

ОСНОВНІ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ НА МІСЦЯХ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В ОКРЕМИХ МІСТАХ УКРАЇНИ

BASIC MODELS OF HOUSING AND COMMUNITY SERVICES IN REGIONS AND THEIR IMPLEMENTATION IN CERTAIN CITIES OF UKRAINE

Куш О.Є.,

кандидат юридичних наук, доцент

Полтавського юридичного інституту

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті аналізується досвід окремих пострадянських країн у побудові системи управління житлово-комунальним господарством. Виділяється чотири основні моделі та аргументується оптимальність однієї з них. Розглядається досвід міста Харкова з впровадження такої схеми та наводяться пропозиції щодо її оптимізації для можливості використання в інших містах України.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, Жилкомсервіс, управління, реформування, Харків, комунальне підприємство.

В статье анализируется опыт отдельных постсоветских стран в построении системы управления жилищно-коммунальным хозяйством. Выделяется четыре основных модели и аргументируется оптимальность одной из них. Рассматривается опыт города Харькова по внедрению такой схемы и даются предложения по ее оптимизации для возможности использования в других городах Украины.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, Жилкомсервис, управление, реформирование, Харьков, коммунальное предприятие.

The article analyzes experience of some post-Soviet countries in building a management system of housing and communal services. Allocated four basic models and argued optimal one of them. We consider experience of city of Kharkov in implementation of such a scheme and provides suggestions for optimizing capabilities for use in other cities of Ukraine.

Key words: housing and communal services, zhylykomservis, management, reform, Kharkiv, utilities.

Актуальність теми. Однією зі складових ефективності державного управління є побудова оптимальної організаційної системи, де під оптимальністю розуміється: здатність протистояти руйнуючим систему тенденціям; можливість адаптуватися до умов, що змінюються; дотримання принципу керованості органів регулювання; усунення дублювання функцій органів місцевого самоврядування; спрощення кількості регулюючих ланок виконавчих органів самоврядування; створення належної мотивації для кадрового складу регулюючих органів [1]. У повній мірі ця складова має бути присутня й у державному регулюванні житлово-комунального господарства.

Сьогодні Україна перебуває на нелегкому етапі розвитку: завершується перехід від економіки із централізованим плануванням до ринкової, заснованої на конкуренції. Тому встановлення ступеня втручання держави в таку економіку є особливо актуальним питанням на цьому етапі державотворення. Не в останню чергу ці питання торкаються й такої важливої соціальної галузі, як житлово-комунальне господарство.

Виклад основного матеріалу. Специфічною рисою житлово-комунального господарства є багатоваріантність структурної побудови систем управління ЖКГ у різних містах України.

Науково-методичні напрацювання в теорії управління соціально-економічним розвитком дозволяють

безпосередньо взятися за практичну розробку удосконалення структури управління житлово-комунальним господарством, яке визначає і забезпечує життєдіяльність міст України. Так, останніми роками здійснюються досить активні пошуки в напрямку оптимізації управлінської діяльності в сфері житлово-комунального господарства, зокрема має місце тенденція щодо впровадженнь нововведень на місцевому рівні управління зазначеною сферою.

Показовим у цьому сенсі є досвід управління житлово-комунальним господарством на місцях в окремих пострадянських країнах. Так, враховуючи практику функціонування цих систем управління, можна виділити такі найбільш типові варіанти:

1. Функції власника житлового фонду виконує адміністрація муніципального утворення, функції управляючої організації та обслуговування поєднує організація, на балансі якої знаходиться муніципальний житловий фонд – житлові трести. Житлові трести наймають підрядні організації, які надають ресурси та виконують спеціальні види робіт (житлові підприємства).

2. Функції власника житлового фонду та функції управляючої організації поєднані, їх виконує структурний підрозділ адміністрації муніципального утворення або вповноважена організація. Житлово-комунальні послуги надаються житловими трестами, які укладають договори з постачання ресурсів із ресурсопостачальними підприємствами. Як пра-

вило, зі сторони адміністрації ці функції виконують управління чи департаменти житлово-комунального господарства. При цьому кошти споживачів надходять не житловим трестам, на балансі яких знаходиться житловий фонд, а адміністрації міста, яка розпоряджається цими коштами.

3. Функції власника житлового фонду та функції управляючої організації поєднані, їх виконують господарюючі суб'єкти у формі муніципальних унітарних підприємств чи муніципальних установ. Управляюча організація укладає договори з технічного обслуговування та утримання житлового фонду з підрядними житловими організаціями, а з надання ресурсів – з ресурсопостачальними підприємствами.

4. Функції власника, управління та обслуговування розділені та виконуються різними суб'єктами. Функції власника виконуються адміністрацією муніципального утворення; функції управління – управляючою житловою організацією; функції постачання ресурсів та обслуговування – підрядні житлово-експлуатаційні організації та ресурсопостачальні підприємства [2, с. 57–60].

Саме остання схема управління житлово-комунальним господарством, на наш погляд, вбачається оптимальною, дозволяє мінімізувати витрати на утримання житла, забезпечити необхідну якість такого утримання та надання житлово-комунальних послуг. Крім іншого, така схема управління стимулює до розвитку конкуренції в усіх підгалузях житлово-комунального господарства; створення ефективно системи тарифного регулювання; формування реальних договірних відносин в ЖКГ; підвищення привабливості об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та інше.

Характерним прикладом упровадження зазначеної схеми управління житлово-комунальним господарством на місцях є досвід реформування управління житлово-комунальним господарством міста Харкова. Не випадково саме харківський досвід реформування ЖКГ був у центрі уваги багатьох досліджень. Значною мірою ця реформа виражається у намаганнях створення великих організацій, діяльність яких пов'язана з наданням житлово-комунальних послуг та єдиної служби замовника таких послуг.

По-перше, рішенням Харківської міської ради 5 скликання «Про створення комунального підприємства «Жилкомсервіс»» від 26.07.2006 р. [3] було створено відповідне підприємство, функції управління яким закріплені за Управлінням житлового господарства Департаменту житлово-комунального господарства та енергетики Харківської міської ради (згідно з Додатком до рішення XXV сесії IV скликання Харківської міської ради «Про деякі питання діяльності комунальних підприємств» від 06.10.2004 р. з подальшими змінами) [4].

Метою створення цього комунального підприємства згідно з його статутом є: здійснення функцій утримання на балансі переданих йому за договором із власником житлових будинків, споруд та іншого майна; забезпечення належного рівня житлово-комунального обслуговування населення, створення

відповідних умов для проживання; забезпечення схоронності і підвищення рівня благоустрою житлового фонду, який знаходиться на балансі підприємства; забезпечення безперебійної роботи технічного обладнання житлових будинків; забезпечення належного санітарного стану прибудинкової території і внутрішньобудинкових приміщень загального користування; забезпечення підготовки житлового фонду до експлуатації в весняно-літній та осінньо-зимовий періоди; забезпечення безпечної експлуатації газового обладнання та опалювальних печей; забезпечення дотримання квартиронаймачами, власниками приватизованих квартир, орендарями та власниками нежилых приміщень обов'язків, передбачених відповідними договорами.

Рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 18.04.2007 р. «Про передачу нежитлових будівель та приміщень в господарське відання комунальному підприємству «Жилкомсервіс»» [5] останньому у господарське відання надані нежитлові будівлі та приміщення, які використовувались виробничими житлово-експлуатаційними підприємствами та комунальними житловими експлуатаційними підприємствами під власні потреби. Та рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 20.12.2006 р. «Про визначення виконавців послуг у житловому фонді міста Харкова» [6] (з подальшими змінами) комунальному підприємству «Жилкомсервіс» передається житловий фонд від житлово-експлуатаційних підприємств комунальної власності територіальної громади (6,5 тисячі будинків [7]).

Зауважимо, що саме комунальне підприємство «Жилкомсервіс» в подальшому було визначено виконавцем послуг у житловому фонді м. Харкова, а форма відповідного договору між цим КП та громадянами була опублікована у ЗМІ [8].

Аналіз практики функціонування галузі в умовах зазначених структурних зміни та діяльності комунального підприємства «Жилкомсервіс» свідчить про певні як позитивні, так і негативні моменти.

Безумовним позитивним моментом (яку, до речі, свого часу відзначив віце-прем'єр України, доктор економічних наук В. В. Рибак, який очолював блок житлово-комунального господарства та регіональної політики в уряді) є те, що Харків одним із перших пішов на реформування цієї структури. І в той час, як більшість міст очікують, коли їм нададуть формулу реформування, Харків, рухаючись у руслі національних реформ, вже сьогодні використовує важелі, які є у місцевого самоврядування [9].

Проте в діяльності цього підприємства спостерігаються і певні недоліки. Насамперед, суттєво знизився рівень поінформованості громадян у галузі надання житлово-комунальних послуг. Насамперед, йдеться про неможливість ознайомитися громадянам із документами, що регламентують організаційні засади взаємодії КП «Жилкомсервіс» із підприємствами–виконавцями послуг. Так, згідно з п. 3.2. статуту комунального підприємства «Жилкомсервіс» предметом діяльності підприємства є,

зокрема, укладення договорів на обслуговування житлово-комунальними послугами споживачів із виконавцями послуг. Але типової форми такого договору на даний момент не існує, а конкретні договори КП «Жилкомсервіс» до відома громадськості не доведені. Такий хибний підхід мотивують тим, що це відноситься до внутрішньоорганізаційних справ підприємства.

Далі, згідно з п. 4.2. до обов'язків підприємства віднесено зокрема забезпечення своєчасності розрахунків із постачальниками. Проте нічого не говориться про забезпечення таких розрахунків у повному обсязі. Так, КП «Жилкомсервіс» віддає рівно стільки грошей, скільки воно отримало від споживачів. Крім того, підприємствам-підрядникам будуть сплачуватися тільки конкретні виконані роботи [10]. Таким чином, у відносинах громадян з підприємствами, які надають житлово-комунальні послуги, з приводу їх надання складається «замкнуте коло». Громадяни, не отримуючи належні якісні послуги, мають право не сплачуючи за них, а відповідні підприємства пояснюють ненадання цих послуг відсутністю плати за них.

Крім того, суттєво обмежена можливість громадського контролю за фінансовою діяльністю КП «Жилкомсервіс» через його досить закриту структуру та відсутність належної висвітленої інформації про діяльність підприємства. Як наслідок, поява у засобах масової інформації повідомлень, що за результатами перевірки діяльності підприємства «Жилкомсервіс» контрольно-ревізійним управлінням знайдено шістнадцять видів правопорушень на суму 3,5 мільйона гривень, серед яких не підтверджені актами роботи підрядників, оплата послуг підприємствам, з якими не укладено договорів тощо [10].

На сьогодні складається досить парадоксальна ситуація. Плата, яка вноситься громадянами, частково йде на утримання апарату комунального підприємства «Жилкомсервіс», а не на покриття затрат підприємств-надавачів житлово-комунальних послуг. За інформацією КП «Жилкомсервіс», це приблизно 10% [11].

Таким чином, рентабельність КП «Жилкомсервіс» фактично не залежить від якості і кількості послуг.

Але це значною мірою торкається питання належної організації роботи цього підприємства, а не самої впровадженої в м. Харкові схеми реформування управління в сфері житлово-комунального господарства.

Проте практика засвідчує й ще деякі негативні факти та тенденції, які спостерігаються у сфері ЖКГ, що безпосередньо пов'язані із зазначеним реформуванням. Так, у зв'язку з ліквідацією ЖЕКів та комунальних виробничих житлово-ремонтно-експлуатаційних підприємств та укрупнення колишніх районів обслуговування цими органами філіалами КП «Жилкомсервіс» відбулося суттєве віддалення низової ланки підприємств комунального обслуговування від громадян, що також не може сприяти якісному та швидкому реагуванню на певні негативні

події. З цим також пов'язане зниження можливостей щодо поточного контролю в сфері ЖКГ.

Останнім, мабуть, найбільшим недоліком у реалізації зазначеної схеми управління житлово-комунальним господарством м. Харкова можна виділити такий. Неодноразово у своїх виступах керівництвом м. Харкова основною метою вищезазначеної реформи визначало демонополізація, поява конкуренції в галузі ЖКГ та залучення в галузь приватних компаній [12; 13]. Проте можна констатувати, що укладаючи договори з виконавцями послуг, КП «Жилкомсервіс», маючи з ними спільне підпорядкування, замикається на комунальних підприємствах, тільки посилюючи монополію в даній сфері.

Висновки. Таким чином, враховуючи викладене, можна зробити такі висновки щодо нововведень в сфері ЖКГ м. Харкова та подальших напрямів її реформування. Впроваджена схема реформування управління ЖКГ м. Харкова, безумовно, є результатом значної роботи з вивчення як теоретичних положень, так і практичного досвіду реформування галузі житлово-комунального господарства різних країн світу зі схожими умовами функціонування галузі.

Оперативність та масштабність реформ у галузі ЖКГ говорить про чітке розуміння керівниками міста того критичного стану, в якому перебуває зазначена галузь та бажання якомога швидше подолати таке становище.

Проте, на наш погляд, ліквідація ЖЕКів та комунальних виробничих житлово-ремонтно-експлуатаційних підприємств (КВЖРЕП) є одним із прорахунків. Стара модель функціонування галузі ЖКГ на базі ЖЕКів та КВЖРЕПів, по-перше, є звичною для пересічного громадянина, а, по-друге, забезпечувала певний рівень функціонування галузі у різних напрямках. Перехід же до нової схеми неминуче викликає нерозуміння з боку громадян у зв'язку з руйнуванням звичної схеми. Крім того, нова модель відразу не може забезпечити можливість функціонування галузі на належному рівні за всіма напрямками, що, в свою чергу, і призвело до зниження якості послуг, що надаються, збільшення соціальної напруги в регіоні, протистояння чинній владі. На наше переконання, більш доцільним було б впровадження нової схеми управління паралельно з існуванням таких ланок як ЖЕК та КВЖРЕП, тому структури ці доцільно повернути. По-перше, це послабить невдоволення та опір громадян у зв'язку з занадто кардинальними нововведеннями. По-друге, дозволить підготувати громадську думку щодо можливості повного переходу на таку схему у разі позитивного досвіду функціонування. Нарешті, по-третє, вже з моменту впровадження дозволить створити конкуренцію в управлінні житлово-комунальним господарством на місцях, про що так багато говорилось у численних державних програмах.

Підбиваючи підсумок, зауважимо, що на наше переконання, позитивний досвід реформування ЖКГ м. Харкова із запропонованими корективами може бути покладений в основу місцевих програм реформування ЖКГ окремих населених пунктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дуда А. Оптимізація системи управління як фактор ефективності самоврядування / А. Дуда // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 18. – 16 с.
2. Киреева Г. Совершенствование системы управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования : дис. канд. техн. наук. / Г. Киреева. – М., 2006. – 204 с.
3. Про створення комунального підприємства «Жилкомсервіс»: Рішення Харківської міської ради: від 26 липня 2006 р. № 69/06 // www.city.kharkov.ua офіційний сервер Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету.
4. Про деякі питання діяльності комунальних підприємств: Додаток до рішення XXV сесії IV скликання Харківської міської ради: від 06 жовтня 2004 р. № 161/04 // www.city.kharkov.ua офіційний сервер Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету.
5. Про передачу нежитлових будівель та приміщень у господарське відання комунальному підприємству «Жилкомсервіс»: Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради: від 18 квітня 2007 р. № 367 // www.city.kharkov.ua офіційний сервер Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету.
6. Про визначення виконавця послуг у житловому фонді міста Харкова: Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради: від 20 грудня 2006 р. №1186 // www.city.kharkov.ua офіційний сервер Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету.
7. Шевченко М. Жилкомсервис – настоящее и будущее / М. Шевченко // Слобода, № 4/1 (1678). – 2007. – 2 с.
8. Слобода // Спецвыпуск. – 28 ноября 2006 г. – 2 с.
9. Синцова О. Харьковский опыт – в центре внимания правительства и Верховной Рады / О. Синцова // Время регионов Харьковщины, № 25. – 2007. – 2 с.
10. Кузнецова М. Зачем нам нужен «Жилкомсервис» / М. Кузнецова // Время регионов Харьковщины. – № 4. – 2007. – 2 с.
11. Ильич Л. Жив ли Жилкомсервис / Л. Ильич // Вечерний Харьков. – № 143. – 2007. – 2 с.
12. Питя И. Михаил Добкин: «Появится конкуренция на рынке ЖКХ, будет и качество» / И. Питя // Время. – № 15. – 2007. – С. 1–2.
13. Афанасьева М. Геннадий Кернес, секретарь городского совета: конкуренция в ЖКХ повысит качество услуг / М. Афанасьева // Слобода. – № 77. – 2006. – 6 с.

УДК 342.731

ПРАВА ЛЮДИНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ

HUMAN RIGHTS IN PUBLIC MANAGEMENT: QUESTIONS TO PROPOUNDING

Лазур Я.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету*

Ужгородського національного університету

Стаття розкриває особливості адміністративно-правового статусу громадян крізь призму їх прав та свобод у сфері публічного управління. Аналізуються сутність терміну «права людини», «суб'єкт права». Визначаються їх особливості та сутність.

Ключові слова: людина, громадянин, правовий статус, права людини, свободи, суб'єкт, інтерес.

Статья раскрывает особенности административно-правового статуса граждан через призму их прав и свобод в сфере публичного управления. Анализируются понятия «права человека», «субъект права». Определяются их особенности и сущность.

Ключевые слова: личность, гражданин, правовой статус, права человека, свободы, субъект, интерес.

The article reveals peculiarities of administrative legal status of citizens through prism of their rights and svodob in field of public administration. The concepts of «human rights», «legal entity». They determine their characteristics and essence.

Key words: personality, citizen, legal status, human rights, freedom, subject of interest.

Актуальність теми. Адміністративно-правовий статус є одним із елементів правового статусу, що встановлюється Основним Законом країни, чинними нормативно-правовими актами.

Поняття «правовий статус» (від лат. «status» – стан, положення) в юридичній літературі розуміють досить широко. Найбільш розповсюдженим є розуміння, згідно з яким правовий статус розуміють, як певний правовий стан суб'єкта, який включає його права і обов'язки, при цьому поняття «правовий статус» і «правове по-

ложення» досить часто вважаються синонімічними [18, с. 231]. Однак існує думка, що критерієм розмежування між вказаними поняттями є ознака участі певного суб'єкта у суспільних відносинах: якщо суб'єкт бере в них участь, то має йтися про його правове положення, а якщо йдеться про суб'єкт права, незалежно від його участі у правових відносинах, то йдеться про правовий статус цього суб'єкта [19, с. 123].

На нашу думку, обидва ці терміни мають право на існування, а розмежування між ними має здійснюва-