

Степанюк Ігор Леонідович, аспірант,

Київський національний університет будівництва і архітектури

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Актуальність дослідження реформування житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) пояснюється тим, що, по-перше, воно є галуззю сфери послуг і найважливішою частиною територіальної інфраструктури, що визначає умови життєдіяльності людини, перш за все комфортності житла, його інженерне впорядкування, якість і надійність послуг транспорту, зв'язку, побутових та інших послуг, від яких залежить стан здоров'я, якість життя і соціальний клімат в населених пунктах. Підприємства системи житлово-комунального господарства є складовою матеріально-побутової сфери соціальної інфраструктури і забезпечують процес реалізації суспільних і особистих потреб населення шляхом надання житлово-комунальних послуг. Згідно із законом України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV [1], ці послуги є результатом господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил. Це один з найважливіших та найбільш проблемних секторів економіки. Ринкові перетворення торкнулися багатьох аспектів функціонування ЖКГ, але не стали фактором зростання якості житлово-комунального обслуговування населення та поліпшення умов проживання. Сьогоднішній стан ЖКГ характеризується високим ступенем зносу основних засобів ЖКГ в більшості регіонів України, скрутною фінансовою ситуацією на більшості підприємствах, існуючою практикою невиконання зобов'язань як з боку населення, так і з боку бюджетів різних рівнів, а також постачальників послуг, переважанням адміністративних, а не ринкових, методів управління.

По-друге, ЖКГ є об'єктом, зокрема, політологічного аналізу. У цій сфері діють різні соціальні групи, які намагаються реалізувати свої інтереси через політичну сферу. Відтак ЖКГ є об'єктом національної, зокрема державної, політики, що передбачає формулювання цілей розвитку цього сектору, визначення механізмів реалізації цих цілей, механізмів узгодження груп інтересів тощо. В контексті даної статті важливий той факт, що політика у сфері ЖКГ є важливою складовою регіональної політики, яка орієнтована на стимулювання регіонального розвитку, створення комфортних умов проживання людини, узгодження загальнонаціональних та місцевих інтересів. До сучасних проблем реалізації політики у ЖКГ слід віднести, зокрема, непослідовність і хаотичність дій органів влади, запозиченість рецептів розвитку, громіздкість та неефективність управлінських структур тощо. Зокрема, у органах місцевого самоврядування сконцентровано дуже багато функцій – вони є й власниками, й керівниками, самі собі встановлюють тарифи та самі себе контролюють. Така концентрація неприпустима, насамперед, у

сфері тарифної політики, контролю за фінансовими ресурсами, за якістю послуг [2, с. 313].

Для проведення реформи ЖКГ необхідно проводити увесь спектр дій переважно органів державної влади, серед них: чіткий розподіл функцій між адміністраціями та місцевими радами; ліквідація пільг і перехід до адресних дотацій; ухвалення Житлового кодексу; створення організацій власників житла, передача їм у власність будинків, земельних наділів, на яких вони розташовані, а також повноважень щодо їх обслуговування та утримання; демонополізація ЖКГ та приватизація всіх об'єктів, створення конкурентного середовища в галузі; посилення контролю над кількістю та якістю послуг; спрощення вимог до надання житлових субсидій. Подолання цих та інших, не менш важливих проблем ЖКГ можливе лише на основі формування дієвого законодавчого підґрунтя.

Система нормативно-правових актів в житлово-комунальній сфері ґрунтується на положеннях Конституції України, що конкретизуються в нормах житлового, цивільного та інших галузей законодавства. Найважливішими для регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг є Житловий від 30.06.1983 р. [3] та Цивільний кодекси України від 16.01.2003 р. № 435-IV [4].

Житловий кодекс є визначальним в системі законодавчих актів, якими регулюються житлові відносини, зокрема, пов'язані з житловими приміщеннями та їх використанням, з житловими правами громадян. В даному законодавчому акті визначається структура житлового права.

Але нинішній Житловий кодекс України було прийнято ще у 1983 році. Його ідеологія базується на відносинах, в яких наймодавцем виступає держава. Істотним його недоліком є те, що в ньому не відображено сучасне співвідношення приватного (інвестиційного) та державного (комунального) житлового фонду за обсягом законодавчого регулювання. Основна частина норм регулює відносини, що складаються в державному житловому фонді, а регулювання порядку користування жилими приміщеннями в будинках приватного (інвестиційного) житлового фонду носить фрагментарний характер. Відтак Кодекс не встановлює механізму реалізації статті 47 Конституції України, від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [5], відповідно до якої держава формує умови, за яких громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, а громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається безоплатно або за доступну для них плату.

З проблемами реформування ЖКГ Україна зіштовхнулась вже на початку 1990-тих років. Основним завданням першого етапу реформ було створення нової системи власності, зокрема й у сфері ЖКГ. Тому не дивно, що одним з перших законів, які регулювали цю сферу, став Закон «Про приватизацію державного житлового фонду», який було прийнято 19.06.1992 р. [6]. Він визначив правові засади приватизації житла, що знаходиться в державній власності, його подальшого використання та утримання. Закон регламентував поняття та об'єкти приватизації, способи та порядок її проведення і оформлення

права власності, порядок розрахунків при приватизації квартири і використання коштів, одержаних від приватизації, права наймачів, які не виявили бажання приватизувати займане ними житло, питання соціального захисту населення, а також засади утримання приватизованого житла.

Станом на другу половину 1990-тих років основна задача першого етапу реформ – формування приватної власності на житло – була в цілому виконана. Проте постало питання про шляхи подальшого розвитку ЖКГ, тобто про інституційні реформи у цій сфері.

Перші спроби концептуалізації житлової політики припадають на середину 1990-тих років. У червні 1995 року Верховна Рада України схвалила Концепцію державної житлової політики, постанова Верховної Ради України від 30.06.1995 р. N 254/95-ВР [7], яка визначила основні напрямки реалізації конституційного права громадян на житло. Зміна соціально-економічних умов життєдіяльності населення сприяли опрацюванню й прийняттю низки законів, що регулюють відносини у будівництві та експлуатації житла, водозабезпеченні, тепло- та енергопостачанні тощо.

Ідеологія реформ передбачала й розвиток місцевого самоврядування, яке, зокрема, мало нести відповідальність за стан розвитку ЖКГ. Інститут місцевого самоврядування був закріплений у Конституції 1996 р., а у 1997 р. – в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [8]. Це створило передумови для формалізації компетенції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ. Наприкінці 1999 року були затверджені Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 19.10.1999 р. N 1351/99 [9] та постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999 – 2001 роки» від 29.01.1999 р. N 113 [10], результатом якої стало передавання підприємств ЖКГ з державної власності у комунальну.

Поняття житлового фонду не обмежується приватизованими квартирами, а включає також спільне господарство мешканців (прибудинкові території, інженерні комунікації, сходи тощо), яке належить на праві спільної сумісної власності. Інституціоналізація останньої складала один з аспектів інституційних реформ у сфері ЖКГ. Тому наступним законом у цій сфері можна виділити ухвалений у 2001 р. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р. N 2866-III [11]. Він заклав новий етап в розвитку ЖКГ, оскільки давав змогу відійти від старої системи управління ЖКГ, а саме управління багатоквартирним будинком – найбільш ефективним управителем, а саме співвласниками багатоквартирного будинку.

Становлення інституту приватної власності на квартирний фонд, інституту співвласників багатоквартирних будинків, а також інституту місцевого самоврядування, з одного боку, змусило регламентувати відносини щодо надання житлово-комунальних послуг, з іншого – дало змогу перейти до стратегування розвитку ЖКГ. У 2004 р. Верховна Рада України ухвалює закон України «Про житлово-комунальні послуги» та Загальнодержавну програму

реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки. У цьому законі вперше були визначені засади регулювання відносин з приводу надання житлово-комунальних послуг. Закон можна визначити як рамковий у сфері житлово-комунальних господарства. Потреба у прийнятті закону була викликана необхідністю законодавчого врегулювання відносин, що виникають при виробництві та виконанні (наданні) послуг суб'єктами підприємницької діяльності будь-якої форми власності, а також споживання послуг як фізичними особами (населенням), так і юридичними особами будь-якого профілю, форми власності, розміру.

Ще один закон України «Про благоустрій населених пунктів» 06.09.2005 р. № 2807-IV [12]. Закон спрямований на визначення правових та організаційних засад діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб у сфері благоустрою населених пунктів України, розроблення механізмів забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та забезпечення єдиної політики у цій сфері.

Також у другій половині 2000-тих років влада підійшла до питання про кодифікацію законодавства у сфері ЖКГ, прийняття нового Житлового кодексу, який би відобразив ті реформи, які відбулись у цій сфері. Зокрема, у 2009 р. на розгляд Верховної Ради було подано три проект Житлового кодексу, зокрема, один – авторства Кабінету Міністрів України. 6 листопада 2009 р. один з проектів Кодексу було прийнято за основу. Але надалі проект Житлового кодексу так й не було прийнято як закон. З одного боку, це було пов'язане з якістю самого проекту, зокрема, він не усував усіх проблем у сфері охорони та захисту житлових прав громадян, оскільки переважна більшість його статей спрямована на регулювання відносин, які вже на той час регулювалися Цивільним кодексом та низкою законів України, а з іншого – загостренням політичних відносин у зв'язку з наближенням президентських виборів.

Після Євромайдану та Революції Гідності настає черговий етап законодавчого регулювання реформи ЖКГ, що було пов'язане з інтенсифікацією громадянського суспільства в революційних умовах, кризовим станом економіки та обмеженням ресурсів держави, відповідною необхідністю стимулювання самоорганізації суспільства в інтересах реформування ЖКГ, появою нових, потенційно більш ефективних технологій управління ЖКГ у вигляді управляючих компаній (управителів житла). Крім того, новий етап реформування ЖКГ був пов'язаний з активізацією політики енергоефективності, зокрема й в умовах війни з основним постачальником енергоресурсів – Росією.

Центральним пунктом нового етапу законодавчої регламентації стало прийняття закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.05.2015 р. № 417-VIII [13]. в якому було передбачено, що до 01.07.2016 р. всі співвласники багатоквартирних будинків мали визначитись з формою управління будинком – або ОСББ, або управляюча

компанія. Що внесло новий формат в управління багатоквартирним будинком, тобто співвласники багатоквартирного будинку самостійно управляють будинком або наймають компанію, яка управляє та обслуговує їхній будинок. Що є досить прогресивним, оскільки відходить від системи комунальних жеків, які нав'язувались співвласникам багатоквартирних будинків органами місцевої влади та контролювались ними, що показало на практиці малоефективність. Також плюсом даної системи є те, що тариф (ціна) на підставі якого надавались житлово-комунальні послуги, який затверджувався органами місцевого самоврядування, не потрібно затверджувати в органах місцевого самоврядування, а співвласники самостійно можуть визначити тариф (ціну) даних послуг для ОСББ або управляючої компанії. Також вибрати які саме послуги має надавати ОСББ або управляюча компанія, контролювати їх якість, а відповідно в подальшому оплачувати ці послуги.

Однак у зв'язку з відсутністю підзаконних нормативно-правових актів та неготовністю населення щодо самостійного управління багатоквартирним будинком, так й до відповідальності за все спільне майно, а саме: до додаткових витрат, окрім щомісячного платежу, до оплати ремонту ліфтів, горищ, місць загального користування дану реформу перенесли на 1.07.2017 року.

Таким чином, можна стверджувати, що вдосконалення нормативно-правової бази є важливим складником проведення ефективних реформ у сфері ЖКГ, очікуваним результатом яких є, зокрема, поліпшення відносин у даній сфері та забезпечення сталого функціонування ЖКГ загалом.

Варто наголосити на доцільності вивчення та необхідності адаптивного використання досвіду європейських країн у даному напрямку, що здійснить позитивний вплив на подальший розвиток відносин у сфері ЖКГ.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
2. Качала Т.М. Проблеми реформування ЖКГ: регіональний аспект [Електронний ресурс] / Т.М. Качала // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. – Серія: Економічні науки. – 2009. – № 22, ч. 2. – С. 313–317. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpchdtu/2009_24/articles/63_kachala.pdf.
3. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-X, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
4. Цивільний кодекси України від 16.01.2003 р. № 435-IV, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
5. Конституція України, закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
6. Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р. № 2482-XII, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

7. Концепцію державної житлової політики, постанова Верховної Ради України від 30.06.1995 р. N 254/95-ВР, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

8. Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

9. Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 19.10.1999 р. N 1351/99, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999 – 2001 роки» від 29.01.1999 р. N 113, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

11. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» 29.11.2001 р. N 2866-III, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

12. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» 06.09.2005 р. N 2807-IV, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

13. Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.05.2015 р. № 417-VIII, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.