

УДК 342: 64

Тарас ПРОЦЕНКО

доктор юридичних наук, доцент,
начальник Державного науково-
дослідного інституту МВС України;

Тетяна БИРКОВИЧ

кандидат юридичних наук,
доцент Національного
університету біоресурсів
і природокористування України

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ
ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

Досліджуються особливості правового забезпечення житлово-комунального господарства. Доводиться необхідність розроблення науково обґрунтованих адміністративно-правових умов управління економічними процесами у сфері житлово-комунального господарства, спрямованих на створення організаційно-правової інфраструктури подолання кризових явищ у зазначеній галузі.

Исследуются особенности правового обеспечения жилищно-коммунального хозяйства. Доказывается необходимость разработки научно обоснованных административно-правовых условий управления экономическими процессами в сфере жилищно-коммунального хозяйства, направленных на создание организационно-правовой инфраструктуры преодоления кризисных явлений в указанной отрасли.

The features of the legal providing of housing and communal economy are analysed. The necessity of development of the scientifically grounded administrative legal terms of economic process control in a sphere is shown housing and communal economy, which are directed on creation of organizational and legal infrastructure of overcoming of the crisis phenomena and development of housing and communal economy.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, державне регулювання, адміністративно-правові умови управління, організаційно-правова інфраструктура, економічний процес.

Ключевые слова: *жилищно-коммунальное хозяйство, государственное регулирование, административно-правовые условия управления, организационно-правовая инфраструктура, экономический процесс.*

Keywords: *housing and communal services, state regulation, administrative legal conditions of management, organizational and legal infrastructure, economic process.*

Становлення України як цивілізованої держави залежить від рівня добробуту населення, одним із показників якого є достатній рівень забезпечення житлово-комунальними послугами. Однак нині можна констатувати, що ця важлива соціальна сфера, яка має надавати населенню понад 40 видів послуг, перебуває у кризовому стані. Переважну частину цих послуг не забезпечують на належному рівні, а оплата за їх надання зростає. Така поведінка функціонерів від житлово-комунального господарства спричинила критичну ситуацію в галузі, на яку гостро реагує населення, адже вона викликає сумнів щодо правового характеру економічних реформ і державної політики загалом і формує негативне ставлення до державної влади.

Дослідженням проблем регулювання у сфері житлово-комунального господарства займалися переважно вчені-економісти, окремі фахівці адміністративного права та практики, зокрема: С. Дорогунцов, В. Ніколаєв, Н. Олійник, Г. Онищук, В. Пустовойтов, М. Пухтинський, К. Рабенхорст, О. Костусев, Л. Кузьменко, О. Мельник, Т. Строкань, Г. Семчук, Р. Сиротяк, М. Федуняк та інші. Проте науково-практичні розробки у сфері житлово-комунального господарства не стосувалися аналізу адміністративно-правових умов розвитку житлово-комунального господарства.

Мета цієї статті – дослідити діяльність підприємств житлово-комунального господарства в сучасних умовах господарювання та визначити особливості правового забезпечення розвитку житлово-комунального господарства.

У переважній більшості регіонів нашої держави вирішенню питань благоустрою та комунального обслуговування місцева влада не приділяє належної уваги. У багатьох населених пунктах стан вулично-дорожньої мережі не відповідає вимогам безпеки. Майже 50 % мостових споруд комунальної власності мають обмежені показники експлуатування. Незадовільним є стан полігонів і звалищ по-

бутових відходів, які забруднюють довкілля, бракує земельних площ для нових полігонів, органи місцевого самоврядування не поспішають упроваджувати роздільне збирання побутових відходів, утилізувати їх.

Фінансово-економічний стан підприємств житлово-комунального господарства у 2007 р. був досить нестабільним. За рік підприємства галузі мали збитки в сумі близько 1,8 млрд грн. Найбільші обсяги збитків – на підприємствах комунальної теплоенергетики (943,1 млн грн) та водопровідно-каналізаційного господарства (387,9 млн грн). Обсяги дебіторської заборгованості підприємств галузі з початку 2007 р. збільшилися на 9,1 % (734,3 млн грн) і станом на 1 січня 2008 р. становили 8,8 млрд грн, з яких за даними Держкомстату України заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг становила 8,0 млрд грн. Водночас кредиторська заборгованість зросла на 1,2 млрд грн (14,8 %) і сягнула 9,2 млрд грн. Борги за енергоносії становлять 52,7 % кредиторської заборгованості, зокрема, за газ – 2,7 млрд грн, за електроенергію – 2,1 млрд грн. Середній рівень оплати підприємствами за електроенергію галузі становив 88,2 %, за спожитий природний газ – 81 %.

Не створено передумов для забезпечення стабільного розвитку галузі, покращання якості житлово-комунального обслуговування. Не цілком вирішене питання відшкодування тарифами вартості житлово-комунальних послуг (рівень відшкодування послуг водопостачання – 94,5 %, водовідведення – 92,9 %, тепlopостачання – 82,9 %, з утримання житла – 89,2 %). Окрім того, на підприємствах житлово-комунального господарства не своєчасно виплачують заробітну плату працівникам.

Таке становище не тільки порушує права і законні інтереси громадян – споживачів послуг житлово-комунального господарства, а й призводить до службових зловживань, корупції, застосування тіньових схем енергозбереження тощо [5, 6; 7; 8]. Президент України зазначив, що житлово-комунальні проблеми набули особливої економічної та соціально-політичної гостроти, тож якщо їх не вирішити найближчим часом, вони загрожуватимуть національній безпеці України [12, 3].

Розв'язання зазначених проблем шляхом запровадженням в Україні механізмів ринкової саморегуляції потребує оптимізації державного регулювання, зокрема відповідного правового забезпечення контролю в усіх напрямках фінансово-господарської діяльності житлово-комунальних підприємств. Однак необхідні організаційно-правові, а за своєю суттю – технологічні підходи до управління економічними процесами часто підміняли ситуативно-кон'юнктурними заідеологізованими організаційно-управлінськими рішеннями, наслідками яких стали економічна криза, стрімка тінізація і корупціоналізація фінансово-господарських відносин [12, 9], зростання правопорушень у сфері виробництва загалом і в житлово-комунальному господарстві зокрема [3; 6; 10; 14]. Проаналізувавши ситуацію, що склалася в галузі, доходимо висновку, що необхідним є розроблення науково обґрунтованого адміністративно-правового режиму *управління економічними процесами у сфері житлово-комунального господарства*, спрямованого на створення організаційно-правової інфраструктури подолання кризових явищ, детінізації відносин і розвитку на цій основі виробництва та реалізації послуг у сфері житлово-комунального господарства. Розв'язання зазначених проблем потребує відповідного наукового забезпечення щодо співвідношення ринкової саморегуляції, державного, громадського управління та місцевого самоврядування у сфері виробництва та реалізації послуг у житлово-комунальному господарстві. Тобто, необхідно проаналізувати діяльність державних органів управління, органів місцевого самоврядування, громадського управління, споживачів послуг і суб'єктів господарювання в галузі. Це дозволить створити збалансований адміністративно-правовий режим управління, спрямований на формування належних економічних умов, які робили б невідповідним функціонування суб'єктів житлово-комунального господарства поза легальною економічною діяльністю, сприяли б подоланню кризового стану й динамічному розвитку житлово-комунальних відносин. У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідно дослідити та класифікувати джерела та способи тіньових проявів, визначити перспективи вдосконалення правового регулювання, розробити правові засади створення комплексної системи розвитку відносин у сфері житлово-комунального господарства.

Слід зазначити, що під тіншовими відносинами у сфері житлово-комунального господарства розуміють економічні операції, пов'язані з виробництвом і реалізацією житлово-комунальних послуг, результати яких частково або повністю приховані від державного обліку й оподаткування.

Аналіз розвитку сфери підтверджує, що збільшення обсягу реалізації продукції (послуг) супроводжується чітко вираженою тенденцією до розширення сфери споживання та її географії. Водночас очевидними є й негативні явища, зокрема територіальна розпорошеність підрозділів галузі, надмірний їх поділ, відомча розгалуженість, потрійне підпорядкування, недосконалість законодавчої бази, що ускладнює проведення єдиної технічної та цінової політики, унеможливорює оптимальний розподіл трудових, матеріальних і фінансових ресурсів. Крім того, відмінності у плануванні, обліку та звітності, брак єдиної управлінської інформації не дозволяють об'єктивно оцінити управління загалом, а також окремого регіону, конкретної галузі, підгалузі чи служби, створити галузеву систему управління на основі комплексних програм. Територіальні та галузеві органи управління не можуть враховувати єдність господарської та технологічної політики в галузі у зв'язку з потрійною підпорядкованістю, а саме органам виконавчої влади (в адміністративному аспекті), галузевим і територіальним органам. Така недосконалість організаційної структури призводить до ускладнення процесу управління, зниження оперативності під час прийняття та виконання виробничо-господарських рішень, дублювання інформації та функцій управління, результатом чого є збільшення чисельності управлінського персоналу та видатків на його утримання, зниження рівня надання послуг, тінзація відносин у сфері житлово-комунального господарства.

Чинний механізм регулювання у сфері житлово-комунального господарства був започаткований ще на початку ХХ століття й варіював між жорстко централізованим і децентралізованим.

Як свідчить досвід розвинених країн світу, для досягнення економічної стабільності, мінімізації тіншових проявів і подальшого розвитку економіки необхідно забезпечити безумовний пріоритет державного регулювання над стихійними ринковими процесами, які часто призводять до руйнівних наслідків. Ідеться про поступове роздер-

жавлення та демонополізацію житлово-комунального господарства, які необхідно здійснювати під посиленим контролем держави з подальшим переданням функцій управління житлово-комунальним господарством органам місцевого самоврядування, громадського управління, суб'єктам господарювання.

Отже, пріоритетною метою державного регулювання житлово-комунального господарства має бути створення комплексної організаційно-правової інфраструктури, спрямованої на стимулювання економічної діяльності та протидію тіньовим проявам. Комплексність означає, що насамперед слід чітко визначити понятійний апарат, дослідити правовий статус державних органів, уповноважених на здійснення державного регулювання житлово-комунального господарства.

В адміністративно-правовій літературі висловлено ідею «вирішального призначення адміністративного права... в регулюванні численних і різноманітних взаємовідносин між публічно-владними органами і приватними особами щодо забезпечення необхідних умов для ефективної реалізації, а в разі необхідності – і захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів» [1, 148]. При цьому, на думку В. Авер'янова, у зазначених публічно-правових «відносинах повинен втілюватись новий, якісно відмінний від колишнього, адміністративно-правовий режим регулювання відносин між державою і громадянами». Новою ознакою такого режиму є те, що «громадянин ніби стає “рівноцінним” учасником стосунків з державою» [1, 148].

Зазначене положення є одним із ключових завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, яке вимагає якісно нового погляду на сутність та функціональну орієнтацію виконавчої влади [9, 25]. При цьому засобами забезпечення адміністративної реформи є передусім комплексність головних складників адміністративних перетворень та ефективне поєднання методів державного регулювання [2].

Розглянемо основні методи регулювання економічних відносин у галузі житлово-комунального господарства – адміністративного й економічного.

Економічні методи, або методи непрямого регулювання, впливають на інтереси суб'єктів господарювання та регламентують їх-

ню поведінку не прямо, а опосередковано, через створення певного економічного середовища, яке змушує їх діяти в потрібному державі напрямі. Держава реалізує свої рішення на підставі мотивації, тобто шляхом спонукання суб'єктів господарювання до діяльності, яка відповідає державним пріоритетам, та головне, що з їхньою допомогою держава досягає належної поведінки суб'єктів господарювання, впливаючи на їхні матеріальні інтереси. До цих методів належать інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної та інших напрямів економічної політики, а також методи морального переконання [4, 18].

Адміністративні методи, тобто методи прямого впливу, безпосередньо впливають на інтереси та функціонування суб'єктів господарювання. Такий безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання [4, 17]. Прямі методи державного регулювання не передбачають додаткового матеріального стимулу, не загрожують фінансовими збитками і спираються на силу державної влади. Отже, адміністративне регулювання ринкової економіки виражає, по суті, пряме управління з боку держави і передбачає застосування державою санкцій і штрафів, ліцензій, дозволів, квот, запровадження норм і стандартів, які регламентують вимоги до якості робіт, послуг, продукції, до організації виробничих процесів, операцій на внутрішньому і зовнішньому ринках тощо [11, 57]. Необхідність застосування цих методів зумовлена потребою регулювати деякі види економічної діяльності з метою захисту інтересів громадян, суспільства, природного середовища.

Названі методи, хоч і суттєво різняться, проте тісно пов'язані між собою, їхнє розмежування досить умовне, оскільки: по-перше, регуляторна діяльність за своєю природою адміністративна; по-друге, у названих методів єдина остаточна мета – реалізація регуляторного впливу; по-третє, цими засобами користуються практично одні й ті самі суб'єкти державного управління; по-четверте, їх використовують стосовно одних і тих самих об'єктів, оскільки немає об'єктів, які потребували б лише адміністративного чи економічного впливу; по-п'яте, ці засоби є односторонніми владними волевиявленнями

суб'єктів управління; по-шосте, вони часто фігурують в одному й тому самому акті державного управління [8, 188].

Отже, будь-який економічний регулятор має в собі елементи адміністрування. Ситуація, в якій перебуває нині житлово-комунальне господарство, свідчить про дисбаланс у застосуванні адміністративних та економічних методів впливу за очевидної переваги перших. Однак цей факт не має впливати на подальше застосування адміністративного методу в аналізованій галузі економічних відносин. Вважаємо, що причиною такого дисбалансу є наявність значної кількості державних органів, нерозмежованість повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади, брак управлінського впливу з боку громадських інституцій тощо.

Як зазначено вище, адміністративні методи передбачають і економічні способи впливу. Завдання державної політики у сфері детінізації відносин у житлово-комунальному господарстві на сучасному етапі полягає в тому, щоб адміністративне управління, по-перше, набуло конструктивного характеру, по-друге, органічно поєднувало в собі адміністративний і економічний впливи, по-третє, було спрямоване як на стимулювання легальної економічної діяльності в галузі, так і на створення необхідних організаційних і правових передумов її розвитку.

Тож очевидно є необхідність розробити науково обґрунтовані адміністративно-правові умови управління економічними процесами у сфері житлово-комунального господарства, спрямованого на створення організаційно-правової інфраструктури подолання кризових явищ, детінізації відносин і розвиток житлово-комунального господарства. Виконання зазначених завдань потребує відповідного наукового забезпечення оптимального співвідношення ринкової саморегуляції, державного, громадського управління та місцевого самоврядування у сфері виробництва й реалізації послуг у житлово-комунальному господарстві. Тобто, слід проаналізувати діяльність державних органів управління, органів місцевого самоврядування, громадського управління, споживачів послуг і суб'єктів господарювання у сфері житлово-комунального господарства. Це дозволить створити збалансоване адміністративно-правове підґрунтя управлін-

ня, яке забезпечить належні економічні умови і сприятиме подоланню кризи й динамічному розвитку житлово-комунального господарства.

Отже, пріоритетною метою регулювання житлово-комунального господарства має бути створення комплексної організаційно-правової інфраструктури, яка стимулюватиме економічну діяльність і протидіятиме тіньовим проявам, матиме чітко визначений понятійний апарат, досліджений правовий статус державних органів, уповноважених на здійснення державного регулювання житлово-комунального господарства.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 139–149.
2. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.
3. Вишневецкая З. Цены на коммунальные услуги растут, как из воды. Собственно, из воды они практически и растут // Дзеркало тижня. – 2003. – № 28 (453). – С. 8.
4. Державна влада в Україні: формування та функціонування: зб. наук. пр. / кол. авт.: наук. кер. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 312 с.
5. Державне регулювання економіки / за ред. І.Р. Михасюка. – Львів: Укр. технології, 1999. – 640 с.
6. Калугин В. Реформа ЖКХ: частный интерес // Власть денег. – 2005. – № 43 (58). – С. 34–42.
7. Казенова Т.М. Правовое регулирование конкурентных отношений в электроэнергетике в Российской Федерации // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. – М., 2002. – С. 84–91.
8. Костенко Н. Электрические коллизии // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. – 2001. – № 1. – С. 33–37.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 60 с.

10. Мирошніченко В.П. Хто винен в «бідності» підприємств житлово-комунального господарства // Фінансовий контроль. – 2003. – № 2 (15). – С. 24–25.

11. Михасюк І. Державне регулювання економіки. – Львів: Укр, технології, 1999. – 640 с.

12. Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства. – К.: Атика-Н, 2004. – 612 с.

13. Попович В.М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки: монографія. – Ірпінь, 2001. – 524 с.

14. Приходько Г. Тарифи вимагають розважливості, а не емоцій // Київська правда. – 2005. – 17 травня. – С. 3.

Стаття надійшла 17.08.2009.