

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Стаття присвячена висвітленню особливостей державного управління у сфері житлово-комунального господарства України, зокрема, йдеться про повноваження Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо реформування сфери ЖКГ. З метою встановлення позитивних рис у вітчизняній практиці реформування сфери ЖКГ проаналізовано систему нормативно-правових актів України.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, державне управління, житловий фонд, реформування ЖКГ, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

Глух М. В. Особенности государственного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Статья раскрывает особенности государственного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства Украины. Проанализированы полномочия Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины по реформированию сферы ЖКХ, исследованы результаты хозяйственной деятельности в сфере ЖКХ, а также нормативно-правовые акты Украины по данному вопросу.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управления, жилой фонд, реформирование сферы ЖКХ, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, объединение совладельцев многоквартирных домов.

Glukh M. V. Peculiarities of state management in the field of housing maintenance and utilities.

This article is dedicated to illuminating peculiarities of state management in the field of housing maintenance and utilities of Ukraine, notably – about powers of regional development, construction, housing maintenance and utilities of Ukraine authorities, related to reforming the field of housing Maintenance and Utilities Board (housing and community amenities) itself; researched the results of economic operation in the field of housing and community amenities. In order to define positive trends in domestic practice of reforming housing and community amenities field, a system of Ukrainian regulatory legal acts was analyzed.

Keywords: housing and community amenities, state management, housing facilities, reforming housing and community amenities, Regional Development, Construction, housing and community amenities maintenance Ministry of Ukraine, union of multicompartment buildings co-owners.

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 з комунальної власності у приватну. Як наслідок, у системі управління сферою ЖКГ розподіляються організаційні і господарські функції, а система ЖКГ відтворюється повному. Вищенаведені міркування обумовили написання цієї статті.

Науково-теоретичними джерелами статті, крім нормативної бази, стали праці відомих вітчизняних та зарубіжних науковців, які присвячували свій доробок вказаним проблематиці; зокрема, проблеми теорії і практики вдосконалення управління ЖКГ досліджували Веліхов Л. А., Воронін О. Г., Качала Т. М., Полуянов В. П., Чернишов Л. М., Тахі-Заде Ф. Г. та інші. Особливості процесу управління викладені у роботах Самуельсона П., Макконнелла К., Брю С., Друкера П., Мескона М.Х. та інших. Водночас слід зауважити, що вищевказані роботи стосувалися лише окремих положень даної проблеми.

У процесі роботи перед автором постали такі завдання: визначення повноважень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, дослідження результатів господарської діяльності у сфері ЖКГ, аналіз системи нормативно-правових актів для встановлення позитивних рис у вітчизняній практиці реформування сфери ЖКГ.

Безпосереднє управління сферою ЖКГ покладено на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), яке здійснює свої повноваження відповідно до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Положення), затвердженого Указом Президента України від 31 травня 2011 року №633/2011 [1]. Так, основними завданнями Мінрегіону у сфері ЖКГ є формування та забезпечення реалізації державної політики, пріоритетними напрямками якої виступає прискорення реформування галузі без зростання тарифів. Слід зауважити, що це невід’ємна складова стратегічної програми розвитку України, спрямованої на підвищення життєвого рівня населення, забезпечення його якісним і комфортним житлом. Причому це стосується не лише існуючого житлового фонду, а й житлового фонду, який тільки будуватиметься. Тут йдеться про об’єднання в один предмет управлінського і регулюючого впливу сфер будівництва і житлово-комунального господарства. Ми дійшли такого висновку, проаналізувавши п. 1 Положення, який визначає, що Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства. Тобто державне управління і регулювання охоплює значний масив відносин – від вибору підрядника до завершення будівництва житла і його подальшої експлуатації.

Ми наголошували, що головним завданням державної політики у сфері ЖКГ є реформування галузі, стратегія якого відпрацьована на загальнодержавному рівні. У 2004 році на рівні закону затверджено Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки, виконання якої здійснювалося за такими основними напрямками: організація ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг; поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг; забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства; технічне переоснащення житлово-комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг [2].

Ефективне управління житловим фондом, передусім, припускає децентралізацію і демонополізацію системи управління житловим фондом, розвиток конкуренції у сфері управління і обслуговування житлового фонду.

Управління житловим фондом може здійснюватися різними способами. Принципове ділення житлового фонду за способами управління полягає в наступному:

- 1) житловий фонд, який управляється органами місцевого самоврядування (тут повинен залишитися лише житловий фонд, який неможливо передати в управління приватним організаціям через відсутність перспектив забезпечення рентабельної діяльності);
- 2) житловий фонд, що управляється приватними компаніями, яким житловий фонд передається на конкурсній основі з визначенням кількісної квоти;
- 3) житловий фонд, що знаходиться в управлінні об’єднань співвласників житла [3, с. 131–132].

Першочерговими заходами по підвищенню ефективності управління об’єктами ЖКГ є: приватизація окремих його при збереженні регулюючої ролі держави за природними монополістами; можлива передача тепlopостачання і водоканалізаційних виробництв у концесію з умовою їх реконструкції і модернізації.

У результаті розвитку конкурентних відносин у сфері ЖКГ буде підвищена ефективність його функціонування, знижені витрати на його утримання завдяки чому будуть залучені додаткові фінансові ресурси для його модернізації.

Розвиток договірних відносин між власником житлового фонду і житловою компанією, що управляє, між компанією, що управляє, і підприємствами ЖКГ забезпечує економічну зацікавленість суб’єктів господарювання в ефективному змісті житлового фонду і якісному наданні послуг. Усе це створює сприятливе підґрунтя для прибуткової роботи підприємств і організацій ЖКГ і робить привабливою сферу управління, утримання і обслуговування житлового фонду для приватного бізнесу і вкладень капіталу.

Законодавством України встановлено функції, які виконуються установами ЖКГ. Відповідно до статті 83 Цивільного кодексу України установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об’єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновками, за рахунок цього майна. Звідси, установи ЖКГ виконують такі функції: укладання від імені власників багатоквартирних будинків

договорів з організаціями, що їх обслуговують, цільове використання бюджетних коштів, які виділяються для потреб ЖКГ. Однією із складових реформування ЖКГ є ліквідація комунальних підприємств ЖКГ, визначення об'єкта управлінського впливу і суб'єктів, які здійснюватимуть такий вплив, а також способів управління.

Нині активно почав реалізовуватися Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків» [4], відповідно до якого основна діяльність об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав власників приміщень на володіння та користування спільним майном членів ОСББ, належне утримання будинку та прибудинкової території, сприяння членам ОСББ в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов'язань, пов'язаних з діяльністю об'єднання. Тобто законом чітко визначено об'єкт управлінського впливу.

Щодо суб'єктного складу, то відповідно до вищезазначеного закону органами управління ОСББ є загальні збори його членів (вищий орган управління), правління (виконавчий орган ОСББ) і ревізійна комісія ОСББ.

Управління житловим комплексом здійснює балансоутримувач, а управління неподільним та загальним майном житлового комплексу здійснює управитель – це юридична особа, яка діє за дорученням власника (власників) майна і забезпечує його належну експлуатацію.

На думку науковців, успішна реалізація програми перетворень у сфері ЖКГ, виведення її на сучасний рівень вимагає залучення значних грошових коштів та інноваційних інженерних рішень. Тобто, пріоритет належить промислового і технічного аспектам державної політики щодо реформування ЖКГ. Суть промислової політики – залучення до сфери ЖКГ матеріальних, технологічних, фінансових та інших ресурсів. Цілеспрямована технічна, зокрема, містобудівна політика також має важливе значення у цій сфері, зокрема, щодо існуючого житлового фонду, то йдеться про його модернізацію, подовження терміну придатності тощо. Що ж стосується нового будівництва, то йдеться про підвищення надійності будівельних матеріалів, запровадження ресурсозберігаючих систем теплопостачання житлових будинків тощо.

Нині пріоритетним організаційно-економічним чинником, який повною мірою відповідає державній політиці, є формування системи інвестування будівництва і ЖКГ. Все це потребує проведення певних заходів: заохочення добросовісної конкуренції, удосконалення фінансово-правового механізму, підтримка малого і середнього підприємництва, запобігання монополізму тощо. Наявність системи інвестування покликане забезпечити цілеспрямований рух інвестиційних потоків і вирішити нагальні завдання, зокрема, виявити і залучити до сфери ЖКГ різноманітні джерела всіх інвесторів; надати стабільності і ритмічності надходженню інвестицій у обсягах, які необхідні для галузі. Вказані заходи повинні сприяти підвищенню інвестиційної привабливості сфери ЖКГ. Саме тут створюються нові компанії, відбуваються реорганізації, проходять операції з активами сфери ЖКГ. Приватні інвестори мають неабияку зацікавленість сферою ЖКГ, яка практично доведена до банкрутства, хоча населення сплачує майже 100 % комунальних платежів, бо підприємства ЖКГ можна придбати з мінімальними затратами або забрати за борги, а інший чинник – стовідсоткова сплата – переконує, що підприємницька діяльність буде беззбитковою [5, с. 30]. Також залишається привабливою для інвестування сфера житлового будівництва, яка завжди користується попитом і фактично не дешевшає. Інвестиції в житлове будівництво включають такі складові: інструменти і технології накопичення, фінансові джерела, іпотечне кредитування, емісійні інститути тощо [6, с. 106]. Слід зауважити, що інвестиції фактично є проміжною ланкою між усіма учасниками будівництва житла і його подальшою експлуатацією. Реформування ЖКГ сміливо можна називати «Національним проектом», тому доцільно доручити виконання управлінських і регуляторних функцій щодо інвестування у сферу ЖКГ, Державному агентству з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект), яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України [7].

Житлове будівництво фінансується, як правило, з позабюджетних джерел, зокрема, за рахунок коштів осіб, які потребують житла (кошти можуть бути як власними, так і кредитними). Низка потенційних замовників не має достатньо коштів для придбання житла. Вони повинні мати можливість вільно визначати порядок і строки оплати (аванс, попередні внески, розстрочка і відстрочка платежу тощо). Якщо замовник виконав свої зобов'язання щодо участі у фінансуванні будівництва, то він має право вимагати від забудовника надати йому квартиру.

Водночас забудовники, як правило, є самодостатніми господарюючими суб'єктами. Вони

здатні вести масштабне житлове будівництво та оснащувати їх об'єктами інженерної та соціальної інфраструктури. При цьому вони можуть виконувати функції інвестора, тобто залучати і акумулювати необхідні кошти, а потім на взаємовигідних умовах сприяти клієнтам, які не мають достатньо коштів на придбання житла.

Потрібно звернути увагу на те, що державне регулювання інвестиційної діяльності нерозривно пов'язано з ціноутворенням. Сьогодні держава максимально скорочує видатки державного і місцевих бюджетів на фінансування сфери ЖКГ. Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги належить до повноважень органів місцевого самоврядування [8]. Тому ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги значно різняться в залежності від території, на якій вони встановлені. Зрозуміло, що в різних містах є різні умови функціонування сфери ЖКГ. Проте, наприклад, однакові для всієї країни складові в структурі собівартості тепла і гарячої води становлять 85 %. До 70 % – це вартість енергоносіїв і близько 15 % – заробітна плата. Тобто відмінності стосуються лише 15 % кінцевої вартості послуг. І взагалі, об'єктивні чинники не спростовують того, що повинні бути єдині підходи до формування собівартості послуг ЖКГ. По-перше, ціна на електроенергію в усій країні для всіх категорій споживачів одна, відрізняються тільки обсяги споживання, і тут справедливо, що заможні, які споживають електроенергії більше, більше і платять за неї; по-друге, ціна на газ в усій країні одна, і також справедливості у тому, що хто більше споживає – той більше платить; по-третє, заробітна плата працівників сфери ЖКГ має бути приблизно однаковою; по-четверте, утримання квадратного метра житла в однотипних будинках у різних регіонах також приблизно однакове; по-п'яте, інвестиційна складова в умовах, коли практично 20 років у галузь не робили капітальних вкладень, не може суттєво відрізнитися, інші накладні витрати також приблизно однакові в усіх регіонах.

Статистика свідчить, що розбіжність у собівартості 1 м³ води становить 5,5 рази: від 1 грн. 42 коп. в Дніпропетровській області до 7 грн. 78 коп. у Луганській; собівартість 1 м³ очищених стоків коливається від 1 грн. 39 коп. у Києві до 4 грн. 8 коп. буквально поруч, у Київській області; собівартість 1 гікалорії у теплопостачанні коливається від 225 грн. у Миколаївській області до майже 400 грн. у Івано-Франківській області; собівартість послуг з утримання 1 м² житла коливається від 69 коп. у Закарпатській області до 3 грн. 75 коп. у Києві [9].

Як зазначав на одному із засідань уряду Прем'єр-міністр України, «навіть у межах одного регіону, з дозволу сказати, «креатив» чиновників і комунальників просто вражає. Наприклад, у Кіровоградській області Балахівське житлово-комунальне підприємство зробило воду справді золотою: понад 17 грн. за кубометр – у 6 разів більше, ніж у середньому по Україні. А поруч, в Олександрії, вода коштує 2,51 грн. Ми бачимо навіть такий абсурд, що у собівартості води частка електроенергії, яка в усій країні постачається за єдиним тарифом, в Балахівському ЖКП становить 5,6 грн. на кубічний метр води, а в Олександрії – в 50 разів менше, 11 коп.! Хочу відзначити, що такий абсурд ми спостерігаємо практично в кожному регіоні» [10]. Отже, цілком очевидно, що влада зобов'язана і має всі можливості припинити таке свавілля, запровадити єдині стандарти тарифоутворення. 9 липня 2010 року було прийнято Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [11], який визначає правові засади державного регулювання у сфері комунальних послуг, зокрема, наголошується, що тарифи на комунальні послуги формуються суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках відповідно до порядків (методик), встановлених національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

Усі зусилля щодо стримування зростання цін на комунальні послуги безпосередньо пов'язані із забезпеченням їхньої належної якості. Пріоритетним національним проектом «Доступне житло» висунуто критерій комфортності щодо житла, яке будується. Він передбачає як якість і забезпечення його нормативними комунальними послугами, так і своєчасний ремонт жилих приміщень, а також порядок на прибудинкових територіях. Для цього необхідні економічні важелі та правові стимули – гарантії якості, наявність диференційованих заходів відповідальності за неякісні послуги тощо. Суттєвого значення набувають положення Закону України «Про захист прав споживачів», відповідно до якого споживачі під час придбання, замовлення або використання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб мають право на «... необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця)». Ми вважаємо, що пункт 4 статті 4 потребує доповнення такого змісту: «...про продукцію (послуги) ...».

Проблема забезпечення якості і комфортності проживання вимагає комплексного вирішення відповідно до існуючих особливостей житлового фонду. Наприклад, цегляні і панельні багатоповерхівки, побудовані у другій половині ХХ століття, є типовими. Тоді будівництво велося за типовими проектами квартальної забудови, з урахуванням високого ступеня індустріальності, тобто поточними методами, з дотриманням жорсткого добового графіка виробничо-технологічної комплектації об'єктів. Безумовно це сприяло прискоренню вирішення існуючих житлових проблем. Проте нині квартири в таких будинках, як правило, малогабаритні і мають стандартні технічні характеристики (планування, розташування кімнат, підсобних приміщень, балконів тощо). Для того, щоб сьогодні забезпечити належне обслуговування таких квартир, потрібна технічна можливість, яка має бути забезпечена конструктивною цілісністю такого будинку.

На основі вищевикладеного можна дійти таких висновків. Особливості державного управління і регулювання у сфері ЖКГ визначаються характером наявних перетворень, суть яких полягає у розподілі господарських і управлінських функцій, у передачі підприємств ЖКГ в приватну власність, у визначенні об'єкта управління, суб'єктів, що здійснюють таке управління та способів управління багатоквартирними будинками. Суттю реформування сфери ЖКГ має стати оптимізація масштабів присутності держави у цій сфері, а також відтворення її сучасного стану, як компактної системи, що охоплює наявний житловий фонд і той, що будується. Процес будівництва житла і його експлуатація мають належати до сфери відання одного державного органу, яким має стати повною мірою Мінрегіон.

Список використаних джерел:

1. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене Указом Президента України від 31.05.2011 № 633/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки : Закон України від 24.06.2004 № 1869-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 512.
3. Глух М. В. Шляхи реформування системи житлово-комунального господарства / М. В. Глух // Сучасні проблеми правової системи України: збірник матеріалів III Міжнародної наук.-практич. конф. (24 листопада 2011 р., м. Київ) / Київський ун-т права НАН України; [редкол.: Шемшученко Ю. С., Бошицький Ю. Л., Чернецька О. В. та ін.] – Випуск 3. – К. : Вид-во Європейського університету, 2011. – 414 с.
4. Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків : Закон України від 29.11.2001 № 2866-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
5. Варнавский В. Частный капитал в коммунальном хозяйстве России / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 1. – С. 28–34.
6. Козлова О. Инвестиции в недвижимость в условиях рыночной экономики / О. Козлова, А. Глушков // Маркетинг. – 2006. – № 6. – С. 105–110.
7. Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, затверджене Указом Президента України від 12.05.2011 № 583/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Інформація Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
10. Доповідь Прем'єр-міністра України М.Я. Азарова на засіданні Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.partyofregions.org.ua/ru/news/direct_speech/show/3075.
11. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 9.07.2010 № 2479-VI (у редакції Закону від 07.07.2011 № 3610-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

** Глух Марина Василівна – кандидат юридичних наук, доцент, проректор з науково-педагогічної роботи Київського університету ринкових відносин.*