

УДК: 338.2

Ю.Л. Петрушевськийдоктор економічних наук, доцент
Донецький державний університет управління**ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**

У статті визначено сутність, форми й перспективи розвитку ЖКГ, напрями реалізації реформ у галузі. Зазначено, що сфера ЖКГ – прямий і безпосередній виконавець і реалізатор державної економічної політики всіх основних життєзабезпечувальних конституційних прав громадян України.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, законодавство, політика, державний вплив, конституційні права.

I. Вступ

Спроби реформувати житлово-комунальне господарство України (далі – ЖКГ) робилися протягом усіх років незалежності України. По суті, звичайна галузь економіки країни впродовж останніх років так і не змогла подолати внутрішню кризу. До того ж, неухильно перетворюється не тільки у виклик для всіх політичних сил України, її економічної та екологічної безпеки, а і стає серйозною загрозою економічній, політичній та соціальній безпеці країни. Чергову спробу змінити ситуацію у ЖКГ України та реформувати галузь робить команда Президента В. Януковича, про що неодноразово й постійно заявляють як у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Кабінеті Міністрів України, так і сам Президент України.

Упродовж тривалого часу українські вчені, серед яких – видатні вчені-економісти Б. Адамов [1], С. Богачов [2], В. Дорофієнко [18], Т. Качала [15], В. Полуянов [19], фахівці з державного управління, такі як І. Драган [3], М. Латинін [16], засоби масової інформації, різні експертні співтовариства, в тому числі й у межах серйозних соціологічних досліджень, політики й державні діячі України шукають відповідь на, здавалося б, елементарне питання про суть, форми і перспективи розвитку самого ЖКГ, напрями реалізації реформ. Проблема необхідності невинного процесу реформування галузі, пошуку місця ЖКГ в економічному комплексі державної політики та економіки України, в просторі життєвих пріоритетів усіх громадян України не втрачає впродовж останніх років своєї актуальності.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення економічної пріоритетності сфери ЖКГ як прямого й безпосереднього виконавця і реалізатора державної економічної політики всіх основ-

них життєзабезпечувальних конституційних прав громадянина, гарантованих Конституцією України.

III. Результати

Саме у сфері ЖКГ державою забезпечується і має гарантуватися основоположне право людини на життя. Будь-які дисбаланси в ЖКГ сприймаються громадянами України крізь призму загроз їх життю і здоров'ю, а не допущення цих дисбалансів – як прямий і основний обов'язок держави. ЖКГ – це той простір, де держава і громадянин безпосередньо вступають у відносини як рівноправні інституціональні суб'єкти, розгортають фундаментальний ментально-правовий простір будь-якої держави – громадянство. Саме сфера ЖКГ є структурним фундаментом соціальної держави, культури, освіти, виховання, спорту, сфера розваг та дозвілля. Попередниками влади здійснено такі серйозні кроки:

- сформовано як самостійну структуру Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – МЖКГ);
- затверджено Кабінетом Міністрів України Положення про Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України;
- створено Державну житлово-комунальну інспекцію та затверджено Кабінетом Міністрів України Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію.

На сьогодні питання житлової політики в Україні регулюють Житловий кодекс УРСР (зі змінами, прийнятий 30.06.1983 р.) [4] та Закони України “Про приватизацію державного житлового фонду” [13], “Про забезпечення реалізації прав мешканців гуртожитків” [8], зокрема, вимоги доступності й соціального житла встановлюють Закони України “Про житловий фонд соціального призначення” [6] та “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” [9], питання управління спільним неподільним

майном – Закони України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” (ОСББ) [11] та “Про кооперацію” [10] (ЖБК), надання комунальних послуг регулюють Закони України “Про житлово-комунальні послуги” [7], “Про питну воду та питне водопостачання” [12], “Про теплопостачання” [14], окремі питання регулюються Житловим кодексом УРСР, Законами України “Про відходи”, “Про місцеве самоврядування”, “Про захист прав споживачів”, “Про енергозбереження”, “Про трубопровідний транспорт”, “Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки” [17], що було трансформовано у 2009 р. у Закон України “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки”.

У галузі діє понад 21 закон, але ситуація в ЖКГ продовжує погіршуватися. Навіть при побіжному аналізі правового забезпечення діяльності ЖКГ, що не вичерпується вищенаведеним списком, необхідно відзначити, що сформовано велику законодавчу базу щодо функціонування галузі та проведення в ній реформ, прийнято величезну кількість доповнень до чинних законів, постанов Уряду, нормативної документації. Але жодна владна команда, жоден уряд так і не мав змоги записати у свій актив та доповідати на рівні держави хоча б про незначні успіхи у сфері ЖКГ України. Такий стан галузі викликаний ще й тим, що весь комплекс законодавчого забезпечення ЖКГ стосується виключно функціональної сторони діяльності, тому не зачіпає інституційну. По суті, це означає, що діяльність ЖКГ як будувалася за залишковим принципом, так і будується сьогодні, а вся система ЖКГ і МЖКГ, як орган виконавчої влади зокрема, виключені з процесу інституціоналізації української державності й не є інституційними суб’єктами Української держави.

Проаналізувавши стан поточної ситуації в галузі, а також тактичні шляхи реформування сфери ЖКГ упродовж останніх двох років, доводиться констатувати, що в МЖКГ знов “прийшла команда”, щоб здійснювати кроки й помилки, які вже робили їх попередники, – функціонально-адміністративні реформи в ЖКГ України. Саме з цієї причини виникла нагальна необхідність сформулювати два блоки питань, які є підставою розробки методологічних і концептуальних основ для ЖКГ, але які практично повністю відсутні як у системі законодавчого забезпечення діяльності ЖКГ, так і в концепції реформування галузі.

Перше, що необхідно відзначити, – це масштаб проблем, з якими в реальності стикається інституція ЖКГ, яке місце займає і яку роль відіграє ця галузь у системі Української

держави, що має увійти у сферу компетентності й відповідальності всіх учасників цього сегмента соціально-економічного простору.

Сформоване на сьогодні законодавче, нормативно-методичне та концептуально-методологічне забезпечення діяльності й реформування сфери ЖКГ не містить методології та інструментарію виявлення й дослідження вже сформованих і таких, що формуються у сфері ЖКГ, основних викликів і загроз, які стоять перед сферою не тільки ЖКГ, а й Української держави. А без таких легітимних та інституційно закріплених інструментів у структурі держави й системі влади оцінити дійсний стан функціонування, а тим більше процес реформування галузі ЖКГ практично неможливо. Отже, перш за все, потрібно реформувати інституційну структуру самої держави, яка й повинна забезпечити результативність запланованих структурно-системних трансформацій у сфері ЖКГ. Питання має розглядатися у масштабі національної безпеки країни, в іншому разі проведені трансформації загрожують перерости в низку соціальних конфліктів і цивільно-кримінальних протистоянь у прямому розумінні цього слова. Найбільш ризикованими можуть бути земельні конфлікти й конфлікти, пов’язані з житлом. У їх основі лежить невирішене від здобуття незалежності Україною питання приватної власності як основоположного інституту нашої держави, зокрема це стосується власності на житло та на землю, тобто мова повинна йти не про галузеві або функціонально-адміністративні реформи ЖКГ, а про інституційні.

Простір ЖКГ необхідно визначати, з одного боку, як структурно-системну основу держави й усієї системи влади – це фундамент, у якому закладаються принципи функціонування соціальної сфери, культурної сфери, сфери освіти та виховання, всього гуманітарного простору національної держави. А з іншого боку, ЖКГ і є тим простором, у якому держава реалізує свою місію забезпечення безпечних умов життєдіяльності своїх громадян, які є, у свою чергу, єдиним джерелом влади й носіями суверенітету цієї держави, як народ України.

У процесі реформування сфери ЖКГ на ринкових принципах саме держава має бути ключовим гравцем на ринку ЖКГ, щоб гарантувати громадянам забезпечення їх конституційних прав і свобод у сфері, яка призначена забезпечити громадянам формування безпечного простору їх життєдіяльності в ринкових умовах.

Друге – це предмет діяльності галузі ЖКГ, інституційні завдання, які вона має вирішувати, виходячи зі свого місця й ролі в державі та системі влади, мета діяльності цієї структури.

Предметом діяльності сфери ЖКГ, перш за все, є формування й утримання безпеч-

ної інфраструктури життєдіяльності громадян як трудових ресурсів України з метою забезпечення розширеного відтворення зазначених ресурсів.

Для реалізації цього завдання на Міністерство ЖКГ як орган державного управління та ЖКГ як галузь економіки країни покладаються такі функції: створення відповідної завданням держави інфраструктури ЖКГ; утримання інфраструктури ЖКГ України відповідно до роз-

роблених та затверджених нормативів і стандартів; постійний розвиток і вдосконалення житлово-комунальної інфраструктури, здатної вирішувати завдання з розширеного відтворення трудових ресурсів держави. Спираючись на вищевикладену робочу концепцію, виходячи з існуючої законодавчо-нормативної бази, а також проектів держави [17], доцільно виділити у сфері діяльності ЖКГ певні види інфраструктури (рис. 1).

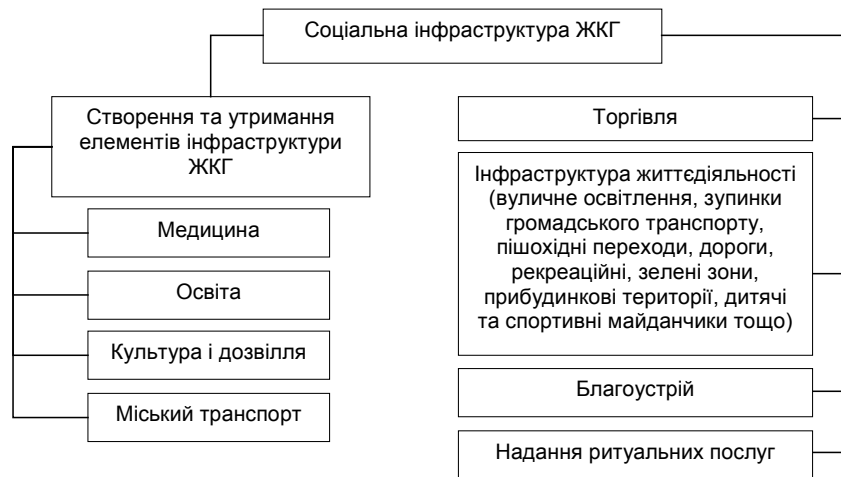


Рис. 1. Складові соціальної інфраструктури ЖКГ

Соціальна інфраструктура ЖКХ є фундаментом усієї житлово-комунальної сфери, яка, в свою чергу, є структурно-системними засадами всієї системи влади. Тобто на ній будуються і в ній закладаються принципи соціальної сфери, сфери культури, освіти та виховання, громадянського суспільства, всього гуманітарного простору Української держави.

Відмітною особливістю соціальної інфраструктури щодо інших видів інфраструктури ЖКГ є її інтеграційний характер. Стійка діяльність цього виду інфраструктури залежить від збалансованого функціонування всіх сукупних елементів, які структурно належать до різних суб'єктів влади й бізнесу. Різні міністерства й відомства, суб'єкти підприємництва, переслідуючи свої корпоративні інтереси, часто ігнорують у своїй діяльності права споживача як громадянина й інтереси власне самої держави. Розвитку саме таких тенденцій сприяє фактична відсутність легітимного, наділеного відповідними повноваженнями, органу влади, який повинен в інтересах громадян і держави реалізовувати регулятивно-контрольні функції в галузі, координувати різнобічну діяльність усіх елементів соціальної інфраструктури, формувати й утримувати баланс інтересів усіх суб'єктів влади й підприємництва в ній. Таким суб'єктом може й має стати МЖКГ України у процесі формування відповідного правового інструментарію для реалізації такої ролі.

Але існуюча на сьогодні законодавча та нормативна база недосконала, недостатня і

не забезпечує повною мірою правових умов комплексної та системної взаємодії елементів житлово-комунального господарства, взаємовідносин підприємств і організацій галузі, органів центральної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів підприємництва та споживачів послуг. Саме дисбаланс функцій, повноважень та інтересів усіх елементів соціальної інфраструктури створює передумови для перетворення всього ЖКГ у сферу, де зароджуються структурні кризи й конфлікти, формуються системні суперечності.

Функціональна інфраструктура ЖКГ об'єктивно несе величезне соціальне навантаження в структурі виконавчої влади. Але в умовах постійних реорганізацій МЖКГ, системних суперечностей реформи місцевого самоврядування відсутність чіткого розмежування повноважень суб'єктів влади у сфері ЖКГ призвела до того, що в цьому типі інфраструктури функції і повноваження МЖКГ виявилися "розмитими". По суті, цей елемент ЖКГ випав з поля відповідальності та сфери повноважень МЖКГ. Законодавчо-нормативне забезпечення діяльності функціональної інфраструктури ЖКГ позбулося своєї цілісності та системності, перетворилося у фрагментований, внутрішньо суперечливий набір правил і положень. Такий стан регуляторного інструментарію цього типу інфраструктури об'єктивно сприяє формуванню у сфері ЖКГ точок напруженості, яким властива тенденція переростання в соціальні конфлікти і протистояння (рис. 2).



Рис. 2. Складові інфраструктури життєзабезпечення ЖКГ

Інфраструктура життєзабезпечення ЖКГ є базовою для галузі, від її стану та ефективності функціонування залежить стійкість діяльності всього комплексу ЖКГ. На сьогоднішній інфраструктурі властиві високий рівень зношеності основних фондів, суперечливість функцій, високий рівень різних загроз, які виникли завдяки недосконалості законодавчо-нормативної бази. У цьому типі інфраструктури МЖКГ позбавлене функціонально вагомих повноважень і структурно витіснено з цієї сфери державного управління. Самі ж підприємства, які належать до інфраструктури життєзабезпечення, виведені з-під дієвого контролю держави й уже не є елементами процесу державного управління – відсутні планування, комплексний моніторинг і контроль за результатами управлінських рішень. Однак більше занепокоєння викликає те, що

відсутнє системне й комплексне законодавство, яке регулює цю сферу ЖКГ, структура відносин об'єктів інфраструктури життєдіяльності з елементами інших типів інфраструктури ЖКГ не сформована.

По суті, функціонування елементів цього типу інфраструктури інституційно не належить до сфери повноважень жодного органу виконавчої влади, а їх безпосередня діяльність стає структурним підґрунтям для виникнення загроз безпеці держави не тільки як перманентне джерело техногенних аварій і катастроф, а і як джерело соціальної напруженості, конфліктів і потрясінь. У ході дослідження проблематики ЖКГ виникла нагальна потреба виокремити в полі відповідальності та сфері повноважень МЖКГ України ще один тип інфраструктури – безпеку життєдіяльності (рис. 3).

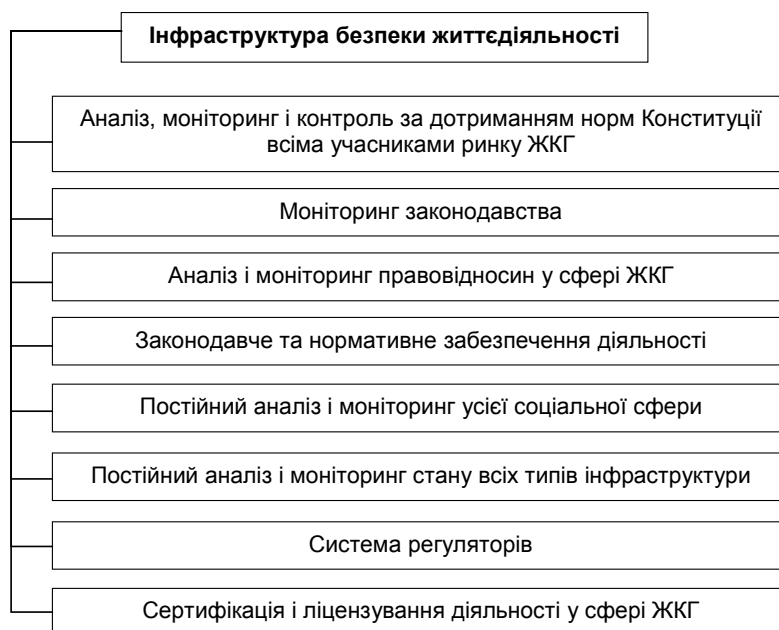


Рис. 3. Складові інфраструктури безпеки життєдіяльності ЖКГ

Його вичленування в окремий блок впливає зі сформульованої на початку статті концепції предмета діяльності сфери ЖКГ – формування і зміст безпечної інфраструктури життєдіяльності трудових ресурсів України для забезпечення їх розширеного відтворення.

Необхідно відзначити, що основним завданням Української держави (зафіксованим у Конституції України) є гарантоване й усебічне забезпечення безпеки країни та окремого громадянина як основоположний принцип реалізації суверенітету й територіальної цілісності держави. Саме у сфері ЖКГ повинна забезпечуватися “безпека життєдіяльності” на вищому інституційному рівні, не тільки і навіть не стільки щодо “безпеки держави як системи влади”, а насамперед, щодо безпеки існування і проживання в безпечних умовах окремого громадянина України на території Української держави як соціальної і правової держави. На жаль, таке трактування предмета діяльності у сфері ЖКГ у законодавчій та нормативно-методичній базі цієї сфери відсутнє.

На сьогодні сфера безпеки всієї інфраструктури ЖКГ настійно вимагає консенсусу влади та формування у всій системі права цілісного й системного підходу в законодавчій та нормативно-правовій діяльності в Україні. Відсутність системного зв'язку між конституційним полем Конституції України, законодавчим полем законодавства України, а також практикою тих правових взаємовідносин у сфері ЖКГ, що регулюються цими законами, призводить до структурних деформацій у соціальному просторі країни, до руйнування цілісного та сталого поля постійних правових взаємовідносин між державою і громадянином як громадянства України. Тобто, на найвищому структурно-системному рівні держави фактично скасовується громадянське суспільство України, а разом з ним і такі фундаментальні принципи української державності, як приватна власність (на житло, землю тощо), права людини і громадянина.

IV. Висновки

Наприкінці необхідно відзначити, що будь-який прояв невизначеності держави до життєвого простору громадянина визначається соціумом як загроза його життєвим інтересам і формує спонукальні прагнення до захисту їх від зовнішнього суб'єкта, тобто до протесту в різних формах і всіма доступними способами. Така постановка питання мотивована тим, що проблеми, які виникають у системі ЖКГ, мають системний характер і стають викликом державі, вирішення їх повинне відбуватися не на місцевому чи галузевому рівнях, а на рівні держави, всіх гілок влади. Необхідно провести докорінні реформи у структурі держави, вибудувати

конституційні принципи відносин держави і громадянського суспільства, привести законодавче поле країни у відповідність до Конституції України. По суті, мова повинна йти про нову якість внутрішньої політики держави як про національний проект із включенням у нього на основі консенсусу всіх гілок влади на чолі з Президентом, політичних партій і громадських рухів. Необхідно розгорнути новий етап інституалізації української державності з іншою структурою і змістом – в іншому разі вирішити проблеми реформування житлово-комунальної сфери й уникнути соціальних конфліктів і потрясінь навряд чи вдасться.

Список використаної літератури

1. Адамов Б.І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст / Б.І. Адамов. – К. : Грот, 1998. – 216 с.
2. Богачев С.В. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы [Текст] : монография / С.В. Богачев, М.В. Мельникова, А.А. Лукьяненко и др. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : “Юго-Восток, Лтд”, 2006. – 381 с.
3. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління : монографія / І.О. Драган. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 401 с.
4. Житловий кодекс Української РСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.
5. Закон України “Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки»” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1511-17>.
6. Закон України “Про житловий фонд соціального призначення” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>.
7. Закон України “Про житлово-комунальні послуги” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.
8. Закон України “Про забезпечення реалізації прав мешканців гуртожитків” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-17>.
9. Закон України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/800-17>.
10. Закон України “Про кооперацію” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.

11. Закон України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.
12. Закон України “Про питну воду та питне водопостачання” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>.
13. Закон України “Про приватизацію державного житлового фонду” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>.
14. Закон України “Про тепlopостачання” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>.
15. Качала Т.М. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки [Текст] / Т.М. Качала, Ю.Г. Лега, Н.Ф. Чечетова. – Черкаси, 2003. – 219 с.
16. Латинін М.А. Формування ринку комунальних послуг як напрям державного управління житлово-комунальним господарством [Електронний ресурс] / М.А. Латинін // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/>
17. Минрегион готовит единый закон о ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zib.com.ua/ru/12696-minregion_gotovit_ediniiy_zakon_o_zhkh.html.
18. Осипенко И.Н. Менеджмент в жилищно-коммунальном хозяйстве [Текст] / И.Н. Осипенко, В.В. Дорофиев. – Х. : Основа, 1999. – 356 с.
19. Полуянов В.П. Организационно-экономический механизм эффективного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / В.П. Полуянов. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 2004. – 220 с.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2013.

Петрушевский Ю.Л. Законодательные аспекты регулирования отношений в сфере ЖКХ Украины

В статье определены суть, формы и перспективы развития ЖКХ, направления реализации реформ в отрасли. Обозначено, что сфера ЖКХ – прямой и непосредственный исполнитель и реализатор государственной экономической политики всех основных жизнеобеспечивающих конституционных прав граждан Украины.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, законодательство, политика, государственное влияние, конституционные права.

Petrushevsky Y. Legal aspects of the regulation of relations in the sphere of housing and communal services of Ukraine

The article is devoted to defining the essence, form and perspective development of housing, areas of reform in the sector, the determination of what the housing sector – direct and immediate executor and implementer of government economic policies of all major life-supporting constitutional rights of its citizens.

Attempts to reform the housing and communal services of Ukraine (HCS) took place during the years of Ukraine's independence. In fact, the standard branch of the economy in recent years has failed to overcome internal crisis. Moreover steadily becomes not only a challenge for all political forces in Ukraine of its economic and environmental security, but also becoming a serious threat to economic, social and political security. Another attempt to change the situation in Ukraine and utilities sector reform takes command of President Viktor Yanukovich, as repeatedly and consistently stated as the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the President of Ukraine.

In conclusion, it should be noted that any expression of uncertainty of the state to the citizen living space is considered as a threat to society its vital interests and creates incentive desire to protect them from the outside entity, that is to protest in various forms and by all available means. Such an approach is motivated by the fact that the problems arising in system utilities are systemic in nature and are a challenge to the state, and answers should not be formed at local or sectoral levels, and response to these challenges has to give the entire system state, all branches of government. Necessary to conduct fundamental reforms in the structure of state constitutional principles to build relations between the state and civil society, to bring the country's legal framework in line with the Constitution of Ukraine. In fact, we should talk about a new quality of domestic policy as a national project, with the inclusion of the consensus of all branches of government headed by the President, political parties and social movements. You must deploy new phase of institutionalization of Ukrainian statehood with different structure and content - another way to solve the problem of reforming housing and communal services and avoid social conflict and turmoil is unlikely.

Key words: housing, public utilities, law, politics, government influence, constitutional law.