

*В. А. Рибачук,
к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління*

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО АНАЛІЗУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ СФЕРИ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Здійснено системний підхід до аналізу механізмів державного управління стійким розвитком сфери житлово-комунальних послуг. Визначено структуру механізмів державного управління сферою ЖКП.

The systemic approach to the analysis of governance mechanisms for sustainable development of housing and communal services. The structure of the mechanisms of government housing area utilities.

Ключові слова: державне управління, житлово-комунальні послуги, механізми, системний підхід.

ВСТУП

Розвиток сфери житлово-комунальних послуг в сучасний період можливий лише на основі системного підходу до формування нового механізму, орієнтованого на використання економічних важелів та стимулів, а також на максимально повне врахування інтересів споживачів. Механізм державного управління сферою житлово-комунальних послуг повинен бути заснований на таких принципах: пріоритет соціальних, регіональних і суспільних інтересів над галузевими, відомчими та локальними; орієнтація на різні форми власності в сфері житлово-комунальних послуг; поступова децентралізація управління і передача низки управлінських функцій у сфері житлово-комунальних послуг на місцевий рівень; посилення антимонопольної політики в сфері ЖКП; поділ функцій замовника та підрядника експлуатації житлового фонду; нормативний принцип ресурсозабезпечення і виділення різних рівнів обслуговування населення; орієнтація на різні джерела фінансування (централізовані та децентралізовані фінансові ресурси); залучення населення до активної участі в управлінні сферою житлово-комунальних послуг. У системі управління галуззю необхідні децентралізація та розукрупнення низки управлінських функцій в умовах розгортання місцевого самоврядування. Розукрупнення системи управління повинне бути засноване на продуманій концепції з використанням спеціально розроблених програм. Основний критерій розподілу управлінських функцій за рівнями повинен бути таким: управління процесом необхідно організувати на вищому рівні управління тільки в тому випадку, якщо воно не може бути ефективно вирішене на нижчому рівні (принцип субсидіарності).

Проблеми розвитку теорії та методології державного управління сферою житлово-комунальних послуг завжди були в центрі уваги вітчизняних та зарубіжних вчених: В.М. Бабаєва, О.І. Дація, Т.П. Юр'єва, Б.М. Данилишина, М.А. Хвесика, М.Х. Корецького, С.І. Князева, І.О. Драгана та інших науковців.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Одна з найважливіших проблем сучасного етапу реформування економіки полягає в радикальній зміні механізмів управління сферою житлово-комунальних послуг як системи, що забезпечує життєдіяльність населення. Процеси реформування сфери житлово-комунальних послуг показують, що успішність проведення перетворень багато в чому залежить від повноцінної системи управління, яка гармонізує інтереси всіх її учасників. Основне завдання державного управління при формуванні механізму управління сферою ЖКП — це ефективне функціонування в постійно мінливих ринкових умовах.

Таким чином, в роботі ставиться завдання здійснити системний підхід до аналізу механізмів державного управління стійким розвитком сфери житлово-комунальних послуг. Визначити структуру механізмів державного управління сферою ЖКП.

РЕЗУЛЬТАТИ

Перш ніж визначити структуру механізму управління, необхідно розглянути трактування даної категорії в сучасній економічній науці. Сучасне наповнення категоріальної сутності "механізму управління" вельми широке і багатогранне, а також має різнобічну спрямованість.

У класичному теоретичному уявленні механізм управління розглядається як якийсь управлінський вплив: "Механізм управління є організація впливів, спрямованих на досягнення цілей" [4, с.432]. О. Костусєв вказує, що "... механізм управління є сукупність цілеспрямованих дій керівника і апарату управління за погодженням спільної діяльності людей для досягнення поставлених цілей" [5]. Суб'єктно-об'єктні взаємозв'язки, на думку О. Лебедева та А.Каньковской [6, с. 17], — це "... механізм управління характеризує різноманіття зв'язків суб'єктно-об'єктних відносин управління". Сукупність дій та методів впливу на думку Р. Дафта [2, с. 864], — такий "... механізм управління являє собою сукупність дій та методів впливу на діяльність людей з метою спонукання

їх до досягнення організаційних цілей". Погодимось з думкою Дацій О.І. [3, с.47], що "... управління повинно забезпечувати впорядкованість відповідної системи, її цілісність, нормальне функціонування та розвиток".

Системний підхід до механізмів управління сферою ЖКП являє собою єдиний механізм, кожен елемент якого виконує призначену йому функцію, взаємопов'язану з функціями інших елементів (рис. 1).

До структури механізмів державного управління сферою ЖКП можна віднести:

- формування ефективних взаємозв'язків у сфері ЖКП між суб'єктами і об'єктами на державному рівні, а також розуміння сутності економічних відносин учасників у сфері ЖКП крізь призму взаємодії та реалізації економічних потреб та інтересів людини;

- визначення принципів державного управління сферою ЖКП. До них відносять: принцип ініціативи та самостійності, адміністративної централізації, структурності та взаємозв'язку, пріоритетних завдань і напрямів, інвестиційної привабливості, рівнозначного соціального захисту та справедливості, взаємної довіри та відповідальності, інновації та модернізації, науковості тощо;

- визначення специфіки механізмів державного управління сферою ЖКП, що базується на кількісних та якісних показниках;

- визначення особливостей механізмів державного управління сферою ЖКП, які формуються під впливом факторів як ендогенного, так і екзогенного характеру;

- визначення методів механізмів державного управління сферою ЖКП (адміністративно-розпорядчі, економічні, соціально-психологічні, інноваційні тощо);

- формування функцій механізмів державного управління сферою ЖКП (планування, організація, мотивація, координація і контроль);

- формування завдань механізмів державного управління сферою ЖКП. Загальними з них є: формування стратегії та тактики управління об'єктами ЖКГ, впровадження нових форм та методів господарювання, вдосконалення організації управління, розвиток конкурентних відносин, управління забезпеченням належного стану підприємств ЖКГ та ефективним наданням необхідного рівня та якості послуг населенню, вирішення питань благоустрою та дорожнього будівництва, здійснення відповідно до законодавства контролю над діяльністю підприємств сфери ЖКП тощо.

У розвинутих країнах господарюючі суб'єкти створювалися, як правило, "знизу", а їхня організаційна структура формувалася з метою найбільш ефективного функціонування підприємств галузі на ринку і найбільш повної реалізації інтересів власників. Головна відмінність від українського ринку житлових послуг у країнах Західної Європи і США полягає в наявності розвинутого конкурентного середовища. Свої послуги пропонують фірми різних форм власності, що дозволяє споживачам вибирати підприємства, які забезпечують більш високу якість послуг і більш вигідні тарифні схеми та умови платежів. Тому одним з ключових напрямів реформування галузі має стати розвиток публічно-приватного партнерства у цій сфері.

Для реформування та розвитку ЖКГ України необхідно з урахуванням закордонного та вітчизняного досвіду здійснювати цільові комплексні програми на всіх рівнях управління, де необхідно обов'язково пов'язувати розвиток ЖКГ з розвитком усіх галузей економіки України, регіону, міст, а також враховувати внутрішні та зовнішні зв'язки [1].

Аналіз тенденцій регулювання сфери житлово-комунальних послуг на державному рівні показав, що цей процес відбувався паралельно з трансформацією соціально-економічних



Рис. 1. Структура механізмів державного управління сферою ЖКП

відносин в країні. Протягом довгого періоду реформування в сфері житлово-комунальних послуг не були чітко прописані компетенції державного, регіонального та місцевого рівнів влади в галузі регулювання системи надання житлово-комунальних послуг, що спричинило погіршення матеріально-технічної бази, збільшення зносу основних засобів та зростання тарифів на житлово-комунальні послуги. Темпи проведення намічених перетворень стримувалися як внутрішніми складнощами встановлення балансу між принципами економічної та соціальної ефективності в сфері ЖКП в умовах зниження рівня життя населення, так і зовнішніми чинниками, пов'язаними з проблемами досягнення макроекономічної стабілізації та повільним просуванням структурних реформ. У результаті еволюції реформування ЖКГ склалися економічні передумови формування українського ринку житлово-комунальних послуг на різних ієрархічних рівнях економіко-організаційних відносин, концептуальним з яких є макрорівень.

Важливим стратегічним завданням державної політики в цих умовах є проведення реструктуризації даних галузей з метою розділення в них потенційно конкурентних та природно монопольних сфер господарської діяльності, що сприяє підвищенню ефективності державного регулювання та заміні там, де це можливо і економічно доцільно, витратних методів регулювання на ринкові інструменти. На державному рівні необхідно розробляти концептуальні основи розвитку сфери ЖКП в цілому для держави і окремих регіонів, реалізуючи таким чином функцію планування.

Функції обліку та аналізу реалізуються Антимонопольним комітетом України, Національною комісією що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Функція контролю реалізується всіма суб'єктами регулювання на різних ієрархічних рівнях функціонування системи надання послуг ЖКГ як суб'єктами ринку, так і державними органами.

На думку Юр'єва Т.П., регіональні ринки послуг ЖКГ сформувалися в результаті реформування системи житлово-комунального господарства та системи державного управління, унаслідок чого певна частина повноважень щодо життєзабезпечення населення була покладена на регіональні та місцеві органи влади. Аналіз структури управління і розвитку ринку комунальних послуг на регіональному рівні показав, що:

- відсутня інфраструктура, яка сприяє розвитку ринку житлово-комунальних послуг;

- практично всі органи мають контролюючі, регулюючі та директивні функції;

— використовується пряменормативне регулювання тарифів на послуг природних монополій, тобто тарифи переглядаються і затверджуються безпосередньо органами регулювання, що говорить про нерозвиненість ринкової інфраструктури [8].

Можна виділити економічні, соціальні, організаційні та екологічні фактори, що перешкоджають стійкому розвитку сфери житлово-комунальних послуг. Вони взаємопов'язані та взаємозумовлені, тому проблема реформування галузі може бути вирішена лише комплексно і системно.

На нашу думку, забезпечення стійкого розвитку сфери житлово-комунальних послуг передбачає розробку:

- 1) відповідної стратегії;
- 2) системи критеріїв та індикаторів стійкого розвитку.

Це додасть процесові реформування галузі необхідну системність.

Зупинимось докладніше на другому питанні. Теоретично може бути визначено три підходи до виявлення сутності стійкого розвитку галузевої системи:

- по-перше, можна говорити про інтегральну стійкість з точки зору збалансованості її підсистем (підгалузей), стабільності динаміки показників, позитивності структурних змін;
- другий підхід може бути пов'язаний зі стійким розвитком в галузевому контексті з точки зору безпеки;
- по-третє, в якості ведучого критерію стійкого розвитку виступає рівень дотримання екологічних вимог.

Стійкий розвиток сфери житлово-комунальних послуг передбачає побудову такої системи управління в галузі, яка відповідала б як соціально-економічним, так і екологічним критеріям. Критерії стійкого розвитку представляють собою сукупність основних положень щодо управління сферою житлово-комунальних послуг, відповідність яким забезпечує зростання ефективності та стійкий розвиток.

Критерії стійкого розвитку — це стратегічні напрями практичної діяльності для здійснення прийнятих принципів. Критерії можуть контролюватися за відповідними індикаторами стійкого розвитку. Система критеріїв, на наш погляд, має виглядати наступним чином:

- перший критерій — збереження та підтримка матеріально-технічної бази галузі;
- другий критерій — екологічна безпека;
- третій критерій — ступінь задоволення соціальних потреб населення та ефективність соціального захисту соціально незахищених категорій громадян;
- четвертий критерій — результативність дій всіх структур управління в рамках державної політики забезпечення стійкого розвитку сфери житлово-комунальних послуг.

Індикатори, що відносяться до четвертого критерію, носять описовий характер, суди можна віднести:

- правові механізми забезпечення стійкого розвитку;
- організаційні механізми, включаючи розробку та перегляд політики розвитку сфери житлово-комунальних послуг та забезпечення суспільства достовірною інформацією про стан справ у галузі;
- координаційні механізми діяльності різних організацій, підприємств, наукових організацій у сфері житлово-комунальних послуг;
- економічні та фінансові механізми, включаючи політику в області інвестицій та оподаткування, спрямовані на технічне переозброєння й модернізацію галузі.

Таким чином, індикатори стійкого розвитку повинні відображати економічні, соціальні та екологічні аспекти задоволення потреб сучасного покоління без обмеження потреб майбутніх поколінь. Щоб розвиток міг вважатися стійким, він повинен здійснюватися з урахуванням досягнення економічного зростання, але при забезпеченні його збалансованості з потребами суспільства щодо поліпшення якості життя та політикою, яка спрямована на запобігання деградації комунальної інфраструктури та ризиків для навколишнього середовища.

Відповідно індикатори стійкого розвитку сфери ЖКП

призначені для визначення конкретних цілей соціально-економічної політики в кількісній формі, розробки та корегування стратегії для розвитку галузі, прогнозування ефекту від запланованих заходів, моніторингу досягнення поставлених цілей, оцінки якості управлінських рішень, отримання інформації для планування та прийняття рішень органами влади. Тобто індикатори повинні відображати ключові цілі та заходи, що дозволить встановлювати цільові показники по кожному індикатору, які, в свою чергу, будуть являти собою цілі політики в тому тематичному напрямку, для якого встановлено відповідний індикатор, забезпечуючи таким чином більш чітке бачення та розуміння загальних цілей політики.

ВИСНОВКИ

Основні вимоги до індикаторів стійкого розвитку сфери ЖКП, на нашу думку, полягають у тому, що вони повинні:

- відображати динаміку (можливість оцінки в часі) та спрямованість (позитивну чи негативну) змін, що відбуваються в галузі, забезпечувати можливість їх моніторингу, а також відображати ступінь чутливості до змін;
- бути придатними для використання як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях;
- мати однозначну інтерпретацію;
- спиратися на наявну систему статистичного обліку, що дозволить мінімізувати витрати на збір інформації та її обробку.

При дотриманні зазначених вимог розроблені індикатори дозволять здійснювати моніторинг, аналіз та оцінку темпів досягнення цілей стійкого розвитку галузі, забезпечуючи своєчасне коректування дій. Це також дозволить закріпити відповідальність за досягнення певних цільових показників за відповідними структурами та органами, здійснювати оцінку ефективності діяльності елементів структури управління.

Таким чином, механізм управління — це провідник будь-яких управлінських рішень. Від нього цілком залежить результат економічної поведінки конкретної людини, групи людей, організації, суспільства. Реформа такої складної системи, як сфера ЖКП, не може бути успішно здійснена без кардинальних змін в системі управління житловим фондом та його інфраструктурою. Механізм управління в сфері ЖКП багато в чому залежить від посилення ролі місцевого самоврядування та широкому залученні населення до процесу прийняття рішень.

Література:

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: [навч. посіб.] / В.М. Бабаєв. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — 202 с.
 2. Дафт Р. Менеджмент / Р. Дафт. — СПб: Питер, 2006. — С. 864.
 3. Дацій О.І. Наукові принципи розвитку житлово-комунального господарства та побудова цільових комплексних програм / О.І. Дацій // Держава та регіони. — 2006. — № 4. — С. 46—50.
 4. Зайцева О.А. Основи менеджмента / О.А. Зайцева, А.А. Радугин, К.А. Радугин: учебное пособие. — М.: Центр, 1998. — С. 432.
 5. Костусєв О. Житлово-комунальне господарство: час змін / О.Костусєв. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?show>
 6. Лебедев О. Основи менеджмента / О. Лебедев, А. Каньковская. — СПб, 1998. — С. 17.
 7. 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. Князєв, І.О. Драган. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 351 с.
 8. Юр'єва Т.П. Проблеми житлово-комунального господарства та напрямки їх вирішення / Т.П. Юр'єва // Регіональна економіка. — 2003. — № 1. — С. 96—101.
- Стаття надійшла до редакції 04.10.2012 р.*