

Список використаних джерел

1. Басинская И. В., Радюк О. М. Компетентностный подход в управлении человеческими ресурсами//Гуманитарна-эканамічны веснік: навукова-тэарэтычны часопіс. Минск: Міжн. гуман.-эканам. ін-т, 2013. № 3. С. 81–87.
2. Енциклопедія державного управління. Т. 6: Державна служба/наук.-ред. кол.: С. М. Сєрьогін (співгол.), В. М. Сороко (співгол.) та ін. Київ, 2011. 524 с.
3. Стуф А., Мартенс Р. Л., Мериенбоер Дж. Дж. ванн. Что есть компетенция? Конструктивистский подход как выход из замешательства: пер. с англ. URL: <http://www.ht.ru/press/articles/print/art26.htm>.
4. Томашевська Т. В. Особливості сучасного механізму формування політичної еліти в Україні//Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 10. С. 157–160.
5. Cheetham G., Chivers G. Professions, Competence and Informal Learning. UK: Edward Elgar Pub, 2005. 360 p.
6. Competence and competency frameworks: factsheet/ed. J. Egan. Chartered Institute for Personnel and Development (CIPD), 151 The Broadway, London SW19 1JQ, UK.
7. Delamare Le Deist F. Que's que c'e competence//F. Delamare Le Deist, J. Winterton//Human Resource Development International. 2005. March. Vol. 8, No. 1. P. 27–46.
8. Jones L., Moore R. Appropriating competence: the competency movement, the New Right and the 'culture change' project//British Journal of Education and Work. 1995. № 8(2). P. 78–92.
9. White R. Motivation reconsidered: the concept of competence//Psychological Review, 66. 1959. P. 279–333.
10. Winterton J., Delamare Le Deist F., Stringfellow E. Typology of knowledge, skills and competences: clarification of the concept and prototype. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. 131 p. (Cedefop Reference series; 64).

Надійшла до редколегії 03.10.2016 р.

УДК 35.1

**КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА
ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ
ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Панов В. В.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто комунальні підприємства водопостачання й водовідведення як об'єкт державного управління, проаналізовано функціональну складову управління галуззю з боку органів державної влади та суб'єктів місцевого самоврядування, виокремлено проблемні питання державного управління розвитком галузі.

Ключові слова: державне управління, реформування, комунальні підприємства водопостачання та водовідведення, житлово-комунальна сфера, комунальні послуги.

Panov V. V.,

Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

**PUBLIC UTILITIES OF WATER SUPPLY AND WATER DISPOSAL
AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Considered utilities water supply and sanitation as an object of state administration, analyzed the functional component industry management on the part of public authorities and of local government issues singled out governance development industry.

Key words: governance, reform, Utilities water and wastewater, housing and utilities sector, utilities.

Питання ефективного функціонування та визначення перспективних напрямів розвитку однієї з найважливіших галузей національного господарського комплексу – водопровідно-каналізаційного господарства (далі – ВКГ) України завжди перебуває в центрі уваги державних установ, фахівців, науковців, громадських організацій, ЗМІ, населення, що зумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її регіонів і міст.

Сфера ВКГ забезпечує життєдіяльність населених пунктів та суттєво впливає на розвиток різноманітних взаємовідносин у державі. Вона значною мірою формує безпечне життєве середовище кожної людини – необхідну комфортність та належну санітарію міста, мікрорайону, житла, а також екологію регіону; одночасно виступає найважливішим елементом як соціального, так і економічного середовища.

Незважаючи на ретельні дослідження зазначеної проблеми, ВКГ як об'єкт системної, а точніше, конгломеративної складності і в теоретичному плані, і з погляду вирішення практичних завдань досліджено вкрай недостатньо. Результати наукових досліджень, що існують, попри їхню теоретичну і практичну цінність, не пропонують конкретних шляхів підвищення ефективності державного та місцевого управління розвитком ВКГ України.

Вагомий внесок у розроблення засад і механізмів державного управління комунальною сферою, побудови інноваційних моделей державного регулювання, зокрема сфери комунальних послуг, зробили вітчизняні науковці: О. Адамов, А. Бабак, В. Базилевич, В. Бакуменко, О. Білянський, А. Блашук, П. Бубенко, В. Венгер, Н. Волгіна, Я. Жаліло, М. Гаман, В. Геєць, В. Гусев, О. Дацій, А. Дегтяр, О. Димченко, О. Долгальова, І. Драган, І. Запатріна, В. Звягінцев, І. Карп, І. Колотило, М. Корецький, М. Латинін, Ю. Лега, Я. Леонов, В. Логвиненко, В. Мамонова, В. Ніколаєв, Н. Олійник, В. Пастухова, О. Поважний, Ю. Хіврич, а також іноземні дослідники В. Віскузі, Д. Хей, М. Грей та ін.

Проблематику удосконалення системи соціального захисту населення під час реформування сфери комунальних послуг проаналізовано в аналітичних звітах груп експертів на замовлення міжнародних інституцій – Світового банку, Агентства США з міжнародного розвитку, публікаціях І. Башмакова, С. Герасименка, А. Ермішиної, Б. Клішука, Л. Котусенко, А. Левицького, Е. Лібанової, О. Романюк, В. Саріогло, С. Хачатряна, інших науковців і практиків.

Запровадженню державної політики з енергоефективності та енергозбереження у сфері комунальних послуг присвячено праці Т. Агеєва, Л. Кравцова, О. Ляхової, І. Надєїна, Н. Потапова, А. Сигала, В. Степаненко, І. Черкашина, А. Шевцова, В. Шингарова та інших дослідників галузі.

Метою цієї статті є розкриття змісту державного управління комунальними підприємствами водопостачання і водовідведення як відповідного об'єкта управлінських дій і рішень.

За ринкових умов концептуальні засади та практичні механізми ефективного державного управління процесами стабілізації діяльності житлово-комунальної сфери в системі державного управління та місцевого самоврядування потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні й зовнішні умови функціонування ВКГ.

Державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики.

Раціональне державне регулювання ставить за мету не протистояння механізму ринкового регулювання й не підміну його, а свідоме виконання регуляторного потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру, що сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з найменшими економічними та соціальними витратами [1].

Частину функцій житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) повністю монополізовано, а частину їх цілком може бути пов'язано з переходом на ринкові (конкурентні) відносини.

Підгалузі ЖКГ працюють за особливими технологіями (очищення води, виробництво тепла, транспортування тощо), розбіжності між якими породжують об'єктивну відособленість виробничих процесів, формують самостійні структури обслуговування, контролю й обліку, зумовлюють відмінності в економічних механізмах, особливо щодо впливу на структуру витрат, втрати, запаси, потреби в інвестиціях.

Більшість підгалузей працює за кредитним механізмом оплати послуг, тобто отримання коштів за послуги здійснюється через певний проміжок часу після їхнього надання [2, с. 256].

В умовах ринкової економіки послуги з водопостачання та водовідведення фактично є товаром, що реалізується на ринкових засадах. Тому для забезпечення необхідного рівня та якості цих послуг:

- органи місцевого самоврядування та райдержадміністрації здійснюють визначення відповідного виконавчого органу місцевої ради, який буде здійснювати функції “Замовника” у відносинах з підприємствами ВКГ;

- відповідно до ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” ці органи затверджують (погоджують) тарифи на послуги з урахуванням окремих складових;

- керівник структурного виконавчого органу з питань ВКГ призначається головою органу місцевого самоврядування, його призначення погоджується з управлінням житлово-комунального господарства;

Слід відзначити, що в міру продовження економічних реформ здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їхньої децентралізації.

ВКГ має низку специфічних особливостей, що характеризують його як складну, багатоелементну, динамічну організаційно-економічну систему. Підприємствам ВКГ притаманна внутрішня економічна й організаційна єдність. За своїм змістом і структурою ВКГ – складний та багатогранний об'єкт управління, що зумовлює специфічні особливості побудови організаційної системи управління й державного регулювання для забезпечення надійності функціонування підприємств галузі, підвищення ефективності роботи комплексу.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб ВКГ не доводиться. Складається порочна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані технологічних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних та енергетичних ресурсів, як наслідок – знижується рівень та якість послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення та, відповідно, зменшення обсягів платежів [3, с. 135].

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним із вагомих аргументів у передвиборчих змаганнях різних років.

Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі [4, с. 54].

Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [5].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6] до елементів системи місцевого самоврядування відносить:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної міської ради;
- районні в місті ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Суб’єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об’єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Територіальні громади чинним законодавством наділені функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя, зокрема:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їхнє виконання;
- затверджують місцеві податки і збори;
- затверджують бюджети своїх адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів;
- утворюють, організують і ліквідують комунальні підприємства, здійснюють контроль їхньої діяльності.

Територіальна громада функціонує безпосередньо через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, що складаються з депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст.

Ради наділено функціями і повноваженнями, що є основою для їхньої практичної діяльності. Вони працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях.

Надання послуг з водопостачання та водовідведення регулюються Правилами надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від

21 липня 2005 р. № 630 [7]. Відповідно до цих Правил виконкоми місцевих рад приймають рішення про визначення виконавців на кожний вид житлово-комунальних послуг і режим надання комунальних послуг.

Місцева влада за наявності більш ніж одного претендента на виконання житлово-комунальних послуг організовує конкурсний відбір підприємств на право експлуатації та обслуговування об'єктів житлово-комунального призначення з додержанням умов, викладених у наказі Держкомбуду України "Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій" від 7 вересня 1998 р. № 194 [8].

Підприємство, організація, що виявили бажання отримати право на здійснення діяльності або вже здійснюють діяльність із надання послуг водопостачання та водовідведення, повинні мати:

- дозвіл на початок роботи від територіального управління Держнагляд-охоронпраці та ліцензію на ці послуги, що видається обласною держадміністрацією за поданням управління ЖКГ облдержадміністрації;

- офіційне підтвердження освітнього рівня в галузі ВКГ:

для керівників – диплом про закінчення навчального освітнього закладу III–IV або I–II рівнів акредитації зі стажем роботи за фахом не менше трьох років;

для працівників, робота яких потребує підвищених знань охорони праці та техніки безпеки (газове обладнання та устаткування, контрольно-вимірювальні прилади та автоматика, роботи з пристроями, що знаходяться під тиском понад 1 атм тощо) – відповідне посвідчення.

Специфікою діяльності підприємств ВКГ є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів за них окремими споживачами.

Нестабільність роботи підприємств ВКГ пояснюється здебільшого неплатежами споживачів за надані послуги, несвоєчасністю та проведенням не в повному обсязі розрахунків бюджетів усіх рівнів. І це при тому, що галузь потребує вкладення дуже значних коштів, оскільки в цілому по Україні ця галузь посідає третє місце за споживанням енергоносіїв.

Рівень тарифів суттєво залежить від цін на електроенергію, природний газ, обсягів відрахувань до загальнообов'язкових державних фондів, ставок податків (які контролюються державою і не залежать від бажань, прагнень та інтересів місцевого самоврядування).

Проте енергетична складова у вартості житлово-комунальних послуг вже сьогодні зробила їх "непід'ємними" для мільйонів споживачів. Наприклад, у собівартості водопровідної води частина електроенергії складає понад 50 %, що значно більше, ніж у світової практиці [9, с. 169]. Але ж відомо, що основні зловживання стаються саме в галузі постачання газу та електроенергії. Наслідки корупційних дій та тінізації економіки цієї сфери перекладаються тягарем на населення – споживачів житлово-комунальних послуг.

Отже, на сьогодні ВКГ залишається однією з найслабших ланок в економіці України і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала в упровадженні ринкових відносин та в оновленні основних фондів і технологій. У ній дотепер переважають комунальні підприємства, що монополізували надання послуг.

У цілому ВКГ як системний об'єкт управлінського простору працює збитково. Обсяги заборгованості роблять фінансовий стан стабільно незадовільним.

До цього часу укладаються більше мільйона договорів про реструктуризацію боргових зобов'язань. У зв'язку з цим особливу увагу повинно приділятися модернізації системи фінансування ВКГ, враховуючи традиційні джерела фінансування та принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектора регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і закордонних інвестицій.

Таким чином, одним із визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ВКГ.

Інструментом розв'язання нагальних і гострих проблем повинні стати:

- система цільових програм;
- інвестиційний менеджмент;
- нові механізми управління.

На сьогодні в реальній практиці організації підприємств ВКГ і програмах їхнього розвитку не враховано належним чином досягнення вітчизняної та світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки.

Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення в 2010 р. Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон) України. Положенням про Міністерство, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197, визначено, що Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізує державну політику у сфері ЖКГ та, відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, затверджує порядки, норми і правила у сфері ЖКГ, методики визначення норм споживання житлово-комунальних послуг (крім споживання природного газу та електроенергії), нормативів витрат і втрат ресурсів, що використовуються в житлово-комунальній сфері та нормативно-правові акти з питань контролю у сфері житлово-комунального господарства.

Список використаних джерел

1. Стельмащук А. М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. – Тернопіль: ТАНГ, 2000. 315 с.
2. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія. Харків: ХНАМГ, 2009. 356 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. 3-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2005. 579 с.
4. Проміжний звіт про науково-дослідну роботу на тему “Дослідження чинного законодавства України у житлово-комунальній сфері та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення з метою забезпечення дерегуляції та прозорості шляхом розроблення єдиного уніфікованого базового законопроекту в житлово-комунальному господарстві”/ГО “Ін-т соц.-екон. стратегій”. Київ, 2012. 124 с.
5. Конституція України//Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України//ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Про затвердження “Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення”: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2005 р. № 630. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>.
8. Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій: наказ Держкомбуду України

від 7 верес. 1998 р. № 194//Практичний посібник Центру сприяння житловим та муніципальним реформам. Київ: Право, 1999. С. 220–228.

9. Непомнящий О. М. Стимулюючий підхід в реалізації житлових програм//Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. 2011. Вип. 2 (40). С. 132–140.

Надійшла до редколегії 03.10.2016 р.