

*Перегуда Євген Вікторович, доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри політичних наук КНУБА  
Місержи Світлана Дмитрівна, кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри філософії та соціології НМУ ім. О. О. Богомольця*

## **ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) є важливою сферою життєдіяльності суспільства. Тут реалізуються найважливіші інтереси громадян, формуються ключові характеристики їх суспільної свідомості. Від громадської взаємодії на цьому рівні залежить доля низки важливих політик, наприклад, політики у сфері енергоефективності та енергозбереженні. Суттєвою причиною того, що Україна нині прискореними темпами скочується з другого до третього світів, є технологічна відсталість саме ЖКГ. Тому реформа останнього є серед найважливіших реформ, яких потребує Україна.

Питання щодо ЖКГ знаходиться в полі проблематики нинішньої конференції. Це підтверджується, по-перше, номенклатурою наукових спеціальностей. Складовою спеціальності «Будівництво та цивільна інженерія» є спеціалізація «Міське будівництво та господарство». Остання у свою чергу є однією з вирішальних складових наук про містобудування.

По-друге, комунальне господарство, як й інші суспільні сфери, функціонує на принципах законності, повноти правового регулювання, конституційності, реалізації прав та свобод громадян. Конституція України прямо гарантує громадянам право на житло. Причому це право включає не лише право власності на певну площу. Адже проживання – це не лише можливість знаходитись «під дахом», це й певні умови, які дають людині можливість реалізуватися як громадянину, як члену певного соціуму – сімейного, будинкового, вуличного тощо, дають змогу їй самовідтворюватись шляхом підтримки свого здоров'я, харчування тощо. Тому право на житло включає в себе, зокрема, право на отримання житлово-комунальних послуг (далі – ЖКП) належної якості.

Не можна сказати, що основні правові принципи, на яких базується функціонування ЖКГ, повною мірою реалізовані у суспільній практиці. Часто суб'єкти відносин у сфері ЖКГ – не лише органи та підприємства комунального господарства, а й окремі громадяни, мешканці будинків тощо – діють всупереч правовим нормам, і це не викликає адекватної реакції інших таких суб'єктів, а також правоохоронних, судових та інших відповідних органів. Крім того, часто вказані принципи неповною мірою реалізовані й у законодавстві, що не дає змоги реалізуватись правам та свободам громадян. Наприклад, й нині в Україні діє Житловий кодекс, прийнятий у далекому вже 1983 році. Основна його частина регулює відносини в державному житлофонді, а регулювання порядку користування житловими приміщеннями в будинках приватного (інвестиційного) житлового фонду має фрагментарний характер, тому він не встановлює механізм реалізації ст. 47 Конституції України, згідно з якою громадянин має право придбати житло, побудувати його або взяти в оренду [3, с. 251].

Останні події в Україні в контексті початку опалювального сезону, а точніше зрив такого початку в Смілі, Шепетівці та низці інших міст, які призвели до нехтування вказаним правом громадян на ЖКП, а відтак й правом на житло, змушують ще раз поставити питання не лише про систему управління комунальним господарством, а й про організаційно-правові засади його реформування. Наша увага до цього аспекту даної теми зумовлені очевидними суперечностями, які проявилися у процесі подолання «тепло криз» у містах України. Наприклад, Президент України заявив, що він не має до проблеми забезпеченням теплом у місті Сміла жодного відношення, але дав кілька годин на відновлення тепло забезпечення [1]. Не зовсім зрозуміло – якщо глава держави дає час на вирішення проблеми, отже, у нього є важелі впливу на ситуацію, а якщо це так, то він має все ж відношення до проблеми. Чому ж президентські структури не відслідковували ситуацію раніше? Те саме й у ситуації з урядом. Проблемою займався Кабінет Міністрів України, зокрема Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Уряд ухвалив рішення виділити місцевій владі короткотерміновий кредит на 25 мільйонів гривень. Але при цьому віцепрем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ винуватцем у ситуації називає виключно місцеву владу. Але усе

вищесказане свідчить, що певна частина вини лежить й на самому уряді, який не моніторив ситуацію. А враховуючи, що проблема була не лише у Смілі, а й у Кривому Розі, Шепетівці та інших містах, вона має системний характер, натомість уряд, виходить, не звертав на це уваги. Пригадується, що у 1990-2000-х роках восени відповідні віце-прем'єри, а то й прем'єри ледь не щодня проводили наради, включно селекторські, з питань підготовки ЖКГ до зими. Цього року про такі наради чутно не було – виходить, уряд ігнорував системні, тобто національні, а не місцеві, проблеми підготовки ЖКГ, й лише коли хвиля протестів докотилась до Києва, він на них зреагував. Крім того, «теплокризи» свідчать про неефективну роботу не лише місцевих рад та їх органів, а й, як мінімум, місцевих органів виконавчої влади та, можливо, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а це вже компетенція уряду та окремих міністерств та центральних відомств.

Усе це й змушує нас актуалізувати питання про організаційно-правові засади управління та реформування ЖКГ. Формат конференційних тез не дає змоги повною мірою здійснити відповідний аналіз. Крім того, ми розуміємо, що актуалізовані проблеми можуть мати різні варіанти свого розв'язання, а відтак повинні обговорюватись відповідними колективами. Але ми хотіли б позначити декілька важливих моментів, які, на нашу думку, потребують наукового аналізу, а надалі законодавчого законодавчого забезпечення.

Враховуючи системність проблеми, її не вирішать паліативні заходи на кшталт термінових кредитів на «гасіння пожеж». Внаслідок цього, на нашу думку, питання управління та реформування ЖКГ з двох функцій по суті перетворюються на єдину функцію. Здійснення управління застарілим комунальним господарством неможливе інакше, ніж шляхом реформування.

Як зрозуміло з вищесказаного, складовою організаційно-правової системи управління та реформування ЖКГ мають стати не лише органи місцевого самоврядування, а й центральні та місцеві органи державної влади. Зокрема, це стосується Президента України, який, згідно із Конституцією України, є її гарантом, зокрема гарантом конституційних прав громадян, включаючи право на житло. Для реалізації цього статусу він має певні повноваження. Зокрема, він виступає у парламенті зі зверненнями про основні завдання внутрішньої та зовнішньої політики,

має право законодавчої ініціативи, причому ці ініціативи Верховна Рада України (далі – ВРУ) повинна розглянути невідкладно тощо. На жаль, останніми роками в цій сфері, на нашу думку, складається не досить сприятлива тенденція перетворення звернень глави держави скоріше на іміджеві акції, ніж на фабрики потрібних державі законодавчих ініціатив.

Крім того, за умов діючої редакції Конституції Президент, як, до речі, й Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) не мають належних важелів у кадровій політиці на регіональному та локальному рівні. Цьому сприяє інституційне розведення регіонального управління та місцевого самоврядування. Глава держави та уряд мають важелі у кадровій політиці щодо місцевих органів виконавчої влади, але не щодо органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, у майбутньому варто внести відповідні зміни до Конституції та законів щодо зміни цієї ситуації. Варіантом вирішення цієї проблеми може бути можливість тимчасового відсторонення чиновників або навіть деяких виборних осіб органів місцевого самоврядування на певний час. До речі, відповідні можливості прописані у законодавстві, зокрема, Франції та Польщі, які значною мірою були взірцем для України при розробці різних редакцій Основного Закону. Теоретичним підґрунтям відповідних рішень може бути визнання комунального господарства як суспільної сфери, розвиток якої впливає на стан національної безпеки. До речі, здається, у 2006 році тодішній уряд спробував віднести ситуацію в ЖКГ до загроз національній безпеці, але тоді ця ініціатива була піддана критиці, на нашу думку, з суто політичних причин (тоді глава держави та КМУ належали до різних політичних таборів). Відтак одним з елементів організаційної системи управління та реформування ЖКГ може стати Рада національної безпеки та оборони України, яка розглядатиме загрози у цій сфері та розроблятиме рішення та рекомендації щодо їх подолання.

Як зазначено вище, нинішні кризові події в системі теплоенергетики були викликані, зокрема, неефективною реалізацією, зокрема урядовими структурами, моніторингової функції. Звичайно, центральні органи влади самі по собі не завжди можуть належним чином виконувати відповідні функції. Тому, на наш погляд, доцільно було б створити певну управлінську вертикаль, яка б змогла перебрати на себе ці завдання. Логічно, щоб цю вертикаль очолювало Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ, але ця вертикаль мала б включати систему консультативних органів на

усіх рівнях влади, до якої б входили представники не лише органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й громадських структур на кшталт асоціацій об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ), підприємств теплокомуненерго, газопостачальних організацій тощо. До речі, такий механізм міг би посприяти подальшому прискоренню створення ОСББ, необхідність якого нагальна [2, с.122].

Отже, основними, на нашу думку, напрямами вдосконалення організаційної системи управління ЖКГ мають бути:

- її функціональне розширення за рахунок функцій сприяння реформуванню, моніторингу тощо;

- наділення даної сфери статусом такої, яка впливає на стан національної безпеки, що дало б змогу підключити відповідні органи до розв'язання проблем;

- багаторівневність системи, що передбачає, зокрема, наділення органів управління (в першу чергу загальнонаціонального рівня) важелями впливу на ситуацію, в тому числі у сфері кадрової політики;

- підключення до цієї системи громадянського суспільства, його організаційних структур.

Усе вищезазначене дає змогу розробити й рекомендації щодо реформування навчального процесу в Київському національному університеті будівництва і архітектури. Завдання з формування фахівців, які впливають із вищесказаного, частково вирішуються в рамках освітньо-професійної програми (далі – ОПП) «Міське будівництво та господарство». Але відповідна ОПП не розв'язує усіх завдань, у зв'язку з чим останнім часом в КНУБА ініційовано відкриття деяких нових спеціалізацій, зокрема з експлуатації будівель та споруд. Однак, як ми бачили, проблеми полягають не лише в експлуатації, а й в управлінні, прогнозуванні, проектуванні, законодавчому забезпеченні, налагодженні суспільної комунікації тощо. Відтак потрібна ОПП, яка б об'єднала усі ці напрями. Доцільно її запроваджувати в рамках тих університетських підрозділів, де реалізуються питання просторового планування, правового забезпечення, урбаністичного розвитку.

### **Список використаних джерел**

1. Негайно дайте людям газ і тепло – Президент дав кілька годин на забезпечення теплом мешканців міста Сміла. [Електронний ресурс]. Офіційне

інтернет-представництво Президента України. URL : <https://www.president.gov.ua/news/negajno-dajte-lyudyam-gaz-i-teplo-prezident-dav-kilka-godin-51030> (дата звернення : 15.11.2018).

2. Перегуда Є. В., Місержи С. Д. Правове регулювання сфери енергоефективності та енергозбереження як чинник інвестиційної активності в будівництві // Будівельне право : проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.]. Матеріали Першої наук.-практ. конф. (Київ, 3 листопада 2017 р.). Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ – Тернопіль: «Бескиди», 2017. С. 117–126.

3. Степанюк І. Л. Розвиток законодавчого забезпечення реформування житлово-комунального господарства // Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація [зб. наук. пр.]. Вип. II. Матеріали Другої Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 14–15 грудня 2016 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ – Тернопіль: «Економічна думка», 2016. В 2-х ч. Ч. 1. С. 250-255.