

ІСТОРИЧНІ МОДЕЛІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГАЛУЗЗЮ ЖКГ В УКРАЇНІ

Метою статті є на підставі аналізу національного та зарубіжного досвіду надати рекомендації щодо подальшого розвитку державного управління у галузі житлово-комунального господарства.

Методи. Історичний метод дослідження використовувався під час вивчення різних центральних органів державного управління у галузі житлово-комунального господарства у хронологічній послідовності. Порівняльно-правовий метод допоміг дослідити зарубіжний досвід управління аналізованою сферою. За допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного визначено особливості окремих етапів державного управління досліджуваною галуззю, запропоновано виділити основні моделі такого управління. Методи логічного моделювання та узагальнення застосовано під час розроблення рекомендацій щодо подальшого розвитку державного управління у галузі житлово-комунального господарства.

Результати. У роботі проаналізовано функціонування усіх центральних органів державного управління житлово-комунальним господарством України – від здобуття незалежності дотепер. Установлено, що з 1991 р. в Україні було одинадцять різних варіантів централізованого здійснення державного управління цією галуззю. Виокремлено основні закономірності функціонування таких органів на окремих історичних етапах. Першому етапу були притаманні недостатня увага з боку держави та залишковий принцип фінансування досліджуваної галузі. Другий етап характеризувався визначенням житлово-комунального господарства як однієї з пріоритетних галузей реформування та розвитку. Третьому етапу були властиві тенденція зменшення присутності держави, залучення приватного сектору до цієї галузі, переходу до ринкових відносин. З урахуванням цих особливостей запропоновано виділити три історичні моделі побудови державного управління аналізованою галуззю в Україні: 1) управління житлово-комунальним господарством державними комітетами, які призначалися для забезпечення реалізації прийнятої Кабінетом Міністрів України політики у визначеній галузі; 2) запровадження профільного міністерства та утворення органу спеціалізованого контролю всієї галузі й окремих напрямів – інспекцій, та органів державного регулювання з окремих напрямів – комісій; 3) ліквідація профільного міністерства та органу галузевого спеціалізованого контролю і віднесення управління сферою житлово-комунального господарства до органів державного управління (міністерств) із великою за обсягом сферою предметної компетенції; діяльність органів державного регулювання і контролю з найбільш вадливих напрямів. Досліджено закордонний досвід державного управління галуззю житлово-комунального господарства Республіки Польща. Вироблено рекомендації щодо подальшої управлінської ролі держави у цій галузі.

Висновки. Констатовано, що наступною моделлю побудови управління житлово-комунальним господарством в Україні може бути повна відмова від її централізованого управління та залишення за державою лише контрольної функції у цій галузі.

Ключові слова: державне управління, управлінська модель, житлово-комунальне господарство, державний контроль, міністерство, державна політика, децентралізація, реформування.

Куц Олексій,

кандидат юридичних
наук, доцент,
доцент кафедри
конституційного,
адміністративного,
екологічного
та трудового права
Полтавського
юридичного інституту
Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0000-0002-7630-6298>
Kushch.pli@ukr.net

1. Вступ

Державне управління є важливішим механізмом урядування і забезпечення сталого, поступального, демократично-прогресивного розвитку усіх нині наявних країн і суспільств. Для того аби найповніше усвідомити його сутнісні особливості, призначення і роль у житті суспільства, варто брати до уваги багато складників, пов'язаних, головним чином, зі зміною форм управління суспільними відносинами (Карпюк, 2018). Передусім це стосується соціальних галузей, управлінська діяльність якими чинить суттєвий вплив на забезпечення життєдіяльності населення, можливості реалізації основних конституційних прав особи. Однією з таких важливих соціальних галузей є житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ), де численні зміни управлінських відносин супроводжували весь час його функціонування в незалежній Україні.

Із 1991 р. неодноразово було здійснено спроби до впорядкування правовідносин у сфері ЖКГ шляхом пошуку оптимальної системи органів державного управління у сфері ЖКГ. Аналіз особливостей правового статусу цих органів може вказати на загальні тенденції державної політики у сфері управління галуззю ЖКГ та сформувані науково обґрунтовані рекомендації щодо подальшого розвитку державної політики із цих питань.

Окремі питання державного управління житлово-комунальним господарством розглядали у своїх наукових працях Ю. А. Голодник, М. М. Нарівний, П. О. Бриль, О. В. Базарна та ін. Проте такі дослідження торкалися або аналізу повноважень діючого на момент дослідження органу управління, або стосувалися регіональних управлінських органів, що залишає аналізований у цій роботі аспект не дослідженим.

2. Метою роботи є на підставі аналізу національного та зарубіжного досвіду надати рекомендації щодо подальшого розвитку державного управління у галузі житлово-комунального господарства.

Методологією роботи є сукупність методів та прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми, здійснити аналіз історичних

моделей функціонування центральних органів державного управління галуззю ЖКГ в Україні.

3. Виклад основного матеріалу

Органи державного управління галуззю ЖКГ

Органами державного управління галуззю житлово-комунального господарства в різні часи були такі органи:

– із 1991 по 1992 р. – Державний комітет України по житлово-комунальному господарству (Постанова КМУ «Питання Державного комітету України по житлово-комунальному господарству», 1991);

– із 1992 по 2002 р. – цей же орган – Державний комітет України по житлово-комунальному господарству, – але з розширеними повноваженнями (Постанова КМУ «Питання Державного комітету України по житлово-комунальному господарству», 1992);

– із 2002 по 2005 р. – Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства (Указ ПУ «Про Положення про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства», 2002);

– із 2005 по 2007 р. – Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України (Указ ПУ «Про Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України», 2005);

– із 2007 по 2011 р. – Міністерство з питань житлово-комунального господарства України (Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України», 2007) і в цей же час, із 2008 по 2011 р. – Державна житлово-комунальна інспекція (Постанова КМУ «Про утворення Державної житлово-комунальної інспекції», 2008);

– із 06.04.2011 по 31.05.2011 – Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства України (Указ ПУ «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», 2011) з перейменуванням його 12.05.2011 (Указ ПУ «Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України», 2011);

– із 31.05.2011 по 2014 р. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Указ ПУ «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України», 2011) і в цей же час – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (Указ ПУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики», 2011), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (Указ ПУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг», 2011) та Державна архітектурно-будівельна інспекція (Указ ПУ «Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», 2011);

– із 2014 по 2019 р. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України», 2014), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, спочатку як державний колегіальний орган, підпорядкований Президенту України і підзвітний Верховній Раді України (Указ ПУ «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» 2014), а з 2016 р. як постійно діючий незалежний державний колегіальний орган (ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», 2016) та Державна архітектурно-будівельна інспекція (Постанова КМУ «Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», 2014);

– із 2019 по 2022 р. – Міністерство розвитку громад та територій України (Постанова КМУ «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України», 2019), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), уже як постійно діючий центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, підзвітний Верховній Раді України. А от орган, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, за цей час змінювався тричі: до 13 березня 2020 р. – вищезгадана Державна архітектурно-будівельна інспекція, з 13 березня 2020 р. – Державна інспекція містобудування України (Постанова КМУ «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду», 2020), з 23 грудня 2020 р. – Державна інспекція архітектури та містобудування України (Постанова КМУ «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду», 2020);

– із 2022 по 10.09.2024 – Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України», 2020), НКРЕКП та Державна інспекція архітектури та містобудування України;

– і, нарешті, з 10.09.2024 дотепер – Міністерство розвитку громад та територій України (Постанова КМУ «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 і від 30 червня 2015 р. № 460», 2024) та все ті ж державні НКРЕКП та Державна інспекція архітектури та містобудування України.

Таким чином, можна побачити одинадцять різних варіантів здійснення державного управління галуззю житлово-комунального господарства.

Етапи розвитку ЖКГ в Україні та їхні управлінські моделі

На нашу думку, у сучасній історії України можна виділити три основні етапи розвитку житлово-комунального господарства і, відповідно, три моделі функціонування центральних органів державного управління галуззю ЖКГ.

Перший етап можна охарактеризувати як діяльність галузі житлово-комунального господарства за радянською моделлю. Україна отримала у спадок від УРСР житлово-комунальну сферу, яка перебувала роками у державній власності й була планово-збитковою. Державне забезпечення житлом становило невід’ємний елемент соціалістичного суспільного ладу. І така ситуація не тільки не змінювалася, а навпаки, всебічно підтримувалася державою, бо мала політичне підґрунтя. Відсутність ринку житла й житлово-комунальних послуг давала змогу державі тримати контроль у своїх руках. Існуючий адміністративний порядок надання громадянам житла й відповідних послуг щодо його утримання був ефективним засобом загального впливу на соціальні процеси в суспільстві (Жилінкова, 2003).

Цей перший етап можна окреслити періодом із 1991-го до початку 2000-х років.

Здобуття державою незалежності породило велике патріотичне піднесення в суспільстві, але й стало серйозним викликом для тодішньої влади для налагодження нормального функціонування усіх сфер суспільного життя. І галузь ЖКГ на тот момент не входила у пріоритетні напрями розвитку. Отож ЖКГ у цей період не мало достатніх обсягів фінансування для відновлення основних фондів, впровадження передових технологій та підвищення якості послуг до рівня розвинутих держав. Саме тому галузь постійно відставала від потреб часу: забезпечувала тільки мінімально необхідний рівень кількості й якості послуг, які надавалися споживачам. Населення – основний споживач житлово-комунальних послуг – не висувало особливих претензій до їхньої якості та кількості, бо оплата послуг становила лише невелику частку їхньої вартості і не була обтяжливою для сімейного бюджету. На той час була певна узгодженість інтересів трьох сторін: держави, підприємств ЖКГ і споживачів. Держава, фінансуючи галузь за залишковим принципом, усе ж забезпечувала більш-менш стійке її функціонування. Підприємства ЖКГ надавали споживачам не дуже якісні, але все ж достатні для задоволення життєвих потреб послуги. Населення, з огляду на мінімальні тарифи за житлово-комунальні послуги, здійснювало їх оплату вчасно (Жилінкова, 2003).

Відповідно, управління галуззю ЖКГ здійснювали державні комітети, як центральний орган виконавчої влади, який навіть не мав повноважень щодо формування державної політики в галузі ЖКГ та призначався для забезпечення реалізації прийнятої Кабінетом Міністрів України політики у визначеній галузі і здійснював управління із цих питань (Указ ПУ «Про систему центральних органів виконавчої влади, 1999»).

На початку 2000-х років погляди влади починають зупинятися на галузі ЖКГ. Держава починає усвідомлювати, що обов’язок утримання житлово-комунального господарства має бути з держави знято. У цей період приймаються основні законодавчі акти в галузі ЖКГ, спрямовані на подолання накопичених проблем, розвиток конкуренції та децентралізацію управління:

закони України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» (Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» 2001); «Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію» (Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію», 2003); «Про теплопостачання» (Закон України «Про теплопостачання», 2005); «Про благоустрій населених пунктів» (Закон України «Про благоустрій населених пунктів», 2005); «Про міський електричний транспорт» (Закон України «Про міський електричний транспорт», 2004) тощо.

Апогеєм цього процесу стає прийняття 24 червня 2004 р. двох основних законів: профільного Закону «Про житлово-комунальні послуги» (Закон України «Про житлово-комунальні послуги», 2004) та «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки» (Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки», 2004).

Відповідно до профільного Закону, державна політика у сфері житлово-комунальних послуг повинна базуватися, зокрема, на принципах: створення та підтримання конкурентного середовища під час вироблення та надання житлово-комунальних послуг; забезпечення функціонування надавачів житлово-комунальних послуг на умовах самофінансування та досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво.

На підкріплення цього принципу вищевказана Програма вперше містила зобов'язання передбачати видатки на адресне фінансування заходів, передбачених Програмою, під час підготовки проєктів законів України про державний бюджет України на відповідний рік.

Інституціональне забезпечення виконання завдань Програми передбачало розмежування функцій управління та державного регулювання у житлово-комунальній сфері, підвищення ролі центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства щодо здійснення стратегічного управління галуззю.

Тому другий період, який можна виділи у зв'язку з прийняттям двох останніх законів, починається із середини 2004 р. та характеризується визначенням ЖКГ як однієї з пріоритетних галузей реформування та розвитку.

Говорячи про центральний органу управління галуззю на цьому етапі – він представлений таким його видом, як профільне міністерство – провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує як формування, так і реалізацію державної політики в розглядуваній галузі. У цей період управління профільним міністерством охоплювало як виключно сферу ЖКГ (2007–2011 рр.), так і поєднувало управління цією та суміжними сферами – будівництво та регіональний розвиток.

Одним з основних чинників, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі, те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини, стан роботи окремих державних та інших утворень, є контроль (Гарашук, 2003). Усвідомлюючи це, у рамках другої моделі побудови системи управління ЖКГ держава запроваджує спеціалізований контроль по окремих напрямках, утворюючи контролюючі органи: у сфері енергетики, комунальних послуг, архітектурно-будівельній сфері, у житлово-комунальній сфері у цілому. Завершення другого етапу характеризують процеси зі зменшення тут управлінського впливу держави та посилення контрольних функцій.

Започаткувавши основні реформи та досягнувши певних результатів, держава на третьому етапі зміщує свою увагу зі сфери житлово-комунального господарства. Підтвердженням цього є ліквідація профільного міністерства та віднесення сфери ЖКГ до органів управління з великою за обсягом сферою предметної компетенції. Такі процеси починаються з 2019 р., що, на нашу думку, й окреслює рамки початку третього етапу. Держава розуміє необхідність залучення приватного сектору до цієї галузі, перехід до ринкових відносин та зменшення присутності держави. Такі процеси закладаються у таких прийнятих законах, як «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» (Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», 2015), «Про ринок природного газу» (Закон України «Про ринок природного газу», 2015), «Про ринок електричної енергії» (Закон України «Про ринок електричної енергії», 2017) тощо. Значна частина по утриманню та обслуговуванню житлового фонду на цьому етапі вже перейшла до створених об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, але цей процес потребує масштабування.

Управлінська модель на цьому етапі все ще представлена провідним центральним органом виконавчої влади – міністерством, але управління цією галуззю об'єднується з іншими, вже не настільки суміжними, як на другому етапі, – сфери розвитку громад, територій та інфраструктури.

Активні зміни останнього часу вказують, що держава так поки і не знайшла найбільш оптимальну модель здійснення державного управління цією галуззю. Такий стан зумовлений тим, що на управлінські процеси, форми і методи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх організаційну структуру та кадровий склад впливають, насамперед, стереотипи та вади попередніх економічних та адміністративних систем. Держава сама визнає, що досі постає питання недостатньої ефективності їхньої діяльності, не повною мірою врахування потреб суспільства та громадян України, застарілої та суперечливої організаційної структури, переважає виконання доручень, а не ініціювання політичних рішень (Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», 2017).

Польський досвід в управлінні ЖКГ

Уважаємо, що Україна пройшла значний шлях по реформуванню та впорядкуванню відносин у галузі ЖКГ, яких дає змогу виділити основні тенденції та закономірності та спрямувати вектор подальшого її розвитку з урахуванням досвіду європейських країн. Досвід наших сусідів – Республіки Польща – може бути дуже корисний, адже, по-перше, від самого початку реформування галузі ЖКГ там були схожі проблеми. По-друге, вже здійснені в Україні реформи нагадують ті кроки, які були зроблені раніше там.

Так, управління ЖКГ у Польщі належить до відання органів місцевого самоврядування. В Україні аналогічні засади закладені ще у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», 2014). Але в Польщі не існує профільного міністерства. Окремі сфери ЖКГ, як-от газопостачання чи електропостачання, контролюються регуляторними органами, які не мають функцій міністерств. Їхні функції зводяться до спостереження, виявлення та накладення штрафів за порушення правил вільної конкуренції у цих сферах. Більш серйозне втручання держави у сферу ЖКГ Польщі є непотрібним та неочікуваним (Грасс, 2007).

4. Висновки

В аспекті державної політики децентралізації влади, з урахуванням того, що житлово-комунальне господарство має переважно локальний характер функціонування, вважаємо, що наступною моделлю побудови управління житлово-комунальним господарством в Україні може бути відмова від її централізованого управління та залишення за державою лише контрольної функції у цій галузі. Уважаємо, що на цьому етапі суспільного розвитку державне управління виконало свої завдання: чітко окреслило межі правового регулювання основних суспільних відносин у галузі ЖКГ, заклавши вектор подальшого функціонування галузі на саморегулювання та самофінансування. Тому прийшов час надати вирішувати питання місцевого значення, до яких, безумовно, належить житлово-комунальне господарство, органам місцевого самоврядування.

При цьому функції контролю за сферою ЖКГ повинні належати саме державі, адже контроль органів місцевого самоврядування за комунальними підприємствами в галузі ЖКГ не може бути повною мірою об'єктивним. Тому для якісного функціонування галузі ЖКГ відмежування від управлінських функцій місцевого самоврядування контрольних функцій та закріплення останніх за державою має велике значення, оскільки дасть можливість здійснювати такий контроль об'єктивно, незаінтересовано, бути організаційно не пов'язаним органом публічної влади.

Уважаємо, що саме така модель буде відповідати розпочатому процесу децентралізації державного управління та оптимізації центральних органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Карпюк С.В. Концептуальні засади сучасного теоретико-методичного обґрунтування феномена «державне управління» в контексті парадигмальних основ його практичного здійснення. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 8. С. 7–11.
2. Питання Державного комітету України по житлово-комунальному господарству : Постанова Кабінету Міністрів України від 14. 09.1991 № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-91-%D0%BF> (дата звернення: 25.03.2025).
3. Питання Державного комітету України по житлово-комунальному господарству : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.1992 № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-92-%D0%BF> (дата звернення: 12.03.2025).
4. Про Положення про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства : Указ Президента України від 19.08.2002 № 723/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 34. Ст. 1563.
5. Про Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 19.12.2005 № 1801/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 52. Ст. 3256.
6. Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 717. *Офіційний вісник України*. 2007. № 37. Ст. 1471.
7. Про утворення Державної житлово-комунальної інспекції : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 527. *Офіційний вісник України*. 2008. № 41. Ст. 1366.
8. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 370/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1219.
9. Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 580/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 37. Ст. 1512.
10. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 633/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. Ст. 1665.
11. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики : Указ Президента України від 23.11.2011 № 1059/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3413.
12. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг : Указ Президента України від 23.11.2011 № 1073/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3421.
13. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Указ Президента України від 08.04.2011 № 439/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1247.
14. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. *Офіційний вісник України*. 2014. № 51. Ст. 1345.
15. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 10.09.2014 № 715/2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2083.
16. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.
17. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294. *Офіційний вісник України*. 2014. № 61. Ст. 1688.

18. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850. *Офіційний вісник України*. 2019. Ст. 2697.

19. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 219. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. Ст. 967.

20. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. Ст. 214.

21. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2022 № 1400. *Офіційний вісник України*. 2022. № 101. Ст. 6316.

22. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 і від 30 червня 2015 р. № 460 : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2024 р. № 1049. *Офіційний вісник України*. 2024. № 85. Ст. 5160.

23. Жилінкова І.В. Формування ринкових відносин у житлово-комунальній сфері: порівняльний аспект. *Проблеми законності*. 2003. № 60. С. 100–107.

24. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 50. Ст. 2434.

25. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29 листопада 2001 р. № 2866-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 10. Ст. 78.

26. Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 554-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 23. Ст. 151.

27. Про теплопостачання: Закон України від 2 червня 2005 р. № 2633-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 28. Ст. 373.

28. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-I. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 517.

29. Про міський електричний транспорт : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1914-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 548.

30. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1875-I. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 47. Ст. 514.

31. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1869-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 46. Ст. 512.

32. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

33. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 29. Ст. 262.

34. Про ринок природного газу : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 329-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 27. Ст. 234.

35. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13 квітня 2017 р. № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 27–28. Ст. 312.

36. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 9. Ст. 337.

37. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

38. Грас А. Місцеве самоврядування та житлово-комунальні послуги в Польщі. *Аспекти самоврядування*. 2007. № 1. С. 24–26.

References:

1. Karpyuk S.V. (2018) Kontseptual'ni zasady suchasnoho teoretyko-metodychnoho obgruntuvannya fenomena «derzhavne upravlinnya» v konteksti paradyhmal'nykh osnov yoho praktychnoho zdiysnennya [Conceptual principles of modern theoretical and methodological substantiation of the phenomenon of "public administration" in the context of the paradigmatic foundations of its practical implementation]. *Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukraini*. № 8, pp 7–11.
2. Pytannya Derzhavnoho komitetu Ukrainy po zhytlovo-komunal'nomu hospodarstvu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14. 09.1991 r. № 209 (1991) (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-91-%D0%BF>.
3. Pytannya Derzhavnoho komitetu Ukrainy po zhytlovo-komunal'nomu hospodarstvu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.05.1992 r. № 266 (1992) (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-92-%D0%BF>.
4. Pro Polozhennya pro Derzhavnyy komitet Ukrainy z pytan' zhytlovo-komunal'noho hospodarstva: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 19.08.2002 r. № 723/2002. (2002) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2002 r. № 34. St. 1563.
5. Pro Polozhennya pro Ministerstvo budivnytstva, arkhitektury ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 19.12.2005 № 1801/2005. (2005) (Ukraine) *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2005 r. № 52. St. 3256.
6. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo z pytan' zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.05.2007 r. № 717 (2007) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2007 r. № 37. St. 1471.
7. Pro utvorennya Derzhavnoyi zhytlovo-komunal'noyi inspektsiyi: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 chervnya 2008 r. № 527 (2008) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2008 r. № 41. St. 1366.
8. Pytannya optymizatsiyi systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 6 kvitnya 2011 roku № 370/2011 (2011) (Ukraine). *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy*. 2011. № 29. St. 1219.
9. Pro Ministerstvo rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 travnya 2011 roku № 580/2011 (2011) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2011 r., № 37. St. 1512.
10. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 31 travnya 2011 roku № 633/2011 (2011) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2011 r. № 41. St. 1665.
11. Pro Natsional'nu komisiyu, shcho zdiysnyuye derzhavne rehulyuvannya u sferi enerhetyky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 23.11.2011 № 1059/2011 (2011) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2011 r. № 94. St. 3413.
12. Pro Natsional'nu komisiyu, shcho zdiysnyuye derzhavne rehulyuvannya u sferi komunal'nykh posluh: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 23.11.2011 r. № 1073/2011 (2011) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2011 r. № 94. St. 3421.
13. Pro Polozhennya pro Derzhavnu arkhitekturno-budivel'nu inspektsiyu Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 8.04.2011 № 439/2011 (2011) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2011 r. № 29. St. 1247.
14. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 kvitnya 2014 r. № 197 (2014) (Ukraine). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrainy*. 2014. № 51. St. 1345.

15. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Natsional'nu komisiyu, shcho zdiysnyuye derzhavne rehulyuvannya u sferakh enerhetyky ta komunal'nykh posluh: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 10.09.2014 № 715/2014 (2014) (Ukraina). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrayiny*. 2014 r. № 74. St. 2083.
16. Pro Natsional'nu komisiyu, shcho zdiysnyuye derzhavne rehulyuvannya u sferakh enerhetyky ta komunal'nykh posluh: Zakon Ukrayiny vid 22.09.2016 r. № 1540-VIII (2016) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 51. St. 833.
17. Polozhennya pro Derzhavnu arkhitekturno-budivel'nu inspektsiyu Ukrayiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 09.07.2014 № 294 (2014) (Ukraina). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrayiny*. 2014 r. № 61. St. 1688.
18. Pro vnesennya zmin do deyakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrayiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 25 veresnya 2019 r. № 850 (2019) (Ukraina). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrayiny*. 2019 r. St. 2697.
19. Pro optymizatsiyu orhaniv derzhavnogo arkhitekturno-budivel'noho kontrolyu ta nahlyadu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 13 bereznya 2020 r. № 219 (2020) (Ukraina). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrayiny*. 2020 r., № 26. St. 967.
20. Deyaki pytannya funktsionuvannya orhaniv arkhitekturno-budivel'noho kontrolyu ta nahlyadu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 23 hrudnya 2020 r. № 1340 (2020) (Ukraina). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrayiny*. 2021 r. № 4. St. 214.
21. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo rozvytku hromad, terytoriy ta infrastruktury Ukrayiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 17 hrudnya 2022 r. № 1400 (2022) (Ukraina). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrayiny*. 2022 r., № 101. St. 6316.
22. Pro vnesennya zmin do postanov Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 10 veresnya 2014 r. № 442 i vid 30 chervnya 2015 r. № 460: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 10 veresnya 2024 r. № 1049 (2024) (Ukraina). *Ofitsiynyy Visnyk Ukrayiny*. 2024 r., № 85. St. 5160.
23. Zhylinkova I.V. Formuvannya rynkovykh vidnosyn u zhytlovo-komunal'niy sferi: porivnyal'nyy aspekt [Formation of market relations in the housing and communal services sector: a comparative aspect]. In *Problemy zakonnosti*. 2003 r. № 60. S. 100–107.
24. Pro systemu tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 15 hrudnya 1999 roku № 1572/99 (1999) (Ukraina). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*. 1999 r. № 50. St. 2434.
25. Pro ob"yednannya spivvlasnykiv bahatokvartyrnoho budynku: Zakon Ukrayiny vid 29 lystopada 2001 r. № 2866-III (2001) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi rady Ukrayiny*. 2002. № 10. St. 78.
26. Pro restrukturyzatsiyu zaborhovanosti z kvartyrnoyi platy, platy za zhytlovo-komunal'ni posluhy, spozhti haz ta elektroenerhiyu: Zakon Ukrayiny vid 20 lyutoho 2003 r. № 554-IV (2003) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2003. № 23. St. 151.
27. Pro teplopostachannya: Zakon Ukrayiny vid 2 chervnya 2005 r. № 2633-IV (2005) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2005. № 28. St. 373.
28. Pro blahoustriy naselenykh punktiv: Zakon Ukrayiny vid 6 veresnya 2005 r. № 2807-I (2005) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2005. № 49. St. 517.
29. Pro mis'ky elektrychnyy transport: Zakon Ukrayiny vid 29 chervnya 2004 r. № 1914-IV (2004) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2004. № 51. St. 548.
30. Pro zhytlovo-komunal'ni posluhy: Zakon Ukrayiny vid 24 chervnya 2004 r. № 1875-I (2004) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2004. № 47. St. 514.
31. Pro Zahal'noderzhavnu prohramu reformuvannya i rozvytku zhytlovo-komunal'noho hospodarstva na 2004-2010 roky: Zakon Ukrayiny vid 24 chervnya 2004 roku № 1869-IV (2004) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2004. № 46. St. 512.
32. Harashchuk V.M. Teoretyko-pravovi problemy kontrolyu ta nahlyadu u derzhavnomu upravlinni [Theoretical and legal problems of control and supervision in state administration]: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv, 2003. 412 s. S. 62.

33. Pro osoblyvosti zdiysnennya prava vlasnosti u bahatokvartyrnomu budynku: Zakon Ukrainy vid 14 travnya 2015 roku № 417-VIII (2015) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 29. St. 262.

34. Pro rynek pryrodnoho hazu: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnya 2015 roku № 329-VIII (2015) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 27. St. 234.

35. Pro rynek elektrychnoyi enerhiyi: Zakon Ukrainy vid 13 kvitnya 2017 roku № 2019-VIII (2017) (Ukraina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2017. № 27-28. St. 312.

36. Pro skhvalennya Kontseptsyi optymizatsiyi systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 hrudnya 2017 r. № 1013-r (2017) (Ukraina). *Ofitsiyny visnyk Ukrainy*. 2018 r., № 9. St. 337.

37. Pro skhvalennya Kontseptsyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnya 2014 r. № 333-r (2014) (Ukraina). *Ofitsiyny visnyk Ukrainy*. 2014 r. № 30. St. 831.

38. Hras A. Mistseve samovryaduvannya ta zhytlovo-komunal'ni posluhy v Pol'shchi [Local self-government and housing and communal services in Poland]. In *Aspekty samovryaduvannya*. 2007. № 1. S. 24–26.

HISTORICAL MODELS OF FUNCTIONING THE CENTRAL BODIES OF STATE MANAGEMENT IN THE HOUSING AND COMMUNAL SERVICES SECTOR IN UKRAINE

Oleksiy Kushch,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Constitutional, Administrative, Environmental and Labor Law

Poltava Law Institute of Yaroslav Mudryi National Law University

<https://orcid.org/0000-0002-7630-6298>

Kushch.pli@ukr.net

The purpose of the article is to provide recommendations for the further development of public administration in the field of housing and communal services, based on an analysis of national and foreign experience.

Methods. The historical research method was used in the study of various central government bodies in the field of housing and communal services in chronological order. The comparative legal method helped to explore foreign experience in managing the analyzed sphere. Using the method of ascending from the abstract to the concrete, the features of individual stages of public administration in the studied industry were determined, and it was proposed to highlight the main models of such administration. Methods of logical modeling and generalization were applied in developing recommendations for the further development of public administration in the field of housing and communal services.

Results. The work analyzes the functioning of all central bodies of state management of housing and communal services of Ukraine from the time of independence to the present day. It has been established that since 1991, there have been eleven different options for centralized state management of this sector in Ukraine. The main patterns of functioning of such bodies at certain historical stages have been identified. The first stage was characterized by insufficient attention from the state and the residual principle of financing the studied industry. The second stage was characterized by the definition of housing and communal services as one of the priority sectors of

reform and development. The third stage was characterized by a tendency to reduce the presence of the state, attract the private sector to this industry, and transition to market relations. Taking into account these features, it is proposed to distinguish three historical models of building public administration in the analyzed sector in Ukraine: 1) management of housing and communal services by state committees, which were appointed to ensure the implementation of the policy adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine in a specific sector; 2) introduction of a specialized ministry and formation of a specialized control body for the entire industry and individual areas – inspections, and state regulatory bodies for individual areas – commissions; 3) liquidation of the profile ministry and the body of sectoral specialized control and assignment of management of the housing and communal services sector to state administration bodies (ministries) with a large scope of subject competence; activities of state regulatory and control bodies in the most problematic areas. Was studied the foreign experience of state management of the housing and communal services sector of the Republic of Poland. Were made the recommendations for the further management role of the state in this area.

Conclusions. *It was stated that the next model for building housing and communal services management in Ukraine could be a complete rejection of its centralized management and leaving the state only with a control function in this area.*

Key words: *public administration, management model, housing and communal services, state control, ministry, state policy, decentralization, reform.*