

УДК 351.778.5

І. О. Драган,
докторант, НАДУ при Президентові України

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення з позицій оцінки закладених у закони можливостей здійснення реформування та розвитку підприємств житлово-комунального господарства.

ВСТУП

Недоліки в організаційно-фінансовому механізмі розвитку житлово-комунального господарства (ЖКГ) призводять до значного відставання в оновленні та модернізації інфраструктури, що негативно впливає на якість, надійність та вартість послуг, викликаючи все більшу соціальну напругу в суспільстві.

Частка повністю амортизованих основних фондів ЖКГ у 1,5—2 рази вища, ніж в інших галузях. Так, повністю зношені або перебувають в аварійному стані майже 30% водопровідних і більше 25% каналізаційних мереж, 25% водопровідних очисних споруд, 20% насосних станцій. На підприємствах комунальної теплоенергетики п'ята частина котлів експлуатується понад 20 років, близько 30% теплових мереж і теплових пунктів перебувають в аварійному стані. Виникає необхідність залучення зовнішніх інвестицій на ринкових умовах. Тому потребують додаткового дослідження нормативно-правові проблеми ЖКГ.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проаналізувати стан житлово-комунального господарства, виявити недоліки організаційно-правового й фінансового характеру в управлінні житлово-комунальним господарством.

РЕЗУЛЬТАТ

Існуючі закони, що регулюють відносини в сфері житлово-комунального господарства можна поділити на дві групи: базові, такі як [5, 6, 14] та ті, що доповнюють базові й опосередковано регулюють відносини в ЖКГ [4, 7, 11, 12, 15] й ін.

Житлові відносини в Україні регулюються системою законодавчих актів, серед яких визначальним є Житловий Кодекс УРСР [3]. Кодекс було прийнято 30 червня 1983 року і протягом терміну дії затверджено 13 змін та доповнень до нього. Ідеологія Кодексу базується на житлових відносинах, в яких наймодавцем виступає держава, що вже не узгоджується з реаліями сьогодення. У кодексі не встановлено дого-

вірний характер відносин між власником та управителем житловим фондом чи окремим будинком, не відображена можливість здійснення управління житловим фондом недержавними організаціями. Встановлений Житловим Кодексом механізм фінансування витрат на експлуатацію та ремонт не забезпечується, оскільки витрати на капітальний ремонт не включені до плати за утримання будинків, а видатки з державного бюджету не забезпечують потреби в коштах на ремонт. Міститься у Житловому Кодексі й ряд інших застарілих положень.

Правові відносини, що складаються в будинках приватного житлового фонду, регулюються іншими законодавчими актами. Фінансові відносини при будівництві нового житла регулюються Законом України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю" [17]. Порядок утримання приватного житлового фонду регулюється Законами України "Про приватизацію державного житлового фонду" [14], "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" [11]. Разом з тим, відсутність у законі [14] конкретизації правового статусу власників неприватизованих квартир, що мають брати участь у витратах на утримання будинку, як і власники квартир приватизованих, призвела до "вибіркового" збереження порядку утримання житла, що існував до введення в дію Закону, і значного погіршення стану житлового фонду.

Великою проблемою залишається невизначеність акумуляції коштів на нове будівництво у процесі вибуття повністю зношених багатопверхових будинків.

Закон "Про житлово-комунальні послуги" [5] можна визначити як базовий рамкового типу закон у сфері житлово-комунальних господарств. До позитивних рис закону слід віднести більш чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального обслуговування населення порівняно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [9]. Проте залишаються питання щодо

прав і обов'язків власників квартир у багатоквартирних будинках.

Закон не регулює деякі питання детально, а тому використання його у повсякденній діяльності потребує застосування норм інших законодавчих актів, таких як Закони України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [8], "Про підтвердження відповідності" [13], "Про стандартизацію" [16], "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" [11], Декрет Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію та сертифікацію" [2] тощо.

Максимально враховані у законі "Про житлово-комунальні послуги" інтереси виробників послуг, оскільки не допускається встановлення тарифів нижче "економічно обґрунтованих", без відповідної компенсації із відповідних бюджетів. Гарантією належної оплати послуг є право щодо накладання стягнення на майно громадян, які відмовляються сплачувати вартість наданих послуг. Одним із засобів забезпечення виконання положень закону є також встановлення відповідальності за їх порушення. Даний Закон встановлює договірний характер відносин між всіма учасниками ринку житлово-комунальних послуг, отже відповідальність має визначатися договором. Крім того, на місцеві органи державної виконавчої влади та на органи місцевого самоврядування покладаються контрольні повноваження. Однак в Законі не встановлений чіткий механізм здійснення контролю, а також чітко не окреслені повноваження органів влади при виявленні порушень, не обумовлена можливість накладання відповідних санкцій.

Необхідність розробки Закону України "Про загальнодержавну програму реформування та розвитку ЖКГ на 2004—2010 роки" [6] та, власне, самої Програми була викликана відсутністю комплексного підходу до запровадження ринкових відносин у галузі житлово-комунального господарства, законодавчого забезпечення цього процесу, необхідних інституційних перетворень поряд із значною фінансовою нестабільністю.

Закон є основним програмним документом рамкового типу у сфері ЖКГ і визначає засади побудови нової моделі економічних відносин у галузі. Програма передбачає реформування і розвиток житлово-комунального господарства України. При цьому загальнодержавна Програма ініціює розробку Радою міністрів АРК, обласними і Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями регіональних Програм реформування та розвитку ЖКГ на 2004—2010 роки.

Основними завданнями Програми є спрямування житлово-комунальної галузі на підвищення ефективності і надійності її функціонування та стабільний розвиток для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах, у відповідності із визначеними нормативами й національними стандартами. Для досягнення поставлених цілей Програмою затверджено виконання таких стратегічних завдань, як дієве управління, ефективність й безбитковість функціонування підприємств ЖКГ, створення конкурентного середовища, технічне переоснащення жит-

лово-комунальної сфери.

Програмою передбачено контроль за її виконанням. Результати реформування житлово-комунальних підприємств та в цілому ЖКГ селищ, районів, міст, областей мають визначатися за допомогою системи індикаторів (показників), що характеризують ефективність його роботи.

Закон чітко визначає основні напрями реформи. Проте в ньому не окреслено питання ефективного управління плануванням та здійсненням Загальнодержавної програми з застосуванням сучасних високо ефективних методів, таких, наприклад, які є в методології проектного менеджменту. Це зауваження стосується і запропонованої методики виконання регіональних програм, конкретних заходів та пакетів проектів, що в рамках реформування та розвитку ЖКГ України.

Головним принципом формування всіх програм розвитку галузей є концентрація фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, а також координація діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (як власників комунальних підприємств та основних фондів ЖКГ), самих підприємств, на яких безпосередньо здійснюються основні перетворення, та громадських організацій. Структура загальнодержавної Програми, що розглядається, не передбачає, в якості складових частин, ні комплексу цільових проектів для досягнення очікуваних результатів; ні ресурсного забезпечення; ні розрахунку очікуваної ефективності; ні механізмів оперативного управління та контролю за ходом виконання програми. Все це має стати предметом розгляду стратегій підприємств, регіональних, міських, районних й селищних програм.

У наведених в загальнодержавній Програмі принципах не закладено подолання монополізму у сфері ЖКГ на державному і місцевому рівнях. Принцип досягнення ефективності функціонування підприємств галузі припускає перекидання непродуктивних витрат на населення, хоча для цього передусім слід максимально використати можливості вдосконалення управління на підприємствах. Крім цього, діюча система ціноутворення у житлово-комунальній сфері є непрозорою, не визначені напрями використання коштів і у яких масштабах у даний час вони витрачаються, присутня викривлена структура цін, структура собівартості включає послуги, які вже давно не надаються (окремі види поточного ремонту, оновлення систем опалювання тощо), амортизаційні відрахування не здійснюються. При аналізі напрямів "Технічне переоснащення житлово-комунального господарства" Програми варто зупинитися на відсутності тут якихось посилань на визначення пріоритетів та черговості впровадження заходів, що може сприяти розпорощенню бюджетних коштів.

Програмою не встановлюється конкретний механізм фінансового забезпечення виконання її заходів, а лише перераховуються можливі джерела фінансових ресурсів. Разом з тим, серед наведених джерел нема коштів, що можуть бути отримані підприємствами за рахунок зниження собівартості послуг завдяки виконанню проектів модернізації.

Закон України "Про затвердження

загальнодержавної Програми розвитку малих міст" [7], разом з іншими, наведеними нижче, доповнює базові закони ЖКГ і опосередковано регулює відносини також і у цій сфері. Серед основних напрямів названої Програми визначено питання розвитку житлово-комунального господарства малих міст, наведено основні проблеми у цій сфері.

Згідно з нормами оцінюваної Програми, державна підтримка забезпечується шляхом:

— проведення конкурсного відбору інвестиційних проектів будівництва та реконструкції об'єктів ЖКГ, що в будь-яких містах і населених пунктах потребує всебічного об'єднання, оцінки показників фінансово-економічної ефективності запропонованих проектів;

— впровадження сучасних технологій за рахунок коштів Державного бюджету;

— надання фінансової допомоги в реалізації місцевих програм розвитку ЖКГ і благоустрою.

Щодо двох останніх положень варто зауважити, що на сьогодні держава не в змозі забезпечити стовідсотково коштами виконання поставлених завдань. Разом з цим, є об'єктивна необхідність терміново почати і здійснити програми реформування підприємств ЖКГ і галузі в цілому. Слід активно використовувати всі доступні джерела надходження додаткових коштів, в тому числі й за рахунок оптимізації (в процесі здійснення проектів) використання державних коштів у межах міст, районів, областей, а також поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг. Останнє передбачає:

— залучення на конкурсних засадах підприємств усіх форм власності та суб'єктів підприємницької діяльності до обслуговування житлового фонду та при будинкової території, виконання робіт з благоустрою;

— корпоратизація та приватизація (передусім житлово-експлуатаційних) підприємств житлово-комунального комплексу відповідно до законодавства;

— забезпечення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення;

— запровадження різних організаційно-правових форм діяльності підприємств — надавачів послуг (комунальне підприємство засноване на власності територіальної громади, комунальне підприємство засноване на спільній власності кількох територіальних громад, спільне підприємство із змішаною формою власності, приватне підприємство тощо);

— щорічне складання та оприлюднення переліків об'єктів житлово-комунального господарства, що можуть бути корпоратизовані, акціоновані чи приватизовані відповідно до закону.

Результатом планування мають стати розклади виконання мультипроектів підприємств, що є складовими регіональних комплексних програм розвитку житлово-комунальної сфери, з врахуванням загальної регіональних заходів, що впливають на фінансове забезпечення виконання проектів на підприємствах, з чітким визначенням етапності й джерел фінансування, конкретизацією

відповідальних виконавців.

Концептуальна спрямованість закону "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" [11] зачіпає багатий верств населення, а його ліберальний потенціал важко прогнозується і може мати масштабні згубні наслідки. Роль держави мінімізується, незалежно від віку будинку та соціальної належності мешканців. Весь тягар утримання житла фактично явочним порядком перекладається на жителів, які "повинні" об'єднуватися із створенням юридичної особи, що у ринкових відносинах є необхідним, але в перехідний період потребує відповідних механізмів і виваженості у часі. У процесі реформування має бути диференційований підхід, до застосування закону, оскільки мешканці будинків залишаються, за певних умов, (наприклад, при неяснісному менеджменті) під загрозою банкрутства об'єднання і втрати за рішенням суду "власної" структури.

Основною метою Закону визначено надання власникам квартир права вибору способів організації експлуатації житлового будинку, із відповідним підвищенням їх особистої відповідальності за утримання будинку. У даний час у зазначеній сфері організації експлуатації житлових будинків існують три види структур із схожими функціями: житлово-експлуатаційні контори, органи самоорганізації і об'єднання співвласників. Причому житлово-експлуатаційні контори, що залишилися у спадок з часів Радянського Союзу із дещо трансформованими функціями, через прийняту в Україні соціальну політику у сфері оплати за житло та завищені обсяги витрат на утримання персоналу не мають необхідних ресурсів і коштів для утримання житлового фонду та розвитку інфраструктури. Разом з цим, запропоновані в законі об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, являють собою організаційну форму, утворення якої є досить громіздкою процедурою. Крім того, на неї покладаються всі складнощі діяльності юридичної особи, в першу чергу фінансово-господарська звітність, а також колективна відповідальність, що не має персоналізованого характеру, в результаті чого може погіршуватися стан управління власністю. Це свідчить про необхідність виваженого підходу до ОСББ, створення яких є доцільним лише у новозбудованих будинках, чи після здійснення в них капітального ремонту, а також про необхідність врахування при цьому рівня заможності мешканців.

Законом України "Про питну воду і питне водопостачання" [15] вперше здійснено регулювання відносин, що виникають у сфері питного водопостачання. Закон не врегулює, на жаль, порядок ціноутворення, а містить лише відсилку на норму. Тому при вирішенні цих питань у процесі розробки проектів реформування та розвитку підприємств слід керуватися нормами інших законів. Так, згідно до Закону України "Про місцеве самоврядування" [9], до компетенції виконкомів належить встановлення тарифів щодо оплати комунальних послуг, які надаються підприємствами комунальної власності, а також погодження цих питань з підприємствами не комунальної форми власності. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [10] відносить регулювання та

рифів на надання житлово-комунальних послуг до компетенції держадміністрації. Згідно положень Господарського Кодексу України [1] на продукцію природних монополістів встановлюються державні ціни. Там же зазначено, що законом може бути передбачено встановлення комунальних цін на продукцію, що виробляється підприємствами комунальної власності. В умовах відсутності відповідних положень, які б встановлювали порядок ціноутворення в Законі України "Про житлово-комунальні послуги" [5], ці відносини залишаються в житлово-комунальному господарстві не чітко врегульованими на законодавчому рівні.

Закон "Про питну воду і питне водопостачання" [15] закріплює положення, відповідно до якого тарифи на надання послуг водопостачання повинні повністю відшкодовувати експлуатаційні витрати, надає право підприємству питного водопостачання зупинити подачу води споживачу за систематичну несплату послуг, хоча було б аморальним безоглядно застосовувати цю норму стосовно незахищених категорій населення. Однак в ньому не визначено засад відносин між споживачем і підприємством централізованого водопостачання. Оскільки Закон не передбачає укладення договору підприємства безпосередньо із споживачем, виникає необхідність у врегулюванні порядку виконання їх взаємних прав та обов'язків через ЖЕК, служби єдиного замовника (СЄЗ) тощо.

При розробці інституційних заходів (проектів) реформування підприємств водопостачання та водовідведення закон надає право здійснення діяльності у сфері питного водопостачання (в тому числі централізованого питного водопостачання) підприємствам будь-якої форми власності, однак встановлює заборону приватизації мереж, споруд, устаткування централізованого питного водопостачання населених пунктів.

У Законі України "Про відходи" [4] визначено правові, організаційні та економічні засади здійснення діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, утилізацією та видаленням, знешкодженням і захороненням відходів, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України.

У діяльності житлово-комунальної сфери можна виділити три напрями, що пов'язані із поводженням з відходами: вивезення побутових відходів, благоустрій територій, повний цикл збирання та утилізації промислових відходів на підприємствах ЖКГ.

Щодо першого напрямку Закон встановлює обов'язок громадян вносити в установленому порядку плату за послуги, а також обов'язок підприємств укладати угоди з відповідними організаціями на збирання та утилізації використаних відходів та імпортованих пакувальних матеріалів і тари, в установленому порядку вносити плату за розміщення відходів.

Економічний механізм забезпечення утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення не відпрацьований повністю, оскільки передбачені ним подат-

кові та кредитні пільги не встановлені спеціальним законодавством. Не передбачено серед повноважень органів влади забезпечення фінансування підприємств, що впроваджують маловитратні технології, утилізують відходи.

Таким чином, хоча існуюча законодавча база й не в повній мірі задовольняє професійні потреби фахівців, що розв'язують завдання реформування та розвитку підприємств житлово-комунального господарства, в ній все ж розроблено правові засади здійснення такої реформи, що й були покладені в основу представленої на розгляд дослідження.

ВИСНОВКИ

Нормативно-правові акти у сфері житлово-комунального господарства (особливо акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) не відповідають директивам Європейського Союзу та Європейській хартії місцевого самоврядування, що, зокрема, не сприяє створенню привабливого інвестиційного клімату.

Існуюча законодавча база в галузі житлово-комунального господарства недостатньо задовольняє потреби розв'язання завдань реформування та розвитку, що виражається у відсутності належного законодавчого закріплення їх фінансового та управлінського забезпечення. Фактично залишається невизначеними механізми та процедури реформування і розвитку галузі.

Основними рисами моделі розвитку ЖКГ, яка пропонується державою, можна вважати: формування організації співвласників багатоквартирних будинків; впровадження конкурентних механізмів в управлінні та наданні житлово-комунальних послуг; корпоративізацію і приватизацію підприємств ЖКГ та впровадження договірних відносин між ними та органами місцевого самоврядування і виконавчої влади; стабільний розвиток підприємств ЖКГ, а також забезпечення прозорості функціонування і ціноутворення; модернізації інженерної інфраструктури, впровадження нових, в тому числі енергозберігаючих технологій.

Втім, аналіз показує, що першочерговими завданнями у галузі є розв'язання проблем модернізації та розвитку за допомогою впровадження комплексу інвестиційних проектів. Це має призупинити подальше старіння фондів і зростання вартості послуг, одночасно створивши стимули притоку інвестицій у швидкоокупні проекти.

Література:

1. Господарський кодекс України. Господарський процесуальний кодекс України: офіційні тексти / Міністерство юстиції України. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 304 с.
2. Декрет Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію та сертифікацію" від 10.05.1993 № 46—93. Документ 46—93, остання редакція від 13.10.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Житловий кодекс України, від 30.06.83 № 5464—Х. Документ 5464—10, остання редакція від 30.06.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України "Про відходи" від 05.03.1998 № 187/98—ВР. Документ

187/98—ВР, остання редакція від 12.01.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

5. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" від 24.06.04 № 1875—ІV. // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

6. Закон України "Про Загальнодержавну Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки" від 24 червня 2004 року № 1869—ІV // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

7. Закон України "Про затвердження Загальнодержавної Програми розвитку малих міст" від 04.03.2004 № 1580—ІV // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 01.06.2000 № 1775—ІІІ. Документ 1775—14, поточна редакція від 09.08.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

9. Закон України "Про місцеве самоврядування" від 21.05.1997 № 280/97—ВР. Документ 280/97—ВР, поточна редакція від 15.10.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

10. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.1999 № 586—XIV. Документ 586—14, остання редакція від 13.10.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

11. Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" від 29.11.01 № 2866—ІІІ // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

12. Закон України "Про органи самоорганізації населення" від 11.07.01 № 2625—ІІІ // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

13. Закон України "Про підтвердження відповідності" від 17.05.2001 № 2406—ІІІ. Документ 2406—14, остання редакція від 17.11.2004 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

14. Закон України "Про приватизацію державного житлового фонду" від 19.06.92 № 2482—XII. Документ 2482—12, остання редакція від 05.04.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

15. Закон України "Про питну воду і питне водопостачання" від 10.01.2002 № 2918—ІІІ. Документ 2918—14, остання редакція від 01.01.2005 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

16. Закон України "Про стандартизацію" від 17.05.2001 № 2408—ІІІ. Документ 2408—14, редакція від 17.05.2001 // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

17. Закон України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю" від 19.06.2003 № 978—ІV // База даних "Законодавство України". — Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 08.04.2009 р.