

## **УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ МІСТ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 155–161

*Реформування та сталий розвиток житлово-комунального господарства міст України є найважливішою складовою не лише державної політики, а й діяльності органів місцевого самоврядування. Вивчення головних складових житлово-комунального господарства дає можливість зрозуміти роль та значення комунальної сфери в розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів та місце органів місцевого самоврядування в управлінні цією сферою. Аналіз головних проблем управління житлово-комунальною сферою допоможе визначити основні шляхи подолання цих проблем та подальший розвиток житлово-комунального господарства в контексті реформування економіки України.*

Житлово-комунальне господарство міст України посідає вагоме місце в національній економіці, визначає загальне суспільно-політичне та соціально-психологічне становище в суспільстві. Водночас, воно є найбільш складним та важливим елементом економіки нашої країни і потребує значної уваги як з боку держави, так і з боку органів місцевого самоврядування.

Актуальність зазначеної проблеми полягає також у тому, що господарська діяльність підприємств і організацій житлово-комунального господарства міст України упродовж останнього часу здійснювалася в складних умовах масових взаємних неплатежів, значного рівня інфляції, дефіциту бюджетних коштів та викликаного ним неспроможності вчасно та у достатній кількості придбати паливо й електроенергію, необхідні матеріали, запчастини та оснащення, якісно виконати ремонтні роботи [15, 49–50].

Крім органів державної влади, які беруть участь у виробленні нормативно-правового забезпечення та стратегії розвитку житлово-комунальної сфери населених пунктів на

найближчу та віддалену перспективу, важлива роль в управлінні житлово-комунальним господарством належить органам місцевого самоврядування, що регулюється цілою низкою нормативно-правових актів як загальнодержавного, так і локального (місцевого) характеру. До того ж, органи місцевого самоврядування є найближчими до населення та кожного окремо взятого громадянина, знають найбільш наболілі проблеми своїх виборців.

Проблеми управління та регулювання житлово-комунальної сфери міст України завжди привертали увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, зокрема В. Алексєєва, Б. Данилишина, О. Димченко, І. Драгана, О. Малюти, В. Рибачука, А. Сидорової, В. Шумілка та ін. [1; 8, 2–4; 7; 13; 14; 16]. Але в їхніх працях висвітлювалася насамперед роль органів державної влади щодо вироблення стратегій розвитку та управління житлово-комунальною сферою як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Водночас, діяльність органів місцевого самоврядування щодо

регулювання розвитку житлово-комунального господарства міст України не була предметом окремого дослідження, або цій проблемі приділялася незначна увага.

Щоправда, ряд дослідників розглядали структуру та особливості розвитку житлово-комунального господарства міст України. Управлінського аспекту в діяльності органів місцевого самоврядування відносно житлово-комунальної сфери торкалися в своїх працях передусім О. Малюта та В. Шумілін. І ми не оминули діяльності органів місцевого самоврядування у житлово-комунальній сфері [7; 15; 16].

Висвітливо роль органів місцевого самоврядування в управлінні розвитком житлово-комунального господарства міст України, його нормативно-правове забезпечення; розкриємо основні проблеми розвитку житлово-комунальної сфери та відшукаємо ефективні шляхи їх подолання.

Житлово-комунальна сфера є однією з найважливіших галузей народного господарства України. Від її ефективного функціонування значною мірою залежить добробут громадян, їх соціальний захист, а також підтримка національної безпеки як на загальнодержавному, так і на регіональному і місцевому рівнях. У житлово-комунальній сфері експлуатується близько 26 % виробничих фондів України, зайнято до 5 % працездатного населення. Житлово-комунальне господарство складається з кількох тис. підприємств по всій Україні, які надають понад 40 видів послуг. Щорічно галузь споживає до 14 млрд м<sup>3</sup> газу, до 10 млрд кВт/год електроенергії та 1,5 млн т вугілля. Але, спостерігаються щорічні втрати — до 12 % від теплової енергії, які дорівнюють 2,5 млрд м<sup>3</sup> газу, а зношеність основних фондів підприємств житлово-комунальної сфери досягає 70 % [17, 33; 3, 5; 4, 134–135].

Утримання житлового фонду в належному стані вимагає великих фінансових і фізичних витрат. Надзвичайно гострою проблемою постає здійснення своєчасного ремонту житлових будинків.

В умовах трансформації економіки України у напрямі її переходу до ринкових відно-

син обсяг і складність діяльності житлово-комунальних підприємств та організацій значно зростають. При цьому основною метою цих змін виступають реформування житлового-комунального господарства міст та істотне підвищення його ефективності.

До головних складових житлово-комунального господарства міст України належать власне житлове господарство, системи водопостачання і водовідведення в містах, муніципальна енергетика та система енергозбереження міст, електропостачання міст, тепlopостачання міст; комунальним підприємством також вважається і міський пасажирський транспорт [15, 50; 16].

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо регулювання розвитку житлово-комунальної сфери регулюється низкою нормативно-правових актів, серед яких найважливішими є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.); Закон України “Про житлово-комунальні послуги” (2004 р.), а також “Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки”, інші закони України, нормативно-правові акти, видані центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Окремі аспекти управління житлово-комунальною сферою України висвітлюються також у Конституції України [5; 10–12].

Зокрема, власні повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування в житлово-комунальній сфері, згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (прийнятий 21 травня 1997 р.), передбачають “управління майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад; заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; управління об’єктами житлово-комунального господарства; сприяння створенню об’єднань співвласників багатоквартирних будинків; організацію благоустрою населених пунктів, а делеговані повноваження регулюють здійснення відповідно до законодавства кон-

тролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства; здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; надання громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них платню” тощо [12].

Закон України “Про житлово-комунальні послуги” (прийнятий 24 червня 2004 р.) надає органам місцевого самоврядування “право на затвердження та реалізацію місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробці та реалізації відповідних державних і регіональних програм; встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до закону; затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням; управління об’єктами у сфері житлово-комунальних послуг, що перебувають у комунальній власності; забезпечення населення житлово-комунальними послугами необхідних рівня та якості; здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів у сфері житлово-комунальних послуг” та ін. [11].

Водночас, цей Закон належним чином не регулює порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з центральними та місцевими органами виконавчої влади щодо вироблення тарифної політики відносно житлово-комунальної сфери, а особливо порядку фінансування безоплатного житла або житла на пільговій основі для малозабезпечених верств населення, а також не вказує про порядок створення та діяльності об’єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ); останнього питання не регулюють навіть профільні нормативно-правові акти. Більше того, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” хоча й залишає право за органами місцевого самоврядування на надання малозабезпеченим громадянам безоплатного чи пільгового житла, однак на сьогодні не вироблено чітких механізмів реалізації цього напряму органами місцевого самоврядування. Крім цього, місцеві бюджети відчують постійний брак коштів, у тому

числі й на фінансування житлового будівництва (що спостерігається навіть у м. Києві), а державні програми будівництва житла, чи його пільгового кредитування, не задовольняють попит населення.

Виконавчі органи місцевого самоврядування — управління житлово-комунальною сферою в населених пунктах (за винятком Києва та Севастополя) здійснюють безпосереднє управління житлово-комунальним господарством, а районні та обласні ради делегують повноваження в житлово-комунальній сфері відповідним районним і обласним державним адміністраціям, при яких діють відповідні відділи та управління, що реалізують державну політику в галузі житлово-комунального господарства на обласному і районному рівнях. Також органи місцевого самоврядування беруть участь і в призначенні керівників житлово-комунальних установ. Крім цього, значна частина видатків на утримання та розвиток житлово-комунальної сфери фінансується з місцевих бюджетів, які ухвалюються міськими, районними та обласними радами.

Однією з головних перешкод на шляху до подальшого впровадження житлових реформ є недосконалість нормативно-правова база, небажання державних та комунальних житлових управлінь, особливо його середніх (районних) ланок, працювати по-новому; вкрай низькою залишається поінформованість населення про альтернативні засоби і способи керування житловою сферою, тобто має місце незнання вітчизняного законодавства у сфері надання житлово-комунальних послуг, а також самої системи управління процесом житлових реформ. Ця система вимагає не тільки реформування, а й трансформації у нову модель управління всім житлово-комунальним господарством, де основу мають складати об’єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) та альтернативні існуючим ЖЕКам фірми з обслуговування житла [15, 50].

З метою впровадження позитивних змін у згаданій галузі була прийнята “Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на

2009–2014 роки”. Відповідно до цієї Програми передбачалося реформування відносин у житловій сфері за такими основними напрямками: “Продовження розмежування форм власності в житловому фонді, стимулювання його приватизації, формування інституту власника житла; створення об’єднань співвласників багатоквартирних будинків та квартир у багатоквартирних будинках, неприбуткових організацій для управління та утримання будинку, його ремонту та експлуатації; реорганізація та роздержавлення житлово-експлуатаційних організацій, перетворення їх на рівноправних партнерів на ринку послуг” [10]. На реалізацію цієї програми упродовж 5-ти років передбачається витратити лише з державного бюджету України 23,37 млрд грн [10].

На сьогодні істотно зросла кількість ОСББ в масштабах усієї країни. Якщо в 2009 р. їх налічувалося 9544, то в 2011 р. — 14580; а в 2013 р. — близько 33 тис. На 2014 р. “Програмою...” передбачено існування 45530 ОСББ, які мають об’єднати до 70 % житлової площі багатоквартирних будинків [10].

Незважаючи на активну участь органів місцевого самоврядування в управлінському процесі, вирішальна роль у виробленні регіональної та місцевої політики в різних сферах діяльності, у тому числі й житлово-комунальній сфері, все-таки належить Кабінету Міністрів України та профільним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, а місцеві органи виконавчої влади (управління та відділи при обласних і районних державних адміністраціях та виконавчі органи місцевого самоврядування) лише забезпечують реалізацію державної політики в житлово-комунальній сфері, контролюють дотримання вимог чинного законодавства. Крім цього, згідно з чинним законодавством, органам місцевого самоврядування, по-суті, відводиться роль представників органів виконавчої влади в населених пунктах, оскільки на районному та обласному рівнях органи місцевого самоврядування фактично не відіграють ніякої ролі (у зв’язку з відсутністю власних виконавчих комітетів). Те саме можна сказати і про міста Київ та

Севастополь, де виконавчими органами міських рад є державні адміністрації, які аж ніяк не належать до органів місцевого самоврядування. Здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а в окремих випадках — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи [9, 87; 6, 177].

Також важливою проблемою розвитку житлово-комунального господарства залишається зношеність основних виробничих фондів, слабе надходження інвестицій з боку державного та місцевого бюджетів, громадян, вітчизняних та іноземних підприємців для їх оновлення і запровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій, що призводить до постійних аварій у житлово-комунальній сфері багатьох міст України. Більше того, ряд житлово-комунальних послуг надаються підприємствами та установами, в тому числі тими, що підпорядковуються виконавчим комітетам органів місцевого самоврядування, не належним чином.

Крім цього, житлово-комунальне господарство більшості міст України є збитковим і фінансується у вигляді дотацій з державного та місцевих бюджетів.

На думку І. Драгана, держава насамперед має сприяти технічному переоснащенню підприємств житлово-комунального господарства на основі науково-технічного розвитку, що забезпечить інтенсифікацію виробництва, раціональне використання основних виробничих фондів і своєчасне їх оновлення, раціональне використання основних паливно-енергетичних, трудових і матеріальних ресурсів, ефективне використання капіталовкладень у галузь, а органи місцевого самоврядування повинні здійснювати безпосереднє управління галуззю [3, 19].

О. Малюта наголошує на тому, що центральні органи виконавчої влади повинні розв’язувати проблему соціального захисту населення, технологічного оновлення підприємств житлово-комунального господарства та доступності послуг цих підприємств для населення, а органам місцевого самовря-

дування відводиться роль “управління територіальним розвитком інфраструктури населених пунктів; проведення тарифної політики, яка підтримуватиме баланс між рівнем тарифів і платоспроможним попитом населення; забезпечення беззбиткової діяльності комунальних підприємств; взаємодії з населенням з питань контролю над якістю надання комунальних послуг” [7, 8].

В. Рибачук вважає, що органи місцевого самоврядування мають забезпечити в кожному регіоні та населеному пункті інтерактивні ресурси моніторингу ситуації у житлово-комунальній сфері; створити систему громадського контролю за участю об'єднань прав споживачів; проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення, а також за допомогою громадських рад, створених при органах місцевого самоврядування, надавати допомогу громадянам, які зіткнулися з проблемами надання послуг в житлово-комунальній сфері [13, 254–255].

Таким чином, реформування житлово-комунальної сфери міст України є ще незавершеним процесом.

Обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, як і Київська та Севастопольська міськради, які б безпосередньо відповідали за реформування та подальший розвиток житлово-комунального господарства.

Також територіальні громади більшості населених пунктів не мають достатніх коштів для розв'язання нагальних проблем реформування та розвитку житлово-комунального господарства. Та й коштів, виділених з державного бюджету України, у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій не вистачає органам місцевого самоврядування для розв'язання найважливіших проблем, пов'язаних з житлово-комунальною сферою.

Тому потребує вдосконалення, насамперед, законодавство у сферах самоврядування та надання населенню житлово-комунальних послуг як з боку підприємств та організацій житлово-комунальної сфери, так і з боку органів місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування повинні безпосередньо керувати процесом надання житлово-

комунальних послуг населенню, здійснювати ефективно інформаційне та організаційне забезпечення діяльності підприємств житлово-комунального господарства, контроль за якістю наданих послуг, створювати необхідні умови для залучення вітчизняних та іноземних інвестицій з метою оновлення основних виробничих фондів галузі та запровадження енергозберігаючих технологій, а також сприяти прискореному розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Роль органів державної влади повинна зводитися до здійснення загального контролю над розвитком житлово-комунального господарства міст України, особливо щодо тарифної та антимонопольної політики, а також реформування нормативно-правової бази. Крім цього, необхідна взаємодія центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо залучення інвестицій в житлово-комунальну сферу та процесу її реформування, у тому числі й на законодавчому рівні.



## Література

1. Алексеев В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексеев. — Чернівці: Технодрук, 2005. — 216 с.
2. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: Монографія / О. В. Димченко; Харків. нац. акад. міськ. господарства. — Х.: ХНАМГ, 2009. — 356 с.
3. Драган І. О. Державне управління розвитком житлово-комунального господарства України: модернізація та ресурсозбереження: Монографія / І. О. Драган; Нац. акад. наук України, Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку. — Донецьк: Юго-Восток, 2011. — 235 с.
4. Драган І. О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління: Монографія / І. О. Драган; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Донецьк: Юго-Восток, 2010. — 400 с.
5. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.

6. Любченко П. М. Муніципальне право України: Навч. посіб. / П. М. Любченко. — Х.: Вид-во "ФІНН", 2012. — 496 с.
7. Малюта О. В. Удосконалення місцевого самоврядування у сфері надання житлово-комунальних послуг: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / О. В. Малюта; Донецьк. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2010. — 23 с.
8. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів: Монографія / Б. М. Данилишин [та ін.]. — Донецьк: Юго-Восток, 2008. — 351 с.
9. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / М. І. Ославський. — К.: Знання, 2009. — 357 с.
10. Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки" від 11.06.2009 № 1511-VI (1511-17) // ВВР України. — 2009. — № 47–48. — Ст. 720.
11. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" від 24.06.2004 № 1875-IV // ВВР України. — 2004. — № 47. — Ст. 514.
12. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — Ст. 170.
13. Рибачук В. Л. Державне управління сферою житлово-комунальних послуг: концептуальні теоретичні положення, сучасні механізми та напрями подальшого розвитку: Монографія / В. Л. Рибачук; Акад. муніцип. упр. — Донецьк: Юго-Восток, 2012. — 351 с.
14. Сидорова А. В. Статистичне забезпечення управління підприємствами житлово-комунального комплексу: Монографія / А. В. Сидорова, І. В. Панасенко; Донецьк. нац. ун-т. — Донецьк: ДонНУ, 2012. — 156 с.
15. Утвенко В. В. Муніципальна соціально-економічна політика: Навч. посіб. / В. В. Утвенко. — К.: ДП "Вид. дім "Персонал", 2011. — 140 с.
16. Шумілікін В. А. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста / В. А. Шумілікін, В. М. Бабаєв, В. І. Лугувий. — Х., НТУ "ХПІ", 2003. — 400 с.
17. Що має знати депутат місцевої ради / Ін-т політ. освіти; Фонд К. Аденауера. — К.: [б. и.], 2010. — Кн. 4: [Комунальна власність. Житлово-комунальне господарство]. — 101 с.

*Встановлено, що головні проблеми розвитку житлово-комунального господарства міст України полягають у недосконалості нормативно-правової бази, до якої необхідно внести низку коректив, наблизивши її до європейських стандартів. Також на законодавчому рівні не врегульоване питання розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо управління об'єктами житлово-комунального господарства. З'ясовано, що органи місцевого самоврядування мають взаємодіяти з органами державної влади в напрямі залучення інвестицій на оновлення основних виробничих фондів підприємств житлово-комунальної сфери.*

*Установлено, что главные проблемы развития жилищно-коммунального хозяйства городов Украины связаны с несовершенством нормативно-правовой базы, относительно которой необходимо внести ряд корректив, тем самым приблизив ее к европейским стандартам. Также на законодательном уровне не урегулирован вопрос размежевания полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по поводу управления объектами жилищно-коммунального хозяйства. Выяснено, что органы местного самоуправления должны взаимодействовать с органами государственной власти на пути привлечения инвестиций, направленных для обновления основных производственных фондов предприятий жилищно-коммунальной сферы.*

*It is set that the main problems of development of housing-communal economy of cities of Ukraine consist in imperfection normatively legal base to which it is necessary to bring in the row of korektivs, approaching it to the European standards. Also at legislative level a not well-regulated question of differentiating*

*of plenary powers of public and local self-government authorities is in relation to the management of housing-communal economy objects. It is found out, that the organs of local self-government must co-operate with public authorities in sending of bringing in of investments to the update of capital production assets of enterprises of housing-communal sphere.*

**Надійшла 18 листопада 2013 р.**