

УДК 342.951

УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ: АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

MANAGEMENT OF HOUSING AND MUNICIPAL HOUSING: ASPECTS OF IMPROVEMENT

Голодник Ю.А.,

здобувач кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування

У статті розглянуто сучасну систему державного управління галуззю житлово-комунального господарства. Аналізуються основні повноваження цих органів. Констатується, що сьогодні функції державного управління і державного контролю в галузі житлово-комунального господарства розподілені між різними органами виконавчої влади. Водночас державний контроль тут здійснюється фрагментарно, щодо окремих питань. Робиться висновок, що історичний досвід і сучасні тенденції вказують на одне – централізоване державне управління галуззю житлово-комунального господарства неефективне та потребує максимальної децентралізації. Наводяться конкретні пропозиції щодо децентралізації й оптимізації центральних органів виконавчої влади в галузі житлово-комунального господарства.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, державне управління, державний контроль, децентралізація, оптимізація.

В статье рассматривается современная система государственного управления отраслью жилищно-коммунального хозяйства. Анализируются основные полномочия этих органов. Констатируется, что сегодня функции государственного управления и государственного контроля в области жилищно-коммунального хозяйства распределены между различными органами исполнительной власти. При этом государственный контроль здесь осуществляется фрагментарно, по отдельным вопросам. Сделан вывод о том, что исторический опыт и современные тенденции указывают на одно – централизованное государственное управление отраслью жилищно-коммунального хозяйства является неэффективным и нуждается в максимальной децентрализации. Вносятся конкретные предложения по децентрализации и оптимизации центральных органов исполнительной власти в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление, государственный контроль, децентрализация, оптимизация.

The article deals with the modern system of state management of the housing and communal services sector. The main powers of these bodies are analyzed. It is stated that today the functions of state administration and state control in the field of housing and communal services are distributed among various executive authorities. At the same time, state control here is carried out fragmentarily, in relation to certain issues. It is concluded that the historical experience and current trends point to one thing: the centralized state administration of the housing and utilities sector is ineffective and needs maximum decentralization. Specific proposals on decentralization and optimization of central bodies of executive power in the field of housing and communal services are presented.

Key words: housing and communal services, state administration, state control, decentralization, optimization.

Постановка проблеми. Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) – специфічна сфера державного управління, діяльність якої регламентується нормативно-правовими актами різних галузей права – адміністративного, цивільного, житлового, фінансового тощо. Ефективність функціонування вказаної сфери народного господарства значною мірою залежить від діяльності суб'єктів та методів управління. Протягом останнього часу відбувається реорганізація органів ЖКГ, перехід підприємств ЖКГ із комунальної власності в приватну [1]. Україна пройшла довгий шлях до формування системи та механізмів державного управління у сфері ЖКГ. Постійні та неодноразові зміни (реорганізація, ліквідація, об'єднання) центральних органів виконавчої влади, компетентних в управлінні сферою ЖКГ, свідчать про те, що пошук оптимальної їх системи ще не завершено.

Метою статті є надання на основі аналізу досвіду управління у сфері ЖКГ та сучасної політики державного

управління згалом обґрунтованих пропозицій з удосконалення системи державного управління галуззю ЖКГ.

Виклад основного матеріалу. Самого поняття державного управління у сфері ЖКГ не розкрито в жодному нормативно-правовому акті, хоча ця галузь регулює значна кількість нормативних актів.

Сьогодні термін «державне управління» згадується в понад 40 законодавчих актах, однак жоден із них не містить визначення цього поняття, так само немає двох законів, в яких б вживали цей термін в однаковому значенні [2]. Лише в р. VII Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 надається визначення аналізованого нами поняття. Відповідно до Указу, державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави, шляхом використання повноважень виконавчої влади [3].

Немає єдиного підходу до трактування цього поняття й у науковців.

Одні вчені є прихильниками «широкого» підходу до тлумачення поняття державного управління, відповідно до якого державне управління є різновидом соціального управління, яке можна визначити як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження або перетворення, спираючись на силу державного примусу. Такий підхід до визначення державного управління характерний для представників теорії держави і права, теорії управління, конституційного права. Представники ж адміністративно-правової науки дотримуються «вужького» підходу до тлумачення державного управління, акцентуючи увагу на тому, що державне управління – це вид діяльності держави, що притаманний не будь-яким її органам, а лише окремому виду, основним з яких є органи виконавчої влади [2].

Сьогодні безпосереднє управління сферою ЖКГ із 2011 р. здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), повноваження якого закріплені в Положенні про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Положення), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. Відповідно до п. 3 Положення, основні завдання Мінрегіону такі:

1) забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо: благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання;

2) забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії й альтернативних видів палива;

3) забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства [4].

Окрім Мінрегіону, деякі повноваження державного регулювання, моніторингу та контролю в галузі ЖКГ має Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), правовий статус, завдання, функції та повноваження якої визначено у відповідному Законі України [5]. Так, за ст. 2 вищезказаного Закону, НКРЕКП здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зокрема, у сфері комунальних послуг державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю з виробництва теплової енергії на теплоенергетичних установках, включаючи установки для комбінованого виробництва теплової й електричної енергії, транспортування її магістральними та місцевими (розподільними) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами), та діяльністю у сфері централізованого водопостачання і водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності.

Окрім контрольні повноваження у сфері ЖКГ має Державна архітектурно-будівельна інспекція (далі – ДАБІ), що діє із 2011 р. Відповідно до п. 1 Положення про

Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294, ДАБІ України є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [6].

Тобто сьогодні діє така система органів виконавчої влади, що виконують управлінські функції в галузі ЖКГ:

1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, основним завданням якого в галузі ЖКГ є забезпечення формування та реалізація політики у сфері житлово-комунального господарства загалом та контролю в цій сфері зокрема.

2. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, яка в галузі ЖКГ здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання щодо: діяльності з виробництва та транспортування теплової енергії, її постачання понад рівень, що встановлюється ліцензійними умовами; та діяльності у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється ліцензійними умовами.

3. ДАБІ, до повноважень якої в галузі ЖКГ належить здійснення контролю за дотриманням різними суб'єктами вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт із будівництва, зокрема нового житла і реконструкції та ремонту наявного житлового фонду.

Отже, можна констатувати, що сьогодні функції державного управління і державного контролю в галузі ЖКГ розподілені між різними органами виконавчої влади. Водночас державний контроль тут здійснюється фрагментарно, щодо окремих питань.

На нашу думку, остання «оптимізація» системи центральних органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на сферу ЖКГ, є не зовсім вдалою. Оскільки, по-перше, як такої оптимізації не відбулося, органів державного управління у сфері ЖКГ стало лише більше; по-друге, незважаючи на збільшення кількості таких органів, їхня система не може забезпечити якісний контроль за наданням послуг споживачам у сфері ЖКГ. Тобто головні цілі та завдання оптимізації центральних органів виконавчої влади у сфері ЖКГ, яка відбулася у 2011 р., не були досягнуті.

З огляду на те, що сьогоднішній стан справ у сфері ЖКГ об'єктивно погіршується, держава в особі її уповноважених органів має запровадити дієвий механізм, завдяки якому буде забезпечено дотримання вимог законодавства, стандартів, правил, норм і порядків у сфері ЖКГ, устанавлено відповідальність за порушення в ній [7].

На наше переконання, такий механізм передусім пов'язаний з ефективним державним управлінням у галузі ЖКГ. Водночас така побудова сучасної моделі державного управління повинна ґрунтуватися як на накопиченому досвіді управління саме в цій сфері, так і на сучасній політиці державного управління загалом. Очевидним є те, що і цей історичний досвід, і сучасні тенденції вказують на одне – централізоване державне управління галуззю житлово-комунального господарства неефективне та потребує максимальної децентралізації. На наш погляд, зумовлюється це тим, що житлово-комунальному господарству притаманний здебільшого локальний характер обслуговування та концентрація об'єктів надання відповідних послуг у конкретних населених пунктах. Фактично система ЖКГ України є сукупністю житлово-комунальних господарств окремих населених пунктів.

Так, аналіз функціонування різних центральних органів державного управління зазначеної галуззю показує, що держава використовувала різноманітні центральні органи з такими управлінськими функціями як за

організаційною формою (починаючи з комітету і закінчуючи провідним центральним органом виконавчої влади – міністерством), так і за предметом відання (здійснювали управління суто в галузі ЖКГ чи поєднували управлінські повноваження в цій та інших, функціонально пов'язаних сферах). Як ми бачимо, ефективного функціонування галузі ЖКГ жодна із цих моделей так і не досягла.

Що стосується сучасної національної політики з питань державного управління, то стратегічним документом, що визначає вектори руху із цих та інших стратегічних питань на найближчі роки, є Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Відповідно до цієї Стратегії, першочерговою політикою держави є децентралізація та реформа державного управління, мета якої – відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні [8].

Більш детально напрямки, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади регулюються розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Усвідомлюючи, що на даний час ефективного та швидкого вирішення потребують проблеми надмірної централізації повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів, цим розпорядженням КМУ детально визначив основні проблеми, шляхи і способи їх вирішення, принципи та завдання реформування, конкретні етапи реалізації Концепції (2014–2017 рр.), обсяг фінансових ресурсів та очікувані результати.

Так, одним зі шляхів і способів вирішення згаданих проблем є розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади за принципом субсидіарності. Водночас основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня в галузі ЖКГ є забезпечення: розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення й утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах. Такі зміни мають відбуватися із запровадженням механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг [9].

Тому ми не можемо говорити про ефективне управління без такого його елемента, як дієвий і всебічний державний контроль.

Необхідність ефективного контролю центру над місцевим управлінням сумніву не викликає. Потреба в такому контролі обґрунтовується й тим, що більшість функцій, які здійснюються місцевою владою, по суті мають загальнонаціональний характер, тому потрібно підтримувати хоча б деякі мінімальні стандарти їх реалізації.

Сьогодні ж склалася ситуація, за якої, з одного боку, Держархбудінспекція – це орган, якому функціонально не притаманні виконання повноважень контролю у сфері ЖКГ, оскільки він не має кваліфікованих спеціалістів у цій галузі і, здійснюючи реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю, не виконує покладених на неї Кабінетом Міністрів України повноважень у сфері ЖКГ. А органи місцевого самоврядування фактично контролюють виконання власних повноважень у сфері ЖКГ самостійно створеними під-

приємствами або самостійно обраними приватними підприємствами – виробниками та/або виконавцями житлово-комунальних послуг. Як результат, кінцевий споживач послуг у сфері ЖКГ, звичайний громадянин, позбавлений можливості неупередженого, об'єктивного захисту своїх законних прав та інтересів у даній галузі [7]. Органи ж НКРЕКП здійснюють контроль у сфері ЖКХ тільки з окремих питань.

Висновки. З огляду на вищезазначене, ми пропонуємо:

– по-перше, відновити діяльність Державної житлово-комунальної інспекції. За основу в питанні регулювання правового статусу Державної житлово-комунальної інспекції можна взяти постанову Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 р. № 798 «Про затвердження Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію», яка детально та вичерпно (включаючи навіть громадський контроль у вигляді громадських інспекторів) визначає роль та місце Інспекції в правовідносинах у сфері ЖКГ;

– по-друге, реорганізувати Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України шляхом виключення з його повноважень управлінські функції у сфері житлово-комунального господарства (фактично ліквідувати Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, яке шляхом злиття з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України увійшло до складу новоствореного у 2011 р. Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України).

В Україні ж під час реорганізації Мінрегіону його повноваження в галузі ЖКГ можна розподілити між іншими державними і недержавними інституціями. Так, повноваження щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства; політики у сфері контролю у сфері житлово-комунального господарства, моніторинг стану реформування та розвитку житлово-комунального господарства можна покласти на Кабінет Міністрів України, адже, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII («Відомості Верховної Ради», 2014, № 13, ст. 222), до основних завдань Кабінету Міністрів України належить, зокрема, розроблення і виконання загальнодержавних програм розвитку та забезпечення проведення державної політики в різних сферах.

Державну житлово-комунальну інспекцію треба наділити повноваженнями щодо затвердження: нормативно-правових актів із питань контролю у сфері житлово-комунального господарства; порядків, норм і правил у сфері житлово-комунального господарства, житлової політики, благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання; технічних умов у сфері питної води та питного водопостачання; методики визначення норм споживання житлово-комунальних послуг; нормативів витрат і втрат ресурсів, що використовуються в житлово-комунальній сфері; порядку проведення моніторингу якості питної води і технічного стану об'єктів централізованого питного водопостачання тощо. Зумовлюється це тим, що розроблення та затвердження цих документів потребує спеціальних знань та навичок, якими і мають володіти працівники органів, більшість функцій яких становлять контрольно-наглядові за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства в галузі ЖКГ. Крім того, виконуючи контрольні функції, Інспекція паралельно може виконувати функції щодо моніторингу підготовки та проходження опалювального сезону, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, може ефективно виконувати функції із затвердження

нормативно-правових актів у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії й альтернативних видів палива; розроблення та координації програм підвищення енергоефективності й енергозбереження в житлово-комунальному господарстві, обладнання житлових будинків засобами обліку і регулювання споживання води та теплової енергії; формування прогнозних балансів споживання теплової енергії тощо, оскільки ці питання функціонально пов'язані зі сферою діяльності Комісії.

Реалізуючи контрольні-наглядові повноваження в архітектурно-будівельній сфері, ДАБІ України може взяти частину повноважень Мінрегіону щодо затвердження: програми підвищення енергоефективності в будівельній галузі; кваліфікаційних вимоги до виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; нормативно-правових актів із питань архітектурно-будівельного контролю та на-

гляду. А також проведення архітектурно-містобудівних конкурсів; професійної атестації виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури.

Нарешті, місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, будучи обізнаними щодо стану справ у відповідній місцевості, можуть ефективно виконувати повноваження із проведення установленим порядком моніторингу соціально-економічних та інших показників розвитку населених пунктів; затвердження програм подолання депресивності територій і проведення моніторингу їх виконання; загальної координації розвитку сільських територій; розроблення інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку; проведення архітектурно-будівельних конкурсів та інших конкурсних заходів.

Таке рішення відповідатиме розпочатому процесу децентралізації й оптимізації центральних органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Глух М.В. Особливості державного управління у сфері житлово-комунального господарства. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 1. С. 106–111.
2. Ткач М.П. Проблеми визначення поняття державного управління. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 1. С. 60–65.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
4. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : постанова КМУ від 30 квітня 2014 р. № 197. *Офіційний вісник України*. 2014. № 51. Ст. 1345.
5. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 р. № 1540–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.
6. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294. *Офіційний вісник України*. 2014. № 61. Ст. 1688.
7. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення захищеності прав споживачів та врегулювання функціонування житлово-комунальної сфери». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52475.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.