

**Гарькавий І.Б.,**

кандидат наук з державного управління,  
директор приватного підприємства  
“Орест - К” (м. Київ)

## **Обґрунтування регуляторів управління розвитком містообслуговуючої сфери в Україні**

У статті досліджено проблеми розвитку містообслуговуючої сфери у соціально-економічній площині, розв'язання яких розглядається крізь призму посилення відповідальності органів місцевого самоврядування; визначено основні регулятори управління розвитком містообслуговуючої сфери, що передбачають індивідуалізацію комунальної власності та посилення ролі конкуренції різних господарств.

*Ключові слова:* містообслуговуюча сфера, орган місцевого самоврядування, муніципальні послуги, індивідуалізація комунальної власності, конкуренція господарств.

### **Гарькавий И.Б. Обоснование регуляторов управления развитием градообслуживающей сферы в Украине**

В статье исследованы проблемы развития градообслуживающей сферы в социально-экономической плоскости, решение которых рассматривается сквозь призму усиления ответственности органов местного самоуправления; определены основные регуляторы управления, которые предусматривают индивидуализацию коммунальной собственности и конкуренцию разных хозяйств.

*Ключевые слова:* градообслуживающая сфера, орган местного самоуправления, муниципальные услуги, индивидуализация коммунальной собственности, усиление конкуренции.

### **Harkavyi I.B. Argumentation of regulators of management of town service sector development in Ukraine**

The article deals with the problem of town service sector development in social and economic sphere, the solution of which is considered in the light of increased responsibility of local authorities; the key regulators of management of town service sector development are identified that provide individualization of communal property and competition of different public utilities units.

*Key words:* town service sector, local government authority, municipal services, individualization of communal property, competition of public utilities units.

*Постановка проблеми.* Ідея наукового управління містами досить часто подається як фактичне досягнення. Практично ж вона не завжди здійснювалася, й у такому разі місто уповільнює свій розвиток. За помпезним фасадом демократичності, ритуалами розвитку місцевого самоврядування криється недостатня керованість ходом подій, невпевненість, що пов'язана з невдачами попередніх реформаторських спроб і відсутністю швидких успіхів, які очікувалися в розвитку містообслуговуючої сфери. Для територіальних громад (ТГ) було б найкращою перспективою, якби вихід із такого стану відбувався не шляхом емпіричного пошуку, а на базі сильної й достовірної теорії. Чи можна стверджувати, що на сьогодні вона вже є? На жаль, не можна. Теорія поки що не висвітила сутність механізмів стагнації містообслуговуючої сфери, не запропонувала досить ефективних шляхів її зміцнення. Частково саме тому комплекс реформаторських муніципальних заходів у цій сфері демонструє свої вади.

Сьогодні, на нашу думку, перше об'єктивно назріле проблемне завдання теорії – розкрити, у чому причина сили і живучості консерватизму й бездіяльності у розвитку містообслуговуючої сфери органів місцевого самоврядування (ОМС). Це можна зробити, лише зрозумівши її устрій та закономірності поступу.

Разом з поглибленим аналізом існуючого рівня розвитку місцевого самоврядування другим найважливішим проблемним завданням науки слід вважати вивчення і порівняння здійснених альтернатив назрілого вдосконалення такого самоврядування взагалі й містообслуговуючої сфери зокрема. Тим паче, що самі позиції, а з ними й інтереси інституцій, партій, прошарків та угруповань в місті можуть змінюватися внаслідок реалізації прийнятої концепції управління розвитком містообслуговуючої сфери. Проте її зміцнення не повинне виступати як ігнорування чи придушення групових інтересів, особливо інтересів пересічного члена ТГ чи самого ОМС [1].

*Аналіз останніх досліджень та публікацій за темою досліджень* свідчить, що недооцінка своєрідності конкретно-історичних умов розвитку місцевого самоврядування в Україні, варіантності шляхів подальшого поступу дає про себе знати в теоретичному забезпеченні його ключової складової – муніципальної реформи, яка значною мірою стосується містообслуговуючої сфери [2–4].

Ідейне обґрунтування напрямів реформування будеється на аналізі попередньої й існуючої систем управління економікою міст і на декларуванні можливостей зміцнення ринкових відносин, що спрямовуються запитами споживача, механізмом попиту і пропозиції [5]. Як вважають науковці, адміністративний механізм – це система без переваг, ринковий – система без недоліків. Головним змістом заходів реформи економіки міст є забезпечення їх організаційної самостійності, розгортання комунальної власності [6].

*До невирішених частин порушеної проблеми* слід віднести те, що до цього часу не знайшли пояснення причини ситуації, коли неефективна система не витісняється новими механізмами управління містообслуговуючою сферою, усупереч розрахункам муніципальних реформаторів, але проявляє високу живучість, здатність до мімікрії, заглушає або асимілює дійсно ринкові відносини. У зв'язку з цим *автор ставить за мету* дослідити недоліки у містообслуговуючій сфері, виявити першопричини занепадницького синдрому та запропонувати орієнтири розвитку цієї сфери.

*Виклад основного матеріалу* розпочнемо з анатомії занепаду містообслуговуючої сфери. Будь-яка система управління містом та підсистема управління містообслуговуючою сферою у її складі побудована на принципі управління ОМС, що впливає на долю підпорядкованих ланок. Звідси двояка поведінка виконавців (комунальних підприємств цієї сфери), які прагнуть (що цілком природно) зберігати і покращувати свої позиції. Активізація і поліпшення роботи самі по собі сприяють позитивній оцінці, але якщо вимоги високі, а ресурсне забезпечення страждає дефіцитністю, то великий і ризик не впоратися з ними, а в разі успіху спровокувати подальше їх посилення, підірвавши надійність своїх соціальних позицій. Тому переважним для виконавця є зниження критеріїв оцінки роботи, і він, як показує практика, має у своєму розпорядженні широкі можливості цьому сприяти: приховування резервів поліпшення роботи, завищені вимоги до постачання й фінансування, списування невдач на об'єктивні обставини, ненадійність партнерів тощо.

Разом з тим завдяки подвійності мотивацій виконавця дії “доленосних” керівників ОМС (не обов'язково “командні”, а й “економічні”) можуть нейтралізувати негативні устремління виконавця і активізувати позитивні. Цього достатньо для ефективної роботи системи, якщо:

- а) інтереси керівників збігаються з процвітанням комунального підприємства;
- б) самі вони досить компетентні, аби розуміти, що йде на користь справі, а що – на шкоду.

Якщо хоч би одна з цих умов не виконана (кваліфікований, але не зацікавлений в успіху справи керівник, або горе-керівник, який неспроможний до управлінської діяльності), то підсумок може бути плачевним. У обох випадках дійсна вимогливість часто підміняється адміністративним натиском, дріб'язковою опікою. Явний або прихований опір виконавців вимогам згори ОМС – не є абсолютним злом. У певних межах – це нормальна захисна реакція від непомірного навантаження. Відчуженість або некомпетентність керівників комунальних підприємств також не є атрибутом “загального управління”. І “саботаж” виконавців, і неспроможність керівництва стають оковами і дезорганізуючим чинником у сфері послуг лише в певних соціальних умовах. Відчуженість комунальних підприємств визначається суспільними відносинами безпосередньо, а некомпетентність керівництва – через такі соціальні причини, які сприяють залученню та збереженню горе-керівників на своїх посадах.

Проведемо аналіз економічних та соціальних результатів бездіяльності у розвитку містообслуговуючої сфери. На сьогодні, незважаючи на значне розширення кола надавачів муніципальних послуг, не можна не бачити значних соціально-економічних нерівностей, супутніх стереотипам господарювання за формами власності, що склалися в містах. Більше всього страждають від економічних негараздів, неефективних форм і методів управління містообслуговуючою сферою пересічні члени територіальної громади. На комунальних підприємствах, де вони працюють, їх позитивним діям заважає тиск від ОМС, а також з боку колег – співробітників, що побоюються посилення режиму роботи. Працівники комунальних підприємств складають значну масу споживачів, яких неефективна муніципальна економіка садить на “залишковий” доступ до споживчих благ. Такий стан безпосередньо і хворобливо відбивається на добробуті пересічних членів ТГ.

Загострення дефіцитності муніципальних послуг, що надаються комунальними підприємствами, послаблює соціальний статус ОМС, які мають дбати про баланс ресурсів і благ. Як і розподіл тягаря негараздів, це може бути “потужним засобом” втрати довіри з боку членів ТГ. Акти “покарання” і “роздачі” стають кульмінацією управлінської діяльності, відтісняючи компетентне регулювання в управлінні містообслуговуючою сферою і сприяючи подальшому зниженню вимогливості до нього. Саме створення уявлення про піклування про споживача починає використовуватися для рекрутування “своїх людей”, для перемикання уваги громадськості, переміщення конфліктів на нижні рівні комунальних підприємств [7]. Утворюється порочне коло: занепад муніципальної економіки дає нові підпори для бездіяльності влади в населених пунктах, а множення таких підпор підштовхує до подальшої господарської деградації комунальних підприємств. Прикрим прикладом такого розвитку стала поява неформальних “муніципальних” угруповань, що мають вигоди шляхом зловживань владою, оформлення кругової поруки управлінців під егідою “товариства”. Відбувається зрощення господарського сектору і ОМС, правоохоронних і контролюючих органів з підконтрольними суб'єктами господарювання в населених пунктах.

Ураховуючи існуюче становище у цій сфері, необхідні чіткі орієнтири виходу із ситуації, що склалася. На нашу думку, передусім слід визначити **регулятори управління розвитком містообслуговуючої сфери**.

По-перше, це індивідуалізація комунальної власності. Цей чинник діє вибірково проти конкретних недбайливих керівників і виражається насамперед у загрозі позбавлення посад і втрати робочих місць.

По-друге, посилення конкуренції різних господарств і форм власності у місто-обслуговуючій сфері. Цей чинник діє через загрозу виживанню кожного господарства.

Безумовно, що для приведення в дію наведених регуляторів необхідно розуміння протиставити загрозі поразки, адже зарубіжний досвід констатує реальність успішної боротьби з тенденціями неефективної діяльності великих управлінських систем на шляху активізації відносин власності [8]. У муніципальній економіці, що має реалізовувати ефективне управління комунальним господарством як цілим, здавалося б, найважливіше перевірити оптимізуючий вплив власності саме на цьому рівні управління. Слід підкреслити, що досвід розвинених країн необхідно застосовувати, але з його адаптацією до українських реалій, оскільки в зарубіжних країнах управління має свої суттєві особливості. У зв'язку з цим у процесі проведення муніципальної реформи не повинно переважати прагнення до буквального запозичення зарубіжного досвіду. Квапливе вжиття заходів та засобів управління може обернутись їх нав'язуванням, спробами нового "великого перелому" [6; 9].

На жаль, кризи та неефективність в муніципальній економіці часто подаються як свідчення принципової неспроможності комунальної власності, муніципального управління, обмеженості місцевих бюджетів. Але закріплене законодавством місцеве управління від імені держави є реалізацією комунальної власності, оскільки присутній такий атрибут останньої, як відповідальність ОМС. Крім того, необхідна реальна участь всіх членів ТГ в ухваленні управлінських рішень. Тому перенесення акценту на державну форму власності й господарності вбачається таким, що суперечить принципу субсидіарності. Розумно було б спочатку перевірити можливості активізації справжньої комунальної власності, а вже потім шукати належні пропорції між нею і державними та приватними структурами. Демократичне оновлення форм і методів управління зміцненням містообслуговуючої сфери дійсно невідкладне, оскільки без радикальних змін система не отримає належного розвитку, послаблюватиме економіку держави і завдаватиме шкоди як муніципальній реформі, так і розвитку сфери споживання в містах.

*Висновок.* Сьогодні ОМС як ніколи мають не лише бачити реальні загрози зриву муніципальної реформи, а й уміти знайти оптимальний варіант її проведення. Водорозділ між групами прийнятних і неприйнятних концепцій проходить там, де з'ясовується, передбачають вони реальне економічне народовладдя як основу оздоровлення управлінської системи, удосконалення форм і методів управління зміцненням містообслуговуючої сфери, чи не передбачають. Таке оздоровлення зовсім не зводиться до зміни кількості посадових осіб місцевого самоврядування. І скорочення апарату за сутністю не вирішують цього завдання. На збереження відомих стереотипів працюють і видимість змін, і можливість під прапором скорочення позбавитися від нелояльних співробітників, що піддають критиці дії керівника.

Автором з метою розв'язання порушеної наукової проблеми розвитку місто-обслуговуючої сфери у соціально-економічній площині запропоновано запровадити два основних регулятори управління цим розвитком, які передбачають індивідуалізацію комунальної власності й посилення конкуренції різних господарств і форм власності.

*Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі* можуть стосуватися дослідження та поглиблення засад стимулювання в управлінні зміцненням містообслуговуючої сфери.

#### **Список використаних джерел**

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; [за ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.

2. *Бабаєв В. М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. – 204 с.
3. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
4. *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйство и управление / А. Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2002.
5. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, О. Ю. Лебединська та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 112 с.
6. *Зотов В. Б.* Муниципальное управление / В. Б. Зотов, З. М. Макашева. – М. : ЮНИТИ ДАНА, 2002. – 523 с.
7. *Кокотов А. Н.* Муниципальное право России : учебник / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – М. : Юристъ, 2006. – 383 с.
8. *Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения / Н. Д. Кондратьев // Избран. труды. – М. : Экономика, 2011. – 767 с.
9. *Кукура С. П.* Теория корпоративного управления / С. П. Кукура. – М. : Экономика, 2010. – 423 с.