

УДК 35

Драган І.О.,

Заступник декана факультету менеджменту

Академії муніципального управління,

д.держ.упр., с.н.с.

ПІДХОДИ ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто підходи до вирішення проблеми державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні. Обґрунтовано теоретичні засади державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства. Досліджено зарубіжний досвід реалізації державної політики у сфері житлового та комунального господарства. Розроблено комплекс заходів щодо розширеного відтворення житлово-комунального господарства. Удосконалено механізм інноваційного забезпечення процесів модернізації житлово-комунального на основі програмно-цільового методу. Розроблено нову модель державного управління процесами модернізації житлового і комунального господарства, основними елементами якої виступають: органи державного управління ЖКГ на регіональному та місцевому рівні; асоціації мешканців житла; управляючі компанії; постачальники ресурсів; виконавці послуг; модернізаційний фонд ЖКГ. Обґрунтовано теоретико-методологічний підхід щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення процесів модернізації житлово-комунального господарства. Запропоновано концептуальні засади державного управління кадровим забезпеченням процесів житлово-комунального господарства.

Ключові слова: державне управління, державно-приватне партнерство, житлово-комунальне господарство, інноваційний розвиток, концесійні угоди, модернізація, фінансове забезпечення.

Аннотация. Рассмотрены подходы к решению проблемы государственного управления процессами модернизации жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в

Украине. Обосновано теоретические основы государственного управления процессами модернизации жилищно-коммунального хозяйства. Исследован зарубежный опыт реализации государственной политики в сфере жилищного и коммунального хозяйства. Разработан комплекс мероприятий по расширенному воспроизведению такого хозяйства.. Усовершенствованы механизмы инновационного обеспечения процессов модернизации такого хозяйства на основе программно-целевого метода. Разработана новая модель государственного управления процессами модернизации ЖКХ, основными элементами которой являются: органы государственного ЖКХ на региональном и местном уровнях; ассоциации жителей; управляющие компании; поставщики ресурсов; исполнители услуг; модернизационный фонд ЖКХ. Обосновано теоретико-методологический подход усовершенствования механизма финансового обеспечения процессов модернизации ЖКХ. Предложено концептуальные основы государственного управления кадровым обеспечением процессов ЖКХ.

Ключевые слова: государственное управление, государственно-частное партнёрство, жилищно-коммунальное хозяйство, инновационное развитие, концессионные соглашения, модернизация, финансовое обеспечение.

Summary. Dissertation is sanctified to the ground of theoretical, methodological principles and practical suggestions to improve the governance processes of modernization of housing and communal services in Ukraine. The theoretical foundations of public administration modernization process housing. Foreign experience of government policy on housing and communal services. The complex on expanded reproduction of Housing. The mechanism of innovation processes of modernization of housing based on targeted program method. A new model of governance processes of modernization of housing and utilities, whose main elements are: general government housing at the regional and local level, residents of housing associations, management companies, providers of resources; makers services; modernization fund housing. The theoretic-methodological approach to the improvement of financial processes of modernization of housing. Conceptual foundations of public administration personnel support processes of housing.

Keywords: state government, public-private partnerships, utilities, innovative development, concession agreements, modernization, financial security contributions.

Постановка проблеми. Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) є однією з найважливіших сфер суспільного життя в Україні, від ефективності функціонування якої значною мірою залежать добробут населення та економічна активність у державі. Відігравши роль амортизатора соціальних наслідків лібералізації цін на початковому етапі економічних реформ, ЖКГ перетворилося на джерело загрози соціально-економічному розвитку України. Одна з причин критичного стану ЖКГ полягає в недостатній увазі з боку держави до інституціональної складової процесу його модернізації, що має пріоритетне значення для піднесення галузі та створення необхідних умов для життєдіяльності населення на основі підвищення якості житлово-комунального обслуговування. Це зумовлює необхідність проведення структурних реформ, які дадуть змогу створити нову модель експлуатації та розвитку житлового фонду, забезпечити його надійне і високоякісне обслуговування з урахуванням інтересів споживачів. У протилежному випадку вартість житлово-комунального обслуговування зростатиме високими темпами на фоні зниження їх надійності та якості.

Метою даної статті є розгляд та обґрунтування підходів до вирішення проблеми державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні.

Аналіз наукового доробку. Питання державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства розглядалися в роботах Б.І. Адамова, В.Н. Амітана, А.В. Бабака, П.Ю. Беленького, І.К. Бистрякова, Б.М. Борщевського, О.І. Дація, Ю.В. Макогона, Ю.М. Манцевича, Л.В. Мельника, Н.І. Олійник, Я.В. Остапенка, Т.М. Строкань, Г.І. Онищука, В.П. Полуянова, Ю.М. Самохіна, Д.М. Стеценка, В.І. Торкатюка, Л.М. Шатенка та інших.

Виклад основного матеріалу. На основі теоретичного аналізу інституційного змісту житлово-комунального господарства визначено, що останнє з позиції державного управління необхідно розглядати як полісистемний та поліструктурний результат інтеграції багатьох сфер забезпечення життєдіяльності суспільства, який має функціонально пов'язані з ним специфічні комплекси: матеріально-технічний, економічний, соціальний, побутовий, культурний. Вони об'єднані організаційно та утворюють сферу – житлово-комунальне господарство, що являє собою систему структур, сприяючих її функціонуванню. Обґрунтовано, що змістом модернізації житлово-комунального господарства є комплекс політичних, економічних, науково-освітніх, організаційно-управлінських і техніко-профілактичних заходів, спрямованих на реалізацію прав громадян на цивілізовані житлово-комунальні умови як визначального чинника відтворення людини і суспільства.

Шляхом порівняння особливостей побудови та функціонування систем ЖКГ у розвинених країнах Європи, Азії та США виділені їх характерні положення, що доцільно застосовувати як позитивний досвід у процесі реалізації державної політики у сфері ЖКГ України, серед яких: збереження соціального житлового фонду, що дотується урядом, але керований і фінансується місцевими органами влади; збереження державної власності на системи водопостачання, каналізації та електричних мереж; сприяння поширенню концесійних відносин у системі інфраструктури; удосконалення державних стандартів забезпечення послугами; формування центрального фонду заощаджень на ведення житлового будівництва та експлуатацію житлового фонду, матеріальне заохочення його модернізації.

Аналіз підходів до модернізації житлово-комунального господарства показав, що вони базуються на галузевих методичних розробках та не визначають її напрямів, обмежуючись лише напрямками капіталовкладень, що є виправданим для централізованого управління. Тому в умовах розвитку ринкової економіки такий підхід потребує доповнення. У зв'язку з цим виділено та систематизовано наступні напрями модернізації: технічне переоснащення, реконструкція, розширення основних засобів, підтримка основних виробничих засобів. Виходячи з цього, модернізацію житлово-комунального господарства представлено як процес технічного переоснащення, реконструкції, розширення, нового будівництва, підтримки в робочому стані інфраструктури, усунення морального та/або фізичного зносу її об'єктів при наданні послуг. Саме модернізація є тим засобом, завдяки реалізації якого досягається ресурсозбереження.

У результаті аналізу методологічних положень реалізації ресурсозбереження в ЖКГ визначено їх основні недоліки, а саме: скорочення втрат одних ресурсів за рахунок перевитрати інших; усунення причин втрат за рахунок відновлення колишніх експлуатаційних властивостей; нехтування специфічними особливостями ресурсозбереження; відсутність методик акумуляції заощаджених фінансових ресурсів для підвищення рівня енергозберіжних технологій; наявність протиріч в інтересах виробника житлово-комунальних послуг, споживача та органів влади. У зв'язку з цим обґрунтовано методологічні положення реалізації державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства, спрямовані на забезпечення ресурсозбереження, що враховують взаємозалежність ресурсів та наявність причинно-наслідкових зв'язків між станом основних засобів ЖКГ і втратами ресурсів, з яких необхідно обрати найбільш суттєві. Для цього їх

класифіковано на три групи: причини морального та фізичного зносу, первинні та вторинні наслідки зносу.

Установлено, що в сучасних дослідженнях означеної проблематики переважає функціональний підхід, який не враховує всі взаємозв'язки і взаємозалежності в такій соціально-економічній системі, як житлово-комунальне господарство, зокрема на рівні регіону. У зв'язку з цим на основі відтворювального підходу, що передбачає розширення й удосконалення матеріального та нематеріального виробництва з метою забезпечення нормативних умов праці і побуту населення, зростання його добробуту, визначено наступні принципи державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства: соціальна орієнтованість, пріоритетність, збалансованість і пропорційність розвитку, сталого розвитку, оптимальність, комплексність розвитку, ефективність. Перевагою запропонованої системи принципів є переведення загальноекономічних аспектів у площину специфічних ознак та взаємозв'язків територіальної організації ЖКГ.

Обґрунтовано положення загальної концепції державного управління ЖКГ з урахуванням створення інституційних суб'єктів житлового господарства, системи гарантування мінімального рівня забезпечення житлово-комунальними послугами малозабезпечених верств населення, що полягає у наступному: зменшення частки витрат населення в оплаті житлово-комунальних послуг; істотне підвищення продуктивності індивідуальної і суспільної праці в умовах ринкової економіки; використання як джерел фінансування операційних витрат і відтворення об'єктів ЖКГ природної ренти, загальнодержавних цільових позик; синхронізація дій на державному, регіональному і місцевому рівнях влади; пріоритетність інтересів населення; запровадження моделей

функціонування житлово-комунального господарства на регіональному та місцевому рівнях.

Проведений аналіз державного управління розвитком житлово-комунального господарства виявив основні проблеми центрального, регіонального та місцевого рівнів, зокрема: катастрофічний знос основних засобів, надмірну монополізацію ринків комунальних та житлових послуг, невідповідність компетенції фінансовим ресурсам, дублювання повноважень на місцевому рівні; обмеженість можливостей нормативно-правового регулювання у сфері ЖКГ, недостатнє бюджетне фінансування, недосконалість контролю за використанням бюджетних коштів на дотування та субсидування, відсутність стимулювання впровадження ресурсоощадливих технологій, відсутність системного підходу до програмно-цільового регулювання, дефіцит кваліфікованого управлінського персоналу на регіональному рівні; недосконалість законодавства, розмитість повноважень між рівнями влади, надмірна концентрація повноважень на центральному рівні, недооцінення важливості застосування ресурсоощадливих технологій та підвищення рівня екологічної безпеки, недосконалість системи оплати житлово-комунальних послуг; високий рівень дотування та нерегульованість пільгової системи; недосконалість кадрової політики на центральному рівні.

Визначено, що наявний підхід до державного управління ЖКГ, зокрема стосовно надання відповідних послуг споживачам, не відповідає реаліям сьогодення. Суттєвим недоліком є відсутність ефективного контролю у цій сфері внаслідок концентрації повноважень замовника та підрядної організації в одній структурі. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність удосконалення системи управління відносинами у сфері надання житлово-комунальних послуг на основі виокремлення інститутів

замовника (споживачі), постачальника (управляюча компанія) та власника (балансоутримувач).

Обґрунтовано організаційно-правовий інструментарій державного управління ЖКГ, що передбачає: упровадження системи корпоративного управління житлово-комунальним господарством; поліпшення системи оцінки, уникнення й мінімізації можливих ризиків; вдосконалення механізмів фінансування бюджетних видатків на оплату житлово-комунальних послуг, соціального захисту населення та контролю цільового використання бюджетних коштів; оновлення кількісних та якісних стандартів надання послуг; науково-теоретичне, організаційно-правове й інформаційно-аналітичне забезпечення інфраструктури, створення сприятливих умов для залучення приватних інвестицій у розвиток галузі; покращення правового регулювання інноваційної діяльності в житлово-комунальній сфері щодо сприяння впровадженню сучасних технологій для покращення житлово-комунального обслуговування.

Обґрунтовано науково-методичний інструментарій концепції та проектів ресурсозбереження у сфері ЖКГ на основі принципів формування мети та завдань програми, а також організаційно-управлінського механізму їх реалізації. Принципи визначають зміст, логіку формування, синтезують усі особливості досліджуваної системи, виражаючи сутність і зміст основних вимог, що пред'являються до проекту, та передбачають: цільову відповідність, ієрархічність, багатоваріантність, надійність, наукову обґрунтованість, типологічність. Організаційно-управлінський механізм являє собою комплекс організаційно-управлінських заходів та методів, які охоплюють увесь життєвий цикл проекту та забезпечують ефективне досягнення мети на основі своєчасного запобігання негативних факторів і створення умов для реалізації встановлених послідовності, порядку і характеру взаємозв'язку складових проекту.

Для забезпечення раціонального використання ресурсів як напряму модернізації ЖКГ запропоновано формування інноваційно-ресурсних програм. Його організаційною основою є створення Центру збереження енергоресурсів у структурі управління ЖКГ державної адміністрації, основне завдання якого – постійний збір, систематизація, аналіз, зберігання та постійне оновлення інформації на відповідній території про втрати енергоресурсів для формування проектів інноваційно-ліквідаційних завдань і визначення розміру втрати ресурсу за кожним завданням. Діяльність Центру спрямована на усунення втрат у процесі надання житлово-комунальних послуг шляхом використання сучасних досягнень науково-технічного прогресу.

На основі аналізу формування умов розширеного відтворення житлово-комунального господарства обґрунтовано методологічний підхід до державного управління процесами його модернізації, що полягає в розробці моделей за ознакою інтенсивності державного впливу, де об'єктами впливу є сфера житлових послуг, що тяжіє до ринку вільної конкуренції і потребує державного регулювання, та сфера комунальних послуг, якій притаманна природна монополія, та вимагає державного управління. Модель державного управління процесом модернізації житлового господарства України передбачає становлення приватних компаній, функціонування яких наближене до ідеальної конкуренції, збереження регульованої сфери надання житлових послуг для забезпечення соціального захисту малозабезпечених верств населення, створення модернізаційного фонду для відновлення аварійного житлового фонду, формування асоціацій мешканців та більш широке використання контрактної форми відносин між усіма суб'єктами взаємовідносин. У свою чергу, модель державного управління процесом модернізації комунального господарства передбачає створення комунального акціонерного

товариства, яке належатиме профільному місцевому органу влади, створення концесійних фірм у сфері виробництва та надання комунальних послуг, асоціації мешканців, застосування контрактної форми при регулюванні взаємовідносин, формування модернізаційного фонду, який дасть змогу подолати існуючий знос основних комунальних засобів.

Визначено основні напрями державного управління щодо фінансового забезпечення процесу модернізації житлово-комунального господарства. Враховуючи неспроможність державного бюджету та вітчизняних підприємств ЖКГ до мобілізації необхідних ресурсів для масштабної модернізації житлово-комунального господарства, розроблено підхід до залучення інвестицій на концесійній основі для реалізації великих інфраструктурних проектів з урахуванням оцінки вартості концесійних угод.

Обґрунтовано концепцію державного управління кадровим забезпеченням процесів модернізації житлово-комунального господарства шляхом: уточнення переліку спеціальностей, визначених на основі потреб ЖКГ і результатів маркетингових досліджень; цільову підготовку кадрів для ЖКГ на контрактній основі; прийом молоді у ВНЗ за певними пільгами; покращення матеріально-технічної бази ВНЗ; підвищення кваліфікації; відновлення системи стажування студентів і молодих фахівців у провідних господарствах; проведення конкурсів серед ВНЗ; забезпечення працевлаштування випускників у ЖКГ; відновлення системи підвищення кваліфікації керівників підприємств ЖКГ; моніторингу ефективного використання керівних кадрів у центрах діагностування; інформаційно-консультативного забезпечення; професійної орієнтації молоді на отримання спеціальностей та продовження професійної династії батьків.

На основі проведеного дослідження запропоновано такі практичні рекомендації органам державної влади щодо управління процесами

модернізації житлово-комунального господарства: Верховній Раді України – внести зміни до законів України у сфері регулювання ЖКГ щодо інституційного забезпечення процесів його модернізації, їх податкового та матеріального стимулювання, посилення захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг та розроблення механізмів їх юридичної й економічної реалізації; Кабінету Міністрів України – для реалізації інвестиційної політики та забезпечення прозорого механізму відбору концесіонера або орендаря відповідно до Закону України «Про концесії» запровадити методикку визначення вартості концесійних угод у сфері ЖКГ; Обласним державним адміністраціям – забезпечити організаційний механізм розроблення та реалізації програм ресурсозбереження шляхом створення у структурах управлінь житлово-комунального господарства центрів збереження енергоресурсів.

Висновки. В статті визначено, що житлово-комунальне господарство з позиції державного управління необхідно розглядати як полісистемний та поліструктурний результат інтеграції багатьох сфер забезпечення життєдіяльності суспільства, який має функціонально пов'язані з ним специфічні комплекси: матеріально-технічний, економічний, соціальний, побутовий, культурний. Виділено особливості побудови та функціонування систем ЖКГ у розвинених країнах Європи, Азії та США. Виділено та систематизовано напрями модернізації, а саме: технічне переоснащення, реконструкція, розширення основних засобів, підтримка основних виробничих засобів. Обґрунтовано методологічні положення реалізації державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства, спрямовані на забезпечення ресурсозбереження. Визначено принципи державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства. Обґрунтовано положення загальної концепції державного управління ЖКГ. Виявлено основні його проблеми на

центральному, регіональному та місцевому рівнях. Обґрунтовано організаційно-правовий інструментарій державного управління ЖКГ. Запропоновано формування відповідних інноваційно-ресурсних програм. Обґрунтовано методологічний підхід до державного управління процесами модернізації ЖКГ. Обґрунтовано концепцію державного управління кадровим забезпеченням процесів модернізації житлово-комунального господарства.

Список використаних джерел:

1. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління : [монографія] / Іван Олександрович Драган. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 401 с.
2. Драган І. О. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів : [монографія] / Б. М. Данилишин, М. А. Хвесик, М. Х. Корецький, О. І. Дацій, С. І. Князев, І. О. Драган. Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2008. – 351 с.
3. Драган І. О. Наукове забезпечення оптимальної системи державного управління у сфері виробництва та реалізації житлово-комунальних послуг / І. О. Драган // Вісник Академії митної служби України. (Серія “Державне управління” [зб. наук.пр.]). Вип. 2. – 2010. – С. 42-49.
4. Драган И. А. Особенности реформирования жилищно-коммунального хозяйства как объекта государственного управления / И. А. Драган // Научно-практический журнал Академии управления при Президенте Республики Беларусь «Проблемы управления». – 2010. – №4. – С. 90-97.

Рецензент: доктор наук з державного управління, професор, Корецький М.Х.