

## НЕГАТИВНІ ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА СУЧАСНИЙ СТАН ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

### THE NEGATIVE FACTORS AFFECTING THE COUNCIL STATE OF THE UKRAINIAN HOSPITAL AND THE ADMINISTRATIVE LEGAL MEASURES

Куц О.Є., к.ю.н.,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного,  
екологічного та трудового права

Полтавський юридичний інститут  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена визначенню тих негативних чинників, які впливають на сучасний стан житлово-комунального господарства України. Пропонується авторське бачення використання адміністративно-правових засобів для мінімізації цього негативного впливу. Оскільки житлово-комунальне господарство України є нащадком житлово-комунального господарства Радянського Союзу, до першої групи негативних чинників віднесено той підхід, який існував в ті часи: планово-збитковість цієї галузі, з фінансуванням за залишковим принципом, мінімальним рівнем кількості та якості житлово-комунальних послуг і незначними тарифами, що вчасно сплачувались населенням. Підтверджено конкретними аргументами, що така ситуація влаштувала всі сторони: державу, підприємства житлово-комунального господарства та споживачів, навіть більше, була частиною соціалістичного ладу та мала політичне підґрунтя. Тому на першому етапі зміни в житлово-комунальній сфері були спрямовані на подолання кризи в системі житлово-комунального господарства. Наголошено на тій значній роботі, яка проведена в останній період у галузі житлово-комунального господарства, як-от: демонополізація та розвиток конкуренції, покриття витрат підприємств житлово-комунального господарства та формування інституту співвласників житла, запровадження ефективних житлових субсидій. Наведено позитивні результати розпочатих реформ. Визначено окремі прояви кризового сучасного стану галузі житлово-комунального господарства за основними показниками, що характеризують діяльність галузі та стан обслуговування населення: зношеність основного фонду та, як наслідок, значні втрати під час надання житлово-комунальних послуг; недосконалість правового регулювання та неефективність системи державного управління галуззю. До другої групи віднесено чинники, через які погіршується ситуація в житлово-комунальному господарстві в останні роки. Визначено економічні (економічна криза, що триває, в Україні; неналежна розвиненість конкурентного середовища; відсутність економічних стимулів зниження витрат тощо), правові (недосконалість правова база; майже безправне й залежне становище споживачів), організаційні (неефективність системи управління), соціальні (надання численних пільг з оплати житлово-комунальних послуг споживачам без відповідного відшкодування збитків підприємствам житлово-комунального господарства), психологічні (опір змінам; страх невизначеності; відповідальність за помилку тощо) та інші чинники. Запропоновано на першому етапі реформування аналізованої галузі ухвалити державну програму розвитку збитків, яка б урахувала всі зазначені чинники.

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, державна політика, адміністративно-правові засоби, реформування, житло, житлово-комунальні послуги.

The article is devoted to identifying those negative factors that affect the current state of housing and communal services in Ukraine, and offers an author's vision of the use of administrative and legal means to minimize this negative impact. Since the utilities of Ukraine are the offspring of utilities of the RSP, the first group of negative factors identified the approach that existed at that time: planned and unprofitable industry, with residual funding, a minimum level and quality of housing and communal services and insignificant tariffs, paid by the population. It was confirmed by the concrete arguments that this situation satisfied all parties: the state, utilities and consumers, moreover it was part of the socialist system and had a political foundation. Therefore, at the first stage, changes in the housing and communal sector were initially aimed at overcoming the crisis in the housing and communal services system. The significant work that has been carried out in the recent period in the field of housing and communal services has been emphasized: demonopolization and development of competition, covering the costs of housing and utilities companies and establishing an institute of co-owners of housing, introduction of effective housing subsidies. The positive results of the initiated reforms are presented. Certain manifestations of the crisis of the current state of the housing and communal services industry have been determined according to the main indicators characterizing the activity of the industry and the state of servicing of the population: deterioration of the basic fund and, as a consequence, significant losses in the provision of housing and communal services; imperfection of legal regulation and inefficiency of the system of state administration of the industry. The second group included factors that have led to a worsening of the housing and communal services situation in recent years. Defined economic (ongoing economic crisis in Ukraine; inadequate development of the competitive environment; lack of economic incentives to reduce costs; etc.), legal (imperfect legal framework; almost illegally and dependent position of consumers), organizational (ineffective management system), social (providing numerous privileges for payment of housing and communal services to consumers without proper compensation to utilities for losses), psychological (resistance to change; fear of change; fear; uncertainty; responsibility for error; etc.) and other factors. At the first stage of reforming the analyzed industry, it is proposed to adopt a state program of housing and utilities development that would take into account all the above factors.

**Key words:** housing and communal services, public policy, administrative and legal means, reforming, dwelling, housing and communal services.

Сучасний стан житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) значною мірою зумовлений низкою чинників. По-перше, не досить виваженим підходом до створеної ще за часів існування Радянського Союзу бази ЖКГ; по-друге, негативними процесами, що відбувалися в державі на початку 90-х рр. і вплинули на ЖКГ.

Зазначимо, що Радянський Союз мав власну концепцію розбудови житлово-комунального сектора. Відомо, що за радянських часів житлово-комунальне господарство базувалося на державній власності, традиційно було планово-збитковим [1]. Це було зумовлено «турботою про трудящих», які були неспроможні з урахуванням сформо-

ваного державою рівня заробітної плати й інших доходів оплачувати економічно обґрунтовані ціни за споживання електроенергії, води, наданих комунальних послуг [2]. Тому в літературі тих часів наголошувалося як одне з найбільш вагомих досягнень – незначна плата за квартиру та комунальні послуги, яка залишалася незмінною впродовж майже 60 років і в середньому становила три відсотки від видатків сім'ї [3, с. 8].

Отже, ЖКГ ніколи не мало достатніх обсягів фінансування для відновлення основних фондів, упровадження передових технологій та підвищення якості послуг до рівня розвинутих держав. Саме тому галузь постійно від-

ставала від потреб часу: забезпечувала тільки мінімально необхідний рівень кількості і якості послуг, які надавались споживачам. Населення – основний споживач житлово-комунальних послуг – не висувало особливих претензій до їхньої якості та кількості, бо сплата послуг становила лише невелику частку їхньої вартості та не була обтяжливою для сімейного бюджету. На той час була певна узгодженість інтересів трьох сторін: держави, підприємств ЖКГ і споживачів. Держава, фінансуючи галузь за залишковим принципом, усе ж забезпечувала більш-менш стійке її функціонування. Підприємства ЖКГ надавали споживачам не дуже якісні, але все ж достатні для задоволення життєвих потреб послуги. Населення, з огляду на мінімальні тарифи за житлово-комунальні послуги, здійснювало їх оплату вчасно. Крім того, державне забезпечення житлом було невід’ємним елементом соціалістичного суспільного ладу. І така ситуація не тільки не змінювалась, а навпаки, усебічно підтримувалась державою, бо мала політичне підґрунтя. Відсутність ринку житла й житлово-комунальних послуг давала змогу державі тримати контроль у своїх руках. Існуючий адміністративний порядок надання громадянам житла та відповідних послуг щодо його утримання був ефективним засобом загального впливу на соціальні процеси в суспільстві [1]. Однак це зовсім не означає, що підприємства житлово-комунальної сфери не отримували коштів узагалі. Такі кошти перерозподілялися через суспільні фонди споживання й доводились до відповідних підприємств у централізованому порядку у вигляді матеріальних і фінансових ресурсів. Значна частина житлово-комунальних об’єктів перебували в управлінні промислових підприємств, що були вимушені відносити збитки від експлуатації цих об’єктів на результати своєї господарської діяльності [2].

Радикальні соціально-економічні зміни останнього часу безпосередньо торкнулись житлового й житлово-комунального секторів. Політичного сенсу тримати їх у сфері виключно державного впливу вже нема. В економічному плані давно зрозуміло, що тягар будівництва житла для населення й утримання житлово-комунального господарства має бути з держави знято.

Отже, зміни в житлово-комунальній сфері первісно були спрямовані на подолання кризи в системі житлово-комунального господарства [4, с. 23].

Не можна не сказати про те, що сьогодні проводиться дуже велика робота, спрямована на впорядкування відносин у сфері ЖКГ, пошук оптимальної структури та механізмів його функціонування. Так, ухвалені протягом останніх років закони України, укази Президента і постанови уряду України, спрямовані насамперед на перехід від планово-адміністративних методів управління до ринкової системи господарювання, дозволили продовжити реформування відносин у ЖКГ країни. Уже є й певні позитивні результати розпочатих реформ. Серед них можна виділити такі:

- створено матеріальну основу місцевого самоврядування – у комунальну власність передано більшу частину житлового фонду, об’єктів і підприємств, що забезпечують життєдіяльність населених пунктів;

- започатковано процеси демонополізації житлово-комунального господарства та створення конкурентного середовища на ринку послуг – органами місцевого самоврядування та місцевими держадміністраціями в цю сферу залучено понад 1 000 приватних підприємств і акціонерних товариств, створюються служби замовника житлово-комунальних послуг, запроваджується система конкурсного відбору підприємств для надання послуг з утримання житлового фонду;

- реалізується політика покриття витрат підприємств житлово-комунального господарства в основному коштом споживачів цих послуг – частка оплати житлово-комунальних послуг населенням із достатніми доходами зросла від 4% у 1991 р. до 80–100% їхньої собівартості [5];

- формується інститут власника житлових будинків – у власність громадян передано понад 6,46 млн квартир і одноквартирних будинків, що становить 92,2% державного житлового фонду [6], на січень 2019 р. утворено понад 33 тис. об’єднань співвласників багатоквартирних будинків [7];

- з 1995 р. запроваджено соціальний захист мало-забезпечених верств населення через програму житлових субсидій та їх монетизація із 2019 р.

Але стратегічні прорахунки, непослідовність дій, відсутність системних перетворень, що мали місце в попередні роки, не дозволили досягнути бажаних цілей у реформуванні житлово-комунального господарства.

Сьогодні проблема ЖКГ є актуальною для населення всієї держави, незалежно від соціального походження та рівня добробуту.

Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством України, зволікання з його реформуванням призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належних рівня та якості.

За експертними оцінками, у цій галузі зосереджена майже четверта частина основних фондів країни. Але дебіторська заборгованість підприємств галузі ЖКГ становила 10,1 млрд гривень, з них більше 7 млрд гривень – з оплати житлово-комунальних послуг населенням, кредиторська – 9,4 млрд. Щорічно зростають збитки підприємств ЖКГ [8].

Через кризові явища в економіці зменшилися обсяги виконаних робіт та наданих послуг, зокрема вдвічі – ремонту житлового фонду та перевезення пасажирів, у 5–7 разів – будівництва об’єктів комунального призначення. Кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту. Майже у 85% житлових будинків підвищена поверховість (10 поверхів і вище) система протипожежного захисту не працює або її технічне обслуговування не здійснюється. Як стверджують експерти, потребують заміни 82% рухомого складу міського електричного транспорту та понад 35% трамвайних колій, контактної та кабельної мереж, 70% автотранспорту у сфері благоустрою, приблизно 40% наосного обладнання та котлів, понад 20 тисяч ліфтів тощо. Площа природного та техногенного підтоплення міських територій становить приблизно 11%. Необхідно здійснити терміновий ремонт або реконструкцію 50% захисних споруд морського узбережжя. Не відповідають санітарним нормам 48% полігонів для твердих побутових відходів. З кожним роком погіршується якість житлово-комунальних послуг. Так, порушуються строки початку і закінчення опалювального сезону, послуги із централізованого тепlopостачання надаються з відхиленням від нормативних вимог. У низці міст узагалі відсутнє централізоване постачання гарячої води, в окремих регіонах гаряча вода подається лише в зимовий період. Більш як половина міст із населенням понад 100 тис. осіб забезпечуються питною водою не цілодобово, а за графіком. У деяких областях зафіксовано випадки невідповідності проб питної води вимогам державного стандарту за хімічними і бактеріологічними показниками. Незадовільний технічний стан водопровідних мереж призводить до вторинного забруднення питної води і загрози виникнення інфекційних захворювань. Зростають питомі витрати енергетичних ресурсів під час виробництва і надання житлово-комунальних послуг, які у 2–3 рази більші, ніж у країнах Європейського Союзу. Законодавство у сфері житлово-комунального господарства (особливо нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування) не повністю відповідає директивам Європейського Союзу та Європейській хартії місцевого самоврядування, що не сприяє створенню привабливого інвестиційного клімату.

Недосконалість системи соціального захисту населення у сфері житлово-комунального господарства, неякісне надання житлово-комунальних послуг, низький рівень поінформованості населення, неузгодженість норм законодавства і відсутність у ньому певних норм щодо регулювання взаємовідносин споживачів і виробників/виконавців житлово-комунальних послуг зумовлюють зростання незадоволення серед населення. Перелічені й інші чинники зумовлюють невідповідність рівня і якості житлово-комунальних послуг потребам споживачів, що посилює соціальне напруження, а також погіршує стан навколишнього природного середовища [8; 9; 10].

Крім того, за оцінкою влади, динаміка основних показників, що характеризують діяльність галузі та стан обслуговування населення, погіршується. Так, протяжність ветхих і аварійних водопровідних мереж щорічно збільшується та становить 34% їх загальної протяжності; середній рівень втрат води в мережах збільшився до 37%, частка котлів, строк експлуатації яких становить більш як 20 років, збільшилась до 25%, у ветхому й аварійному житлі проживають приблизно 175 тис. осіб, кількість застарілих і непрацюючих ліфтів у житлових будинках щороку збільшується на 3–4%. Результати аналізу сучасного незадоволеного стану об'єктів життєзабезпечення населених пунктів свідчать, що проблеми у сфері житлово-комунального господарства не тільки залишаються нерозв'язаними, а значно загострилися, особливо останніми роками. Це зумовлює необхідність проведення структурних реформ, які дадуть змогу створити нову економічну модель експлуатації та розвитку житлового фонду, забезпечити його надійне і високоякісне обслуговування з урахуванням інтересів споживачів [11].

На наш погляд, за останні роки ситуацію у ЖКГ значно погіршують такі причини:

- триваюча економічна криза в Україні. Економічні реформи, спрямовані на перехід до ринкових відносин, фактично залишили осторонь житлово-комунальне господарство, основні принципи господарювання якого не змінилися: розвиток його, як і раніше, залежить від величини місцевого бюджету і від участі в його функціонуванні підприємств і організацій, розташованих на відповідній території. Передача житлово-комунального господарства в комунальну власність призвела до скорочення централізованих капітальних вкладень у цю сферу;

- недосконала правова база. Значна кількість нормативно-правових актів, що діють у цій сфері, обумовлюють проблеми їх систематизації та застосування. Більшість із цих актів мають підзаконний характер, видаються різноманітними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, тому нерідко дублюють, а іноді й суперечать один одному;

- неефективність системи управління. Організаційні структури управління підприємствами ЖКГ не змінювались протягом 20 років і не відповідають сучасним вимогам. Основними недоліками даної структури є надмірна централізація, консервативність ієрархічних принципів побудови організацій, перевага вертикальних потоків інформації над горизонтальними; установча замкнутість; труднощі в міжгалузевих і міжорганізаційних взаємодіях;

- нерозвиненість конкурентного середовища і, як наслідок, високий ступінь зносу основних фондів, неефективна робота підприємств. Відсутність конкурентних засад і належного регулювання не стимулюють підприємства житлово-комунального господарства до впровадження ефективнішого обладнання для надання послуг, поліпшення організації виробництва і, отже, до зменшення розмірів складових частин собівартості послуг. Зазначені обставини створюють сприятливі передумови для зловживань із боку підприємств своїм монопольним становищем, перекадання ними всього тягара своїх витрат на плечі споживачів;

- великі затрати та відсутність економічних стимулів зниження витрат. За теперішнього порядку обліку і віднесення витрат підприємства, які надають послуги у сфері тепло-, водо- і газопостачання, мають можливість, зменшуючи їхній обсяг, формально дотримуватися встановлених рівнів тарифів і водночас збільшувати їх у прихованому вигляді. Це може бути зроблено, зокрема, таким шляхом: зниження кількості та якості послуг, що надаються, за обчислення тарифів за певними нормативними та наднормативними показниками; збільшення власних витрат завдяки включенню до собівартості витрат на позапланові ремонти. Тобто в випадках, коли з метою регулювання запроваджується граничний рівень рентабельності, суб'єкти господарювання, що діють на зазначених ринках, істотно завищують витрати. Коли ж державне регулювання здійснюється шляхом встановлення фіксованих тарифів, монопольні утворення, які діють на ринках послуг, що надаються населенню, різко погіршують їхню якість і через відсутність засобів обліку отримують плату за послуги, надані начебто в повному обсязі [12, с. 6];

- підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги відбувається в умовах низької якості послуг, зниження платоспроможності населення і, як наслідок, зростання заробочої плати споживачів;

- надання численних пільг з оплати житлово-комунальних послуг споживачам без відповідного відшкодування підприємствам ЖКГ збитків із бюджету. Натепер законодавець передбачив більше двадцяти п'яти категорій осіб, яким надаються житлові субсидії на оплату електроенергії, природного газу, послуг із тепло-, водо-постачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття і рідких нечистот, компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян, послуг зв'язку й інших передбачених законодавством послуг. Серед них такі категорії громадян, як ветерани війни і праці, особи, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдови (вдівці) та батьки померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдови (вдівці) та батьки померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертви нацистських переслідувань; ветерани військової служби; ветерани органів внутрішніх справ; ветерани державної пожежної охорони; громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, діти війни й інші [13];

- постійне зростання цін на енергоносії і матеріальні ресурси, які становлять велику частину собівартості послуг. Питома вага житлово-комунального сектора у ВВП держави становить усього 5–6%, проте тут щорічно споживається 20% усіх необхідних Україні паливно-енергетичних ресурсів і електроенергії та 30% теплової енергії. За обсягами енергоспоживання ЖКГ посідає третє місце після енергетики та чорної металургії [14];

- крайній недостаток фінансування з бюджету капітального ремонту житлового фонду і капіталоукладень на модернізацію і відновлення комунальних об'єктів, благоустрій міст і населених пунктів;

- майже безправне й залежне становище споживачів житлово-комунальних послуг. Так, аналізуючи Закон України «Про житлово-комунальні послуги» у частині прав споживача, ми не бачимо механізму реального впливу на виробників і виконавців житлово-комунальних послуг [15]. Проте один з основних обов'язків споживача, закріплений цим Законом, – обов'язок укласти договір на надання житлово-комунальних послуг, підготовлений виконавцем на основі типового договору;

- соціально-психологічний фактор – опір змінам, які можуть спричинити такі наслідки, як зміна статусу, страх

невизначеності, відповідальність за помилку й інші. Особливо ця тенденція спостерігається у вищих ланках керівництва, де протягом останніх 10–15 років управлінські кадри майже не змінювались.

Уважаємо, що вихід із проблемної ситуації аналізованої галузі пов'язаний із вирішенням усіх вищезазначених проблем. Вони дуже різноманітні: психологічні, еконо-

мічні, правові, соціальні, тому необхідно усвідомлювати, що процес виходу галузі із кризи досить проблематичний і тривалий. Уважаємо, що на першому етапі необхідне розроблення державної програми розвитку ЖКГ, яка б урахувала всі зазначені чинники, адже без єдиної державної політики в цій важливій галузі подальший її розвиток є дуже проблематичним.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Жилінкова І.В. Формування ринкових відносин у житлово-комунальній сфері: порівняльний аспект. *Проблеми законності*. 2003. № 60. С. 100–107.
2. Устименко В.А. Некоторые правовые аспекты реформирования жилищного хозяйства городов. *Экономика и право*. 2003. № 2. С. 90–94.
3. Конституционное право на жилище / Г.И. Давиденко и др. ; отв. ред. П.А. Чеберяк. Киев : Политиздат Украины, 1986. 365 с.
4. Симмионов Ю.Ф., Дрозд Н.И. Жилищно-коммунальное хозяйство : справочник. Москва : ИКЦ «МарТ», 2004. 272 с.
5. Білянський О.М. Концепція та основні складові загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр. *Коммунальное хозяйство городов*. 2003. № 52. С. 170–178.
6. Міністерство з питань житлово-комунального господарства: URL: <https://minjkg.gov.ua>.
7. За 4 роки кількість ОСББ зросла у 2,5 рази, до 33 тисяч. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/za-4-roki-kilkist-osbb-zroslo-u-2-5-razi-do-33-tisyach-zubko/> (дата звернення: 30.11.2019).
8. Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр.» : Закон України від 11 червня 2009 р. № 1511–VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 47–48. Ст. 720.
9. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр. : Закон України / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 46. Ст. 512.
10. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 р. № 150. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 1998. № 6. С. 86.
11. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2008–2012 рр. : проект закону України від 19 серпня 2008 р. № 3063. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 30.11.2019).
12. Лега Ю.Г., Качала Т.М., Чечетова Н.Ф. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки. Черкаси : ЧДТУ, 2003. 219 с.
13. Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2002 р. № 256. *Офіційний вісник України*. 2002. № 10. Ст. 482.
14. Амитан В.Н., Потапова Н.Н. Формирование эффективного организационно-экономического механизма ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины. *Экономика та право*. 2002. № 2 (3). С. 5–15.
15. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2189–VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 1. Ст. 1.