

*О. В. Базарна,
Радник Начальника, Головне фінансове управління Київської
міської державної адміністрації, аспірант кафедри державного
управління і менеджменту, Національна академія державного
управління при Президенті України*

ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ КРАЇНИ

В статті розглядаються принципи формування публічного управління житлово-комунальним господарством країни, основи стратегічного управління галуззю.

The article discusses the principles of public administration of housing and communal economy of the country, the foundation of strategic management industry.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство країни, публічне управління житлово-комунальним господарством, центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства.

Key words: housing and communal economy of the country, public administration of housing and communal economy of the country, central executive authority on issues of housing and communal services.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Одним з найважливіших завдань трансформаційного періоду розвитку держави є забезпечення та підвищення рівня публічного управління галузями народного господарства.

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) — це багатогалузевий виробничо-технічний комплекс і одна з основних галузей національної економіки. Протягом десятиліть у житлово-комунальній галузі панували екстенсивні підходи та адміністративні методи господарювання, які були наслідком жорстко централізованого управління в державі, матеріальна база розвивалася на основі залишкового принципу ресурсозабезпечення. Незважаючи на те, що в останні роки на цю сферу витрачається значна частка видатків місцевих бюджетів (20—30 %), вона і сьогодні продовжує помітно деградувати.

Сьогодні не виникає жодного сумніву, що житлово-комунальний сектор в Україні знаходиться у кризовому стані, гальмуються позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, тому постає питання про необхідність пошуку нових механізмів управління ЖКГ, термінових заходів щодо його реформування, оздоровлення як на національному, так і на місцевому рівнях.

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Прикладні та теоретико-методологічні аспекти подолання негативних тенденцій у житлово-комунальній сфері досліджено в працях багатьох вчених та практиків. Вагомий внесок у розробку цієї проблеми зробили Б. Адамов, А. Акмаєв, О. Бесонова, Я. Берсуцький, Б. Біренберг, В. Геєць, С. Дорогунцов, О. Карлова, Т. Качала, Г. Семчук, М. Корецький, В. Куценко, М. Лемешев та ін.

Важливі підходи та напрямки дослідження процесу удосконалення державного управління містяться в працях В. Денисова, В. Кременя, В. Литвина, С. Пирожкова, Г. Ситника. Необхідно також на цю тематику виділити праці В. Бакуменка, В. Богдановича, В. Бодрова, О. Валевського, І. Грицяка, О. Оболенського, І. Розпутенка, Г. Ситника, В. Ткаченка. Різні аспекти проблеми формування та розвитку наддержавного управління в новітніх умовах знайшли своє відображення у дисертаціях О. Ляшенка, О. Ковальової, І. Кравчука, А. Лавренчука, Ю. Шарова.

ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ПРОБЛЕМИ

Враховуючи високий загальнонауковий рівень вивчення процесу державного управління поглибленого аналізу, потребує галузь житлово-комунального господарства та дослідження механізмів публічного управління в цій галузі економіки.

ФОРМУВАННЯ МЕТИ

Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження організаційно-правових засад державного управління житлово-комунальним господарством країни у проблемно-хронологічній динаміці проаналізувати становлення, проблеми, структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку системи публічного управління житлово-комунальною галуззю. Зазначена мета досягається через урахування напрацювання науки державного управління, юридичної та економічної наук.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Створені до цього часу теоретичні основи формування і розвитку інституту публічного управління в Україні не можна назвати вичерпними, вони вимагають більш ґрунтовного огляду, особливо з питань аналізу основних управлінських підходів, які забезпечують на практиці реалізацію принципів публічного управління в діяльності органів влади всіх рівнів [1].

Держава — це система зі своїми підсистемами. Однією з підсистем у загальній системі публічної влади є виконавча гілка влади. Роль і значення формування чітких механізмів публічного управління зростає з кожним роком. Отже, особливої уваги потребують питання підвищення ефективності та результативності формування системи управління житлово-комуналь-

ним господарством. Зміна функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади та повноважень органів місцевого самоврядування має базуватися на аналізі реального стану справ, характеризується поетапністю їх проведення.

Забезпечуючи необхідні умови життєдіяльності людини в місті й впливаючи на соціальну ситуацію в країні, ЖКГ є одним з найбільших споживачів ресурсів. Житлово-комунальний комплекс характеризується єдністю галузевих підрозділів, що являють собою: теплопостачання, водопостачання, водовідведення, житлове господарство, дорожнє господарство, зелене господарство, благоустрій, санітарне очищення міста, транспортне господарство, ритуальне обслуговування та ін. Кожна з підсистем являє собою складне утворення, характеризується досить великим комплексом проблем і потребує узгодженого розв'язку.

Житлово-комунальні послуги — результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил [2].

Мінжитлокомунгосп є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства, житлової політики міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус) [3].

Він спрямовує свою діяльність на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і постанов Верховної Ради, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою.

Теоретико-методологічною основою розробки та впровадження структурних змін у ЖКГ мають бути науково-системні методи, зокрема системний підхід. Перевага його застосування полягає в тому, що він дозволяє розглядати публічне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані із зовнішнім середовищем. При реформуванні системи публічного управління доцільна побудова її цільових, функціональних і структурних моделей. Структурі цілей та функцій має відповідати сама структура центрального органу. Без такої відповідності

впровадження функціонально-цільового принципу в публічне управління приречене, посилюватиметься соціально-економічна криза, гальмуватимуться економічні реформи.

Практичне застосування аспектів теорії системного підходу має в собі дві основні стадії: стадію виявлення цілей та стадію аналізу її функціонування з погляду відповідності цим цілям. Методологія системного підходу в державному управлінні та державній службі розглядається в монографії О. Оболенського [4].

Вимоги до ступеня конкретності формулювання цілей не потрібно повністю уніфікувати, оскільки проблеми, які стоять перед різними підсистемами, елементами підсистем по горизонталі, а, тим більше, по вертикалі, розрізняються як за характером, так і за рівнем.

При встановленні цілей системи публічного управління в житлово-комунальному господарстві, зокрема органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, завдання спрощується тим, що є нормативні документи (Конституція України, національні і державні програми). До того ж можливо звернутися до матеріалів з історії системи та виявити за їх допомогою ті реальні суспільні проблеми, що зумовили створення того чи іншого органу, а також прослідкувати генеральну тенденцію його розвитку.

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

Методологічний аспект досліджень такого явища, як публічне управління, за своїм змістом охоплює використання гносеологічних, тобто теоретико-пізнавальних, знань різного рівня. Як відомо, методологічні знання (на відміну від так званих онтологічних) — це знання щодо принципів, методів, шляхів й інших засобів вивчення, пізнання дослід-

жуваних об'єктів.

Розмежування методологічних (гносеологічних) і онтологічних знань має умовний характер, оскільки не може бути онтології, тобто пізнання безпосередньо реально існуючих явищ і процесів, поза гносеологією, як і навпаки. Одночасно кожен з цих різновидів знань набуває відносної самостійності.

Розглядаючи публічне управління житлово-комунальним господарством як елемент системи управління державою і вдосконалюючи зміст цього поняття, трактуємо його як складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування і/або місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною державного механізму управління. Розкриваючи зміст цієї діяльності, як діяльність щодо вирішення галузевих питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства. Далі перелічений законодавчі акти забезпечують комунальну сферу досить вагомим правовим полем.

Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки" від 24.06.2004 № 1869-IV; Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV; Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV; Закон України "Про житлово-комунальні послуги" від 24.06.2004 № 1875-IV; Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР; Закон України "Про питну воду та питне водопостачання" від 10.02.2002 № 2918-111; Закон України "Про теплопостачання" від 02.06.2005 № 2633-IV; Закон України "Про міський електричний транспорт" від 29.06.2004 № 1914-IV; Закон України "Про відходи" від 05.03.1998 № 187/98-ВР; Закон України "Про благоустрій населених пунктів" від 06.09.2005 № 2807-IV та інші.

Зіставлення потреб житлово-комунального господарства регіонів із внутрішніми можливостями зазвичай свідчить про те, що невідкладні потреби громади на підтримку лише житлового господарства роблять неможливим одночасне бюджетне фінансування інших комунальних підгалузей, вимагаючи реформування їх власності та залучення інвестицій.

Державна політика у сфері реформування житлово-комуналь-

ного господарства має системний характер: базується на засадах функціональності, обґрунтованості й ресурсного забезпечення. Разом з тим, державну політику неможливо здійснити без прийняття управлінських рішень на всіх рівнях влади і безпосередньо на підприємстві.

Аналізуючи пропозиції фахівців в сфері управління житлово-комунальним господарством, можливо визначити основні проблеми, з якими стикаються житлово-комунальні підприємства при наданні послуг:

- відсутність нормативно-правових актів, що впливають із Закону України "Про житлово-комунальні послуги";

- типові угоди на надання житлово-комунальних послуг між споживачем та надавачем;

- затверджений порядок нормативів і норм утримання житлового фонду спільних форм власності, порядків та правил у сфері житлово-комунальних послуг.

Підвищення ефективності та результативності управління житлово-комунальним господарством безпосередньо залежить від наукового забезпечення підготовки, прийняття, реалізації (виконання) та аналізу управлінських рішень. Їх дослідження має забезпечуватися синтезом міждисциплінарних наук, методологічною основою якого є комплексний науковий підхід до побудови ефективної системи функціонування управлінських рішень.

Система ЖКГ, що дісталася в спадок від періоду розвитку планової економіки, є вкрай неефективною і витратною. Зміст цієї системи в її нинішньому вигляді несприятливий ні для споживачів житлово-комунальних послуг, ні для бюджетної системи. Сьогодні ЖКГ регіону зазнає великі труднощі і сильно відстає від сучасних вимог. Однією з основних причин цього є брак коштів, що виділяються з бюджетів усіх рівнів, а також повсюдні неплатежі і несвоєчасна оплата житлово-комунальних послуг населенням.

Сучасні дослідники на основі всебічного вивчення теоретичної спадщини вітчизняних і зарубіжних корифеїв конституційно-правової думки, ґрунтовного аналізу історичного досвіду регулювання проблем функціонування житлово-комунального господарства та місцевого самоврядування в Україні та за кордоном, переконливо довели, що місцеве самоврядування є універсальною організа-

цією публічного управління, формою саморегулювання громадського життя, що зменшує дистанцію між суб'єктами та об'єктами в комунальній сфері.

Особливістю функціонування ЖКГ є те, що воно представлене "чистими" природними монополіями і підгалуззями, які розвиваються за законами конкурентного господарства. До останніх належить експлуатація житла, санітарне очищення територій тощо. Ще однією характерною особливістю ЖКГ є те, що комплекс переважно надає послуги, а не виробляє товари, а отже, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури.

Особливість ЖКГ пов'язана із забезпеченням життєдіяльності передусім міського населення, однак слід зазначити, що визначення ЖКГ як специфічно міського господарства є неточним, у менш розвинутій і складній формі воно наявне і в сільських населених пунктах. Незважаючи на те, що більшість населених пунктів у сільській місцевості майже не мають спеціального технічного обладнання, а підприємства ЖКГ сільських поселень навіть організаційно не виділяються з різного роду комбінатів, розвиток ЖКГ на селі вимагає не меншої уваги, ніж у містах. Все це говорить про необхідність інтеграції сільської комунальної служби в єдиний житлово-комунальний комплекс.

Ядром будь-якої держави є конституція, яка має закріплювати основоположні принципи функціонування та розвитку суспільства. Саме цей документ, який має найвищу юридичну силу, є фундаментальним для ефективного врядування на відповідній території та визначає основні принципи державної політики в житлово-комунальній сфері на основі відповідних гарантій. Послідовний перебіг явищ конституційно-правового буття суспільства та держави правознавці, політологи, а часто й політики і державні діячі ще називають конституційним процесом. Загальні засади закріплюють окремі права громадянського суспільства у статтях 13, 15 та 19 розділу I Конституції, а також у розділі II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина".

Згідно з частиною 2 статті 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність та утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'яз-

ком держави [5].

У програмі економічних реформ на 2010—2014 роки Президента України В.Ф. Януковича "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" значну увагу приділено реформі ЖКГ, головною метою якої є підвищення якості житлово-комунальних послуг для всіх верств населення, а також забезпеченню бездотаційності цього сектору, визначені кроки та етапи реформи. Також значиме місце займає реформа системи соціальної підтримки населення та запровадження середньострокового планування, комплексне використання ПЦМ для бюджетів всіх рівнів.

Формування публічного управління в житлово-комунальному господарстві Україні здійснюється на державному рівні (центральный орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства), на регіональному рівні (структурні підрозділи з питань житлово-комунального господарства Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій), на місцевому рівні (структурні підрозділи/ посадові особи виконавчих органів міських, селищних, сільських рад).

Система публічного управління — одна з найбільш складних систем, необхідний комплексний інструментарій, який дозволяє координувати діяльність цієї системи, забезпечувати взаємозв'язок між різними її елементами, пов'язувати воедино всі здійснювані підпроцеси і забезпечити досягнення поставлених результатів. Як такий комплексний інструмент пропонується використовувати інноваційну систему бюджетування, орієнтовану на результат.

Ефективним засобом вирішення цієї задачі є розробка та впровадження інноваційної системи управління за результатами, заснованої на використанні програмно-цілевих методів.

Програмно-цілевий підхід у державному управлінні — (П. — ц. п. д. у.) найпоширеніший зараз спосіб реалізації державної політики, який пов'язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цілевих програм. Такі програми створюються для ефективного вирішення завдань в галузі державного, економічного, екологічного, соціального та культурного розвитку відповідно з наміченими цілями. П. — ц. п. д. у. забезпечує більшу обґрунтованість і конт-

роль за використанням ресурсів для стабілізації і розвитку соціально-економічних процесів, координації діяльності органів державної влади для пріоритетного вирішення певних проблем подолання наслідків економічної кризи і попередження такої ситуації у майбутньому [6].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі — один з методів у системі, що використовується в процесі планування, для зв'язування цілей плану з ресурсами за допомогою програм. Підвищення результативності, ефективності та прозорості бюджетного процесу є однією з ключових завдань бюджетної політики найближчого десятиліття, від його вирішення значною мірою залежать темпи зростання і стабільність вітчизняної економіки, збалансованість і стійкість бюджетної системи.

Стратегічним планом, в якому визначено мету, шляхи, завдання, обсяги фінансування заходів розвитку галузі, очікувані результати у довгостроковій перспективі реформування житлово-комунального господарства України, відповідно до пріоритетів Кабінету Міністрів України, є Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки (далі — Програма) [7].

Метою програми є визначення засад реалізації політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення стабільного розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Іншими словами, вищезазначений документ визначає засади діяльності центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства. Програма є ефективним інструментом, який дозволяє досягти поставлених завдань з реформування житлово-комунальної галузі країни, вирішити проблеми фінансового управління та надання державних послуг.

Програма розроблена відповідно вимог з розробки цільових програм в Україні [8]. Державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць країни, які виконуються з використанням гро-

шей Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Фінансовими джерелами для розвитку і реформування житлово-комунальної галузі країни є наступне:

— тарифи, які поступово повинні бути приведені до економічно обґрунтованого рівня;

— ресурси, отримані від застосування спеціального режиму оподаткування податку на додану вартість вартості житлово-комунальних послуг; кредитні ресурси міжнародних фінансових установ;

— кошти приватних інвесторів, охочих брати участь у проектах приватно-публічного партнерства в ЖКГ;

— кошти, які Україна може отримати в рамках Кіотського протоколу, враховуючи надзвичайно високий потенціал ЖКГ щодо зменшення викидів вуглецю — як на підприємствах галузі, так і в житлових та адміністративних будівлях;

— грантові кошти міжнародних організацій та фондів;

— кошти державного та місцевих бюджетів.

На даний час в Україні, зокрема в ЖКГ, відбуваються глобальні зміни. Це у першу чергу пов'язано з необхідністю забезпечення соціально-економічного розвитку країни, посилення економічної безпеки та дотримання принципів законності. Дані перетворення вимагають кардинального перегляду ролі публічного управління в системі життєдіяльності країни і галузі.

ВИСНОВКИ

Дослідження системи публічного управління житлово-комунального господарства є вкрай необхідним та має свої особливості в загальній системі розвитку та реформування публічного управління країни.

Досить складно спрогнозувати вектори реформування галузі житлово-комунального господарства, розвитку бюджетного процесу в Україні в умовах великої кількості змінних, параметри яких мають значний діапазон коливань. Від виваженого вибору напрямів розвитку системи значною мірою залежить загальний соціально-економічний розвиток держави.

Результати досліджень важливі та необхідні для впровадження в роботу центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства та органів місцевого самоврядування.

Перспективами подальшого дос-

лідження теми є розроблення механізму адаптації зарубіжного досвіду публічного управління до умов розвитку житлово-комунального господарства в Україні. Обґрунтування напрямів модернізації системи публічного управління житлово-комунальним господарством, підготовка пропозицій щодо удосконалення стратегії публічного управління розвитком житлово-комунального господарства в Україні.

Література:

1. Хожило І.І. Сучасні підходи до визначення інструментів публічного управління. // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15—16 травня 2009 р. / За заг. ред. С.М.Серьогіна. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009.

2. Про житлово-комунальні послуги: Закон України: прийнятий 24 червня 2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1511-172>. — Назва з екрану.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 717 "Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України".

4. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; за заг. ред. проф. О.Ю.Оболєнського, — Хмельницький: Поділля, 1999. — 570 с.

5. Конституція України: Закон України: прийнятий 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>. — Назва з екрану.

6. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи/ В.П. Рубцов, Н.І. Перинська. — К.: видавництво Університет Україна, 2008. — 439 с.

7. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки: Закон України: прийнятий 24 червня 2004 р. № 1869-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1511-172>. — Назва з екрану.

8. Про державні цільові програми: Закон України: прийнятий 18 березня 2004 р. № 1621 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1511-172>. — Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 29.12.2010 р.