



ПАНАСЕНКО

Ірина Олексіївна,

керівник групи по роботі з фізичними особами відділу претензійно-позовної роботи юридичного департаменту комунального підприємства «Харківводоканал», здобувач кафедри економічної політики і фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація:

у статті розкриваються особливості функціонування житлово-комунальної галузі в системі публічного управління України. Розглядаються механізми реформування системи житлово-комунального господарства України.

Ключові слова: держава, ринок житлово-комунальних послуг, житлово-комунальне господарство, реформування ЖКГ.

УДК 35.085

Ірина ПАНАСЕНКО

**ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ ГАЛУЗІ
У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Проблема забезпечення ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ) та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває у центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що обумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Перехід регіонів і міст України до сучасних умов господарювання з урахуванням стратегії розвитку держави вимагає відповідного реформування ЖКГ як важливої складової господарського комплексу, який задовольняє першочергові життєві потреби населення, забезпечує підприємства і організації необхідними комунальними послугами. Незадовільний економічний стан комунальних підприємств, низький рівень оплати житлово-комунальних послуг, відсутність інвестицій в сфері життєзабезпечення, неефективність існуючої системи управління і фінансового забезпечення призводять до подальшого погіршення фінансово-економічних показників роботи підприємств ЖКГ міст України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти державного і місцевого управління розвитком житлово-комунального господарства досліджено у наукових працях багатьох учених і практиків. Вагомий внесок у розвиток цієї проблематики внесли А. Борисенко, Б. Данилишин, О. Вольська, С. Денисюк, В. Дорофійенко, Т. Качала, В. Лобас, І. Осипенко, В. Пила, А. Праховник, О. Рибалко, І. Розпутенко, Д. Стеченко, Ю. Хівріч, Л. Шалабай та ін. Попри численні дослідження як окремих науковців, так і наукових колективів зазначеної проблеми, системного вирішення ще не отримали питання функціонування житлово-комунального господарства саме за умов ринкової трансформації (процесу закладення фінансових, організаційних, правових засад подальшого функціонування і розвитку галузі), що негативно позначилося на системному стані галузі і продовжує стримувати її реформування.

Існуючі результати наукових досліджень, незважаючи на їх теоретичну і практичну цінність, не пропонують конкретних шляхів підвищення ефективності державного та місцевого управління ЖКХ. За ринкових умов концептуальні засади та практичні механізми ефективного державного управління процесами стабілізації діяльності житлово-комунальної сфери у системі державного управління та місцевого самоврядування потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови функціонування ЖКХ.

Метою статті є аналіз ролі органів публічного управління у забезпеченні діяльності житлово-комунального господарства.

Вклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що проблеми функціонування житлово-комунального комплексу, постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це можна пояснити тим, що система житлово-комуналь-

ного господарства є інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується за остаточним принципом. Це, у першу чергу, склалося внаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради. Основні об'єкти житлово-комунального господарства знаходяться у власності територіальних громад та безпосередньо знаходяться у сфері управління органів місцевого самоврядування.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб житлово-комунального господарства навіть не доводиться. Складається порочна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних та енергетичних ресурсів, як наслідок - знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обгрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів [1, с. 135]. Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільно-правових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг, які сьогодні перебувають на безпрецедентно низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним з вагомих аргументів у передвиборчих змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій, яке відбувалося протягом затишного виборчого циклу 2004-2012 рр., суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі [9].

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільська селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. [4]. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення, [1, ст. 5. ч. II].

Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування.

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяль-

ністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції. Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території [1].

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це — виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради і т. ін. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій.

Відповідно до діючого законодавства, а саме Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» основна роль щодо організації та контролю за належним обслуговуванням споживачів житлово-комунальним господарством відведена органам місцевого самоврядування. У зв'язку з невизначеністю в законодавчому та нормативно-правовому порядку єдиного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, споживачів і підприємств, задіяних у процесі виробництва, постачання, надання послуг з утримання житлового фонду, виконками місцевих рад у межах наданих їм повноважень приймають рішення про:

- визначення на конкурсних засадах виконавців послуг з утримання житлового фонду;
- режим надання послуг з утримання житлових будинків;
- визначення порядку організації сервісного обслуговування, включаючи перевірку приладів обліку,
- визначення переліку видів послуг з утримання та ремонту житлового фонду, гарантованих у межах встановленого тарифу квартирної плати;
- визначення переліку робіт по утриманню житлового фонду, які виконуються за рахунок коштів власників та мешканців квартир;
- визначення норм втрат води та тепла на внутрішньобудинкових мережах з урахуванням фізичного та морального зносу будинків;
- визначення виконавчого органу місцевого самоврядування, який буде здійснювати функції «Замовника» перед підприємствами, задіяними на усіх етапах виробництва, постачання, надання та отримання житлово-комунальних послуг [2].

В умовах ринкової економіки житлово-комунальні послуги є товаром, який реалізується на ринкових засадах. До них належать: послуги з холодного водопостачання, водовідведення, гарячого водопостачання, тепlopостачання для опалення приміщень, вивозу твердих побутових відходів, вивозу та знешкодження рідких побутових відходів, технічного утримання житлових будинків та прибудинкової території, технічного обслуговування складного інженерного обладнання будинків: ліфтів, електроплит, системи димовидалення, пожежогасіння.

Тому для забезпечення необхідного рівня та якості житлово-комунальних послуг населенню, що проживає в комунальному житловому фонді, органи місцевого самоврядування та райдержадміністрації:

– здійснюють визначення відповідного виконавчого органу місцевої ради, який буде здійснювати функції «Замовника» в відносинах зі спеціалізованими підприємствами, задіяними в житлово-комунальному обслуговуванні населення затверджується відповідним рішенням. Керівник структурного виконавчого органу з питань житлово-комунального господарства призначається головою органу місцевого самоврядування, його призначення погоджується з управлінням житлово-комунального господарства.

– відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та постанови Кабінету Міністрів України від 22.06.98 № 939 «Про вдосконалення системи державного врегулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкової території» [8] затверджують (погоджують) тарифи на житлово-комунальні послуги з урахуванням окремих складових (витрат на обслуговування і ремонт зовнішніх та внутрішньобудинкових мереж і обладнання, включення до тарифів на відповідні житлово-комунальні послуги, витрат на перевірку та ремонт приладів обліку).

Надання послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення регулюються «Правилами надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення», затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.97 № 1497 [7]. Відповідно до цих Правил виконкоми місцевих рад приймають рішення про визначення виконавців на кожний вид житлово-комунальних послуг та режим надання комунальних послуг. Місцева влада при наявності більш одного претендента на виконання житлово-комунальних послуг організовує конкурсний відбір підприємств на право експлуатації та обслуговування об'єктів житлово-комунального призначення з додержанням умов, викладених у наказі Держкомбуду України 07.09.98 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій» [5].

Підприємство, організація, яке виявило бажання отримати право на здійснення діяльності або вже здійснює діяльність по виробництву, постачанню та наданню житлово-комунальних послуг, повинно мати:

– дозвіл на початок роботи від територіального управління Держнаглядохоронпраці, а в області на послуги по централізованому водопостачанню, водовідведенню, крім того, згідно з Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» і ліцензію на ці послуги, яка видається обласною держадміністрацією за поданням управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації.

– офіційне підтвердження освітнього рівня в галузі житлово-комунального господарства:

– для керівників – диплом про закінчення навчального освітнім закладу III-IV рівня акредитації або I-II рівнів акредитації зі стажем роботи за фахом не менш 3 років;

– для працівників, робота яких потребує підвищених знань охорони праці та техніки безпеки (газове обладнання та устаткування, контрольно-вимірювальні прилади та автоматика, роботи з пристроями, що знаходяться під тиском понад 1 атм. тощо)

– відповідне посвідчення виробничо-учбового підприємства або іншого спеціалізованого навчального закладу.

Специфікою діяльності підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів окремими споживачами.

Нестабільність роботи житлово-комунальних підприємств пояснюється в основному неплатежами споживачів за надані послуги, несвоєчасністю та проведенням не в повному обсязі розрахунків бюджетів усіх рівнів. І це при тому, що житлово-комунальне господарство потребує вкладення дуже значних коштів, оскільки в цілому по Україні галузь ЖКГ займає третє місце по споживанню енергоносіїв та перше по споживанню газу для виробництва теплоенергії.

Рівень тарифів, встановлюваних місцевою владою, суттєво залежить від цін на електроенергію, природний газ, обсягів відрахувань до загальнообов'язкових дер-

жовних фондів, ставок податків (які контролюються державою і не залежать від бажань, прагнень та інтересів місцевого самоврядування. Проте енергетична складова у вартості житлово-комунальних послуг вже сьогодні зробила їх «непід'ємними» для мільйонів наших співвітчизників. Наприклад, у собівартості водопровідної води частина електроенергії складає більш 50%, а теплової енергії -60-70%, що у декілька разів більш ніж у світової практиці [6, с. 169]. Але ж ми знаємо, що основні зловживання стаються саме у галузі постачання газу та електроенергії. Наслідки корупційних дій та тінізації економіки цієї сфери перекладаються тягарем на наших звичайних мешканців – споживачів житлово-комунальних послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, одним з визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ЖКГ. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення у 2006 р. Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його у 2010 р. у Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на яке покладено обов'язки координації, науково-методичного супроводу та практичної допомоги органам місцевого самоврядування у реформуванні системи житлово-комунального господарства.

Література:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, – N 24, – ст.170.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, – N 20-21, – ст.190.
3. Ісаєнко Д. Стратегія формування державної соціальної політики регулювання розвитку житлового будівництва в Україні / Д.В. Ісаєнко // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління – X. : Вид-во "ДокНаукДержУпр". – 2011. – Вип. 4 (8). – С. 96 – 102.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року – К. : Право, 1996. – 56 с.
5. Наказ Держкомбуду України 07.09.98 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій». // Практичний посібник Центру сприяння житловим та муніципальним реформам К.: Право, 1999.– С. 220-228.
6. Непомнящий О. М. Європейський досвід у сфері житлової політики та житлового будівництва / О. М. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика. Збірник наукових праць Асоціації докторів державного управління. – X. : Вид-во АДНДУ, 2011 – № 2(6). – С. 167 – 172.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.92 № 572 «Про затвердження Правил користування приміщеннями житлових будинків і прибудинкових територій» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=572-92-%EF>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.98 № 939 «Про вдосконалення системи державного врегулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкової території» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=939-98-%EF>
9. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень. / В. Прошко // Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». – 2010. – № 1(6) – С.2-7.
10. Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis / M. Paccione. – New York: Routledge, 2010. – 408 p.