

О. В. Базарна,  
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ ГАЛУЗІ КРАЇНИ

**У статті розглядається сукупність відносин, що формують систему управління житлово-комунальною галуззю; проаналізовані державні цільові програми житлово-комунального господарства, регіональні цільові програми та проведені паралелі між ними.**

**The article is the set of relations that form the system of the housing industry and analyzes the state target program of housing, the regional target program and a parallel between them.**

*Ключові слова:* житлово-комунальне господарство, стратегічне управління, житлово-комунальні послуги, державні цільові програми, міські цільові програми.

*Key words:* housing and communal economy of the country, the strategic management, housing and utilities services, state target programs, urban target program.

### 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-комунальна галузь країни потребує впровадження нових механізмів управління, термінових заходів щодо його реформування, оздоровлення як на національному, так і на місцевому рівнях, запровадження стратегічного управління в цій галузі.

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

Основні положення та підходи щодо розв'язання проблем функціонування житлово-комунального господарства розроблені в працях зарубіжних учених С. Агапітова, Р. Белдвіна, Р. Белоусова, Д. Гарднера, Т. Ділоренцо, Д. Лоран, О. Пузанова, К. Хербста.

Прикладні та теоретико-методологічні аспекти подолання негативних тенденцій у житлово-комунальній сфері досліджено в працях багатьох вітчизняних вчених та практиків. Вагомий внесок у розробку цієї проблеми зробили Б. Адамов, А. Акмаєв, О. Бабак, А. Безлюдова, О. Бесонова, Я. Берсуцький, Б. Біренберг, І. Газізуллін, В. Геєць, С. Дорогунцов, О. Завади, О. Карлова, Т. Качала, В. Ніколаєв, Г. Онищук, В. Святоцька, Г. Семчук, К. Сафіуліна, М. Корецкий, В. Куценко, Г. Кухта, М. Лемешев та інші

Важливі підходи та напрями дослідження процесу удосконалення державного управління містяться в працях В. Бакуменка, В. Бодрова, О. Валєвського, О. Оболенського.

### ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ПРОБЛЕМИ

Враховуючи високий загальнонауковий рівень дослідження, все ж таки потребує вивчення та поглибленого аналізу система державних цільових програм в житлово-комунальній галузі (господарстві).

Механізми публічного управління, механізми реалізації стратегічного управління в житлово-комунальній галузі недостатньо обґрунтовані в наукових працях. Саме у цьому

вбачається невирішена пріоритетна проблема, яка потребує дослідження.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження організаційно-правових засад управління житлово-комунальним господарством у проблемно-хронологічній динаміці проаналізувати:

- сукупність відносин, що формують систему управління житлово-комунальною галуззю;
- проаналізувати наявні в галузі державні та регіональні цільові програми та провести паралелі.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Забезпечуючи необхідні умови життєдіяльності людини в місті і впливаючи на соціальну ситуацію в країні, житлово-комунальне господарство (ЖКГ) є одним із найбільших споживачів ресурсів. Житлово-комунальний комплекс характеризується єдністю галузевих підрозділів (підсистем), а саме: теплопостачання, водопостачання, водовідведення, житлове господарство, дорожнє господарство, зелене господарство, благоустрій, санітарне очищення міста, ритуальне обслуговування. Кожна з підсистем являє собою складне утворення і характеризується досить великим комплексом проблем та потребує узгодженого розвитку та наявності державної цільової програми для кожної підсистеми.

Житлово-комунальні послуги — результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил [1].

Відомо, що рівень забезпеченості населення житлово-комунальними послугами позитивно впливає на ефективність виробництва, використання вільного часу, підвищення життєвого рівня. Розрахунки спеціалістів показують, що в тих сім'ях, житло яких має всі комунальні зручності, витрати часу на домашнє господарство на 30—40% менші, ніж у тих, які ними не забезпечені.

ЖКГ має розглядатися на макрорівні у системі національного господарства як багатогалузевий комплекс, а у системі економічних відносин на мікрорівні — як процес конкуренції і взаємодії на об'єктах низки суб'єктів.

Перейдемо на макрорівень. Стратегія розвитку ЖКГ має виходити зі стратегії соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, які для своєї реалізації потребуватимуть певного рівня розвитку галузі.

З методологічної точки зору, в усіх випадках для стратегічного управління ЖКГ потрібне бачення моделі його функціонування в національній економіці. За наявності чіткої моделі, розвитку можна виявити основні чинники, макроекономічні взаємозв'язки та тенденції розвитку галузі, залежність від економічних циклів, процесів у регіонах, здійснювати прогнозування і регулювання державою розвитку ЖКГ. У передкризовий період існували серйозні диспропорції між діяльністю галузі та економічною доцільністю її розвитку. Існувало величезне, економічно невинуватиме недофінансування галузі, оновлення об'єктів ЖКГ, яке фактично призвело до погіршення якості житлово-комунальних послуг при збільшенні їх ресурсомісткості і підвищенні вартості.

Орган державного управління — головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства, житлової політики міського електричного транспорту — має бути перебудований шляхом більшої концентрації основних функцій стратегічного планування і чіткого взаємоузгодження між іншими міністерствами і відомствами з метою досягнення максимальної ефективності системи управління галуззю.

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) [2].

Стратегічні цілі соціально-економічного розвитку знаходять своє відображення у завданнях розвитку регіонів, галузей, у тому числі ЖКГ, тобто у галузевих державних цільових програмах і регіональних цільових програмах. Державні цільові програми цікавлять нас передусім як інвестиційні плани, що реалізовуватимуться певною мірою через капіталовкладення. Не менше цікавлять вони нас і у регіональному розрізі, бо є частинами планів регіонального розвитку. Адже, не знаючи заходів державних програм на території, неможливо планувати власні програми.

У розвинених країнах соціально-економічна стратегія розвитку формується і реалізується як комплекс середньо- і довгострокових програм, фінансування яких становить від 50 (у США) до 80% (у Франції) усіх бюджетних видатків. В Україні ж державні цільові програми сприймаються спрощено: як декларативні документи для відповідних органів галузевого або регіонального управління. Виконання програм не завжди контролюють за строками і результатами, програми фінансуються недостатньо [3].

Згідно Закону України "Про державні цільові програми" маємо, що державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

— загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (загальнодержавні програми); це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

— інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребує державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік; враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України.

Розроблення та виконання державної цільової програми здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, передбачених законом [4].

У країні реалізується дві сотні державних цільових програм, тисячі регіональних і місцевих програм та проектів. Усі вони системно не пов'язані, часто не узгоджені за цілями, строками і ресурсами, не забезпечені фінансами і управлінням. Тут постає необхідність значного звуження переліку державних цільових програм, переходу до фінансування, орієнтованого на результат (програмно-цільовий метод в бюджетуванні). Обсяг асигнувань повинен бути достатнім для досягнення запланованих результативних показників виконання програми, а скорочення або припинення фінансування має здійснюватися лише за окремою формалізованою процедурою відповідно до чітких і прозорих критеріїв. Цільові програми повинні входити до бюджетів на відповідні роки як "захищені статті". Функції розпорядників бюджетних коштів необхідно посилити фаховим управлінням програмами [5].

Цільові програми мають ряд ознак, а саме: значний (стратегічний) період виконання; загальні стратегічні цілі, що незмінні протягом всього часу реалізації програми; можуть мати декілька цілей; завдання та напрями мають стратегічний характер; індикатори виконання програм узагальнені лише за напрями: соціальні, економічні, наукові; обсяги фінансування можуть визначатися у розрізі цілей або у розрізі завдань.

Нормативною базою для стратегічного управління в житлово-комунальній галузі є:

1) Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" від 23.03.2000 № 1602;

2) Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 № 1621;

3) Наказ Міністерства економіки "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання" від 04.12.2006 № 367;

4) Закон України від 24.06.2004 № 1869 "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки".

Для прикладу розглянемо основну державну цільову програму в житлово-комунальній галузі країни, затверджену Законом України від 24.06.2004 № 1869 — Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 року (далі — Програма), яку можна вважати основним стратегічним документом розвитку галузі.

Мета Програми полягає у визначенні засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах

відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Реформування галузі проводиться з урахуванням інтересів кожної конкретної людини та передбачає широке роз'яснення процесу і результатів реформ.

Згідно пункту 3 розділу II Програми державна політика реформування житлово-комунального господарства базується на принципі спільної відповідальності держави та органів місцевого самоврядування за якісне виконання Програми, забезпечення населення житлово-комунальними послугами відповідно до державних соціальних стандартів та ефективність сфери житлово-комунального господарства в цілому.

Нормативне забезпечення виконання завдань Програми передбачає запровадження системного підходу до правового регулювання у сфері житлової політики та житлово-комунального господарства. Запровадження такого підходу дасть змогу запобігти виникненню суперечностей та дублювання норм нормативно-правових актів.

У відповідності до пункту 1 розділу VI Програми організаційне забезпечення виконання завдань Програми здійснюють відповідно до своїх повноважень:

1) на державному рівні — центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства та інші центральні органи виконавчої влади;

2) на регіональному рівні — структурні підрозділи з питань житлово-комунального господарства Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

3) на місцевому рівні — структурні підрозділи/посадові особи виконавчих органів міських, селищних, сільських рад.

На виконання пункту 4 розділу VI Програми моніторинг виконання Програми здійснюється щороку на базі даних державних і галузевих статистичних спостережень, спеціальних досліджень, вивчення громадської думки щодо рівня житлово-комунального обслуговування та стану реформування житлово-комунального господарства стосовно пріоритетів такого реформування:

1) на державному рівні — центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства;

2) на регіональному рівні — структурними підрозділами з питань житлово-комунального господарства Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [6].

У житлово-комунальній галузі присутній відповідний набір державних цільових програм, які забезпечують розвиток підсистем цієї не простої галузі, а саме:

1) Закон України "Про Загальнодержавну програму "Питна вода України" на 2006-2020 роки" від 03.03.2005 № 2455;

2) постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Комплексної програми ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України" від 15.02.2002 № 160;

3) постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами" від 04.03.2004 № 265;

4) постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми розвитку міського електротранспорту на 2007—2015 роки" від 29.12.2006 № 1855;

5) постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу" від 22.02.2008 № 107;

6) постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми модернізації комунальної теплоенергетики на 2010—2014 роки" від 04.11.2009 № 1216.

Для прикладу узгодженості дій усіх рівнів влади в ЖКГ далі наведемо перелік цільових програм місцевого рівня — міські цільові програми по місту Києву, а саме:

1. Рішення Київської міської ради "Про затвердження Програми поводження з побутовими відходами у м. Києві на 2010—2015 роки" від 08.07.2010 № 996/4434.

2. Рішення Київської міської ради "Про затвердження Міської цільової програми підготовки та проведення у місті Києві фінальної частини чемпіонату Європи 2012 з футболу" від 15.07.2010 № 1273/4711.

3. Рішення Київської міської ради "Про затвердження Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства міста Києва на 2010—2014 роки" від 16.09.2010 № 12/4824.

4. Рішення Київської міської ради "Про затвердження цільової програми "Питна вода міста Києва на 2011—2020 роки".

Таким чином, можна прослідкувати систему організації реалізації державних цільових програм у житлово-комунальній галузі країни.

Обсяги фінансування цільових програм уточнюється щороку під час складання проекту державного та місцевих бюджетів на відповідний рік у межах видатків, передбачених головним розпорядникам бюджетних коштів, відповідальним за виконання окремих завдань і заходів цільових програм та в цілому за цільовими програмами.

Для житлово-комунального господарства як складової частини регіональної економіки характерні практично ті самі тенденції, що й для національної економіки загалом. Останнє десятиліття ХХ ст., як відомо, характеризувалося значним спадом виробництва і зниженням практично всіх макроекономічних показників і це не могло позначитися на розвитку житлово-комунального господарства.

## ВИСНОВКИ

1. У житлово-комунальному господарстві ще багато невирішених проблем, пов'язаних із структурними зрушеннями в економіці.

2. Будь-який фінансовий інструмент має спиратися на економічну базу та бути стабільним у довгостроковому періоді. Перспективи подальшого дослідження теми.

1. Розроблення механізму адаптації зарубіжного досвіду публічного управління до умов розвитку житлово-комунального господарства в Україні.

2. Обґрунтування напрямів модернізації системи публічного управління житлово-комунальним господарством.

3. Обґрунтування механізмів публічного управління в житлово-комунальному господарстві країни.

4. Підготовка позицій щодо удосконалення стратегії публічного управління розвитком житлово-комунального господарства в Україні.

## Література:

1. 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.

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

3. Матеріали круглого столу УБА та МЦПД. Саморегулювання будівельників як спосіб протидії "Еліта-центрам" // Будівництво України. — 2009. — № 10. — С. 5—8.

4. Новости строительства и недвижимости АСН-Инфо. Официальный сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.asninfo.ru>.

5. 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.

6. 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.

*Стаття надійшла до редакції 22.02.2011 р.*