

**Рибачук В.Л.,**  
к.держ.упр., докторант  
Чорноморський державний університет  
імені Петра Могили

## **ДЕФОРМАЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ СФЕРИ**

*Визначено проблемність функціонування і розвитку житлово-комунальної сфери в Україні. Досліджено правове забезпечення державного управління розвитком житлово-комунального господарства.*

*Определены проблемность функционирования и развития жилищно-коммунальной сферы в Украине. Исследовано правовое обеспечение государственного управления развитием жилищно-коммунального хозяйства.*

*Defined problematic functioning and development of housing sphere in Ukraine. The legal provision of the state of development of housing.*

*Постановка проблеми.* Унаслідок відсутності в науковій літературі системної картини сучасного стану житлово-комунальної сфери України, що обумовлює характер соціально-економічних проблем її ринкового реформування, в цій главі ми переважну увагу приділимо аналізу, передусім, матеріальних, соціально-економічних, політичних і правових підстав функціонування цього інституту, а також стратегії, ідеології і практики його реформування. Показуючи системно-діалектичний взаємозв'язок цих початкових позицій для трансформації житлово-комунальної сфери, ми переслідували мету забезпечити міждисциплінарний фундамент для виявлення вузлових моментів управління процесами в цій сфері діяльності органів державної влади.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* На актуальність проблеми державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: В.Н. Амітана, А.В. Бабака, Л.В. Беззубко, П.Ю. Беленького, І.К. Бистрякова, Б.М. Борщевського, М.П. Бутка, Б.М. Данилишина, О.І. Дація, В.М. Інякіна, Б.Т. Кліяненка, Н.Й. Конищевої, М.Х. Корецького, Г.О. Крамаренко, В.І. Куценко, Ю.В. Макогона, Ю.М. Манцевича, Л.В. Мельника, Н.І. Олійник, Я.В. Остапенка, Т.М. Строкань та інших.

*Постановка завдання:*

- визначити проблемність функціонування і розвитку житлово-комунальної сфери в Україні;
- дослідити правове забезпечення державного управління розвитком житлово-комунального господарства.

*Виклад основного матеріалу.* Реалізуючи методологію історичного і системного підходів, ми намагаємося виявити причини, а також об'єктивну і суб'єктивну обумовленість очевидних невдач здійснюваної

реформи житлово-комунальної сфери на підставі ринкових механізмів, що послідовно реалізуються в ній, і, передусім, встановити історичні корені ряду основних протиріч стану української житлово-комунальної сфери, що обумовлюють нагальну потребу реформування її в алгоритмі не еволюційного, а трансформаційного типу; чинники, що зумовили незадовільний хід формування радикальної концепції трансформації житлово-комунальної сфери; проаналізувати обумовлені недосконалістю цієї концепції протиріччя в процесах що проводиться на тих, що передували нинішньому етапах реформування ЖКГ, нарешті, обґрунтувати необхідність повнішого урахування недооцінюваної реформаторами соціально-структурної обумовленості державного управління трансформацією житлово-комунальної сфери.

Безумовно, що вибраний метод дослідження будь-якого конкретного питання як вирази суперечностей системи не може використовуватися автохтонний, бо він виражає лише одну, хоча і провідну грань методології класичного аналізу всієї системи. Але оскільки йдеться про суспільний інститут, то початковими в такому аналізі є нормативно-правові основи становлення житлово-комунальної сфери як суспільного інституту і трансформації інституційних основ її структурної організації.

Початкове значення для ринкової трансформації житлово-комунальної сфери має ступінь повноти і досконалості законодавства, регулюючого житлово-комунальні відносини її суб'єктів з населенням і самого його з суспільством у зв'язку з цими відносинами. Практика дає безліч доказів, що у населення в даний час превалюють сумніви про відповідність цих моментів і витікаючої з цього соціальної політики держави, конституційній характеристиці останнього як соціальної держави, що породжує гостру критику спрямованості діючих в житлово-комунальній сфері норм цивільного права і, відповідно, спеціального законодавства, регулюючого відносини по наданню населенню житлово-комунальних послуг. Проте, аналіз останнього дозволяє зробити висновки, що системна конструкція правових основ ринкового функціонування житлово-комунальної сфери в Україні практично вже сформована. І мову, таким чином, можна вести лише про ступінь системної повноти цих основ і рівень їх досконалості.

Проте оцінити останні нелегко, оскільки традиційне для українського суспільства ігнорування більшістю населення, притому не тільки масами, але і правлячою елітою, правової сторони його функціонування, погане знання і слабкість дисципліни виконання ними законів ускладнюють вироблення критеріїв такої оцінки через безліч пов'язаних з даними обставинами збентежень нормативно-правового стану самого цього суспільства, держави, а також його органів влади і управління всіх рівнів. Виходом з цієї ситуації може стати, як нам представляється, комплексний аналіз не тільки самої законодавчої бази, але і процесу її формування, як, з одного боку, найважливіших чинників трансформації житлово-комунальної сфери, з іншого – початкового

моменту для подальшого системного розгляду теоретичних аспектів і результатів практичного застосування діючих в українській житлово-комунальній сфері законів.

Зупинимося спочатку на деяких конституційних основах правового регулювання відносин по забезпеченню населення житлово-комунальними послугами. Вони створювалися фактично наново, оскільки початі на зорі ринкових реформ радикально-ліберальні економічні і соціально-політичні перетворення країни вступили у відкриті суперечності з діючою на той момент нормативно-правовою базою, що забезпечувала правове регулювання відносин у сфері житлово-комунальної сфери. Для зняття цих суперечностей, що породжували в силу своєї гостроти значний соціальний рух протесту населення, необхідним було створення принципово нових правових основ, які відповідали б потребам укорінення в країні ринкових механізмів забезпечення життєдіяльності і разом з тим прийнятних для більшості громадян, зокрема, забезпечуючих надання населенню житлово-комунальних послуг. Тому ринкові реформи в ЖКГ почалися з розробки конституційних основ правового регулювання відносин у сфері житлово-комунального обслуговування; визнання верховенства Конституції України перед поточним житлово-комунальним законодавством, а також пріоритету загального, перш за все, надвідомчого цивільного законодавства, перед спеціальним, галузевим, обмеженої дії інших нормативних правових актів і суто службової ролі так званих відомчих нормативних актів.

На конституційному рівні початковими для ринкової трансформації ЖКГ є положення, що визначають економічні основи суспільства, передбачаючи визнання рівності перед законом всіх суб'єктів права власності і їх захист (стаття 13 Конституції України), захист конкуренції в підприємницькій діяльності, захист прав споживачів, здійснення контролю за якістю і безпекою продукції і послуг (стаття 42 Конституції України). Саме вони складають конституційну основу для створення і нормального функціонування державної, комунальної і приватної систем житлово-комунального обслуговування, забезпечення здорової конкуренції і свободи вибору житлово-комунальних послуг, що повинне стимулювати реальне підвищення їх якості. Особливу конституційну основу функціонування комунальної системи житлово-комунального обслуговування складають статті, що визначають роль органів місцевого самоврядування, що не входять в систему органів державної влади (Розділ XI Конституції України) [3].

Ухвалення нині діючої Конституції України створило в українському суспільстві, зокрема в житлово-комунальній сфері, принципово нову правову ситуацію, оскільки абсолютно по іншому поставило в них проблему суб'єктної конституційної відповідальності. Суть цієї проблеми виникала з того, що діюча Конституція, на відміну від передуючих, їй, носять частково пропагандистський характер з тієї причини, що не володіли статусом прямої дії і тому прирікали суспільство на життя по

спеціальних законах, партійно-урядових рішень і відомчих інструкцій, одержала статут Основного закону прямої дії (стаття 8 Конституції України), тобто стала виконувати головну роль в житті кожного громадянина країни [1, с. 48].

Конституційні основи правового регулювання відносин в житлово-комунальній сфері, зокрема у зв'язку з наданням населенню житлово-комунальних послуг, мають як практичну, так і теоретичну значущість. З позицій управління – для затвердження в діяльності його суб'єктів верховенства правового регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства; в аспекті теорії і практики конституційної відповідальності, зокрема що стосуються житлово-комунальної сфери, в плані застосування норм конституційного і витікаючого з нього законодавчого права.

Реальне надання Конституції статуту Основного закону, вищої юридичної норми зумовило імперативний характер відповідності їй всіх норм іншого, незалежно від часу його ухвалення, чинного законодавства. Вони втрачають силу, якщо суперечать правовим положенням Основного закону. Це пояснює причини перегляду частково діючих ще законів радянського походження і досить частої практики відхилення законопроектів, що ініціюються. Це відбувається в основному через суперечності тієї чи іншої статі або всього законопроекту положенням Конституції України.

Вище розглянуті обставини мають особливе значення для вирішення проблем правового регулювання вітчизняної житлово-комунальної сфери, особливо відносно житлово-комунального обслуговування. Тут вони виникають вельми і вельми часто, причиною чому є неповнота і недосконалість системи поточного законодавства. Повнота її ще далека від необхідної для правового врегулювання численних суперечностей, постійно породжуваних через як об'єктивні, так і суб'єктивні обставини здійснюваною ринковою трансформацією ЖКГ. В обумовлених відсутністю в чинному законодавстві відповідних цим ситуаціях норм майже завжди є можливість використовувати чинник прямої дії маючих до них відношення конституційних положень, тобто безпосередньо спиратися на правові норми, що передбачаються ними.

Що стосується цивільно-правового регулювання, то воно спирається на конкретизацію в спеціальних законах, перш за все в Цивільному кодексі України, конституційних положень, що кваліфікують приватну сторону сучасного етапу ринкового розвитку українського суспільства [5]. Перш за все, пов'язаного з розвитком ринкової економіки. Центральний момент цього процесу полягає в переведенні реформаторами раніше не підвладних або обмежено підвладних економічній оцінці (нетоварними, немайновими) і нормам регулювання цивільного права сторін життя в послідовно ринковий стан, при якому такі соціальні блага, як житлово-комунальні послуги, рівно як і освітні, медичні і інші подібні послуги, стають товаром, включаються в систему економічних цін і починають регулюватися нормами цивільного права.

Початковий посыл всієї сучасної державної політики ринкової трансформації української житлово-комунальної сфери в тому і полягає, щоб поставити її на фундамент послідовно економічних відносин, важливе місце в яких повинне зайняти перетворення всіх житлово-комунальних послуг в повністю оплачуваний, переважно населенням, товар, що в правовому аспекті означає розповсюдження на ці відносини пріоритету норм цивільного права. Послідовне втілення такої політики припускає анігіляцію будь-яких, обумовлених демографічними, ідеологічними, політичними або іншими причинами обставин, безпосередньо пов'язаних з функціонуванням і розвитком даного інституту, і, відповідно, повне ігнорування гуманістичної сторони державного управління трансформацією житлово-комунальної сфери.

Радикально-ліберальні реформатори перетворили ринкову трансформацію житлово-комунальної сфери із засобу вдосконалення структурної організації цього інституту в антигуманний засіб витягання прибутку, що в корені міняє його природу. Відповідно, розповсюдження на житлово-комунальну сферу механізмів цивільно-правового регулювання покликане забезпечувати трансформацію суспільних відносин житлово-комунального обслуговування населення в тотально вартісні, економічні, при тому без урахування, що ефективність останніх залежить від стану тих або інших підсистем житлово-комунальної сфери, різних природно-кліматичних і інших умов їх функціонування і розвитку залежно від обставин територіального характеру і т.д.

Процес розповсюдження на відносини в житлово-комунальній сфері норм цивільного права почався з ухвалення 19 червня 1992 р. Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» [4], одержав розвиток в Законі України «Про житлово-комунальні послуги» [2]. У них крок за кроком зменшувалася цільова обумовленість функціонування і розвитку ЖКГ і житлово-комунальної сфери соціально-гуманістичними чинниками і посилювалася їх економічне целепокладання, підвищувалася роль договірних відносин, що базуються на ньому, і, відповідно, підпорядковуваних йому норм цивільного права без урахування необхідності урахування взаємозалежності економічних, соціальних, культурних і інших елементів системної організації аналізованих інститутів, що загрожує їх небезпечною для стабільності українського суспільства деформацією.

Небезпека такої деформації тим більша, що, відносячись до виняткової компетенції центрального рівня державного управління, цивільне законодавство не коректується правотворчою діяльністю на місцях, які з цієї причини не можуть вплинути на вище названі умови ефективності та інших наслідків встановлення в житлово-комунальній сфері домінантності економічних, вартісних відносин.

Сьогодні система цивільно-правових норм, регулюючих відносини в житлово-комунальній сфері включає, по-перше, відносини власності в різних підсистемах ЖКГ; по-друге, майново-договірні відносини,

засновані на юридичній рівності економічно самостійних учасників обігу житла, зокрема регулюючі договори між установами ЖКГ і населенням по відшкодувальному наданню житлово-комунальних послуг і т.п. По-третє, це питання відповідальності всіх учасників відносин по наданню житлово-комунальних послуг, причому не тільки за невиконання або неналежне виконання своїх договірних зобов'язань, але і за моральний збиток за спричинення збитків нераціональним наданням житлово-комунальних послуг.

Позитивною стороною включення житлово-комунальної сфери в систему цивільно-правої юрисдикції є те, що відтепер відносини, пов'язані з правами громадян на гідне існування, можуть бути предметом судового захисту. Причому, можуть бути оскаржені в суді будь-які рішення, дії і бездіяльність органів і посадовців всієї системи ЖКГ. Але зрозуміти і оцінити соціальну значущість практики їх застосування норм цивільного права нерідко неможливо без урахування спеціального законодавства, що стосується житлово-комунальної сфери. Це обумовлено тим, що саме спеціальний закон покликаний детально регулювати ту чи іншу групу суспільних відносин. Разом з тим, багато суспільних відносин потребують комплексного правового регулювання, а саме в спеціальних законах містяться звичайно норми, що відносяться до різних галузей права. Через це норми Цивільного кодексу України не тільки не перешкоджають, а навпроти припускають ухвалення забезпечуючих їх ефективніше використання спеціальних законодавчих актів.

З цих причин на державному рівні правовими актами, що формують основи механізму реалізації в житлово-комунальній сфері конституційних прав громадян на достатній життєвий рівень і якісні житлово-комунальні послуги стали численні спеціальні закони. Головним таким законом стає Житловий кодекс України. Необхідно пам'ятати, що характер і соціальна результативність трансформації житлово-комунальної сфери, як і ефективного функціонування ЖКГ залежать не тільки від повноти і досконалості нормативно-правової бази, але і від процесу її формування: гласності, узгодження з думкою населення і інших суб'єктів правозастосування і т.д. Ігнорування цієї сторони процесів формування законодавчої бази, особливо трансформаційного характеру, чревате негативними наслідками, зокрема що виходять за рамки функціонування житлово-комунальної сфери.

Незалежно від суб'єктивних оцінок чинної сьогодні в українській житлово-комунальній сфері нормативно-правової бази, слід підкреслити важливість для теорії і методології дослідження трансформації цього інституту тієї обставини, що в даній сфері вже функціонує системний кістяк законодавчо визначених норм і правил, що дозволяють оцінювати ЖКГ як перехідну до ринкової систему, засновану на інших, ніж раніше, правових, економічних і організаційних основах.

Осмислюючи перші результати радикально-ліберальної трансформації вітчизняної житлово-комунальної сфери, ресурсний і

технологічний стан ЖКГ, нинішню економічну ситуацію в ньому доводиться звертати увагу на дисбаланс, що склався до цього моменту, між створеною для регулювання житлово-комунальної сфери законодавчою базою і тими ресурсними можливостями, яких має в своєму розпорядженні суспільство для продовження трансформації ЖКГ відповідно до радикально-ліберального целепокладання. Цей дисбаланс ставить під сумнів можливість при такому целепокладанні збереження на середньострокову перспективу соціальної і політичної стабільності суспільства, без якої під удар встане вся стратегія соціально-економічного відродження країни.

Разом з тим попередній аналіз правотворчого процесу по завершенню формування нормативної системи трансформації житлово-комунальної сфери показує, що він явно не встигає адаптуватися до умов стрімко змінних політичної, економічної і соціальної ситуацій. Ще не почавши діяти, прийняті спеціальні закони зажадали концептуальні зміни. Що стосується спеціальних законів, то вони вже мають по декілька редакцій, що відобразили вельми істотні переробки. Такий алгоритм вдосконалення нормативно-правової бази допустимий лише в умовах стабільності суспільного устрою, ефективного інформаційного забезпечення, високої здатності органів державної влади всіх рівнів, місцевого самоврядування і всього населення до швидкого реагування на зміни законодавчої бази. Законодавчо-правова система зумовлює характер формування і суть соціальних норм. Перше можливе лише в умовах еволюції даного процесу. Тому говорити про те, що повністю сформувалися якісь загальнозначущі норми, вичерпно регулюючі і забезпечуючі діяльність трансформованої житлово-комунальної сфери, поки явно передчасно.

Проблемність функціонування і розвитку житлово-комунальної сфери в Україні завжди мала підстави в нестачі ресурсів для розширеного відтворення в потрібному обсязі і з необхідною якістю її матеріальної основи у вигляді ЖКГ. Чинники і зміст цього дефіциту в різні періоди історії країни різні, що обумовлює специфіку напрямів і змісту державної політики в цій сфері.

Одним із зовні схожих чинників і в радянський період, і нині виступає інтенсивний приріст населення у великих містах. Джерела і рушійні сили приросту в країні міського населення в колишні роки і сьогодні істотно розрізняються. З початку ХХ вв. до кінця 1980-х років його джерелом було сільське населення, а головними причинами - індустріалізація і урбанізація. Ці процеси властиві усім розвиненим країнам і результат їх один і той же: зростання чисельності і долі міського населення.

Сьогодні наплив населення у великі міста не зменшився, але їдуть вже не стільки сільські мігранти, скільки з приречених ринком на економічний занепад малих і середніх українських міст. Багато хто з цих міст стає жертвами ринку, спустошуючого і створюючого поселення і

системи розселення за своїми законами, які не залишають місця ілюзіям. Деіндустріалізація, закриття шахт, копалень, заводів, фабрик, криза науки, культури, системи охорони здоров'я і тому подібне процеси витісняють населення з поселень, з якими було пов'язано життя людей, і вони спрямовуються у великі міста з більш розвиненим ринком праці і кращими умовами для виживання.

*Висновки.* Тому житлова проблема довгий час вирішувалася переважно шляхом надання "ліжок" або кімнат в гуртожитках, а також вселення в багатосімейні комунальні квартири. Мільйони громадян роками стояли в чергах на отримання окремих облаштованих квартир або на поліпшення житлових умов за рахунок громадських фондів споживання. Сформувався стійкий синдром соціального утриманства, коли мало хто бажав проявляти ініціативу і витратити свої засоби на вирішення особистих житлових проблем. До того ж населення було пролетаризоване системою обмежень його прибутків, кількістю і розміром житла, що доводяться на одну людину або сім'ю, паралізовано організаційними труднощами і було не в змозі брати участь в масовому житловому будівництві.

Таким чином, сама система, пригнічуючи всяку ініціативу у вирішенні житлової проблеми, вела до створення нескінченної черги на отримання державного житла, що штучно стимулювало його дефіцит.

Саме ці обставини змусили переглядати патерналістские принципи рішення житлових проблем і почати шукати механізми перекладу житлової сфери на принципи ринкової економіки.

*Використані джерела інформації:*

1. Законодавчі аспекти регулювання відносин в житлово-комунальному господарстві / В.І. Сергієнко, В.І. Торкатюк, Л.М. Шутенко, О.М. Олещенко. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 262 с.
2. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» № 1875 від 24.06.2004р. // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 47, ст.514.
3. Конституція України від 28 черв. 1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
4. Полуянов В.П. Сущность и содержание модели рационального ценообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве / В.П. Полуянов // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. – Донецьк: ДонНТУ. – 2006. Вип. 30(114). – С. 181-189.
5. Шамрай В.О. Інформаційна безпека як складова національної безпеки України / В.О. Шамрай // Офіційний сайт Центр исследования проблем компьютерной преступности. – Режим доступу: <http://www.crime-research.ru/library/Shamray.htm>.

*Рецензент: Драган І.О., д.держ.упр., старший науковий співробітник.*