



І. В. Чеховська*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ

Широкомасштабна адміністративна реформа, яка розпочалась в Україні з 1998 року, має на меті побудову такої системи державного управління, яка відповідатиме стандартам демократичної, соціальної, правової держави і повинна бути спрямована на служіння потребам й інтересам людей, забезпечення ефективної реалізації прав і свобод громадян. З огляду на це у ході адміністративної реформи державний апарат управління, на думку вітчизняного вченого професора В. Авер'янова, невідкладно потребує всебічної структурної і функціональної раціоналізації, приведення чисельності працівників і витрат на їх утримання у відповідність з вимогами забезпечення належних результатів його діяльності. При цьому, вважає вчений, необхідно дотримуватися принципу, згідно з яким будь-які структурні реорганізації органів виконавчої влади повинні проводитись обов'язково за умов попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій і компетенції, форм і методів діяльності відповідних структур¹.

Окремо слід підходити і до реформування апарату управління в державному секторі економіки, зокрема в управлінні її галузями, вважають Ю. С. Шемшученко та В. Б. Авер'янов². Тут необхідно врахувати специфіку керованих об'єктів – підприємств та їх об'єднань. Більшість з них в ринкових умовах не потребує якихось вищих ланок в особі традиційних галузевих міністерств, хоч потреби відновлення керованості базовими галузями економіки передбачають необхідність як збереження певного обсягу організаційно-структурного забезпечення, так і подальшого удосконалення методів і форм управлінського впливу.

Однак там, де державне втручання може спричинити збитки, воно має бути обмеженим, вважає В. Д. Бакуменко³, але водночас зазначає, що в умовах ринкової економіки зберігається потреба в державному регулюванні, однак порівняно з адміністративно-командною економікою його мета і функції мають змінитись⁴. А відтак першочергового значення набуває чітке визначення правового положення та механізму взаємодії органів державного управління, їх структурних підрозділів та посадових осіб. Це означає науково обґрунтоване встановлення їх завдань, компетенції, відповідальності, співвідпорядкованості та порядку організації роботи.

Реалізація зазначених завдань можлива за умови організації ефективного управління в будь-якій сфері державного управління, що передбачає здійснення функціонального аналізу діяльності органів виконавчої влади щодо доцільності їх існування, усунення дублювання та неузгодженості повноважень, зайвих організаційних структур, забезпечення їх функціонування реальними правами та механізмами виконання поставлених завдань і встановлення контролю над стихійними ринковими саморегулюючими процесами.

© Чеховська І. В., 2007

* вчений секретар Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету Державної податкової служби України (м. Ірпін'), кандидат юридичних наук

¹ Полешко А. Хід адміністративної реформи в Україні (з науково-практичної конференції) // Право України. — 2003. — № 4. — С. 107.

² Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні: Наукова доповідь / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-ут держави і права ім. В. М. Корецького, 1995. — С. 9.

³ Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 41.

⁴ Там само. — С. 38.



До дослідження проблем управління у будь-якій сфері державного управління звертались в основному вчені економісти, окремі фахівці адміністративного права та практики. Це В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Копейчиков, Т. О. Коломоець, Т. М. Кравцова, Н. Р. Нижник, О. П. Рябченко, В. М. Селіванов, В. В. Цветков та інші.

Однак на практиці при вирішенні проблем щодо вдосконалення державного управління у будь-якій сфері не завжди дотримуються згаданих вище засад, наслідком чого є неефективне державне управління, кризові явища. Розглянемо це на прикладі перетворень, що мали місце у житлово-комунальній сфері (далі — ЖКС). Мова йде про недоцільність створення Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства⁵. По-перше при проведеній реорганізації не був врахований попередній негативний досвід злиття двох державних комітетів у 1997 році, коли був створений Державний комітет України з будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства. По-друге, предметом діяльності Державного комітету України з будівництва та архітектури було здійснення управління, міжгалузевої координації та функціонального регулювання у сферах будівництва, промисловості будівельних матеріалів, архітектури і містобудування, організація робіт зі стандартизації та технічного регулювання, проведення структурної та економічної реформи у зазначених сферах, реалізація політики ціноутворення у будівництві. Предметом діяльності Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства є здійснення управління у сфері житлово-комунального господарства, питної води та питного водопостачання, регулювання діяльності у сфері централізованого водопостачання та водо-, теплопостачання, а також міжгалузева координація та функціональне регулювання з питань житлово-комунального господарства.

Отже, поєднання різновекторних предметів діяльності в одній структурі, на нашу думку, навряд чи є правильним управлінським рішенням. До того ж аналіз функцій і структури управління Держжитлокомунгоспу України доводить доцільність його існування та знімає проблему додаткових витрат бюджетних коштів на його реорганізацію. До речі, витрати на утримання апарату Держбуду України у 2005 р. склали 41776,7 тис. грн., а на утримання апарату Держжитлокомунгоспу — 60230,1 тис. грн.⁶ На утримання апарату Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства передбачено 372000 тис. грн.⁷ Слід також зазначити, що вищезгаданий Указ Президента України не узгоджується із Законом України “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на 2004-2010 роки”⁸, оскільки передбачає передачу управлінських функцій щодо житлово-комунальної сфери органам місцевого та громадського самоврядування, а також запровадження ринкових умов господарювання у зазначеній сфері дослідження з обов'язковим залученням приватного капіталу. А відтак, сфера державного регулювання ЖКС значно звужується регулюванням діяльності природних монополій, які діють у ЖКС, але поки що знаходяться у державній власності. Ці функції виконував Держжитлокомунгосп України, який

⁵ Про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України: Указ Президента України від 01.06.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 52. — Ст. 3256.

⁶ Про Державний бюджет України на 2005 рік: Закон України від 23.12.2004 р. // ВВР. — 2005. — № 7-8. — Ст. 162.

⁷ Про Державний бюджет України на 2006 рік: Закон України від 20.12.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 52. — Ст. 3251.

⁸ Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки: Закон України від 24.06.2004 р. // ВВР. — 2004. — № 47. — Ст. 514.



поступово мав реорганізуватись у Національну комісію регулювання діяльності природних монополій у ЖКС відповідно до Закону України “Про природні монополії”⁹. Регулювання мало здійснюватись шляхом видачі ліцензій на здійснення відповідних видів господарської діяльності; контролю за додержанням суб’єктами господарювання ліцензійних умов; контролю за обґрунтованістю встановлених тарифів, норм, нормативів, стандартів споживання на послуги водо-, теплопостачання та водовідведення; застосування санкцій до суб’єктів господарювання у випадках передбачених законодавством¹⁰. Слід також зазначити, що прийняте управлінське рішення щодо створення Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства не узгоджується із загальною методологією адміністративної реформи, яка передбачає децентралізацію влади та вдосконалення контрольних функцій і повноважень виконавчих органів влади, і аж ніяк не подальшу її централізацію.

Зазначимо також, що управління всіма сферами державного і суспільного життя, у тому числі ЖКС, не є виключно функцією органів виконавчої влади. У цьому процесі беруть участь й інші суб’єкти, до яких належать передусім органи місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування є однією з форм децентралізації державної виконавчої влади, що здійснюється у межах Конституції та Законів України на принципах правової, фінансово-економічної та організаційної самостійності. Сьогодні в Україні, в результаті реформування державної влади, склалися дві системи: система місцевого самоврядування, як публічна влада територіальних громад, і система місцевих органів державної влади, представлена місцевими державними адміністраціями. Це різні за юридичною природою, насамперед за функціями і повноваженнями, системи місцевої влади.

Аналіз функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо житлово-комунальної сфери свідчить про необхідність здійснення чіткого розмежування повноважень у ЖКС. Вважаємо за доцільне наділити органи місцевого самоврядування функціями та повноваженнями щодо управління ЖКС, а місцеві органи виконавчої влади — функціями та повноваженнями щодо регулювання діяльності суб’єктів господарювання у досліджуваній сфері. Виходячи з вищезазначеного, вважаємо, що необхідно внести відповідні зміни до Законів України “Про місцеві державні адміністрації”¹¹, “Про житлово-комунальні послуги”¹², “Про місцеве самоврядування в Україні”¹³. Вважаємо також, що слід розширити функції та повноваження органів самоорганізації населення (ОСН). А саме, внести зміни до Закону України “Про органи самоорганізації населення”¹⁴, наділити їх контрольно-наглядовими функціями щодо ЖКС, а саме пункт 6 статті 14, викласти у такій редакції: *“брати участь у роботі місцевих рад народних депутатів”*; а також додати до цієї статті п. 15: *“підвищувати професійний рівень шляхом проходження курсів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів”*; п. 16: *“разом із посадовими особами місцевих державних адміністрацій та представниками місцевих органів самоврядування брати участь у перевірці фінансової дисципліни, обліку та звітності житлово-комунальних підприємств”*; п. 17: *“брати участь у тимчасових комісіях, що створюються місцевими радами*

⁹ Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. // ВВР. — 2000. — № 30. — Ст. 238.

¹⁰ Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства. — К.: Атіка-Н, 2004. — С. 84.

¹¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.

¹² Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. // ОБУ. — 2004. — № 30. — Т. 1. — Ст. 1985.

¹³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

¹⁴ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. // ВВР. — 2001. — № 48. — Ст. 254.



народних депутатів з метою перевірки ефективного використання: комунального майна, цільового використання бюджетних коштів, захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг, дотримання суб'єктами господарювання житлово-комунальної сфери правил благоустрою і утримання територій". Доцільним вважаємо введення ст. 14¹: "здійснення громадського контролю органами самоорганізації населення". Пропонуємо викласти цю статтю у наступній редакції: "органи самоорганізації населення у межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях громадський контроль за: ефективним використанням комунального майна; встановленням норм, тарифів на житлово-комунальні послуги; відповідністю житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам; дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів у сфері виробництва та реалізації житлово-комунального господарства, дотриманням правил благоустрою і утримання територій; ефективним використанням бюджетних коштів, виділених для забезпечення категорії громадян, яким призначені пільги та субсидії з державного бюджету; процесом залучення приватного сектора у житлово-комунальну сферу; реалізацією інвестиційних програм та інноваційних проектів у житлово-комунальну сферу".

Це дозволить активніше залучати громадськість до вирішення проблемних питань, що мають місце у ЖКС.

Крім того, вважаємо за доцільне в обов'язковому порядку поширити досвід створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі — ОСББ), а в органах місцевої виконавчої влади створити підрозділи у справах ОСББ, визначити функції та повноваження виборних осіб ОСББ. Це завдання можливо вирішити за умови внесення змін до п. 10-1 ст. 30 Закону України "Про органи місцевого самоврядування в Україні". Необхідність у створенні такого підрозділу можна пояснити двома причинами: по-перше, кількість будинків, що потрапляє під дію Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку"¹⁵, є значною у будь-якому місті України, по-друге, існує проблема підготовки спеціальних документів для реєстрації об'єднання (зокрема технічний паспорт на будинок тощо). Варто також взяти до уваги, що міська адміністрація стосовно об'єднань відіграє подвійну роль: вона здійснює реєстрацію об'єднання і одночасно діє як член об'єднання у процесі його формування і функціонування (у випадках з будинками, які не повністю приватизовані). Ці дві ролі характеризуються різними інтересами, що породжує додаткові труднощі у процесі взаємодії міської влади з об'єднаннями. Крім того, навіть за наявності чіткого законодавства з питань ОСББ та при повній підтримці з боку міської влади ідеї їх організації, успіх справи залежатиме від того, чи достатньо чітко мешканці міста та представники влади уявлятимуть принципи організації ОСББ та механізм його функціонування. Без такого розуміння і відповідних знань у членів об'єднання справа створення об'єднань не буде успішною. Слід зазначити, що створення відділу в справах об'єднань співвласників багатоквартирних будинків узгоджується із п. 2 ст. 10 Закону України "Про благоустрій населених пунктів", який діє з 1 січня 2006 року, де зазначено, що органи місцевої влади можуть створювати такі об'єднання "для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів ..."¹⁶.

У ст. 10 Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного

¹⁵ Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29.11.2001 р. // ВВР. — 2001. — № 10. — Ст. 78.

¹⁶ Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 40. — Ст. 2528.



будинку” наводиться перелік органів управління об’єднання, ними є “загальні збори його членів, правління, ревізійна комісія об’єднання”. Разом з тим, у зазначеному вище Законі відсутній перелік повноважень окремих посадових осіб ОСББ та мешканців, що значно ускладнює процес їх створення та закріплення у відповідних статутах об’єднань. Тому пропонуємо внести зміни до ст. 10 зазначеного вище Закону України, викласти абзац третій у такій редакції: *“обрання членів Правління об’єднання та визначення їх обов’язків”*. Це дозволить більш чітко з’ясувати права та обов’язки посадових осіб ОСББ та, відповідно, контролювати їх виконання. Новий перелік обов’язків окремих посадових осіб ОСББ дозволяє створити допоміжні комітети, що допомагатимуть членам Правління виконувати власні обов’язки, а мешканцям — залучатись до вирішення будь-яких питань ОСББ.

Так Комітет для підбору нових мешканців і орендаторів, міг би займатися рекламою вільних житлових та нежитлових приміщень; інтерв’ювати кандидатів та давати власні рекомендації правлінню ОСББ. Крім того, це був би Комітет, який займався б збором квартплати. Такий Комітет зможе суттєво допомагати бухгалтеру ОСББ у збиранні орендної плати; вести переговори із мешканцями, які мають заборгованість; рекомендувати Правлінню ОСББ заходи впливу на боржників. Комітет з питань безпеки надаватиме рекомендації Правлінню ОСББ щодо підвищення безпеки будинку та прибудинкової території, мікрорайону, координуватиме дії щодо реалізації запланованих заходів.

Не слід нехтувати і таким важливим напрямом адміністративної реформи, як вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів посадових осіб органів місцевого самоврядування. Для цього слід створити систему підготовки кадрів представників органів самоорганізації населення, ОСББ. Така система повинна набути гнучкості, здатності адаптуватися до нових умов, що виникають у ході реформування.

Варто зазначити, що існуюча система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів була сформована ще у 1993 році для державних службовців, так і для службовців органів місцевого самоврядування. Однак згодом зазнала змін у зв’язку із прийняттям Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, саме тоді розпочався процес розведення двох форм публічної служби — державної та муніципальної. Сьогодні відбувається формування в Україні недержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування, самоорганізації населення, прискорення якого обумовлене потребами муніципальної реформи, відновленням ЖКГ тощо. Цей процес спричинив появу великої кількості суб’єктів діяльності у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів: Національна академія державного управління при Президентові України, її регіональні інститути; національні центри при обласних державних адміністраціях; вищі навчальні заклади, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Державна служба”; інші вищі навчальні заклади всіх форм власності, що готують спеціалістів за різними освітніми програмами; органи місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування; громадські організації тощо.

Однак така система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів має деякі негативні елементи:

— налаштованість цієї системи, перш за все, на підготовку фахівців для органів виконавчої влади, що впливає на формування їх професійної свідомості саме як державних службовців, а не як службовців органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, не сприяє формуванню нової корпоративної філософії муніципальної служби, менталітету посадових осіб місцевого самоврядування як представників територіальної громади, діяльність яких



спрямована, в першу чергу, на захист та відстоювання інтересів громади;

— відсутність цільового характеру підготовки кадрів посадових осіб органів місцевого самоврядування, самоорганізації населення, представників ОСББ, оскільки підготовка фахівців здійснюється за одним освітнім напрямом — “Державне управління”;

— неузгодженість навчальних програм та планів, проблеми проходження стажування слухачів в органах місцевого самоврядування;

— відсутність навчальних програм та планів для навчання підготовки представників ОСББ тощо.

Враховання зазначеного вище дозволить створити нову систему підготовки кадрів, яка сприятиме формуванню менталітету посадових осіб місцевого самоврядування як представників територіальної громади, підвищенню дієвості та професіоналізму органів самоорганізації населення, активізації та формуванню професійних представників ОСББ. Створення єдиного загальнонаціонального Центру підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, самоорганізації населення, ОСББ, дозволить надати цьому процесу системності.

На особливу увагу заслуговують і такі заходи як:

— удосконалення механізму регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;

— проведення муніципальної реформи та врегулювання відносин власності між територіальними громадами та місцевими органами виконавчої влади;

— впровадження системи корпоративного управління ЖКС;

— вдосконалення механізму фінансування видатків, передбачених у Державному бюджеті України на оплату житлово-комунальних послуг, діючої системи соціального захисту населення та системи контролю щодо цільового використання бюджетних коштів;

— запровадження кількісних та якісних стандартів надання житлово-комунальних послуг;

— обов’язкове наукове, а відповідно, й організаційно-правове забезпечення подальшого впровадження ринкових відносин та фінансово-господарських інструментів у ЖКС;

— створення науково-теоретичної бази щодо побудови превентивних механізмів організаційно-правового забезпечення інфраструктури детінізації економіки у ЖКС;

— удосконалення документооборотних технологій;

— створення необхідних інформаційно-аналітичних та контрольних баз даних, необхідних для мінімізації ризиків та попередження зловживань у ЖКС;

— створення сприятливих умов для залучення приватних інвестицій у розвиток ЖКС;

— вдосконалення правового регулювання інноваційної діяльності у ЖКС;

— запровадження ефективного менеджменту ЖКС;

— вдосконалення організаційної та функціональної інфраструктури суб’єктів управління за здійсненням фінансово-господарських операцій суб’єктів господарювання у ЖКС.

Вважаємо, що враховання запропонованих заходів сприятиме виходу ЖКС з кризового стану та вдосконаленню державного управління зазначеною галуззю.

