

*Єрмак В. В.,**аспірант відділу докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ ПРОГРАМ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті зазначено про те, що розроблення та затвердження місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства здійснюється з метою забезпечення стабільного та цілеспрямованого розвитку житлово-комунального господарства, забезпечення інтересів громади та посилення соціального захисту кожного громадянина. Вказано на те, що розроблення, затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, як і будь-яке планування загалом, здійснюється із врахуванням відповідних стадій, які відрізняються між собою метою, завданнями, колом учасників, які беруть у ній участь, прийнятими процесуальними рішеннями. У статті названо основні причини, які зумовлюють необхідність прийняття місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства. Автором виділено сім основних стадій розроблення та виконання місцевих програм, та у межах кожної з них науковцем названо конкретні адміністративні процедури органів місцевого самоврядування, які притаманні кожній із виділених науковцем стадій. З'ясовано, що важливим етапом затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства є організація виконання Програми, внесення змін до Програми та здійснення контролю за її виконанням. Загалом, під поняттям «виконання програми» ми пропонуємо розуміти безпосередню реалізацію виконавцями завдань і заходів, які передбачені програмою. На цій стадії основна увага зосереджується на отриманні тих результатів, які ставились перед програмою, виконанні завдань і досягненні поставленої мети. Ця стадія характеризується отриманням необхідних результатів від реалізації місцевих програм розвитку. Заключним етапом затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства є проведення моніторингу та підготовка щорічних (проміжних) і підсумкових звітів про результати виконання Програми. Зроблено висновок, що загалом сфера житлово-комунальних послуг в Україні є досить важливою сферою суспільних відносин, а тому й діяльність органів місцевого самоврядування щодо затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства є досить об'ємною та охоплює значну кількість відповідних тісно взаємопов'язаних між собою стадій.

Ключові слова: місцева програма, житлово-комунальне господарство, орган місцевого самоврядування, стадія.

Постановка проблеми. Досліджуючи питання адміністративних процедур органів місцевого самоврядування щодо затвердження та виконання місцевих цільових програм

суспільно-економічного розвитку територіальних громад, зокрема, у сфері житлово-комунального господарства, наголосимо на тому, що планування в цій сфері є важливим чинником підвищення рівня соціально-економічного життя людей в окремій адміністративно-територіальній одиниці. Нестача власних (місцевих) фінансових ресурсів, низький рівень державної підтримки у вказаній сфері, відсутність дієвого залучення позабюджетних коштів у процес удосконалення житлово-комунального господарства та підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, проблеми технічного переоснащення житлово-комунальних підприємств, удосконалення їхньої роботи загалом та удосконалення надання ними житлово-комунальних послуг щодо населення тощо – це всі ті проблеми, які сьогодні є актуальними для сфери житлово-комунальних послуг і можуть бути вирішені шляхом їх закріплення у довгострокових і короткострокових програмах розвитку сфери житлово-комунальних послуг, що здійснюється органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загалом, розроблення та затвердження місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства здійснюється з метою забезпечення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування, громадських організацій та громадян у сфері житлово-комунальних послуг, вирішення назрілих проблем та питань, які виникають на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, збалансування інтересів влади та громади, забезпечення стабільного та цілеспрямованого розвитку житлово-комунального господарства, забезпечення інтересів громади та посилення соціального захисту кожного громадянина. Затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, як і будь-яке планування загалом, здійснюється із врахуванням відповідних стадій, які відрізняються між собою метою, завданнями, колом учасників, які беруть у ній участь, прийнятими процесуальними рішеннями на кожній окремій стадії тощо. Метою вказаної статті є виділення та дослідження основних стадій затвердження та виконання місцевих цільових програм у сфері житлово-комунальних послуг, а тому у статті здійснюється виділення основних адміністративних процедур органів місцевого самоврядування на кожній із таких стадій.

Загалом під поняттям «стадія адміністративної процедури» у науковій літературі прийнято розуміти самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, необхідні для досягнення загального результату. Кожна стадія насамперед характеризується наявністю безпосереднього специфічного завдання, яке можна вважати «окремою сходинкою на шляху до досягнення головної мети процесуальних дій» [1, с. 608].

Вважаємо, що затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, на нашу думку, охоплює сім важливих стадій, кожній яких притаманні відповідні чітко визначені адміністративні процедури.

Отже, першою стадією є стадія ініціювання розроблення програми планування у сфері житлово-комунального господарства. Загалом, ініціатором розроблення вказаних програм є орган місцевого самоврядування, депутати, громадяни тощо. Вказана стадія передбачає перш за все аналіз основних проблем, які виникають у сфері житлово-комунального господарства, та визнання необхідності вчинення відповідних дій, необхідних для виправлення ситуації, вжиття своєчасних заходів щодо вирішення назрілих проблем у сфері житлово-комунального господарства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Аналізуючи низку різноманітних програм, прийнятих у різних містах, можна визначити основні причини, які зумовлюють необхідність прийняття місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, а саме: 1) погіршення стану житлового фонду та основних фондів підприємств, які надають житлово-комунальні послуги; 2) необхідність підвищення ефективності та надійності функціонування житлово-комунальних підприємств; 3) необхідність поліпшення якості надання житлово-комунальних послуг; 4) збільшення витрат енергоресурсів, що зумовлює зростання собівартості наданих послуг; 5) необхідності покращення санітарного та екологічного стану міста; 6) необхідності підвищення енергоефективності міста; 7) необхідності утримання в належному санітарно-технічному стані території міста тощо. Вказана стадія також передбачає формування мети, яка ставиться перед програмою. Як наголошує О.П. Ігнатенко, метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для вирішення найважливіших проблем [2, с. 175]. Загалом, ініціювання розроблення програм планування у сфері житлово-комунальних послуг здійснюється на підставі повного та всебічного аналізу ситуації у сфері житлово-комунального господарства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, отримання окремих аналітичних і статистичних даних тощо. Ініціатор розроблення програми готує висновки про доцільність її розроблення, вносить пропозиції щодо розроблення проекту програми, здійснює попередні розрахунки щодо можливості виконання програми завдяки місцевому бюджету. Ініціатор програми може як самостійно здійснювати розроблення проекту місцевої програми у сфері житлово-комунальних послуг, так і спільно з іншими структурними підрозділами.

Отже, основними адміністративними процедурами органів місцевого самоврядування на вказаній стадії варто назвати такі: 1) вчинення дій щодо проведення аналізу стану житлово-комунального господарства загалом на відповідній адміністративно-територіальній одиниці; 2) визначення мети прийняття програми у сфері житлово-комунального господарства; 3) чітке поставлення завдань прийняття програми розвитку у сфері житлово-комунального господарства, тобто визначення засад реалізації державної політики реформування

житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування; 4) формулювання основних питань відповідно до мети та завдань програми, які варто вирішити у процесі реалізації програми; 5) визначення органами місцевого самоврядування різних стратегій для досягнення поставлених у програмі цілей, вибір стратегії впровадження проекту; 6) визначення розробника програми, відповідального виконавця програми, термінів її підготовки та безпосереднього виконання.

Друга стадія – підготовка проекту програми. На цій стадії органи місцевого самоврядування висувують пропозиції щодо затвердження відповідних місцевих програм розвитку у сфері житлово-комунального господарства, в яких визначають основну мету та завдання прийняття програми. Д.В. Приймаченко зазначає, що на вказаній стадії здійснюється підготовка проекту, в межах якої опрацьовуються пропозиції зацікавлених сторін, предметно визначаються та формулюються завдання плану, заходи, спрямовані на їх виконання, обирається послідовність дій виконання. На цій стадії встановлюються відповідальні виконавці, розраховуються строки виконання, вирішуються інші питання, пов'язані з підготовкою проекту акту планування [3, с. 152].

Зазначимо, що одним із важливих чинників, які виникають на вказаній стадії, є дотримання під час розроблення місцевої програми чітких критеріїв щодо її формування, а також на цій стадії великого значення набуває врахування думки громадськості щодо планування у сфері житлово-комунального господарства. А тому необхідними є інформування населення про мету та завдання прийняття цільової програми, проведення відповідних консультацій із громадянами, метою яких є визначення громадської думки щодо реалізації вказаних проектів. Також на вказаній стадії органами місцевого самоврядування може створюватися відповідна робоча група, до повноважень якої й буде віднесено розроблення та подальше впровадження місцевої програми у сфері житлово-комунальних послуг у житті. Така робоча група може складатися не тільки із представників органів місцевого самоврядування, а й включати в себе представників громадськості, експертів тощо. Великого значення на цій стадії, на нашу думку, має й визначення приблизної вартості проекту, розрахунок використання грошових коштів як і державного, так і місцевого бюджетів. Отже, основними адміністративними процедурами органів місцевого самоврядування на стадії підготовки проекту програми варто назвати такі: 1) визначення структури проекту, перевірка його внутрішньої логіки; 2) проведення консультацій із громадськістю щодо включення окремих пунктів до місцевої програми у сфері житлово-комунальних послуг; 3) опрацювання пропозицій усіх зацікавлених сторін та на основі такого опрацювання формулювання відповідного проекту місцевої програми у сфері житлово-комунальних послуг; 4) здійснення приблизної оцінки ресурсів, необхідних для виконання місцевої програми, аналіз необхідності залучення до її виконання як власних, так і інших ресурсів; 5) здійснення приблизного розрахунку вартості реалізації та виконання місцевої програми у сфері житлово-комунальних послуг, тобто здійснення попереднього підрахунку вартості виконання програми; 6) приблизне визначення джерел грошових коштів, з яких буде здійснюватися фінансування виконання прийнятої місцевої програми.

Наступною важливою стадією є стратегічна екологічна оцінка у випадках, визначених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку». Як зазначає І.В. Шевченко, цілями і завданнями стратегічної екологічної оцінки є досягнення захисту довкілля і сталого розвитку, а саме: передбачення будь-яких негативних наслідків від господарської діяльності та визначення найкращого практичного варіанта для запобігання їхньому негативному впливу та уникнення його. Науковець також наголошує на тому, що стратегічна екологічна оцінка повинна проводитися щодо проєктів документів державного планування, які підготовлені в галузі сільського, лісового та рибного господарств, енергетики, промисловості, транспорту, управління відходами, використання водних ресурсів, телекомунікацій, туризму, землекористування, виконання яких передбачатиме надання документів дозвільного характеру [4, с. 81]. Ми погоджуємося з наведеним твердженням науковця та вважаємо, що розроблення місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг безпосередньо зачіпатиме проблему екологічної ситуації на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Підсумки проведення процедури стратегічної екологічної оцінки можуть бути узагальнені у вигляді екологічного звіту, в якому визначено ймовірні істотні впливи на довкілля і обґрунтовано альтернативи пропонованим плану або програмі. Громадські та природоохоронні органи мають отримати інформацію та консультації щодо проєкту плану чи програми та підготовленої екологічної доповіді [5, с. 8–9].

Основними адміністративними процедурами органів місцевого самоврядування на стадії стратегічної екологічної оцінки є такі: 1) забезпечення здійснення стратегічної екологічної оцінки проєкту програми розвитку територіальної громади у сфері житлово-комунального господарства; 2) забезпечення здійснення попередньої оцінки (скринінгу) можливих наслідків для довкілля від реалізації стратегічних документів, а саме місцевої програми у сфері житлово-комунальних послуг; 3) вчинення дій щодо проведення консультацій із природоохоронними органами та органами охорони здоров'я, яким має бути надана можливість прокоментувати проєкт програми та надати відповідний екологічний звіт; 4) прийняття до розгляду та врахування висновку (звіту) про стратегічну екологічну оцінку органами місцевого самоврядування під час складання та затвердження місцевої програми розвитку у сфері житлово-комунальних послуг.

Наступною четвертою стадією затвердження програми місцевого розвитку у сфері житлово-комунального господарства є здійснення експертизи проєкту Програми, її погодження та затвердження. Експертиза здійснюється з метою встановлення правильності визначення результативності показників, реальності та доцільності включених до неї заходів тощо. До проведення експертизи можуть залучатися й інші уповноважені органи, конкретні спеціалісти різноманітних профілів інших структурних підрозділів органів місцевого самоврядування. Під час проведення експертизи мають бути надані відповідні висновки щодо мети та завдань програми. За результатами проведення експертизи може бути надано висновок щодо доцільності здійснення, наприклад, ремонту доріг на відповідній ділянці дороги саме під час реалізації вказаної програми, необхідності здійснення будівництва того чи іншого об'єкта житлово-комунальної сфери, доцільності здійснення передбачених програмою окремих заходів щодо розвитку

сфери житлово-комунальних послуг на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Оцінці підлягають також обґрунтування шляхів розв'язання проблеми, які передбачені у місцевій програмі, строки та етапи виконання програми. Основними адміністративними процедурами органів місцевого самоврядування на вказаній стадії є такі: 1) здійснення передачі матеріалів розробленої програми до відповідних уповноважених органів для проведення експертизи; 2) у разі схвалення місцевої програми забезпечення здійснення подальших дій щодо підготовки програми до виконання; 3) у разі несхвалення програми у сфері житлово-комунальних послуг забезпечення опрацювання тих зауважень і пропозицій, які висловлені органами та особами, що проводили експертизу; 4) забезпечення передачі доопрацьованого проєкту для здійснення експертизи; 5) схвалення проєкту програми після отримання позитивних висновків щодо проведення експертизи виконавчим органом відповідної ради та видання з цього приводу відповідного розпорядження; 6) вчинення дій щодо забезпечення проведення громадського обговорення проєкту бюджету; 7) внесення виконавчим органом місцевого самоврядування проєкту програми у сфері житлово-комунальних послуг на розгляд до міської ради та підготовка проєкту рішення про затвердження програми, який розглядається на пленарному засіданні відповідної ради.

Однією з головних стадій розроблення місцевих програм загалом та у сфері житлово-комунальних послуг зокрема є затвердження бюджетних призначень на виконання Програми. Визначення відповідних цільових призначень є важливим для забезпечення прозорості використання грошових коштів органами місцевого самоврядування, оскільки за результатами виконання програми здійснюється відповідний моніторинг і подається звіт не тільки про виконану роботу, а й про використання грошових коштів, передбачених на вказану програму розвитку. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом [6]. Під час здійснення підготовки фінансових витрат на реалізацію програми місцевого розвитку у сфері житлово-комунальних послуг варто досить ретельно описувати всі витрати та заходи, які передбачені програмою, та детально визначати всі заходи, які мають бути втілені в життя. Загалом, видатки, що здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет. Основними адміністративними процедурами органів місцевого самоврядування на вказаній стадії є такі: 1) здійснення розрахунку фінансових ресурсів на виконання програми розвитку; 2) розрахунок усіх витрат і заходів, які передбачені програмою з метою розрахунку їхнього фінансування; 3) визначення осіб, які будуть відповідальними разом із ініціаторами програми за здійснення фінансування програми, здійснення контролю за використанням фінансових ресурсів; 4) здійснення аналізу та оцінки ефективності та раціональності використання бюджетних коштів у рамках прийнятої програми; 5) пошук основних і додаткових джерел фінансування програми розвитку; 6) вчинення інших дій щодо забезпечення прозорості використання грошових коштів органами місцевого самоврядування.

Важливим етапом затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства є організація виконання Програми, внесення змін до Програми та здійснення

контролю за її виконанням. Загалом, під поняттям виконання програми ми пропонуємо розуміти безпосередню реалізацію виконавцями завдань і заходів, які передбачені програмою. На цій стадії основна увага зосереджується на отриманні тих результатів, які ставились перед програмою, виконанні завдань і досягненні поставленої мети. Ця стадія характеризується отриманням необхідних результатів від реалізації місцевих програм розвитку.

Кінцевим етапом затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства є проведення моніторингу та підготовка щорічних (проміжних) і підсумкових звітів про результати виконання Програми.

Висновки. Як висновок зазначимо, що, загалом, сфера житлово-комунальних послуг в Україні є досить важливою сферою суспільних відносин, а тому й діяльність органів місцевого самоврядування щодо затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства є досить об'ємною та охоплює значну кількість відповідних тісно взаємопов'язаних між собою стадій.

Література:

1. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2007. 816 с.
2. Ігнатенко О.П. Реалізація державних програм у сфері благоустрою населених пунктів. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2015. Вип. 42. С. 175–182.
3. Приймаченко Д.В. Правова природа процедури прийняття актів планування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 150–153.
4. Шевченко І.В. Стратегічна екологічна оцінка як інструмент екологічної політичної України. *Науковий журнал «Економіка України»*. 2016. № 10 (659). С. 79–86.
5. Руденко Л.Г., Лісовський С.А., Маруняк Є.О. Досвід застосування стратегічної екологічної оцінки в процесі планування в Україні. *Український географічний журнал*. 2016. № 2. С. 3–12.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 59. С. 9. Ст. 2047.

Yermak V. On staging of approval and execution of local programs in the sphere of housing and communal services by the bodies of local self-government

Summary. The article states that the development and approval of local programs in the field of housing and communal services is carried out with the aim of ensuring stable and purposeful development of housing and communal services, ensuring the interests of the community and enhancing the social protection of every citizen. It is pointed out that the development, approval and implementation of local programs in the field of housing and communal services, as well as any planning in general, is carried out taking into account the relevant stages, which differ from each other to the purpose, tasks, number of participants involved in it made by a procedural decision. The article describes the main reasons for the necessity of adopting local programs in the field of housing and communal services stages. It has been found that an important step in the approval and implementation of local housing and utility programs is to organize the implementation of the Program, to amend the Program and to monitor its implementation. In general, the concept of program implementation we propose to understand the direct implementation by the performers of the tasks and activities envisaged by the program. At this stage, the focus is on getting the results that were put before the program, accomplishing the tasks and achieving the goal. This stage is characterized by obtaining the necessary results from the implementation of local development programs. The final stage of the approval and implementation of local programs in the field of housing and communal services is the monitoring and preparation of annual (interim) and final reports on the results of the Program implementation. It is concluded that in general, the sphere of housing and communal services in Ukraine is a rather important sphere of public relations, and therefore the activity of local self-government bodies in approving and executing local programs in the field of housing and communal services is quite voluminous and covers a considerable number of interrelated stages.

Key words: local program, housing and communal services, local self-government, stage.