

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2010 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 332.85(477)

О.М. Ганєва,
здобувач, Академія муніципального управління

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Анотація. Проаналізовано механізми управління розвитком житлового господарства. Визначено складові елементи системи державного управління в житловому господарстві.

Annotation. The mechanisms of management by development of housing economy are analysed. The component elements of the state control system are certain in the housing economy.

Ключові слова. Державне управління, житлове господарство, механізм управління, система, формування.

Вступ

Соціально-економічні передумови розвитку житлового господарства є об'єктивною реальністю, яку можна критично проаналізувати й зробити належні висновки щодо пошуку напрямів подальшого розвитку цієї галузі. Найбільше уваги слід приділяти концептуальним засадам формування житлової політики, сформулювати національну ідею у сфері житлового господарства, яка має ґрунтуватися на свідомій соціально активній позиції громадян. При цьому держава повинна взяти на себе відповідальність щодо регулювання праввідносин, захисту суспільства від проявів "дикого" ринку та захисту дійсно соціально незахищених верств населення.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Проблемами дослідження шляхів реформування ЖКГ займалися і займаються відомі вітчизняні та закордонні учені: Альшевських А.Г., Безлюдов А.І., Блохнін А., Буркинський Б.В., Бутенко А.І., Гелбрейт Дж., Додатко Т., Костецький Н., Полежаєв Л.К., Райков А., Ромейко В.С., Румянцева С.Є., Ряховська А.Н., Тагі-Заде Ф.Г., Шалабай Л. Однак багато питань на сучасному етапі залишаються невизначеними.

Постановка завдання

- проаналізувати механізми управління розвитком житлового господарства;
- визначити складові елементи системи державного управління в житловому господарстві.

Результати

Важливу роль в економічній діяльності держави відіграє правова база, що є передумовою ефективного функціонування ринкової економіки. Необхідна правова база передбачає такі заходи, як надання законного статусу підприємцям, визначає права фізичних та юридичних осіб і гарантує дотримання контрактів. Держава встановлює закони, які регулюють стосунки між підприємствами, що виступають у ролі постачальників ресурсів та їхніх споживачів. На ґрунті законодавства уряд може виконувати функції арбітра в галузі економічних зв'язків, виявляти випадки нечесної практики економічних агентів і застосовувати владу для життя відповідних санкцій [3, с. 54].

Слід виділити такі основні типи механізмів управління розвитком галузі: закони, акти законодавства, нормативні акти, програми, плани, консультації, контроль. Кожний із наведених типів потребує розширеного тлумачення.

Закони займають провідне місце в структурі механізмів управління розвитком житлового господарства. Закон – це нормативно-правовий акт, що регулює найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм).

Отже, закони встановлюють єдині на всій території держави правила (норми) на найзагальнішому рівні формалізації. Іншими словами, вони допомагають побудувати вербальну модель розвитку певної галузі суспільних відносин. Саме на рівні законів визначаються об'єкти і суб'єкти, їхні права та обов'язки, відповідальність за порушення встановлених вимог, особливості поведінки суб'єктів чи їхні взаємовідносини при здійсненні відповідної діяльності.

До механізмів управління розвитком житлового господарства належать тільки ті закони, якими затверджуються загальнодержавні програми розвитку галузі. Таким є Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки". Всі інші закони лише створюють правове поле для дії механізмів управління розвитком відповідної галузі [5, с. 13].

Термін "акти законодавства" не зовсім точно фіксує межі дії цього типу механізмів управління розвитком відповідної галузі. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року №12-рп/98 містить тлумачення терміна "законодавство". Ним охоплюються закони України, її чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України.

Виходячи з наведеного, необхідно уточнити термін "акти законодавства". Таким чином, названий термін не включає законів (вони виділені окремо), але охоплює постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і

відповідно до Конституції України та законів України. Саме цей рівень на загальнодержавному рівні відіграє важливу роль у формуванні механізмів управління розвитком будь-якої галузі, в тому числі й житлового господарства [2, с. 97].

Укази Президента формують конкретні проблеми на певному історичному етапі розвитку держави, визначають акценти та перелік заходів, які необхідно здійснити з метою зменшення негативного впливу чи повного вирішення проблем, і коло органів державного управління, що мають докласти зусиль для реалізації відповідних кроків. На виконання законів, указів Президента або за власною ініціативою Кабінет Міністрів України формує програми заходів щодо розв'язання зазначених проблем. Саме в них і визначаються здебільшого основні механізми управління розвитком будь-якої галузі, в тому числі й житлового господарства.

Переважну частину законодавчих актів, що видає Кабінет Міністрів України, становлять постанови про затвердження тих чи інших порядків або нормативів, які, власне, і використовують у повсякденній практичній діяльності. Це, зокрема, Постанови: від 21.07.2005 року №630 “Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення” й від 25.12.2002 року №1957 “Про продовження терміну виконання Програми поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії до 2007 року” [1, с. 87].

У деяких випадках основні напрями подальшого розвитку визначають постанови Верховної Ради України. Прикладом такого варіанта може бути Концепція державної житлової політики, схвалена Постановою Верховної Ради України від 30.06.1995 року №254/95. Постанови Верховної Ради України приймають також за результатами парламентських слухань, в яких фіксують рекомендації Уряду та органам місцевого самоврядування щодо необхідних кроків для розв'язання проблем.

За межами визначення “акти законодавства” залишаються нормативно-правові акти органів виконавчої влади (обласні, районні та міські адміністрації), міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які видані в межах їхньої компетенції й не суперечать чинному законодавству. Вони мають бути віднесені до окремого виду документів. Нині у законодавчій базі Верховної Ради України такі акти частково вміщені в розділ “Нормативні акти міністерств, відомств, зареєстровані Мін’юстом”. Тобто акти органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій доцільно виділити в окремий тип “нормативні акти”.

Прикладами зазначених нормативних актів можуть бути: накази Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 року №76 “Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій”, від 10.08.2004 року №150 “Про затвердження Примірнього переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд”.

Щодо використання терміна “програми”, то його слід розуміти передусім відповідно до положень Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, але з певними обмеженнями. В цій категорії механізмів управління розвитком житлового господарства не можуть розглядатися “Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період”, оскільки її затверджує разом із бюджетом Верховна Рада України, а ця категорія механізмів була розглянута раніше.

Прогнози розвитку галузі або окремих регіонів також слід вважати складовою типу механізмів “програми”, але вони, згідно з положеннями названого Закону не підлягають затвердженню, а використовуються лише при розробці проектів програм. Отже, цей вид документа дуже важливий для управління розвитком галузі. Проте через відсутність процедури затвердження він позбавлений директивних ознак, тому не може бути віднесений повною мірою до механізмів управління.

Винятковим шляхом визначився той рівень програм, який становить інтерес у контексті даного дослідження. Насамперед, до них належатимуть програми розвитку окремих галузей економіки, а також аналогічні програми на регіональному та місцевому рівнях.

Для прикладу можна навести такі документи: “Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2003–2010 рр.”, “Програма реформування та розвитку житлового господарства м. Києва на період 2003–2005 роки та на період до 2010 року” та інші аналогічні програми.

Найціннішим у вказаних програмах є те, що відповідно до статті 5 Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” “...показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку є орієнтиром для розроблення суб’єктами підприємницької діяльності власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів”.

Наведене положення визначає наступний механізм управління розвитком – “плани”. В контексті цього дослідження слід розглядати не плани взагалі як наміри, а конкретний вид документації, який має встановлену чи загальноприйнятну процедуру розробки, погодження, затвердження й реалізації. Детальніше зупинятися на вказаному типі механізмів немає потреби, оскільки він детально вивчений і представлений як у законодавстві, так і в спеціальній та науковій літературі.

На відміну від попередніх документів, два наступних механізми управління розвитком житлово-комунального господарства, здебільшого, не мають жорсткого формального характеру. В разі консультацій, навпаки, чим менше заформалізовані процеси, тим ефективніший результат. Хоча існують законодавчі акти, що частково регламентують здійснення консультаційної діяльності державними органами влади, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Для прикладу можна навести цитату із Закону України “Про статус народного депутата України”, де у статті 19 сказано: “На вимогу народного депутата посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій зобов’язані забезпечити його консультаціями відповідних фахівців з питань депутатської діяльності і надати невідкладно, а за відсутності такої можливості – не пізніше як у п’ятиденний строк, необхідні інформацію і документацію”.

Зважаючи на спрямування дослідження, до консультацій варто віднести не тільки саму процедуру спілкування сторін у процесі консультацій, але й такі поширені заходи, як семінари, конференції, громадські обговорення тощо. За формою проведення ці заходи об’єднує впорядковане вільне викладення думок у рамках обумовленої тематики, яке переважно закінчується прийняттям рекомендацій, резолюції або іншого документа, що носить необов’язковий характер. Ці види консультацій в основному спрямовані на залучення до діалогу фахівців. Участь пересічних громадян у таких заходах недоцільна.

Ми вважаємо, що до різновиду консультацій можна було б віднести й листування органів влади, підприємств і організацій з громадянами та їхніми об’єднаннями або з іншими підприємствами. У результаті такого листування може бути одержана інформація щодо основних проблем галузі і шляхів їх розв’язання. Після узагальнення ця інформація стала б складовою прогнозування чи складання програм.

“Контроль”, на нашу думку, повинен займати проміжне положення між формальними та неформальними механізмами управління розвитком житлового господарства. При розгляді питань контролю слід враховувати специфіку саме галузі житлового господарства. Крім формальних процедур контролю за виконанням будь-яких нормативно-правових актів, важливу роль відіграє неформальний контроль із боку основних споживачів – населення. Адже через спілкування з громадянами під час особистих прийомів, відповідей на звернення, скарги посадові особи одержують найбільше інформації щодо основних проблем, які виникають у тій чи іншій сфері. Проте спілкування не може замінити ґрунтовного аналізу реального стану справ через систему статистичної звітності та контрольних показників.

Як приклад доцільно розглянути ситуацію з рівнем оплати за житлово-комунальні послуги. За оцінками населення, він дуже високий, до органів влади надходить багато листів від пенсіонерів із вимогою знизити тарифи. Однак проведений аналіз свідчить, що за чотири роки обсяги коштів з державного бюджету, виплачені на відшкодування субсидій, скоротилися від 930 до 353 млн грн. [4, с. 25] Тобто населення стало більш платоспроможним, але залишилася частина громадян, матеріальне становище яких не поліпшилося. Тому при формуванні програми розвитку галузі на перспективу ці показники мають враховуватися після додаткового аналізу ситуації.

Висновки

Отже, кожний із наведених типів механізмів потребує детальнішого вивчення при застосуванні на різних рівнях управління та прийняття рішень у конкретних випадках. Не можна створити універсального механізму, що би давав змогу реалізувати функції управління за будь-яких умов. Можлива лише певна алгоритмізація процедур, але на загальному рівні. Тим більше, навряд чи доцільно висувати якісь спільні вимоги до формування механізмів управління розвитком житлового господарства на кожному рівні.

Література

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. — К.: Парламентське видавництво, 2007. — 576 с.
2. Галянтч М., Махінчук В. Реалізація права на житло - як особисте немайнове благо // Реформування житлового законодавства: проблеми та перспективи: 36. наук. пр./Н-д. ін-тут приват. права і підприємництва АПрН України, Харк. нац. ун-т внутр. справ України. Редкол.: М.К. Галянтч, О.Д. Крупчан, Є.О. Мічурін та ін. - Х., 2006. – С. 97–98.
3. Дзюбик С. Ривак О. Основи економічної теорії. — К.: Основи, 1994. — 336 с.
4. Кірюшин В.М., Руденко В.А. Дослідження та аналіз міжнародного досвіду управління житлом // Житлово-комунальне господарство України. – 2008. - №2 (5). – С. 24 – 26.
5. Кучеренко О.Ю. П'ять пріоритетів нової житлової політики // Житлово-комунальне господарство України. – 2008. – №2 (5). – С. 12 – 15.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"