

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

STATE POLICY IN THE SPHERE OF HOUSING AND MUNICIPAL SERVICES

Куц О.Є.,
к.ю.н., доцент кафедри
кримінального та адміністративного права і процесу
Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті детально аналізуються такі поняття, як «політика», «державна політика» та «правова політика», розглядається сутність державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Наводиться авторське визначення останнього поняття, аналізуються основні нормативно-правові акти, в яких виражається державна політика у сфері житлово-комунального господарства, та надаються конкретні пропозиції щодо правового регулювання державної політики в аналізованій сфері.

Ключові слова: політика, державна політика, правова політика, житлово-комунальне господарство.

В статье подробно анализируются такие понятия, как «политика», «государственная политика» и «правовая политика», рассматривается сущность государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Предлагается авторское определение последнего понятия, анализируются основные нормативно-правовые акты, в которых выражается государственная политика в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и даются конкретные предложения по правовому регулированию государственной политики в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: политика, государственная политика, правовая политика, жилищно-коммунальное хозяйство.

The article analyzes in detail the concepts such as "politics", "state policy" and "legal policy" that relate to each other, respectively, as general, special and individual. Based on this analysis, the essence of state policy in the sphere of housing and communal services is considered. The author's definition of the latter concept is given as an integral part of the domestic policy of the state, which is determined by specific goals and is based on certain principles, defines the content of the state and its competent bodies in the sphere of housing and communal services, has a clear legal form and needs an appropriate economic, scientific-technical and legal support.

The author concludes that the clear legal formulation of the state policy implies the existence of the relevant normative legal acts. Based on this, the main regulatory acts, which express the state policy in the sphere of housing and communal services, are investigated: the Constitution of Ukraine and a number of state programs and provide concrete proposals on the legal regulation of state policy in the analyzed area. Thus, it is stated that the main problem of legal regulation of state policy in the sphere of housing and communal services of Ukraine is that after the expiration of the last program in 2014, the housing and communal services of our state actually function without a single integrated development strategy that is inadmissible from the point of view to the extremely large social significance of this industry. Therefore, it is extremely important to adopt a comprehensive program for the development of housing and communal services in Ukraine with the establishment of specific timeframes for its implementation, the bodies responsible for such implementation and, most importantly, in our opinion – with the establishment of liability for failure to comply with the envisaged measures within the timeframe, as enshrined in the Law of Ukraine "On Commercial Accounting of Thermal Energy and Water Supply".

Key words: politics, state policy, legal policy, housing and communal services.

Житлово-комунальне господарство є однією з найбільш важливих соціальних галузей, котру складає широка мережа підприємств, установ та організацій, діяльність яких спрямована на виконання виробничих і невиробничих функцій, пов'язаних із належним рівнем життєдіяльності людей, шляхом забезпечення населення адміністративно-територіальних одиниць необхідними ресурсами та надання широкого спектра послуг щодо належного утримання житла, рівня благоустрою населених пунктів та розвитку відповідної інфраструктури.

Проте стан, у якому опинилося ЖКГ України, наразі не задовольняє інтересів жодної зі сторін. Споживачів – тому, що якість послуг вкрай низька, а тарифи на них стрімко зростають; підприємства ЖКГ – кризовий фінансовий стан загрожує зупиненням виробничого процесу; власника майна – територіальну громаду, – бо не отримує належної віддачі від його використання (обсягів реалізації у вартісному та натуральних вимірниках, надходжень до бюджету та ін.) [1]. Тому в необхідності реформування житлово-комунального господарства на сьогоднішній день сумнівів не виникає у жодної зі сторін цих відносин.

У подоланні становища, що склалося, важливу роль відіграє ставлення держави до ситуації. Навіть за наявності досить розгалуженої та чітко функціонуючої системи житлово-комунального господарства, реалізації прав громадян у цій сфері динаміка розвитку цієї важливої галузі народного господарства прямо пов'язана з існуванням відповідної державної політики, тобто науково обґрунтованих підходів щодо її функціонування.

Загальновідомо, що головною функцією сучасної правової держави є охорона інтересів людини, захист її прав і свобод, забезпечення належних умов життя. Інші функції держави в тій або іншій мірі підпорядковані її здійсненню. Серед них можна виділити: по-перше, створення демократичних умов для визначення і координації інтересів різних соціальних груп суспільства; по-друге, створення умов для розвитку виробництва; по-третьє, сприяння розвитку освіти, науки, культури; по-четверте, охорону навколишнього природного середовища; по-п'яте, захист державного конституційного ладу, по-шосте, забезпечення законності й правопорядку. Такий підхід дає змогу говорити про державну політику в різних сферах суспільного життя, наприклад про економічну, соціальну, культурну, екологічну, правову політику держави. Самостійного значення, на наш погляд, набуває й категорія політики держави в сфері ЖКГ. Таким чином, політика держави знаходить своє вираження в спрямованості регулювання різних суспільних відносин, що складаються в реальному житті суспільства [2, с. 31].

Вочевидь, можна говорити про пов'язаність понять «політика», «політика держави», «правова політика» та «політика в сфері житлово-комунального господарства», які співвідносяться між собою, відповідно, як загальне, особливе та одиничне.

Як відомо, політика (від грец. *politika* – державні й суспільні справи) – організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальни-

ми групами задля здійснення власних запитів і потреб [3, с. 258].

Поняття «державна політика» визначається в літературі по-різному. Так, М. Браун характеризує її як процес регулювання життя суспільства через використання примусу, котрий певним чином упорядковує людську поведінку [4, с. 15]. Характерно, що вітчизняні вчені-неправознавці визначають державну політику як політичну діяльність держави та її органів, без якої неможливі задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства, їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного та громадського порядку, досягнення згоди і політичного інтегрованості суспільства [5]. Інші дослідники роблять акцент на сутнісному аспекті реалізації державної політики, а саме: на тому, що вона завжди формується як процес вирішення певних суспільних і державних проблем. Так, наприклад, Л. Пал характеризує державну політику як дії державних органів (уряду) з метою вирішення певних суспільних проблем [6, с. 36–37]. Схоже поняття державної політики знаходимо у праці В. Романова, О. Рудика і Т. Брус, що визначають останню як відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства. У даному разі поняття «уряд» використовується в узагальненому сенсі, тобто йдеться про діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [7, с. 31–32]. В. Тертичка пропонує власну узагальнюючу дефініцію: державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність або бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо або опосередковано щодо певної проблеми чи сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства. І на підтвердження оптимальності такого трактування державної політики виділяє кілька характерних її рис, зокрема цілеспрямовану, а не випадкову дію чи бездіяльність; державна політика включає не окремі абстрактні рішення, а конкретні напрями чи моделі дій урядовців; крім владних структур, використовуються для її впровадження і приватні організації чи особи; заснована на законі, є легітимною та ін. [8]. І нарешті, останній методологічний підхід стосовно аналізу державної політики серед тих, які, гадаємо, варто тут назвати, запропонував А. Дегтярьов. Цей підхід пов'язаний із визначенням її як процесу розроблення стратегічного курсу суспільства, основних напрямів розвитку державної влади, а також способів реалізації її цілей та завдань. Специфічною властивістю такого підходу є те, що державна політика постає як складний процес, в якому виділяються три аспекти: формування державної політики, прийняття стратегічних і оперативно-тактичних державно-політичних рішень та реалізація державної політики. Характерною особливістю цієї методології інтерпретації державної політики є своєрідне «розширення» кола її суб'єктів. Тобто, крім традиційних дій органів державної влади, поняття державної політики включає в себе ще й діяльність громадянського суспільства [9, с. 165–166].

Говорячи про реалізацію політики, необхідно зазначити, що в силу свого функціонального характеру політика як особлива форма існування виступає як певного роду діяльність. У сучасній науці прийнято виділяти дві форми існування політики: теоретичну (ідеальну) та практичну (матеріальну).

У теоретичній формі свого існування, яка відповідає філософській категорії ідеального, політика пов'язана з людською свідомістю як носієм цієї ідеальної форми політики і виражається у формі розумової діяльності. Теоретична політична діяльність включає формування політичної свідомості, менталі-тету, певних політичних установок, концепцій, програм тощо. Головними функці-

ями в даному випадку є пізнавальна, прогностична і ціннісно-орієнтовна.

Практична (матеріальна) форма політики по суті може бути охарактеризована як матеріалізація ідеальної форми, її зовнішній прояв у матеріальному світі, вона є тим, за допомогою чого зміст політики може бути донесений до конкретних її об'єктів. Матеріальну форму політики складає політична практика, організаційно-контрольна діяльність, управління та регулювання. Головними функціями такої форми політичної діяльності є вироблення і реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави. На рівні державної політики це виражається в діяльності всієї системи інститутів публічної влади і конкретних продуктах даної діяльності (наприклад, ухвалення конкретних політичних рішень, вибори, міжнародні переговори тощо).

Обидві форми існування політики об'єктивуються в процесі реалізації конкретних політичних рішень і вже в такій формі сприймаються суспільством.

Неоднозначні у літературі і визначення правової політики. Так, О.Ю. Рибаків, досліджуючи феномен правової політики, виділяє цілу низку її компонентів. Серед них він зосереджує увагу на структурі, змісті, формі, видах правової політики. Так, структура припускає наявність суб'єкта, об'єкта, характеру певного виду діяльності, певні цілі та засоби її реалізації. Вчені розкривають зміст правової політики, стверджуючи, що це форма цілеспрямованої практичної активності деяких суб'єктів, це діяльність, що пов'язана з правом, це стратегічно осмислена діяльність та інше, причому основним суб'єктом правової політики виступає держава в особі її органів влади. До суб'єктів правової політики належать також органи місцевого самоврядування, безпосередньо громадяни, які згідно з Конституцією є носіями суверенітету та єдиним джерелом влади, різноманітні об'єднання та організації громадян, інші суб'єкти локального правотворення. Форма правової політики – це сукупність об'єктивно виражених, взаємопов'язаних, але формально розділених відносин, які регулюються на основі права за допомогою політичних засобів, прийомів для досягнення конкретних цілей формування та розвитку правової, соціальної, демократичної держави, правління права та верховенства закону. Вчений виділяє основні форми реалізації правової політики: 1) правозахисну; 2) правотворчу; 3) правозастосовчу; 4) наглядово-контрольну; 5) правове забезпечення функціонування держави, її органів; 6) організацію діяльності правоохоронних органів; 7) підготовку дипломованих юристів у навчальних закладах; 8) організацію наукової діяльності; 9) доктринальну; 10) правову просвіту. Види правової політики засновані на галузях права і покликані сприяти виявленню, синтезуванню та використанню гуманістичних компонентів галузей права. Види правової політики є засобами досягнення цілей із захисту прав та свобод особи. До видів правової політики дослідник відносить: конституційно-правову, кримінально-правову, цивільно-правову, адміністративно-правову. Підсумовуючи, О.Ю. Рибаків визначає правову політику в двох значеннях. У вузькому правова політика – це діяльність у сфері права та за допомогою права, що направлена на підвищення ефективності захисту прав та свобод особи. У широкому значенні – це діяльність перш за все державних та муніципальних органів, а також громадських об'єднань, громадян, що включає систему засобів, цілей, які забезпечують створення, підтримку та розвиток умов для захисту прав та свобод особи [10, с. 26, 49, 52–53, 75].

Проте, на наш погляд, таке визначення правової політики не є достатньо універсальним, оскільки торкається тільки прав і свобод особи та не охоплює інші важливі сфери суспільного буття.

Подібним чином у вузькому та широкому розумінні розкрито поняття правової політики і в юридичній енциклопедії. Так, правова політика у широкому розумінні – це

політика держави, заснована на праві; у вузькому – державна політика в правовій сфері суспільного життя. Її метою в Україні є побудова громадянського суспільства і правової держави. Правова політика – особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легітиматії, закріплення і здійснення політичного курсу країни, реформування різних галузей суспільного життя. Ця політика має державно-владний характер і спрямована на створення ефективно діючого механізму правового регулювання суспільних відносин, найбільш повне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення дисципліни, законності й правопорядку, формування правової свідомості та правової культури населення тощо [11, с. 38].

Досліджуючи правову політику, А.В. Малько акцентує увагу на ряді важливих моментів і дає досить універсальне її визначення. Окрім структури, форм, видів правової політики, він формулює її мету, завдання та засоби. Правову політику він визначає як науково обгрунтовану, послідовну й системну діяльність відповідних структур (насамперед державних і муніципальних органів) щодо створення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини й громадянина, зміцнення дисципліни, законності й правопорядку, формування правової державності, високого рівня правової культури й правового життя суспільства й особи. Активна правова політика покликана: поперше, здійснювати кон'юнктуру модернізації правової системи шляхом вирішення її найбільш гострих поточних проблем (тактика) і, по-друге, визначати довгострокові орієнтири правового розвитку країни, її правового прогресу (стратегія) [12, с. 9–10].

Характеризуючи державну політику в сфері житлово-комунального господарства, необхідно також звернути увагу на те, що такого роду політика має комплексний характер і повинна не тільки враховувати певні соціальні аспекти, а й відповідати економічним реаліям та враховувати сучасні досягнення в науково-технічній сфері. Відповідно, ця політика повинна мати належне правове підґрунтя.

Зазначене вище дає можливість наступним чином сформулювати поняття державної політики в сфері житлово-комунального господарства. Це невід'ємна складова внутрішньої політики держави, що обумовлена конкретними цілями і ґрунтується на певних принципах, визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері житлово-комунального господарства, має чітке правове оформлення і потребує відповідного економічного, науково-технічного та правового забезпечення.

У свою чергу, чітке правове оформлення передбачає існування відповідних нормативно-правових актів. І оскільки до повноважень Верховної Ради України згідно з п. 5 статті 85 Конституції України належить визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики [13], засади державної політики у сфері житлово-комунального господарства повинні визначатися саме органом законодавчої влади і бажано на рівні акту вищої юридичної сили – закону.

Особливістю державної політики в період існування СРСР було закріплення попередніми радянськими конституціями монополії державного та громадського житлового фонду, яка була створена за роки соціалізму [14].

Діюча Конституція України відзеркалює зміну епох у задоволенні житлових потреб, перехід до нової системи, що складається з таких конституційних основ, як відмова від монополії держави на власність і економічну діяльність, закріплення різних форм власності та їх рівноправності, приватної власності на житло та землю.

Конституція України 1996 року закріплює низку прав громадян, що не є однорідними і мають досить тісний зв'язок із забезпеченням прав громадян у сфері ЖКГ. Деякі з них виникають із моменту народження людини та є невід'ємними від особи, діють незалежно від її національ-

ності, статі, соціального походження тощо. Перш за все мова йде про особисті права і свободи людини.

Ці права можуть виникати безпосередньо з майнових житлових прав (наприклад, права, пов'язані з недоторканністю житла). Але в більшості своїй первинними є особисті житлові права. Наявність майнових житлових прав свідчить про можливість здійснення особистих житлових прав.

Особисті житлові права закріплюються в конституційних нормах щодо: права на житло (ст. 47); вільного вибору місця проживання (ст. 33); оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55); достатнього життєвого рівня для себе і своєї сім'ї, що включає і право на житло (ст. 48).

Стаття 48 Конституції України однією зі складових елементів конституційного права громадянина на достатній життєвий рівень визначає наявність у особи житла. При цьому держава не акцентує ні на якості такого житла, ні на інших аспектах житлової проблеми. З огляду на це особливо важливе місце тут посідає комунальне господарство, яке має своїм призначенням забезпечення належного рівня комфортності житлового фонду, зокрема шляхом надання відповідних послуг.

Виходячи зі ст. 47 Конституції України, складовими права на житло є забезпечення державою умов щодо можливості кожного громадянина мати житло та гарантування непорушності права користування житлом.

Окреме місце у закріпленні державної політики займають загальнодержавні концепції та програми розвитку та функціонування ЖКГ. Це обумовлюється тим, що вони передбачають загальне бачення державою перспектив розвитку галузі ЖКГ на відповідний період. Крім того, з ними безпосередньо пов'язане прийняття відповідних нормативно-правових актів у сфері ЖКГ.

Так, вперше політика України в сфері житлового та житлово-комунального господарства набула свого правового вираження у Постанові Верховної Ради України «Про концепцію державної житлової політики» [15] та у Постанові Кабінету Міністрів України «Про концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні» [16].

Надалі одним із найважливіших компонентів правової політики сучасної України в сфері житлово-комунального господарства було поступове прийняття трьох основних програм функціонування та розвитку цієї галузі постановами Кабінету Міністрів України: 1999 р. «Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999-2001 роки» [17]; 2002 р. «Про схвалення програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки та на період до 2010 року» [18]; Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» [19]. До того ж, 11 червня 2009 р. зазначений закон отримав нову редакцію з назвою «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки». Таким чином, через те, що не досягнули необхідних результатів упродовж 2004-2010 років, із певними доповненнями до тексту дію програми було продовжено до 2014 року.

Варто зазначити, що паралельно з цими комплексними програмами розвитку галузі ЖКГ функціонували і більш вузькоспеціалізовані, які закріплювали державну політику в розглядуваній галузі за окремими напрямками. Наприклад, наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства 10.11.2009 № 352 «Про затвердження Галузевої програми енергоефективності та енергозбереження у житлово-комунальному господарстві на 2010-2014 рр.» [20].

Проте основною проблемою в цьому аспекті є те, що після закінчення строку дії останньої програми (а це май-

же три роки) житлово-комунальне господарство нашої держави фактично функціонує без єдиної комплексної стратегії розвитку, що є неприпустимим з огляду на надзвичайно велике соціальне значення даної галузі.

Безумовно, і на сьогодні наявні чинні нормативно-правові акти, які закріплюють державну політику в сфері ЖКГ за окремими напрямками. Це, наприклад, Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», який визначає надзвичайно важливі засади забезпечення комерційного обліку послуг із постачання теплової енергії, постачання гарячої води,

централізованого водопостачання та забезпечення відповідною обліковою інформацією споживачів таких послуг [21]. Але надзвичайно важливим є прийняття комплексної програми розвитку житлово-комунального господарства України з встановленням конкретних строків її виконання, органів, відповідальних за таке виконання, і, на наш погляд, найголовніше, – зі встановленням відповідальності за невиконання передбачених заходів у відведений строк, як це закріплює Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання».

ЛІТЕРАТУРА

1. Юр'єва Т.П. Проблеми житлово-комунального господарства та напрямки їх вирішення / Т.П. Юр'єва // Регіональна економіка. – 2003. – № 1 (27). – С. 96–101.
2. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підручник для вищих навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
3. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів]. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.
4. Браун М.П. Посібник з аналізу державної політики / М.П. Браун. – К., 2000. – 243 с.
5. Ребкало В. Концептуальні засади державної стратегії України / В. Ребкало, В. Шахов // Україна: поступ у XXI століття. – К., 2000. – С. 6.
6. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал. – К. : Основи, 1999. – С. 422.
7. Романов В.Є. Вступ до аналізу державної політики : [навч. посібник] / В.Є. Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус. – К. : Основи, 2001. – 238 с.
8. Тертичка В. Методологічні засади аналізу державної політики / В. Тертичка // Збірник наук. праць Укр. академії держ. управління. – Вип. 2. – К., 2002. – С. 38–48.
9. Дегтярев А.А. Основы политической теории : [учеб. пособие] / А.А. Дегтярев; Ин-т «Открытое о-во». – М. : Высш. шк., 1998. – 239 с.
10. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности / О.Ю. Рыбаков. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 352 с.
11. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.
12. Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика / А.В. Малько. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 233 с.
13. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Абрамов А.И. Конституция РФ, Статья 40 // Правовой центр ИВВ МВД РФ. – М., 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nashyprava.ru/Biblio/KRF93/krf040.php>.
15. Про концепцію державної житлової політики: Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1995. – № 27. – Ст. 200.
16. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 р. № 150 // Бюл. зак-ва і юрид. практики України. – 1998. – № 6. – Ст. 86.
17. Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999-2001 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 р. №113 // Бюл. зак-ва і юрид. практики України. – 2001. – № 1. – Ст. 322.
18. Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки та на період до 2010 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 № 139 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 977.
19. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 2004. – № 46. – Ст. 512.
20. Про затвердження галузевої програми енергоефективності та енергозбереження у житлово-комунальному господарстві на 2010–2014 рр.: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства 10.11.2009 № 352 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN51251.html.
21. Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання: Закон України від 22.06.2017 № 2119-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 34. – Ст. 370.