

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ВПЛИВУ ТА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Пирожкова Ю.В., к.ю.н, доцент

Запорізький національний університет

У статті проаналізовані проблеми визначення сутності та розмежування правових категорій: «державне управління», «державне регулювання», «державно-приватне партнерство», «адміністративно-правове регулювання» стосовно правовідносин у сфері житлово-комунального господарства (ЖКГ). Відзначається, що адміністративно-правове регулювання у сфері житлово-комунального господарства – це впорядковувачий, цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини в сфері організації та функціонування ЖКГ, межі та сутність якого зумовлені його багатокомпонентною структурою, та який полягає в ефективній організації житлово-комунального господарювання для забезпечення надання якісних житлово-комунальних послуг. Відзначається, що є очевидною потреба виваженого адміністративно-правового регулювання як діяльності ЖКГ України в цілому, так і ефективної організації державно-приватного партнерства у зазначеній сфері.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, житлово-комунальна сфера, державне управління, державне регулювання, адміністративно-правове регулювання, державно-приватне партнерство.

Пирожкова Ю.В. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ВЛИЯНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОМУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье проанализированы проблемы определения сущности и разграничения правовых категорий: «государственное управление», «государственное регулирование», «государственно-частное партнерство», «административно-правовое регулирование» в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Отмечается, что административно-правовое регулирование в сфере ЖКХ – это упорядоченное, целенаправленное влияние государства на общественные отношения в сфере организации и функционирования ЖКХ, границы и сущность которого определены его многокомпонентной структурой, и которое состоит в эффективной организации жилищно-коммунального хозяйствования для обеспечения предоставления качественных жилищно-коммунальных услуг. Отмечается очевидная необходимость взвешенного административно-правового регулирования как деятельности ЖКХ Украины в целом, так и эффективной организации государственного-частного партнерства в данной сфере.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальная сфера, государственное управление, государственное регулирование, административно-правовое регулирование, государственно-частное партнерство.

Pirojkova Y.V. IMPORTANT ISSUES OF THE PUBLIC LAW INFLUENCE BOUNDARIES AND PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN HOUSING AND UTILITY SERVICES DETERMINATION IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine.

The article is devoted to the problem of determining the nature and delineation of legal categories: “public administration”, “public regulation”, “public-private partnership”, “legal administrative regulation” in housing and utility services. Legal administrative regulation in housing and utility services is defined as an ordered and purposeful public influence on social relations in housing and utility services regulation. The structure of many competences defines its boundaries. Effective organisation of housing and utility services for quality housing services providing is the nature of such regulation. The necessity of ordered legal administrative regulation of housing and utility services and effective organisation of public-private partnership in this area is defined.

Key words: housing and utility services, housing services area, public administration, public regulation, legal administrative regulation, public-private partnership.

Житлово-комунальне господарство – це важлива соціальна галузь, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами, суттєво впливає на розвиток економічних взаємовідносин у державі, яка безпосередньо щоденно торкається кожного громадянина, адже власна оселя є тим місцем, де людина знаходить спокій, і від того, наскільки якісно обслуговується житловий фонд, якого рівня надаються житлово-комунальні послуги, залежить комфорт і, відповідно емоційний стан людини.

Не зважаючи на те, що в галузі житлово-комунального господарства функціонує кілька тисяч підприємств і організацій, експлуатується майже 25 відсотків основних фондів держави, зайнято 5 відсотків працездатного населення країни, а підприємства та організації різних форм власності в сучасних умовах надають понад 40 видів послуг, житлово-комунальне господарство

(надалі – ЖКГ) України є, поза сумнівом, однією з найменш реформованих сфер національної економіки. Прорахунки в підходах та зволікання з реформуванням даної сфери, складність накопичених у попередні роки проблем та відсутність комплексного системного підходу до їх вирішення призвели до істотного зниження якості житлово-комунальних послуг та обґрунтованого незадоволення населення рівнем обслуговування.

Упродовж останнього десятиліття проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального комплексу (надалі – ЖКК), перебувають у фокусі пильної політичної уваги, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Ситуація в ЖКГ продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни в становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі. На сучасному етапі критичний стан житлово-комунального сектору підтверджується зношеністю основних фондів підприємств даної галузі, а як наслідок – їх збитковістю, що у свою чергу призводить до ненадання споживачу послуг належної якості.

Таким чином, вирішення всіх актуальних вищезазначених питань житлово-комунальної сфери, що окреслює Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки», прийнятий 11 червня 2009 року Верховною Радою України, що набув чинності з 1 січня 2010 року [1], реформування житлово-комунальної сфери України, підвищення ефективності та надійності її функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів неможливе без визначення даної сфери як окремого специфічного комплексного багатокomпонентного об'єкта адміністративно-правового регулювання, що зумовлює, з одного боку, зважаючи на загальнодержавну значущість галузі, необхідність державного впливу на процес функціонування зазначеного об'єкта, формування засад державно-приватного партнерства у сфері ЖКГ та існування адміністративно-правового механізму його регулювання, визначення його специфіки, тобто на сучасному етапі актуалізуються питання призначення, мети, завдань, функцій та принципів адміністративно-правового регулювання, основних меж його впливу, співвідношення державного, зокрема адміністративно-правового, регулювання з державним управлінням у сфері ЖКГ, а також реалізації у відповідності до Закону України від 01.07.2010 р. «Про державно-приватне партнерство» [2] особливої форми співпраці держави/територіальних громад з приватним бізнесом щодо реалізації суспільно важливих інвестиційних проектів, які потребують значних ресурсів для розвитку ЖКГ в Україні.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати, що останнім часом актуалізувались наукові дослідження щодо діяльності ЖКГ. Так, вивченню проблем перехідної економіки, формування економічного механізму в нових умовах господарювання ЖКГ присвячені наукові праці Г.С. Волинського, Є.Т. Гайдара, Ю.М. Пахомова, Є.Г. Ясина. Вагомий внесок у дослідження питань регіонального розвитку, розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування у сфері ЖКГ зробили А.Є. Ачкасов, П.Т. Бубенко, А.П. Голиков, М.І. Долішній, В.А. Лушкін, Л.С. Шевченко, М.Г. Чумаченко. Питання управління раціональним використанням енергоресурсів у житлово-комунальному господарстві знайшли відображення в наукових працях вчених-економістів В.Н. Амітана, В.М. Інякіна, Б.Т. Кліяненка, Н. Й. Конищевої, Г. О. Крамаренко, В.І. Торкатюка, Л.М. Шутенка та ін.

До дослідження проблем регулювання у сфері житлово-комунального господарства звертались фахівці адміністративного права та практики, зокрема: О. Буханевич, С. Дорогунцов, В. Ніколаєв, Н. Олійник, Г. Онищук, І. Чеховська та інші, проте науково-практичні розробки у сфері житлово-комунального господарства, на жаль, не торкнулися особливостей адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері суспільних відносин, що слід визнати суттєвим недоліком, який потребує свого усунення.

Мета статті полягає в аналізі сутності та співвідношенні понять «державне управління», «державне регулювання», «державно-приватне партнерство», «адміністративно-правове регулювання», визначенні меж публічно-правового впливу у сфері ЖКГ.

Проблема визначення сутності та розмежування таких правових категорій, як «державне управління», «державне регулювання», «державно-приватне партнерство» та «адміністративно-правове регулювання» стосовно правовідносин у сфері ЖКГ лежить у площині дослідження загальних категорій: «державне управління», «державне регулювання», «державно-приватне партнерство», «адміністративно-правове регулювання», має важливе теоретичне та практичне значення для нашого дослідження.

В адміністративному праві такими категоріями, зокрема, є «державне управління», «державне регулювання», «державно-приватне партнерство», «адміністративно-правове регулювання», для визначення змісту яких опрацьовані здобутки вчених різних галузей правової науки, що досліджували і продовжують досліджувати окремі аспекти соціального явища – управління.

У правовій літературі спостерігаються тенденції ототожнення державного управління та державного регулювання (наприклад, роботи В. Колпакова, Ю. Битяка, В. Ківалова та ін.), хоча ці поняття різні. Ю. Тихомиров, В. Авер'янов зазначають про необхідність розмежування даних понять, співвідносити їх як широке поняття (державне регулювання) і складову (державне управління). Як зазначає Ю. Тихомиров, державне регулювання в багатьох наукових працях на сьогодні «прив'язують» тільки до економіки, ототожнюючи його з функцією державного управління [3], що не можна визнати виправданим.

Звернемося до етимології самого слова «регулювання». Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo», що має значення «улаштовую, упорядковую». Юридична енциклопедія визначає державне регулювання як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві. За своєю змістовою сутністю державне регулювання ширше, ніж поняття державне управління, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи [4, 118].

Детальне дослідження особливостей державного регулювання господарської діяльності проведено в науковій праці О. Рябченко [5], яка вбачає, що регулюючий зміст полягає в «чіткості, послідовності, однозначності законодавчого визначення та суворого дотримання відповідних правових норм щодо стратегічних напрямів розвитку вітчизняного ринкового господарства, розвиненості системи державних гарантій реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, звуженні сфери прямого державного втручання у діяльність підприємств, налагодженні дієвого та результативного державного контролю» [5, 82].

У сучасній вітчизняній адміністративно-правовій літературі висувається ідея «вирішального призначення адміністративного права в регулюванні численних і різноманітних взаємостосунків 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» [6, 148]. При цьому, на думку відомого вітчизняного вченого В.Б. Авер'янова, у зазначених публічно-правових «відносинах повинен втілюватись новий, якісно відмінний від колишнього, адміністративно-правовий режим регулювання відносин між державою (її органами та посадовими особами) і громадянами. Новою якістю такого режиму, зазначає автор, є те, що «громадянин ніби стає «рівноцінним» учасником стосунків з державою» [6, 148].

Зазначене положення є одним із ключових завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, яке, у свою чергу, «потребує якісно нового погляду на сутність та функціональну орієнтацію виконавчої влади» [7, 25]. При цьому засобами забезпечення адміністративної реформи є, перш за все, комплексність «головних складових адміністративних перетворень... окремих сфер державного управління» [8].

У теорії адміністративного права питання співвідношення регулювання, управління та керівництва найчастіше здійснюється через розуміння останніх як відповідних загальних методів державного управління, так наприклад, В. Авер'янов зазначає, що, на відміну від регулювання та керівництва, управління як метод, знаходить свій прояв у прямому

систематичному впливі суб'єкта управління на об'єкт повсякденного оперативного характеру [9, 46]. Т. Коломоєць визначає регулювання як визначення загальної політики й принципів її реалізації через різні напрямки, а керівництво як практичне проведення в життя загальної політики й принципів у відповідній галузі управління, контроль й розробку напрямків діяльності підконтрольних суб'єктів [10, 34]. На погляд Ю. Тихомирова, цілком виправдано розглядати державне регулювання як один з елементів адміністративно-правового впливу, що завжди має правову форму.

В. Авер'янов, досліджуючи загальнонаукове розуміння регулювання та управління, поняття державне регулювання та державне управління, зазначає, що доцільніше оцінювати співвідношення між поняттями «регулювання» та «управління» в контексті не лише їхнього взаємозв'язку, а й загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність»), поняття «організація» розуміти ширшим щодо понять «управління» та «регулювання», які є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти. І регулювання, і управління відображають організаційну діяльність, яка спрямована на упорядкування певних суспільних інтересів та явищ [11, 64-65].

Таким чином, співвідношення між поняттями «державне регулювання» та «державне управління» доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» і «управління». Загально визнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Категорія «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави, причому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління [11, 66].

Адміністративно-правове регулювання в якості різновиду державного регулювання є механізм імперативно-нормативного упорядкування організаційної діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування шляхом застосування норм адміністративного права [12, 379].

Виходячи з даної загальної категорії, можна констатувати, що адміністративно-правове регулювання у сфері житлово-комунального господарства – це впорядковувальний, цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини в сфері організації та функціонування ЖКГ, межі та сутність якого зумовлені його багатокомпонентною структурою, та який полягає в ефективній організації житлово-комунального господарювання для забезпечення надання якісних житлово-комунальних послуг.

ЖКГ є однією з галузей, яка виступає об'єктом правового регулювання як різновид природної монополії. Такий статус зумовлений особливостями функціонування і розвитку окремих підгалузей житлово-комунального господарства, до яких належать, зокрема, водопостачання, теплопостачання та водовідведення. В умовах різноманітності форм господарювання виникає потреба ефективного правового забезпечення житлово-комунального господарства, особливо таких його підгалузей, які є природними монополіями. Необхідно зазначити, що ЖКГ належить до сфери управління органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому участь держави полягає в нормативному регулюванні, координації, контролі й забезпеченні прав й законних інтересів суб'єктів управління, визначенні пріоритетів у структурній політиці, ліцензуванні, реєстрації тощо.

Процес реформування житлово-комунального господарства свого часу пережили всі розвинуті країни світу. У країнах з розвинутою ринковою економікою приватний бізнес у 90-х рр. виконував не більше 1/5 послуг у системі ЖКГ. Це пов'язано з наявністю в житлово-комунальній сфері монопольних життєзабезпечуючих систем (газо-, водо-, теплозабезпечення, водовідведення, каналізування та ін), що знаходяться в муніципальній власності, з високими

вимогами до якості послуг, жорстким державним регулюванням і контролем за дотриманням стандартів цього якості приватними виробниками. Нововведення в житлово-комунальній сфері розвинених країн, які ґрунтуються на раціональному поєднанні централізації і децентралізації, дали позитивні результати. Вони не гальмують, а активізують ринок послуг і покращують умови життя споживачів [13].

Створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання і споживачів на ринку житла та ЖКГ, розвиток публічно-приватного партнерства у сфері будівництва та реконструкції житлового фонду і комунальної інфраструктури, створення рівних умов для всіх суб'єктів підприємницької діяльності у сфері ЖКГ, забезпечення рівних умов для інвесторів є можливим при організації виваженого адміністративно-правового регулювання як безпосередньо сфери ЖКГ, так і відносин щодо державно-приватного партнерства в зазначеній сфері.

У Концепції розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1184-р. зазначено, що високий рівень зношення виробничих фондів на підприємствах житлово-комунального господарства, недосконала система використання первинних ресурсів, висока енергоємність та низька ефективність комунальних систем призводять до значної втрати води і теплової енергії, незадовільної якості житлово-комунальних послуг, що надаються населенню. Така ситуація вимагає формування довгострокової політики розвитку і модернізації житлово-комунального господарства та системи її фінансового забезпечення, що у свою чергу безумовно потребує оптимізації принципів, критеріїв та механізму надання державної підтримки із спрямуванням її на реалізацію загальнодержавних пріоритетів та подолання кризових явищ [14].

З огляду на неспроможність держави вирішити за рахунок бюджетних коштів проблемні питання, що існують у житловому фонді та житлово-комунальному господарстві, оптимальним варіантом розв'язання проблеми є використання механізмів державно-приватного партнерства. Держава та приватні інвестори повинні об'єднати свої зусилля та фінансові ресурси для модернізації об'єктів житлово-комунального господарства і відновлення житлового фонду, розподіливши між собою не лише прибутки, які планується отримати від надання житлово-комунальних послуг, а і ризики, пов'язані з діяльністю в цій сфері, співпрацювати у вдосконаленні законодавства, що регулює питання діяльності, пов'язаної з придбанням, обслуговуванням житла та наданням житлово-комунальних послуг [14].

Закон України від 01.07.2010 р. «Про державно-приватне партнерство» визначає державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [2].

Аналіз Закону України від 01.07.2010 р. «Про державно-приватне партнерство» і Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 1184-р (далі Концепція ДПП в ЖКГ), свідчить, що дане співробітництво між державним партнером – державою, АРК, територіальними громадами (від їх імені діють уповноважені органи держави, АРК, органи місцевого самоврядування) і приватним партнером здійснюється на основі договору для забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі її здійснення державним партнером без залучення приватного партнера [15, 5].

Зважаючи на загальнодержавну та соціальну значущість ЖКГ, є необхідність раціонального адміністративно-правового регулювання ДПП у зазначеній сфері шляхом: позитивного стимулювання потенційних приватних партнерів, негативного стимулювання (з метою забезпечення врахування публічних інтересів) у формі встановлення вимог до ДПП, контролю за їх дотриманням, що має здійснюватися уповноваженим органом виконавчої влади з питань ДПП, серед повноважень якого: організація перевірки виконання договорів ДПП; проведення

моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП; ведення обліку договорів ДПП; подання позовів про розірвання договорів ДПП у разі істотних порушень приватними партнерами своїх договірних зобов'язань тощо.

Таким чином, незважаючи на необхідність реформування галузі шляхом формування відповідно до вимог світових стандартів ринку житла, впровадження недискримінаційних економічних відносин, між суб'єктами ринку й державою з поступовим обмеженням функцій держави як суб'єкта ведення господарства й посиленням його впливу на формування ринкової інфраструктури, а також побудови державно-партнерських відносин для реалізації інвестиційних проектів, що потребують значних капіталовкладень, є очевидною потреба виваженого адміністративно-правового регулювання як діяльності ЖКГ України в цілому, так і ефективної організації державно-приватного партнерства (ДПП) у зазначеній сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки»: Закон України від 11.06.2009 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Административное право и процесс: [полный курс] / [под ред. Ю.А. Тихомирова]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Изд-во. Тихомиров, 2005. – 697 с.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін.] — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1999— .— Т. 2. – 1999. – 744 с.
5. Рябченко О.П. Зміст державного регулювання господарської діяльності / О.П. Рябченко // Право України. – 2006. – № 1. – С. 81–84.
6. Авер'янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Вісник академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 139–149.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
8. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.
9. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право: [навчально-методичний посібник] / Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевська. – Запоріжжя: ЗНУ, 2006. – 140 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник].: у двох томах: / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004— .— Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
12. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса / Ю. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 1998. – 798 с.
13. Закордонний досвід реформування житлово-комунального господарства / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
14. Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві: Розпорядження КМУ від 16 вересня 2009 р. № 1184-р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
15. Вінник О. Державно-приватне партнерство: деякі проблеми правового забезпечення / Оксана Вінник // Юридичний вісник України. – 2010. – № 34 (790). – С. 5.