

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 11, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351:64

І. О. Драган,
д. держ. упр., с. н. с.,
ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку»

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Здійснено аналіз наукових засад державного управління розвитком житлово-комунального господарства. Обґрунтовано положення загальної концепції ефективного державного управління розвитком житлово-комунального господарства в Україні.

The analysis of the scientific principles of public administration development of housing. Substantiates the position of the concept of good governance the development of housing in Ukraine.

Ключові слова: житлово-комунальні послуги, конкурентоспроможність, концепція, національна економіка, управління, фінансування.

Вступ

Однією з найважливіших сфер суспільного життя в Україні є житлово-комунальне господарство, від ефективності функціонування якого значною мірою залежать добробут населення та економічна активність у державі. На сьогодні ЖКГ перетворилося на джерело загрози соціально-економічному розвитку України. Катастрофічний знос основних засобів, монополізм у сфері житлово-комунальних послуг, зростання тарифів на них на тлі суттєвого відставання динаміки доходів населення та економічна необґрунтованість їх формування, незбалансованість повноважень між різними рівнями влади, розмитість відповідальності та неефективність контролю, висока енергоємність і низький рівень екологічності у процесі виробництва і надання житлово-комунальних послуг є наслідками необґрунтованості підходів до процесів реформування.

Дослідженню теорії та практики державного управління, формування й реалізації державної політики, механізмів державного управління відводиться чільне місце у багатьох працях відомих зарубіжних та українських учених, а саме: Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, М.М. Білинської, В.Г. Бодрова, О.І. Васильєвої, М.В. Гамана, П.І. Гамана, Г.І. Груби, С.І. Дорогунцова, О.М. Іваницької, Д.В. Карамішева.

Постановка завдання

Запропонувати основні положення загальної концепції формування ефективного державного управління житлово-комунальним господарством.

Результати

Метою розвитку житлово-комунального господарства є підвищення ефективності його функціонування за рахунок скорочення навантаження на бюджет і подолання соціального утримання у певній частині населення України. Засобами реалізації даного курсу для держави виступають: державно-приватне партнерство в цілях забезпечення кращого комунального обслуговування при найменших витратах для суспільства; фінансові і бюджетні вигоди для держави; соціально-економічна орієнтація створення товариств власників житла; політична вигода (стабільність, стійкість і ін.).

Для досягнення поставленої мети можливі три варіанти. На стадії прогнозування наслідків по лінії зворотних зв'язків основна увага повинна бути надана взаємодії процесів відтворення в даній галузі з суспільним відтворенням на макро-, мезо- і мікрорівнях.

Сценарій 1. Наслідки в національній економіці України при стабілізації положення в галузі за рахунок підвищення тарифів і збільшення питомої ваги населення в компенсації витрат житлово-комунальних служб. Якщо тарифи ростуть, то, відповідно, повинне бути зростання зарплати. За визначенням відомих економістів, зарплата повинна складати більше 50 % вартості ВВП (у індустріальних країнах вона складає 60-70 %, а в Україні - 25-30 %), а це означає дорожчання всіх товарів і послуг [1, с. 90]. Дорожчання послуг суміжників ЖКГ знову призведе до дестабілізації ситуації в галузі, що приведе до зростання тарифів і появи гіперінфляції, оскільки в гонку за цінами включаться всі галузі.

Сценарій 2. Підвищення платежів для населення не передбачає підвищення заробітної платні. В цьому випадку відбуватиметься подальше скорочення купівельної спроможності населення. Спочатку воно супроводжуватиметься зниженням бази оподаткування в торгівлі, потім у виробництві товарів народного споживання, а далі все піде за сценарієм 1. Економічний закон відшкодування витрат на відтворення робочої сили змінити не можна.

Сценарій 3. Стабілізація платежів з урахуванням ринкових вимог. Стабілізація житлово-комунальних платежів при економічній неспроможності більше 40 % сімей на сучасному рівні практично неможлива, теоретично стабілізація витрат по заробітній платні приведе до витка інфляції. Але одночасно на низькому рівні стабілізується і купівельна спроможність населення, і місткість внутрішнього ринку. В умовах постійної кризи ЖКГ «заморожений» рівень внутрішнього споживання перешкоджатиме виходу з кризи, що приведе до дестабілізації економіки. Це видно з сценарію 2.

В той же час необхідно відзначити, що стабілізуючим ефектом для всіх трьох сценаріїв є наявність пільговиків з оплати житлово-комунальних послуг, які утримують негативні наслідки підвищення тарифів і кількість громадян, що звертаються за субсидіями, на рівні 10 % (при 40 %, які реально потребують за розрахунками).

По суті, збільшення розміру оплати для населення веде до адекватного збільшення бюджетних зобов'язань перед виробниками житлово-комунальних послуг за надані ними пільги і субсидії. У цих умовах найприйнятнішим для населення і підприємств ЖКГ є зниження витрат при наданні житлово-комунальних послуг і облік їх при споживанні [2].

Як показав аналіз, знизити витрати комунальних служб можна тільки при більш повному і ефективному використанні їх основних фондів; пом'якшенні пікових платіжних навантажень для малозабезпечених верств населення за рахунок відповідної організації життєдіяльності в адміністративно-територіальних утвореннях, утримання і управління соціальним житлом, продаж і оренда комерційного житла; при запровадженні державно-приватного партнерства щодо фінансування створення і модернізації інфраструктурних об'єктів ЖКГ на концесійній основі на тривалий термін тощо.

Розглянемо наукові основи державного управління розвитком житлово-комунального господарства. Як відомо, ринкова економіка будь-якої країни може мати наступні варіанти свого функціонування і розвитку [4]:

копіювання світового досвіду, всебітній розвиток малого і середнього бізнесу і негайне включення в глобальні процеси. Це приводить до ліквідації переважної частини виробників продукції сільського господарства і оброблювальної промисловості за рахунок імпорту, у тому числі і суміжників експортоорієнтованих галузей зі всіма витікаючими наслідками;

орієнтація на внутрішній ринок із створенням «залізної завіси», що забезпечить виживання вітчизняного виробництва, але при низькому рівні

продуктивності праці і низьких доходах населення;

експортна орієнтація (з певними обмеженнями на експорт) сировинних і інноваційних виробництв з дуже високим митом на імпорт для захисту вітчизняного товаровиробника;

створення принципово нової моделі управління на основі поєднання всевітнього стимулювання ринкової активності всіх верств населення з вбудовуванням цієї активності в системну організацію суспільства. В цьому випадку економіка країни одержить такий додатковий загальносистемний ефект, за рахунок якого вона зуміє не тільки перекрити перевитрату індивідуальних витрат, але і використати форми державно-приватного партнерства у сфері комунального обслуговування і суспільної інфраструктури протягом довгого часу.

Для України прийнятним є поєднання двох останніх варіантів. Прискорюючи реалізацію проектів, у тому числі і в житлово-комунальній сфері, державно-приватні партнерства сприяють прискоренню модернізації економіки країни. Розвивається інфраструктура і швидко упроваджуються нові технології. Для того, щоб одержати право на реалізацію проекту, державно-приватне партнерство повинне забезпечити достатню соціально-економічну рентабельність, тобто бути економічно обґрунтованим і корисним для суспільства.

Тут присутні такі фундаментальні властивості соціально-економічних систем, як кумулятивний і синергетичний ефекти, співвідношення між альтернативними (взаємовиключними) і синергетичними (взаємодіючими) зв'язками, принцип цілісності системи, принцип гомеостазу в ході економічних, екологічних і соціальних процесів, правило золотого накопичення, принцип економіки, що розширяється, внесок в системну організацію суспільства, економічні основи конфедералізму і федералізму. Характер прояву цих понять при реформуванні житлово-комунального господарства можливий при оптимальному поєднанні державних і ринкових механізмів за рахунок управління сукупними ризиками, пов'язаними із зовнішніми обставинами, а також ризиками етапів проектування, будівництва і експлуатації. Розглянемо тільки три можливі варіанти.

По-перше, орієнтація суб'єкта ринкових відносин на максимізацію свого внеску в системну організацію суспільства. Останнє в особі уряду направляє велику частину цього внеску на відшкодування індивідуальних витрат цього суб'єкта ринку (вітчизняного і іноземного), укріплюючи його положення на внутрішньому і зовнішніх ринках і розширюючи його можливості для подальшого збільшення свого внеску. Це відповідає принципу економіки, що розширюється, і пов'язаного з ним не менш гіпотетичного золотого правила накопичення (кожне покоління зберігає для майбутнього покоління, принаймні, таку ж частину національного доходу, яку залишає йому попереднє покоління). Очевидно, що тільки в цьому випадку може бути реалізований принцип стійкого розвитку ЖКГ.

По-друге, орієнтація на системну організацію суспільства на основі всієї сукупності вказаних вище понять в поєднанні з інформаційною прозорістю монополій і науковою організацією державного регулювання, на відому тезу про те, що всяка монополія веде до деградації, перетворюється на свою протилежність – будь-яка демонополізація виробництва веде до зниження продуктивності праці і конкурентоспроможності національної економіки. Зокрема, в житлово-комунальній сфері слід форсовано стимулювати моделі створення державно-приватного партнерства, які здатні конкурувати з приватними корпоративними структурами.

По-третє, орієнтація на індивідуальну ринкову активність малого і середнього бізнесу, яка призведе (за винятком високих технологій) до значного зростання ресурсоемності ВВП в системі, де переважають альтернативні зв'язки. Вони практично виключають можливість використання вигід від внутрішньрайонного і внутрішньорегіонального розподілу праці і від оптимізації галузевої і територіальної концентрації виробництва і розселення. Очевидно, що для сучасної України національний інтерес полягає в підвищенні конкурентоспроможності української економіки, запобіганні фізичній, генетичній і інтелектуальній виродженні і етичному розкладанню населення; зміцненні економічних і політичних основ федералізму.

Влада може керуватися тільки тими ідеологічними положеннями і інтересами тільки тих прошарків суспільства, які відповідають національним інтересам. Одночасно такий підхід дозволяє розмежувати два дуже важливі поняття — «легітимний» закон і «правовий закон». Легітимним є закон, прийнятий відповідно до затверджених в інших законах процедур його розробки, обговорення, ухвалення, твердження і введення. Правовим є тільки той закон, який відповідає національним інтересам.

З сказаного витікає ще один дуже важливий висновок: оптимальне поєднання демократичності і ефективності управління країною досягається тільки у тому випадку, коли процедури легітимності законів відповідають принципам кібернетики.

В термінах кібернетики довготривалий національний інтерес полягає в тому, щоб перевести країну на принцип економіки, що розширяється, і утримувати траєкторію розвитку країни у площині, близькій до розрахункової. Поточний національний інтерес відображає доцільні масштаби реалізації закономірностей розвитку кожної окремої галузі в конкретних умовах даного періоду.

При цьому самофінансування інфраструктурних галузей, зокрема ЖКГ, для забезпечення відтворення наявних основних фондів можливе лише в умовах нормальних товарно-грошових відносин, коли існуючі тарифи відображають об'єктивні потреби галузі і споживачі, оплачуючи одержані послуги, забезпечують процес відтворення.

Як відомо, для будь-якої ринкової економіки важливим є створення механізму конкурентних структур з обслуговування житлово-комунальної сфери. В умовах українозаних інженерних мереж і устаткування необхідно створити умови для простого відтворення основних фондів.

Українська специфіка має ряд обмежень на ринку житлово-комунальних послуг, а саме в нинішніх умовах неможливе реформування ЖКГ на основі 100% компенсації витрат [3, с.68]. Такий підхід неминуче призведе до соціальної напруженості.

Бюджетні дотації ЖКГ (як і всіх галузей соціальної сфери) повинні поєднуватися з принципом адресності. Останній необхідний з двох причин: по-перше, для того, щоб забезпечувати відповідальність кожного мешканця за збереження житла, за участь в суспільних роботах на об'єктах комунальної сфери і за економічне витрачання ресурсів, по-друге, для того, щоб диференціювати принципи бюджетної підтримки за майново-демографічними типами сімей.

При державному регулюванні модернізації ЖКГ необхідно забезпечити комплексний підхід до цієї проблеми на всіх рівнях регіонального і територіального управління, корінним чином змінивши технологію управління житлово-комунальною сферою на всіх рівнях управління. Тут особливо важливо дотримувати всіх принципів системної організації суспільства і взаємодії верхніх, середніх і низових рівнів управління. При цьому дієвість системи визначається дієвістю її первинних елементів і низової ланки.

Житловий ринок функціонує так само як, будь-який інший товарний ринок, де є товар (житло), попит і пропозиція. Попит народжується з бажання людей одержати житло, пропозиція поступає з боку нового будівництва і простоючого (незаселеного) житла [5].

При цьому житло – товар специфічний через наступні причини: довгого терміну життя; постійної через наступні причини: великої грошової цінності; безліч специфічних функцій (якісних характеристик); прив'язки до конкретного місця.

Основною споживачкою одиницею є сім'я. Сім'ї можуть бути згруповані в різні споживачські групи залежно від віку і соціального положення, від сім'ї з однієї молодшої людини, що покинула батьків і лише починаючого свою професійну кар'єру, до сім'ї, що складається з декількох поколінь (бабуся, батьки, діти) і має намір завжди жити в даній місцевості.

Основною товарною одиницею є одиниця житла (квартира, односімейний будинок), де сім'я може задовольнити свої житлові потреби (відпочинок, гігієна, їжа тощо).

В Україні майже відсутній ринок соціального житла і житлових послуг. Зберігається значний за обсягом сектор житла соціального використання у вигляді державного житлового фонду, що знаходиться під повним адміністративним управлінням і не залучений в ринковий обіг [5].

Стосовно житлової політики це призвело до наступних наслідків: скоротився загальний валовий обсяг субсидій для житлової сфери; відбувся перехід від переважно об'єктних субсидій до суб'єктних; була проведена часткова приватизація житлового фонду соціального використання; була змінена структура житлового ринку, а саме скоротився сектор орендного житла і зріс сектор житла в приватній власності.

У секторі орендного житла відбуваються наступні зміни: поступово виділяється спеціальний неринковий сектор соціального житла, призначений для населення з низькими доходами і низького соціального статусу; незалежно від форми власності домовласники орендного житла (приватні, державні ін.) діють на відкритому конкурентному ринку, встановлюючи ринкові ставки орендної плати; скорочується частка орендного сектора в загальному обсязі житлового фонду, при цьому існує небезпека її скорочення до рівня нижче мінімально необхідного (25%).

На місцеві органи влади лягає вся найскладніша робота, особливо в частині модернізації об'єктів ЖКГ, формування об'єднань користувачів житла і реалізації адресного принципу соціального захисту населення при оплаті житлово-комунальних послуг.

Основними постулатами загальної концепції формування ефективного державного управління ЖКГ є:

Розвиток ЖКГ для країни з високою вартістю відтворення робочої сили однакової якості не може йти шляхом збільшення частки витрат населення в оплаті житлово-комунальних послуг, бо це призведе до зростання інфляції, зниженню конкурентоспроможності національної економіки і до зростання соціальної напруженості, яке ще більше знижує ефективність виробництва.

Необхідність рішення проблеми істотного підвищення зростання продуктивності індивідуальної і суспільної праці в умовах сучасної ринкової економіки, що дозволить населенню в перспективі в повному обсязі здійснювати платежі за житлово-комунальні послуги. Таким чином, необхідною умовою ефективності проведення модернізації ЖКГ є поєднання: поступового зниження витрат малозабезпечених верств населення на оплату житлово-комунальних послуг в результаті

адресного підходу до кожного типу сімей; формування відповідальності населення за збереження житла і економне витрачання ресурсів; організації державно-приватного партнерства з фінансування, створення і модернізації інфраструктурних об'єктів житлово-комунального господарства. Джерелом фінансування операційних витрат і відтворення об'єктів ЖКГ повинні бути крім платежів споживачів земельна і природна рента і система загальнодержавних спеціалізованих позик з розробкою механізму управління сукупними ризиками.

Головною умовою ефективного ЖКГ є забезпечення комплексного підходу на основі синхронізації дій на державному, регіональному і місцевому рівнях влади (рис. 1, 2, 3).

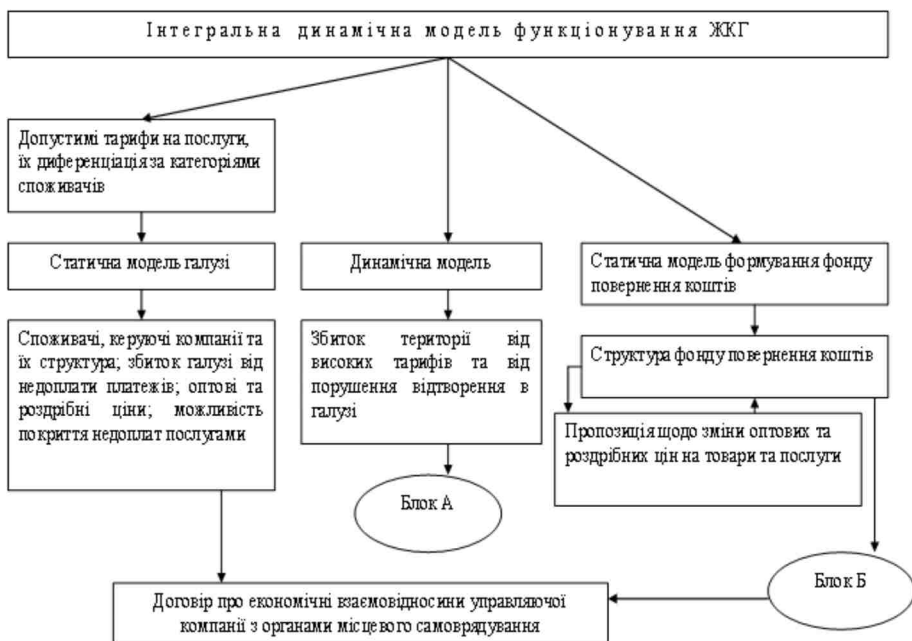


Рис. 1. Загальна модель функціонування системи взаємовідносин галузі, органів місцевого самоврядування та суб'єктів управління ЖКГ

Для створення достатнього потенціалу з забезпечення стійкого функціонування ЖКГ на стратегічному рівні управління слід сформувати важелі дії на інтереси населення шляхом повсюдного утворення об'єднань користувачів житла, забезпечення адресного захисту малозабезпечених категорій населення, створення гарантійних фондів соціального житла і модернізації об'єктів ЖКГ.



Рис. 2. Регіональна модель функціонування системи взаємовідносин у ЖКГ

Інструментальною основою реформування ЖКГ повинна стати система моделей функціонування житлово-комунального господарства на регіональному і галузі, органів місцевого самоврядування та суб'єктів управління ЖКГ місцевому рівнях, яка б дала змогу забезпечити інформаційну прозорість комунальних (інфраструктурних) і житлово-управляючих компаній на основі трірівневої системи управління: управління портфелем, управління активами і оперативне управління за утриманням об'єктів нерухомості.



Рис. 3. Модель функціонування системи взаємовідносин галузі, органів місцевого самоврядування та суб'єктів управління ЖКГ

Економічна надійність функціонування житлово-управляючого фонду залежить від взаємозв'язків між величиною прибутковості, якістю послуг і ціною на послуги, оскільки із зміною цих складових змінюється інтегральне значення економічної надійності даної системи.

Висновки

На основі аналізу умов функціонування житлово-комунального господарства в Україні обгрунтовано положення загальної концепції його ефективного державного управління, що передбачають: по-перше, зменшення частки витрат населення в оплаті житлово-комунальних послуг для запобігання зростання інфляції, зниження конкурентоспроможності національної економіки, зростання соціальної напруженості; по-друге, необхідність істотного підвищення продуктивності індивідуальної і суспільної праці в умовах ринкової економіки, що дасть змогу населенню в перспективі у повному обсязі здійснювати платежі за житлово-комунальні послуги. Необхідною умовою ефективності модернізації ЖКГ є поєднання поступового зниження витрат малозабезпечених верств населення на оплату житлово-комунальних послуг у результаті адресного підходу, формування відповідальності населення за збереження житла й економне витрачання ресурсів, організації державно-приватного партнерства щодо фінансування, створення і модернізації інфраструктурних об'єктів житлово-комунального господарства; по-третє, джерелом фінансування операційних витрат і відтворення об'єктів ЖКГ має бути, крім платежів споживачів, природна рента, система загальнодержавних цільових позик; по-четверте, головною умовою успішної модернізації ЖКГ є забезпечення комплексного підходу на основі синхронізації дій на державному, регіональному і місцевому рівні; по-п'яте, необхідність визначення інструментів впливу на інтереси населення на основі створення асоціацій власників житла; по-шосте, основою модернізації має бути запровадження моделей функціонування житлово-комунального господарства на регіональному та місцевому рівнях.

Література

1. Ефективність державного управління / Ю.Бажал, З.Борисенко, В.Жданов та ін. За заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2003. – 336 с.
2. Калугин В. Реформа ЖКХ: частний інтерес / В. Калугин, Р. Иличев // Власть денег. – 2005. – № 43(58). – С.34 – 42.
3. Костецкий Н. Условия модернизации жилищного фонда / Н. Костецкий // Экономист.- 2003.- № 4.- С. 68-75.
4. Луговой В.І. Закономірності, принципи та фактори вибору у науковому пізнанні процесів державотворення / В.І. Луговой, В.Д. Бакуменко, В.М. Князев // Державне управління в Україні: реалії та перспективи: Збірник наук. праць / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Вид. НАДУ, 2005. С. 7–21.
5. Опыт реформ в жилищно-коммунальной сфере / Е.А. Марчук, А.С. Маршалава, А.С. Новоселов, Т.А. Кашун // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 2. – С. 124-137.

Стаття надійшла до редакції 09.11.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"