

УДК 342.951:351.82(477)

Я.В. БОРОДИЙ, Международный университет бизнеса и права

ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОТРАСЛИ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, тарифная политика

Отрасль жилищных прав граждан и жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) Украины – это одна из отраслей хозяйственного комплекса государства, результаты деятельности которой в значительной степени определяют социально-экономические показатели развития общества. Эффективная работа системы ЖКХ является гарантией стабильного экономического благосостояния государства в целом.

Однако большая часть ЖКХ Украины была создана еще в советское время и до сегодняшнего дня интенсивно эксплуатируется. С того времени никаких изменений не претерпело не только техническое обеспечение отрасли, но и сам подход к предоставлению коммунальных услуг, монополию на которые сохраняет государство.

Как отмечается в Общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2009–2014 годы, в течение последнего десятилетия проблемы, связанные с функционированием жилищно-коммунального комплекса, находятся в фокусе пристального политического внимания, однако серьезных позитивных

сдвигов в этой сфере до сих пор не произошло. Так, по состоянию на 01.01.2010 года дебиторская и кредиторская задолженность отрасли по стране составляла соответственно 10,1 млрд. и 9,4 млрд. гривен. Убытки предприятий по итогам работы в 2009 году составили 1,6 млрд. гривен. Каждый третий жилой дом нуждается в капитальном ремонте. В аварийном состоянии находится около 30 % тепловых пунктов, 34 % канализационных сетей, 49 % магистральных и 43 % тепловых сетей и котлов, более 20 % мостов, требует замены 87 % подвижного состава городского электрического транспорта, около 40 % насосного оборудования, не соответствуют санитарным нормам около половины полигонов для твердых бытовых отходов. Около 33 % лифтового хозяйства работает уже более 25 лет, 26 % водопроводных сетей отработали свой эксплуатационный срок.

Ситуация в отрасли жилищных прав граждан и жилищно-коммунального хозяйства в Украине осложняется также нерешенностью таких насущных проблем, как: отсутствие рыночных принципов хозяйствования, развития конкуренции в отрасли; несовершенная тарифная политика; несовершенная система управления жильем и предприятиями жилищно-коммунального хозяйства, несогласованность норм законодательства, регулирующего взаимоотношения потребителей, производителей и исполнителей жилищно-коммунальных услуг и т.п.

Учитывая важность эффективного функционирования отрасли, следует констатировать, что ее реформирование, прежде всего, должно предусматривать такие основные направления: усовершенствование системы управления в отрасли с учетом рыночных отношений; техническое переоснащение ЖКХ, совершенствование нормативно-правовой базы, повышение качества предоставления услуг потребителям путем рыночной конкуренции предприятий; привлечение инвестиций для технического переоснащения ЖКХ, использование энергосберегаю-

щих технологий, стимулирование населения к созданию различных объединений для защиты своих прав – объединений совладельцев многоквартирных домов, органов самоорганизации населения, жилищно-строительных кооперативов и т.д.

Проблемы административно-правового регулирования в отрасли, жилищных прав граждан и жилищно-коммунального хозяйства исследовали такие специалисты административного права и практики, как: В. Аверьянов, Т. Беркович, Ю. Битяк, В. Галунько, С. Дорогунцов, А. Драган, А. Ещук, В. Николаев, Н. Олейник, Г. Онищук, В. Пустовойтов, М. Пухтинский, Л. Кузьменко, В. Колпаков, А. Комзюк, М. Тищенко, В. Шамрай, А. Широков, В. Шкарупа, Л. Ягодина и другие.

Отсутствие сегодня системного обстоятельного исследования административно-правового регулирования в отрасли жилищных прав граждан и жилищно-коммунального хозяйства в Украине обуславливает актуальность данной статьи. Поэтому целью статьи является анализ действующего законодательства Украины и соответствующих нормативно-правовых актов в отрасли жилищных прав граждан и жилищно-коммунального хозяйства, обобщение практики их реализации с целью разработки научно обоснованных предложений по его усовершенствованию.

В последние годы ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве продолжает усугубляться, что проявляется в кризисном финансово-экономическом состоянии предприятий жилищно-коммунального хозяйства; несостоятельности предприятий отрасли эффективно работать в рыночных условиях и предоставлять потребителям услуги надлежащего качества. При этом не существует действенных механизмов ответственности предприятий-поставщиков услуг за низкий уровень предоставляемых услуг [1].

Учитывая важность эффективного функционирования ЖКХ, его влияние на соци-

альную сферу Украины, следует констатировать необходимость кардинального реформирования этой отрасли, которое должно предусматривать, прежде всего [2], следующие основные направления: усовершенствование системы управления в отрасли с учетом рыночных отношений; финансовая стабилизация отрасли; техническое переоснащение ЖКХ; совершенствование нормативно-правовой базы.

Реформы в отрасли жилищно-коммунального хозяйства Украины начались с принятием в 1995 году Верховной Радой Украины Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и Концепции государственной жилищной политики, основные принципы которых были учтены в Законе Украины «Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004–2010 годы, «Новый этап реформы ЖКХ официально начался с 2004 года, когда Законом Украины от 24.06.2004 года была утверждена Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2009–2014 годы (далее – Программа), и продлится до 2014 года [3].

Важнейшей стратегической целью реформирования ЖКХ является повышение качества жизни населения путем улучшения жилищных условий, сохранности жилищного фонда и повышения уровня жилищно-коммунального обслуживания граждан в соответствии с действующими стандартами качества. В связи с этим возникает объективная необходимость осуществления комплекса мер, направленных на стимулирование модернизации производства, повышения уровня технического обслуживания и эффективности хозяйствования [4, с.22].

Определяя проблемы жилищно-коммунального хозяйства, О.В. Дымченко выделяет такие из них, как: монополизм и неразвитость рыночных механизмов; непрозрачность финансовых потоков; изношен-

ность основных фондов и устаревшие технологии; обособленность (самоизолированность) отдельных подотраслей и отсутствие взаимодействия между ними. Одновременно он определяет пути решения проблемы: создание конкурентной среды; привлечение инвестиций; внедрение программы ресурсо- и энергосбережения; внедрение кластерной модели взаимодействий, создание новой информационной системы; внедрение новых технологий в управление и реформирование организационно-экономического механизма; повышение интеллектуального и инновационного потенциала; привлечение к управлению общественности [5, с.14].

Приоритетным направлением устойчивого функционирования и развития жилищно-коммунального хозяйства должны стать демонаполизация и создание конкурентной среды на рынке соответствующих услуг. Подотрасли жилищно-коммунального хозяйства (тепло- и водоснабжения и водоотведения) являются естественными монополистами, следовательно, потребитель не имеет возможности отказаться от услуг предприятий этих подотраслей [6, с.101].

Кроме этого, в сфере ЖКХ, наряду с существованием естественных монополий, отдельные услуги жилищно-коммунальной отрасли, касающиеся технического и санитарного обслуживания жилищного фонда, представляют собой порожденную централизованной экономикой мощную, создаваемую в течение многих лет, своеобразную монополию. Рынки таких услуг не являются естественными монополиями, однако доминирующее место в них занимают жилищно-эксплуатационные организации, осуществляющие функции и собственников, и управляющих, и эксплуатирующих организаций.

Это обусловлено, прежде всего, неурегулированностью многих вопросов на законодательном уровне. Так, законодательство об ОСМД не содержит достаточных и завершенных механизмов объединения домов при создании совместного ОСМД; присоеди-

нения домов к уже созданному ОСМД при наличии условий для этого; выхода дома из такого ОСМД по желанию совладельцев.

В связи с недостаточным финансированием, невыполнимым на сегодня остается требование Закона Украины «Об объединении совладельцев многоквартирного дома» относительно участия бывшего владельца многоквартирного дома в обслуживании и ремонте неделимого и общего имущества жилого комплекса (ст.24), а именно: «Бывший владелец, на балансе которого находился многоквартирный дом до передачи на баланс объединения, участвует в организации и финансировании первого после передачи на баланс капитального ремонта дома в соответствии с законодательством» [7]. Это, соответственно, сдерживает процесс создания ОСМД в старых домах, а вопросы организации их во вновь построенных и реконструированных домах остается нерешенным.

По нашему мнению, с целью решения этой проблемы следует перенять также опыт зарубежных стран (Франции, Нидерландов, Германии) и принять национальную программу модернизации (санации) устаревших жилых домов, предусматривающую меры государственной поддержки инвесторов, банков, строительных и эксплуатационных организаций, участвующих в реконструкции жилого фонда.

Следует отметить, что не урегулирован в Законе и вопрос влияния ОСМД на правоотношения управляющего и собственников, который остается нерешенным и в принятом Верховной Радой Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно объединений совладельцев многоквартирного дома» от 15.03.2012 г. № 8474 – в частности, проигнорировано внедрение так называемого трехстороннего договора между ними. Не нашли своего терминологического определения такие понятия, как: вспомогательная территория, арендатор, квартирант и другие, а также требуют согласования сроки, предусмотрен-

ные в Законе, со сроками, определенными в Законе Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [8].

Следовательно, все сказанное свидетельствует о необходимости внесения изменений и дополнений в Жилищный кодекс Украинской ССР, Законы Украины «О жилищно-коммунальных услугах», «Об объединении совладельцев многоквартирного дома».

В то же время, подавляющее большинство предприятий ЖКХ, как естественные монополии, не имеют мотивации для эффективного хозяйствования, а потребители, в свою очередь, не имеют выбора в приобретении аналогичных услуг у другого предприятия и на других условиях. В связи с этим возникает настоятельная необходимость в создании надлежащего уровня конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг, что требует инноваций, соответствующего финансирования, новых механизмов управления, а также изменения методов работы самих коммунальных предприятий.

Следует также подчеркнуть, что исходной причиной низкой эффективности отечественного ЖКХ является его технологическая устарелость и как следствие – значительные расходы (воды, тепловой энергии и т.п.), а также низкая энергоэффективность (около 70 % жилого фонда построено до 1970 г., износ основных фондов превышает 60 %, энергоёмкость услуг в 2,5–3 раза превышает показатели европейских государств). Это обусловлено также длительной, общей для всей национальной экономики «инвестиционной паузой», затяжной характер которой вызван политизацией тарифообразования.

Следует отметить, что в 2011 г. украинцы заплатили за услуги ЖКХ 97,8 % начисленных сумм – 35,8 млрд. грн. А долг в декабре 2011 г. увеличился по сравнению с ноябрем на 1,4 % и составил 11,8 млрд. грн. Средний срок задолженности населения за все услуги – 3,9 месяца.

Проблема тарифной политики сейчас является предметом острых публичных дис-

куссий. С одной стороны, в средствах массовой информации появляется много публикаций, посвященных вопросу роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги, связанного с этим недовольства населения и недопустимости их дальнейшего увеличения. С другой, специалисты жилищно-коммунального хозяйства утверждают, что действующие тарифы не покрывают все расходы, необходимые для производства и предоставления населению соответствующих услуг [9, с.34]. Даже в пределах одного региона тарифы существенно отличаются. Например, в Кировоградской области Балахивское жилищно-коммунальное предприятие установило тариф на воду: более 17 грн. За кубометр – в 6 раз больше, чем в среднем по Украине, а рядом, в Александрии, вода стоит 2,51 грн.

Все это привело к принятию Правительством Постановления от 01.06.2011 года № 869 «Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги», согласно которому Кабинет Министров Украины утвердил пять порядков формирования тарифов на ЖКУ с едиными подходами для всех регионов. Это порядок формирования тарифов на тепловую энергию (централизованное отопление и горячая вода), централизованное водоснабжение, водоотвод, обслуживание домов и придомовых территорий, электрическую энергию и газ. По сути, документ не внес никаких новых принципов в формирование квартплаты, а лишь объединил действующие ранее нормативно-правовые акты, регулирующие тарифную политику [10], из-за чего не решенными на сегодня остаются насущные проблемы, связанные с установлением тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Поэтому, по нашему мнению, необходимо дополнить Порядок формирования тарифов на услуги по содержанию домов и сооружений, а также придомовых территорий, утвержденный Постановлением Кабинета Министров Украины от 01.06.2011 года № 869,

пунктами, в которых определить, во-первых, такие понятия, как «капитальный ремонт – комплекс ремонтно-строительных работ, проводимых с целью восстановления или улучшения эксплуатационных показателей дома, предусматривающий замену, обновление и модернизацию конструкций и инженерного оборудования дома в связи с их физическим износом и разрушением, улучшение эксплуатационных показателей, а также улучшение планировки дома без изменения строительных габаритов объекта», «текущий ремонт» – комплекс ремонтно-строительных работ, выполняемых с целью замены и/или восстановления отдельных элементов конструкции зданий и инженерного оборудования без вывода их из эксплуатации; во-вторых, определить четкий перечень работ, выполняемых во время капитального и текущего ремонтов; в-третьих, определить периодичность проведения капитального и текущего ремонтов.

Учитывая изложенное, предлагаем:

1) принять Национальную программу модернизации (санации) устаревших жилых домов, предусматривающую меры государственной поддержки инвесторов, банков, строительных и эксплуатационных организаций, участвующих в реконструкции жилищного фонда;

2) дополнить Порядок формирования тарифов на услуги по содержанию домов и сооружений, а также придомовых территорий, утвержденный Постановлением КМУ от 01.06.2011 года № 869, пунктами, в которых определить такие понятия, как «капитальный ремонт», «текущий ремонт»;

3) создать на местах единый орган по контролю за тарифами, которые устанавливаются органами местного самоуправления – Инспекцию по контролю за тарифами на жилищно-коммунальные услуги.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рішення Колегії Міністерства з питань

житлово-комунального господарства України «Перспективи реформування галузі у 2010 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.38509.0>.

2. Ткачук О. В. Особливості реформування житлово-комунального господарства в Україні / Ткачук О. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/2_KAND_2011/Economics/78297.doc.htm.

3. Кириченко О. А. Законодавче забезпечення державної стратегії реформування житлово-комунального господарства України / Кириченко О. А. // Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – Вип. 1 (4).

4. Волгіна Н. О. Реформування підприємств ЖКГ як складова підвищення ефективності їх господарювання / Н. О. Волгіна // Матеріали II міжнародної наук.-практ. конф. – Х. : ХНАМГ, 2010. – С. 21–25.

5. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі : монографія / О. В. Димченко. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 356 с.

6. Шапочка М. К. Управлінські аспекти реформування житлово-комунального господарства / М. К. Шапочка, Т. В. Нестеренко // Вісник СумДУ. Серія Економіка. – 2009. – № 1. – С. 99–103.

7. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» : від 29.11.2001 р., № 2866-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2866-14.

8. Бригілевич В. Чому громадськість підтримала прийняття закону 8474? / Бригілевич В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: uaport.net/uk/news/ua/t/1202/21/2527884.

9. Сіпко О. О. Тарифна політика у житлово-комунальному господарстві / О. О. Сіпко // Економічні проблеми та перспективи розвитку житлово-комунального господарства на сучасному етапі : матеріали II міжнародної наук.-практ. конф. – Х. : ХНАМГ, 2010. – С. 32–36.

10. Україна комунальна // Побудинковий тариф по-українськи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.karpmews.in.ua/news/40208>.

Бородий Я. В. Пути усовершенствования административно-правового регулирования в отрасли жилищных прав граждан и жилищно-коммунального хозяйства Украины / Я. В. Бородий // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 67–72 [Електронний ресурс].

Раскрыты актуальные проблемы жилищных прав граждан и жилищно-коммунального хозяйства с учетом статистических показателей по территории Украины. Исследованы недостатки нормативно-правового регулирования жилищных прав в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Согласно этого, предложены пути улучшения механизма реализации соответствующих прав и интересов граждан. Также, внесены предложения дальнейшего улучшения нормативно-правовых актов, которые непосредственно влияют на жилищные права граждан и жилищно-коммунальное хозяйство в Украине.

Бородий Я.В. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання у галузі житлових прав громадян та житлово-комунального господарства України

Розкриті актуальні проблеми житлових прав громадян та житлово-комунального господарства з урахуванням статистичних показників на території України. Досліджені недоліки нормативно-правового регулювання житлових прав громадян у сфері житлово-комунального господарства. Відповідно до цього, запропоновані шляхи вдосконалення механізму реалізації відповідних прав та інтересів громадян. Також, внесені пропозиції щодо подальшого вдосконалення нормативно-правових актів, які безпосередньо впливають на житлові права громадян та житлово-комунальне господарство України.

Borodiy Y.V. Ways to Improve the Administrative and Legal Regulation in the Sector of Housing Rights and Housing and Communal Services of Ukraine

Topical issues of housing rights and housing and communal services, taking into account statistics on the territory of Ukraine Disclosed. Deficiencies of legal regulation of housing rights in the sphere of housing and communal services Investigated. According to this, the ways to improve the mechanism of realization of the rights and interests of citizens are made. Suggestions to further improve the laws and regulations that directly affect citizens' right to housing and housing and communal services in Ukraine also made.