

Система субъектов публичного администрирования в сфере коммунального хозяйства Украины

System of the subject of public administration in the field of public utilities of Ukraine

С.А. Лысюк

Ключевые слова:

субъекты публичного администрирования, коммунальное хозяйство.

Key words:

subjects of public administration, communal services.

Постановка проблемы. Коммунальное хозяйство – это подсистема жилищно-коммунального хозяйства, которая представлена совокупностью элементов коммунального обслуживания и благоустройства, предоставляющих коммунальные услуги и обеспечивающих благоприятные условия жизнедеятельности субъектов определенной административно-территориальной единицы. Среди предприятий жилищно-коммунального хозяйства следует назвать субъектов различного организационно-правового статуса и форм собственности, немало естественных монополий. Несмотря на различия этих подотраслей, они не могут функционировать друг без друга¹.

Для производственно-хозяйственной деятельности коммунального хозяйства характерны определенные специфические особенности: организационное построение по территориальному и отраслевому признакам двойного подчинения, социальный отклик на результаты деятельности, неравномерность спроса и тому подобное. Все это определяет коммунальное хозяйство как сложную, многоэлементную, динамическую организационно-экономическую систему.

Непосредственно публичное администрирование в сфере коммунального хозяйства Украины возложено на определенный широкий круг субъектов.

Анализ последних исследований и публикаций. В научной литературе вопрос субъектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства исследовали В.Б. Аверьянов, В.К. Колпаков и другие ученые.

Целью статьи является определение круга субъектов публичного администрирования в сфере коммунального хозяйства.

Изложение основного материала. В настоящее время для управления коммунальным хозяйством Украины характерна раздробленность, наличие лишних, промежуточных звеньев, что негативно сказывается на организации процесса управления и оперативного руководства. Особенно громоздкой является структура большинства подотраслей коммунального хозяйства. Неурегулированность организационной структуры приводит к дублированию информации и функций управления, в результате чего увеличивается численность административно-управленческого персонала и расходы на его содержание.

Для определения круга субъектов в сфере коммунального хозяйства предлагается следующий анализ.

В ст. 24 Жилищного кодекса Украины от 30 июня 1983 г. установлено, что для эксплуатации государственного и общественного жилищного фонда создаются жилищно-эксплуатационные организации, деятельность которых осуществляется на основе хозяйственного расчета. Жилищно-эксплуатационные организации обеспечивают сохранность жилищного фонда и надлежащее его использование, высокий

¹ Абрамова Е.Г. Актуальные вопросы государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Е.Г. Абрамова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://intkonf.org/abramova-eg-aktualni-pitannya-derzhavnoyi-politiki-v-sferi-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva>.

уровень обслуживания граждан, а также контролируют соблюдение гражданами правил пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории. Жилой дом может эксплуатироваться только одной жилищно-эксплуатационной организацией.

В пп. 14.1.59 п. 14.1 ст. 14 Налогового кодекса Украины от 2 декабря 2010 г. закреплено, что жилищно-коммунальные предприятия – это субъекты хозяйствования, которые непосредственно производят, создают и/или предоставляют жилищно-коммунальные услуги.

В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» от 24 июня 2004 г. содержание домов и придомовых территорий – это хозяйственная деятельность, направленная на удовлетворение потребности физического или юридического лица по обеспечению эксплуатации и/или ремонта жилых и нежилых помещений, зданий и сооружений, комплексов зданий и сооружений, а также содержанию прилегающей к ним (придомовой) территории в соответствии с требованиями нормативов, норм, стандартов, порядков и правил в соответствии с законодательством; исполнитель – это субъект хозяйствования, предметом деятельности которого является предоставление жилищно-коммунальной услуги потребителю в соответствии с условиями договора; производитель – это субъект хозяйствования, который производит или создает жилищно-коммунальные услуги.

Для эксплуатации государственного и общественного жилищного фонда создаются жилищно-эксплуатационные организации, деятельность которых осуществляется на основе хозяйственного расчета.

Закон Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» от 9 июля 2010 г. определяет, что субъект естественной монополии – это субъект хозяйствования любой формы собственности, который осуществляет деятельность на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения, захоронения бытовых отходов и транспортировки тепловой энергии магистральными и местными (распределительными) тепловыми сетями; субъект хозяйствования на смежном рынке – это субъект хозяйствования, который осуществляет деятельность в сфере производства тепловой энергии (кроме случаев, когда тепловая энергия используется исключительно для внутренних нужд), централизованного снабжения тепловой энергией, переработки бытовых отходов.

Общий анализ законодательных массивов позволяет сделать вывод о том, что субъектами в сфере коммунального хозяйства в Украине являются субъекты, осуществляющие свою деятельность в сфере водопроводно-канализационного хозяйства, топливно-энергетических ресурсов, благоустройства территории и коммунального обслуживания. Рассмотрим их подробнее.

Субъекты хозяйствования, которые предоставляют услуги централизованного водоснабжения и водоотведения. Система водоснабжения и канализации городов представляет собой сложный комплекс сооружений и устройств, эксплуатация которых требует систематического проведения технических, экономических и организационных мер, поскольку от правильного решения задач, связанных с их проведением, зависит не только благоустройство города, но и нормальная жизнь населения, работа промышленных предприятий. Даже идеально спроектированная, построенная и отлаженная система водоснабжения и канализации со временем перестает обеспечивать постоянные потребности потребителей. Поэтому возникает необходимость в интенсификации работы системы, которую на этапе эксплуатации можно осуществить путем поиска использования внутренних ресурсов без дополнительных капитальных вложений, а также в результате реконструкции системы на основании расчетов с учетом фактической характеристики и прогнозирования изменений их во времени. Вопросами эксплуатации водопроводной и канализационной системы занимаются эксплуатационные службы, входящие в состав производственных управлений водопроводно-канализационного хозяйства. Каждое предприятие имеет свой единый расчетный счет в банке, оборотные средства и фонд предприятия. Предприятия по эксплуатации системы водоснабжения и канализации (в зависимости от объемов работы) делят на большие (производительностью более 200 тыс. м³ в сутки), средние (производительностью от 20 до 200 тыс. м³ в сутки) и мелкие (производительностью до 20 тыс. м³ в сутки)².

Организация городской канализации. Сточные воды, которые отводят с территории городов и других населенных пунктов, делят на три категории: 1) бытовые, или хозяйственно-фекальные; 2) производственные; 3) атмосферные. В зависимости от поступления в канализационные сети сточных вод упомяну-

² Агаджанов Г.К. Экономика водопроводно-канализационных предприятий : [учеб. пособие] / Г.К. Агаджанов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 392 с.

тых категорий различают три главные системы канализации: общесплавную, разрешающую и наполовину раздельную³. Эксплуатацию канализационных сооружений в городах и поселках осуществляют специализированные предприятия⁴.

Субъекты хозяйствования в сфере топливно-энергетических ресурсов – это субъекты в сфере теплоснабжения, электроэнергетики, газоснабжения, энергосбережения.

В соответствии с Законом Украины «О теплоснабжении» от 2 июня 2005 г. субъектами отношений в сфере теплоснабжения являются физические и юридические лица независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие производство, транспортировку, поставку тепловой энергии, теплосервисные организации, потребители, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Тепловая энергия – товарная продукция, которая производится на объектах сферы теплоснабжения для отопления, подогрева питьевой воды, других хозяйственных и технологических нужд потребителей, она предназначена для купли-продажи.

Согласно Закону Украины «Об электроэнергетике» от 16 октября 1997 г. субъектами электроэнергетики являются субъекты хозяйственной деятельности независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, занимающиеся производством, передачей, распределением, снабжением электрической энергии и тепловой энергии при централизованном теплоснабжении, а также субъекты хозяйственной деятельности, осуществляющие централизованное диспетчерское (оперативно-технологическое) управление.

В соответствии с Законом Украины «Об основах функционирования рынка природного газа» от 8 июля 2010 г. субъекты рынка природного газа – это собственник природного газа, газодобывающее, газораспределительное, газотранспортное предприятие (оператор), заказчик, поставщик, потребитель и другие физические или юридические лица, отношения между которыми устанавливаются на основании договоров.

Закон Украины «Об энергосбережении» от 1 июля 1994 г. предусматривает, что менеджмент по энергосбережению – это система управления, направленная на обеспечение рационального использования потребителями топливно-энергетических ресурсов. Все субъекты хозяйствования в сфере топливно-энергетических ресурсов обязаны осуществлять ряд мероприятий с целью обеспечения энергосбережения.

Субъекты хозяйствования в сфере благоустройства территории и коммунального обслуживания. Согласно ст. 12 Закона Украины «О благоустройстве населенных пунктов» от 6 сентября 2009 г. субъектами в сфере благоустройства населенных пунктов являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, органы самоорганизации населения, граждане.

В соответствии с Приказом Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины «Об утверждении формы отчетности № 1-вул (годовая) «Отчет о дорожно-мостовом хозяйстве» и Инструкции по заполнению формы отчетности № 1-вул (годовая) «Отчет о дорожно-мостовом хозяйстве» от 1 июля 2009 г. № 193 предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере содержания объектов дорожно-мостового хозяйства, являются организации, предприятия или учреждения независимо от организационно-правовой формы хозяйствования, которые выполняют работы по содержанию объектов дорожно-мостового хозяйства, имеют соответствующее оборудование и снаряжение и осуществляют свою деятельность в соответствии с действующим законодательством Украины.

Субъекты в сфере обращения с бытовыми отходами. Закон Украины «Об отходах» от 5 марта 1998 г. в ст. 13 определяет, что субъектами в сфере обращения с отходами являются граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, а также предприятия, учреждения и организации всех форм собственности, деятельность которых связана с обращением с отходами.

Субъекты в сфере наружного освещения. Наружное освещение – освещение улично-дорожной сети, жилых кварталов и массивов, парков, территорий любых других объектов через или с помощью преобразования электрической энергии в световую. Исполнителем работ по содержанию объектов внешнего

³ Агаджанов Г.К. Экономика водопроводно-канализационных предприятий : [учеб. пособие] / Г.К. Агаджанов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 392 с.

⁴ Там же.

освещения является организация, предприятие или учреждение независимо от формы собственности, которое выполняет работы по содержанию объектов внешнего освещения, имеет соответствующее оборудование и снаряжение и осуществляет свою деятельность в соответствии с действующим законодательством Украины.

Субъекты в сфере зеленого хозяйства. В соответствии с Приказом Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Украины «Об утверждении Правил содержания зеленых насаждений в населенных пунктах Украины» от 10 апреля 2006 г. № 105 ответственными за сохранение зеленых насаждений и надлежащий уход за ними являются такие субъекты:

- на объектах благоустройства государственной или коммунальной собственности – балансодержатели этих объектов;
- на территориях учреждений, предприятий, организаций и прилегающих территориях – учреждения, организации, предприятия;
- на территориях земельных участков, отведенных под строительство, – застройщики или собственники этих территорий;
- на бесхозных территориях, пустырях – местные органы самоуправления;
- на частных усадьбах и прилегающих участках – их владельцы или пользователи.

Субъекты хозяйствования, которые предоставляют ритуальные услуги. В соответствии с Законом Украины «О погребении и похоронном деле» субъектами предоставления ритуальных услуг являются ритуальные службы, специализированные коммунальные предприятия, созданные органами местного самоуправления в порядке, установленном законом, или субъекты хозяйствования других форм собственности согласно договору.

Постмортальные услуги предоставляются патологоанатомическими отделениями больниц, бюро судебно-медицинской экспертизы и субъектами хозяйствования (юридическими лицами и физическими лицами-предпринимателями).

Относительно перечня субъектов хозяйствования, предоставляющих услуги по транспортировке тела умершего к месту погребения, точные сведения установить невозможно, поскольку такие услуги могут предоставляться субъектами хозяйствования, которые имеют в собственности (пользовании) транспортные средства (автобусы, микроавтобусы), при этом предоставление таких услуг не является их основной деятельностью; соответственно, отсутствует учет количества и потребителей предоставляемых услуг, территориальных границ их предоставления. Также транспортировки тела умершего во многих случаях осуществляются собственными силами граждан.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Таким образом, к системе субъектов публичного администрирования в сфере коммунального хозяйства можно отнести субъектов хозяйствования, которые предоставляют услуги централизованного водоснабжения и водоотведения, субъектов хозяйствования в сфере топливно-энергетических ресурсов, субъекты хозяйствования в сфере благоустройства территории и коммунального обслуживания.

Аннотация

В публикации проводится анализ субъектов публичного администрирования в сфере коммунального хозяйства в Украине. Актуальность темы заключается в том, что для производственно-хозяйственной деятельности коммунального хозяйства характерны определенные специфические особенности: организационное построение по территориальному и отраслевому признакам двойного подчинения, социальный отклик на результаты деятельности, неравномерность спроса и тому подобное. Все это определяет коммунальное хозяйство как сложную, многоэлементную, динамическую организационно-экономическую систему. Также предложена собственная система субъектов публичного администрирования в сфере коммунального хозяйства.

Summary

The article analyzes the subjects of public administration in the field of public utilities in Ukraine. Relevance of the topic is that for production and business activities and communal services characterized by certain specific features: organizational structure for territorial and sectoral characteristics of dual subordination, a social response to the results of operations, uneven demand, and the like. All this defines engineering as a complex, multi-element, dynamic organizational and economic system. Also proposed its own system of public administration entities in the field of public utilities.

Использованная литература:

1. Абрамова Е.Г. Актуальные вопросы государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Е.Г. Абрамова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://intkonf.org/abramova-eg-aktualni-pitannya-derzhavnoyi-politiki-v-sferi-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva>.
2. Агаджанов Г.К. Экономика водопроводно-канализационных предприятий : [учеб. пособие] / Г.К. Агаджанов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 392 с.

С.А. Лысюк,

*аспирант кафедры административной деятельности
Национальной академии внутренних дел*