

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано і визначено основні проблеми ЖКГ. Обґрунтовано, що управління сферою житлово-комунальних послуг, як і управління загалом, має ряд обов'язкових характеристик, без яких неможлива побудова системи управління. Доведено, що для реального здійснення управління галуззю житлово-комунальних послуг необхідні таких дві умови: наявність у суб'єкта управління потреби та змоги управляти об'єктом і наявність в об'єкта управління готовності та змоги виконувати управлінські рішення.

Ключові слова: державне управління, галузь житлово-комунальних послуг, система управління, управлінські рішення.

Постановка проблеми. Реформування житлово-комунальної сфери є найважливішою державною програмою, якісна реалізація якої залежить від цілої низки факторів, зокрема від його інноваційних можливостей та компетентності фахівців. Протягом десятиліть у житлово-комунальній сфері України панували екстенсивні підходи та адміністративні методи господарювання, які були наслідком централізації управління в державі. Матеріальна база галузі, що завжди розвивалася на основі залишкового принципу ресурсозабезпечення, в усі часи перебувала у незадовільному стані, але найбільш помітно деградує саме в останні роки, незважаючи на те, що на ЖКГ витрачається до третини видатків місцевих бюджетів [6, с. 117].

Упродовж останнього десятиліття проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального комплексу, перебувають у фокусі пильної політичної уваги, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Ситуація в житлово-комунальному господарстві продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі. Так, до основних проблем ЖКГ варто віднести:

– недосконалість порядку формування тарифів, непрозорість формування цін/тарифів за послуги та поточної діяльності підприємств ЖКГ;

– невідповідність розмірів платежів за користування житлом фактичним витратам на його утримання;

– відсутність системи оцінки результативності послуг з боку владних структур, низьку якість роботи підприємств житлово-комунальної галузі та послуг, що ними надаються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість дослідників підкреслюють, що та система управління ЖКГ, яка нині має місце, не відповідає сучасним економічним вимогам і має бути суттєво покращена. Наприклад, Т.М. Строкань зазначає, що система управління має базуватись на системі стандартів ціноутворення тарифів ЖКГ та реформування системи тарифів у напрямі їх розподілу на постійні і змінні частини [8]. С.О. Біла розглядає концепцію управління ЖКГ через призму впровадження інноваційних проектів енергозощадження [1]. В.Л. Рибачук концептуальною основою формування системи державного управління сферою житлово-комунальних послуг вважає її орієнтацію на інтереси населення тощо [9]. Однак для реального здійснення управління галуззю житлово-комунальних послуг необхідні нові механізми або удосконалення наявних у системі управління цією галуззю.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження шляхів удосконалення системи управління галуззю житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) України.

Виклад основного матеріалу. Формування ринку у сфері надання ЖКП не має відкидати методів адміністративного регулювання його відносин. Під час переходу до ринкових відносин адміністративні методи, які були домінуючими, мають поступово витіснятися економічними. Однак залишаються певні види діяльності, коли

вкрай необхідні адміністративні методи. До них можна віднести встановлення стандартів якості на житлово-комунальні послуги, ліцензування діяльності житлово-комунальних підприємств, адаптація міжнародних стандартів у сфері надання ЖКП, контроль та нагляд за тарифною політикою, застосування санкцій до споживачів, які не дотримуються законодавства тощо. Адміністративні методи доцільно й ефективно застосовувати під час розроблення соціальних стандартів, визначення та підтримки належного рівня життя населення, прямого державного контролю за діяльністю житлово-комунальних підприємств із метою недопущення шкідливого впливу на екологію та стан довкілля, реалізації цільових програм, через які здійснюється реформування цієї галузі, ведення державної політики відповідно до основних гарантій, забезпечених Конституцією. Центральні органи державної влади визначають загальну політику в сфері житлово-комунального господарства, але конкретно вирішувати питання надання та якості ЖКП можуть тільки регіональні і місцеві органи влади. Вони краще знають потреби свого населення, їх настрої, а також об'єктивні умови відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Проблема кризового стану об'єктів та мереж і неефективного управління житлово-комунальним господарством вимагає невідкладного рішення.

Управління сферою житлово-комунальних послуг, як і управління загалом, має низку обов'язкових характеристик, без яких неможлива побудова системи управління, а саме: управління припускає наявність суб'єктно-об'єктних відносин; мають бути визначена мета управління та обрані шляхи її досягнення (план дій); необхідна наявність механізму реалізації поставленої мети за допомогою використання різних важелів впливу; має забезпечуватись своєчасне надходження достовірної інформації про зовнішнє середовище та внутрішній стан об'єкта управління; варто досягти збігу інтересів учасників процесу управління на шляху до спільної мети; необхідна наявність зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом управління, що дає змогу виявляти невідповідність результатів цілям діяльності та коригувати процес управління.

Таким чином, управління сферою житлово-комунальних послуг у загальному вигляді можна представити як певний тип взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління. При цьо-

му завданням суб'єкта управління є передача управлінських рішень та отримання зворотного зв'язку. Завдання об'єкта управління – прийняття цих рішень і подальше функціонування відповідно до їх змісту. Управлінськими рішеннями регламентуються ті аспекти функціонування об'єкта управління – сфери житлово-комунальних послуг, – які входять у межі управлінського впливу суб'єкта управління.

Зрозуміло, що управлінська взаємодія у сфері ЖКП реально відбувається тільки тоді, коли об'єкт управління виконує рішення суб'єкта управління. Для реального здійснення управління сферою житлово-комунальних послуг необхідні дві умови: наявність у суб'єкта управління потреби та можливості управляти об'єктом управління і наявність в об'єкта управління готовності та можливості виконувати управлінські рішення. При цьому не можна зводити управління сферою житлово-комунальних послуг тільки до управлінської діяльності суб'єкта управління, розглядати його як однобічний вплив суб'єкта управління на об'єкт. Як зазначають О.С. Виханський та О.І. Наумов [3, с. 26], підміна в цьому випадку діалектичного взаємозв'язку суб'єкта й об'єкта управління їх субординаційним розташуванням, розгляд управління тільки з функціональної точки зору залишають поза межами розгляд рушійного початку управління, в тому числі у сфері житлово-комунальних послуг. Таким рушійним початком є протиріччя між керуючим суб'єктом та керованим об'єктом, що породжує, з одного боку, необхідність управління, і вирішуване, з іншого боку, в процесі здійснення управління.

Якщо розглядати управління сферою житлово-комунальних послуг не тільки як взаємодію суб'єкта й об'єкта управління, а більш широко, то правомірно говорити про систему управління в житлово-комунальній сфері. Тобто представляти в ній управлінську діяльність як сукупність елементів, що взаємодіють у просторі та часі, функціонування яких спрямоване на досягнення спільної мети. Основними ознаками системності, яким задовольняє й управління у сфері житлово-комунальних послуг, є:

– цілісність, тобто система може бути розділена на окремі елементи, при цьому їх властивості та функції перебувають у тісному взаємозв'язку у рамках цілого;

– складність, тобто наявність складових частин – підсистем і елементів;

– взаємозалежність частин, що забезпечують цілісність, тобто існування зв'язків або відносин між підсистемами й елементами.

На жаль, система управління сферою ЖКП нині навіть після понад двадцятип'ятирічного періоду різних її перетворень ще далека від того, щоб відповідати запитам суспільства, не перешкоджати дії ринкових законів та функціонуванню ринкових механізмів. Як частина загальної сфери послуг сфера житлово-комунальних послуг має ті самі характеристики і має розвиватися за тими ж законами, що і сфера послуг загалом. Галузь житлово-комунальних послуг як частина сфери послуг має працювати за ринковими механізмами, під час реалізації яких ефективно задоволення запитів та вирішення проблем споживачів ведуть до успіху окремих організацій і приносять користь суспільству. Проте є підстави стверджувати, що в цій сфері вони, на жаль, нині не функціонують.

Для того щоб глибше зрозуміти природу означеної проблеми, необхідно здійснити компонентний аналіз діяльності підприємств як суб'єктів, що надають ці послуги [5, с. 28–36]:

1) комунальні підприємства, що надають ЖКП, є ринково орієнтованими, отже, їх основною метою є отримання прибутку;

2) у місцевій інфраструктурі ці підприємства виступають фактичними монополістами у своїй галузі, отже, їх прибутки практично не залежать від якості послуг, що продаються, адже відсутня конкурентна складова частина;

3) зазначені комунальні підприємства одночасно перебувають в організаційно-правовому підпорядкуванні місцевих органів влади.

Жоден із наведених інтересів підприємств не спрямований на пріоритетне забезпечення комфортних умов проживання мешканців та на підвищення якості житлово-комунальних послуг. Крім того, підприємства природно йдуть екстенсивним шляхом розвитку, тобто зацікавлені в постійному збільшенні витрат бюджету у вигляді їх дотування, що, в свою чергу, зумовлює постійне підвищення тарифів на оплату житлово-комунальних послуг для населення. Вони зацікавлені не в мінімізації вартості робіт та послуг, а в її зростанні. Висока залежність підприємств ЖКГ від бюджетного фінансування збільшує можливість впливу на них органів влади у прийнятті рішень щодо оперативного управління сферою житлово-комунальних послуг [4, с. 32]. Як правило, всі ці підприємства мають велику кредиторську і дебіторську забор-

гованість, а отже, дотаційна система ставить природних монополістів на межу фінансової кризи і змушує їх перекладати збитки від надання послуг населенню на госпрозрахункових споживачів, що підвищує собівартість та ціну промислової продукції. Таким чином, більшість підприємств житлово-комунальних послуг, цілком покладаючись на регіональну владу, звела до мінімуму свою самостійність, припинивши реагувати на зміну зовнішніх та внутрішніх умов.

До основних причин існування означених проблем варто віднести:

– категоричну незацікавленість комунальних підприємств, що надають послуги в житлово-комунальній сфері, у становленні системи оцінки результативності та ефективності послуг, адже у такому разі картина буде несприятливою для цих підприємств: ресурс, що витрачається на забезпечення послуг, є не співвідносно вищим, аніж якість та результативність їх надання. Крім того, затвердження чітких показників результативності створить підґрунтя для конкурентного середовища (можливості конкурсного відбору підприємств-надавачів послуг за принципом «краща якість за оптимальний ресурс») [6, с. 5–7];

– формалістичну та процедурну незацікавленість управлінь ЖКГ виконавчих органів місцевого самоврядування, оскільки обсяг роботи в них збільшується. Працівникам треба аналізувати не тільки стан фінансової складової частини роботи комунальних підприємств, а й стан результативності їх роботи за кожним із затверджених показників, систематично проводити та оприлюднювати моніторинг показників результативності. З цієї перешкоди випливає інша:

– низький рівень підготовки кадрів управлінь ЖКГ, їх неготовність пристосовуватися до нових управлінських реалій та викликів часу;

– стійка апатія населення в питаннях, пов'язаних із наданням житлово-комунальних послуг.

Загальні соціально-економічні проблеми спричиняють зневіру громади у можливості реальних позитивних перетворень, результативності особистої причетності до покращення ситуації в цій сфері, що виражається вутримансьькому, недбалому ставленні користувачів до житла, що призводить до його швидкого фізичного та морального зносу.

Однією з серйозних проблем, що виникають у сфері ЖКГ і гальмують її розвиток, є наявні протиріччя функцій управління її суб'єктів.

Все це свідчить про необхідність здійснення перетворень сфери житлово-комунального господарства з тих ЖЕО, що виступають одночасно і замовниками послуг, й їх виконавцями. На думку М.Ю. Бруснікіна, на цьому етапі реформування житлово-комунальної сфери першочергово постає проблема перерозподілу функцій володіння, управління і регулювання між державою та приватним бізнесом. Головною метою реформування галузі загалом є створення конкурентного середовища у ЖКГ. Варто враховувати, що чиста конкуренція у цій сфері неможлива, адже житлово-комунальні послуги не можна розглядати як ринковий товар, тому що це суспільні блага, які мають велике значення для забезпечення життєдіяльності населення. Комунальне підприємство завжди залишається монополією для своїх споживачів. Тому необхідно знайти баланс у розподілі функцій між державою та приватними компаніями [2, с. 45].

На нашу думку, основою інноваційної стратегії реформування ЖКГ є впровадження ринкових відносин у сфері ЖКГ, що, насамперед, передбачає необхідність удосконалення системи управління відносинами на ринку ЖКП шляхом організації належного контролю за діяльністю підприємств, що надають ЖКП. Для цього функції замовника, постачальника та власника, які нині зосереджені в одній структурі, мають бути розподілені між трьома суб'єктами. Тобто функція власника (балансоутримувача) залишається за місцевими органами влади, функція замовника має належати споживачам ЖКП, а функція постачання ЖКП має передаватися підприємницьким структурам, наприклад, управляючим компаніям. Така схема управління дає змогу реалізувати механізм зворотного зв'язку між споживачами та постачальниками ЖКП, який, у свою чергу, дає змогу впливати на якість ЖКП та підвищувати соціально-економічну ефективність функціонування ЖКГ загалом. Крім того, впровадження такої схеми управління, яка має реалізовуватися лише на конкурсній основі, дає змогу створити конкурентне середовище на ринку житлово-комунальних послуг.

Вплив держави на функціонування ЖКГ, у свою чергу, реалізується через механізми управління. Ефективна система управління розвитком та модернізацією ЖКГ дає змогу створити стимули для модернізації підприємств, залучити у сферу ЖКГ значний обсяг інвестицій, зменшити соціальне напруження в суспільстві

тощо. Будь-яка реформа ЖКГ має, зрештою, вирішити, як мінімум, три основних завдання: надати населенню якісні послуги за прийнятні гроші, забезпечити підприємствам галузі рентабельність і змогу оновлювати основні засоби, скоротити для держави бюджетні витрати.

Сучасну соціально-економічну господарську систему, яка формує середовище життєзабезпечення людини, можна охарактеризувати як систему інноваційного відтворення. Інноваційний розвиток – це основний процес інноваційної діяльності підприємств житлово-комунальної сфери, що є сукупністю двох основних взаємозумовлених процесів: з одного боку, інноваційний процес, розглянутий як процес створення, поширення, споживання господарюючими суб'єктами науково-технічних, виробничих, організаційних, управлінських та інших нововведень, формує основу модернізації соціально-економічних процесів загалом, з іншого боку – інноваційні процеси, які формуються і нерозривно пов'язані з новими підходами в організації управління на всіх рівнях господарювання.

Ефективність економічних перетворень у сфері житлово-комунальних послуг значною мірою визначається стратегічною спрямованістю системи управління, що дає змогу підприємствам адаптуватися до мінливих умов у процесі їх функціонування і розвитку. Тому під час формування та впровадження системи інноваційного управління на перший план висувуються завдання теоретичного та методологічного обґрунтування стратегічних підходів удосконалювання системи управління господарюючого суб'єкта, а також практична задача створення механізмів інноваційних перетворень у системі управління сферою житлово-комунальних послуг.

Швидкі та незворотні зміни у структурі виробничих відносин у житлово-комунальній сфері дещо випереджають узгодженість взаємодії основних компонентів управлінських схем, організаційних структур із виробничо-технологічними процесами на підприємствах житлово-комунальної сфери. На цьому тлі виникають протиріччя, які є об'єктивною передумовою для розроблення механізмів трансформації системи управління суб'єктів господарювання на основі управлінських інновацій на підприємствах ЖКП. При цьому управлінські інновації розглядаються в контексті аналізу й оцінки динаміки структурного співвідношення технологій, продукції та підприємства як суб'єкта господарювання загалом та функціонально визначають-

ся характером і особливостями середовища, в якому відбувається діяльність та розвиток житлово-комунальної сфери. Змістом інноваційних процесів, що відбуваються в структурі системи управління сферою житлово-комунальних послуг, є зміна взаємодій та взаємозв'язків компонентів системи управління, динаміка яких реалізується послідовно у часі та в умовах постійно мінливого середовища. Інноваційні процеси, їх цілі, завдання, функції, а також чинники та умови їх реалізації в умовах невизначеності спри-

ють формуванню інноваційної системи управління сферою житлово-комунальних послуг.

Необхідність розвитку інноваційного потенціалу зумовлена тим, що в умовах реформування ЖКГ відбувається зрушення в доміюючих факторах конкуренції підприємств галузі, від цінового фактора – до якості послуг, якості технологій і, зрештою, якості діяльності підприємств житлово-комунальної сфери. Таким чином, інноваційна зміна системи управління сферою житлово-комунальних послуг має проходити

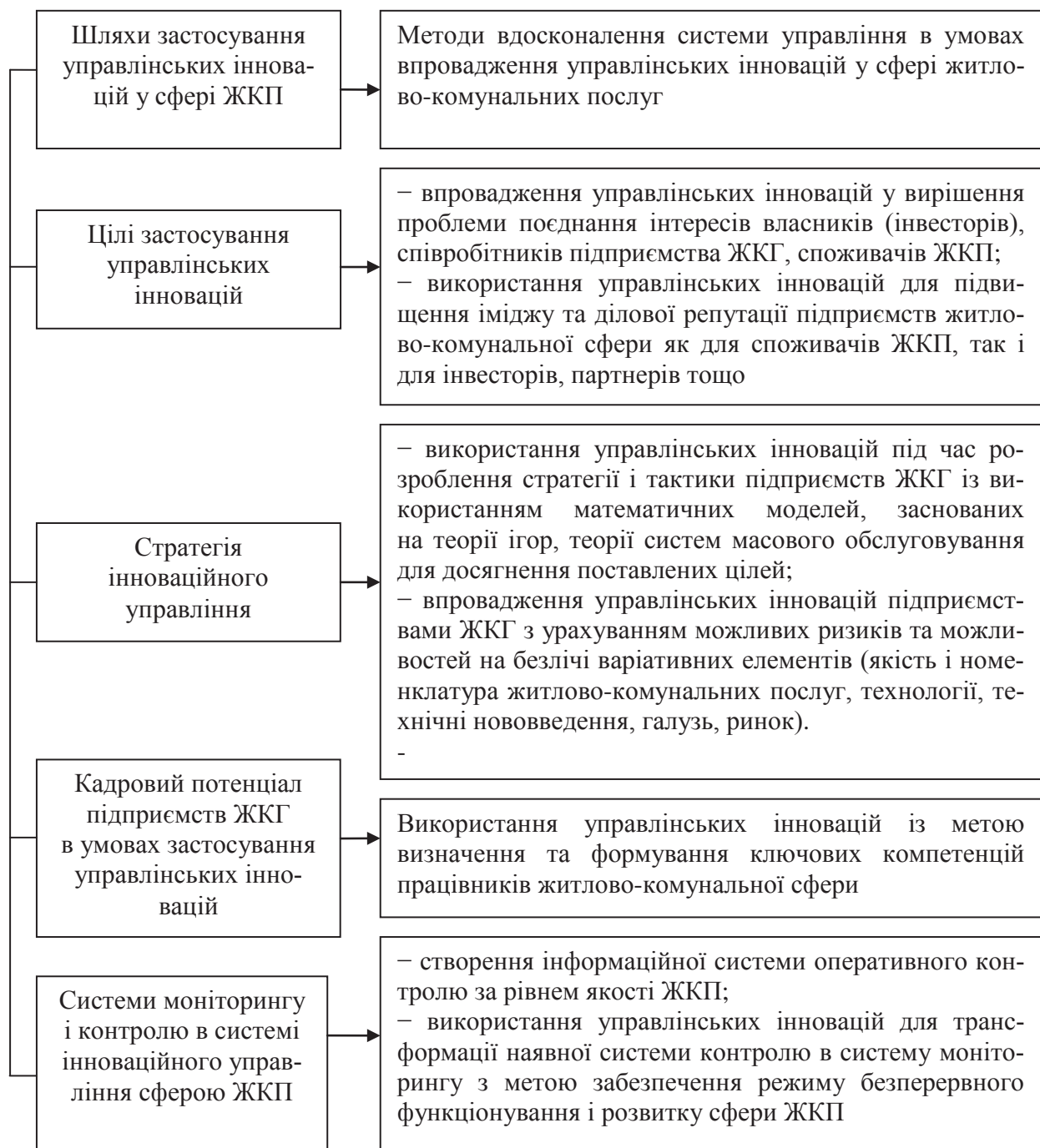


Рис. 1. Концептуальні напрями застосування інноваційного управління у галузі надання ЖКП

на основі формування нових організаційних структур і глибоких змін у змісті та методах управління.

Обґрунтування вибору інноваційних управлінських рішень та організаційних заходів під час реалізації інноваційної стратегії функціонування і розвитку підприємств ЖКГ має відповідати теоретичному й емпіричному рівням дослідження. Класифікація управлінських інновацій проводиться за основними рівнями системи управління господарюючого суб'єкта. При цьому тип адаптації суб'єкта господарювання до змін зовнішнього середовища визначається характеристиками відповідної інноваційної стратегії управління, яка виступає регулятором суб'єктно-об'єктних взаємодій у виробничо-господарських операціях. Зазвичай управлінські інновації класифікуються за трьома напрямками:

- вдосконалення системи управління та організаційної структури підприємства;
- механізація і автоматизація ручної праці;
- підвищення кваліфікації фахівців.

На нашу думку, є класифікація на основі специфічних підстав функцій управління, які відображають особливості управлінських інновацій, в результаті яких відбувається розвиток системи управління сферою ЖКП, є найбільш повною. Систему управлінських інновацій як метод інноваційного управління у сфері житлово-комунальних послуг схематично ми зобразили на рис. 1.

У процесі адаптації сфери житлово-комунальних послуг до мінливих умов на основі управлінських інновацій формується стратегія інноваційного управління сферою ЖКП як певний тип організаційних структур, для яких характерні динамічна рівновага між процесами, що відбуваються у середовищі та системі. Ці процеси відображують здатність системи управління своєчасно перебудовуватися, гнучко й адекватно реагувати на динаміку зміни умов діяльності за допомогою інноваційних управлінських впливів.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що управління сферою житлово-комунальних послуг у загальному вигляді являє собою певний тип взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління. При цьому завданням суб'єкта управління є передача управлінських рішень та отримання зворотного зв'язку. Завдання об'єкта управління, у свою чергу, полягає

у прийманні цих рішень і подальше функціонування відповідно до їх змісту. Управлінськими рішеннями регламентуються ті аспекти функціонування об'єкта управління – сфери житлово-комунальних послуг, – які входять в область управлінського впливу суб'єкта управління. Крім цього, основою інноваційної стратегії реформування ЖКГ є впровадження ринкових відносин у сфері ЖКГ, що, насамперед, передбачає необхідність удосконалення системи управління відносинами на ринку ЖКП шляхом організації належного контролю за діяльністю підприємств, що надають ЖКП. Для цього функції замовника, постачальника та власника, які нині зосереджені в одній структурі, мають бути розподілені між трьома суб'єктами. Тобто функція власника (балансоутримувача) залишається за місцевими органами влади, функція замовника має належати споживачам ЖКП, а функція постачання ЖКП має передаватися підприємницьким структурам, наприклад, управляючим компаніям. Така схема управління дає реалізувати механізм зворотного зв'язку між споживачами та постачальниками ЖКП, який, у свою чергу, дає змогу впливати на якість ЖКП та підвищувати соціально-економічну ефективність функціонування ЖКГ загалом. Крім того, впровадження такої схеми управління, яка має реалізовуватися лише на конкурсній основі, дає змогу створити конкурентне середовище на ринку житлово-комунальних послуг.

Список використаної літератури:

1. Біла С.О. Роль держави у реформуванні житлово-комунального господарства України / С.О. Біла // Вісник Національної академії державного управління. – 2015. – № 2. – С. 150–158.
2. Бруснікин Н.Ю. Финансовая составляющая реформирования ЖКХ. Модернизация системы управления ЖКХ / Н.Ю. Бруснікин // Жилищное и коммунальное хозяйство. – 2007. – № 7. – С. 43–47.
3. Виханский О.С. Менеджмент : учебник / О.С. Виханский, А.И. Наумов. – 3-е изд. – М. : Экономист, 2003. – 528 с.
4. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М. : Институт управления и экономики, 1996. – 108 с.
5. Долішній М.І. Концептуальні засади регіональної соціально-економічної політики та її компоненти / М.І. Долішній, С.М. Злупко // Регіональна економіка. – 2007. – № 3. – С. 28–36.

6. Попов О.П. Нові підходи до організації комунальних послуг / О.П. Попов // Часопис Українсько-американської програми «Партнерство громад». – 2010. – № 8. – С. 5–8.
 7. Поповкін В.Н. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.Н. Поповкін. – К. : Наукова думка, 2013. – 210 с.
 8. Строкань Т.М. Нові підходи у формуванні тарифної політики в житлово-комунальному господарстві / Т.М. Строкань // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып. 37. – К. : Техніка, 2012. – С. 38 – 42.
 9. Rybachuk V. State regulation of housing construction in Ukraine / Valentin Rybachuk // Ekonomisti : International Scientific-Analytical Journal / Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Paata Gushvili Institute of Ekonomisti, Tbilisi. – 2012. – № 5. – P. 25–30.
-

Куц Я. В. Пути усовершенствования системы управления сферой жилищно-коммунальных услуг

В статье путём анализа определены основные проблемы ЖКХ. Обосновано, что управление сферой жилищно-коммунальных услуг как и управление в целом имеет ряд обязательных характеристик, без которых невозможно построение системы управления. Доказано, что для реального осуществления управления отраслью жилищно-коммунальных услуг необходимо и достаточно таких двух условий: наличие у субъекта управления потребности и возможности управлять объектом управления и наличие у объекта управления готовности и возможности выполнять управленческие решения.

Ключевые слова: государственное управление, отрасль жилищно-коммунальных услуг, система управления, управленческие решения.

Kuts Ya. V. Directions of improving the management system of housing and communal services

The main problems of housing and communal services are analyzed and defined. It is substantiated that management of the sphere of housing and communal services as well as management in general has a number of mandatory characteristics, without which it is impossible to build a management system. It is proved that for the real implementation of the management of the sector of housing and communal services, the following two conditions are necessary and sufficient: the presence in the subject of the management of the needs and opportunities to manage the object of management and the availability of the facility management readiness and ability to make managerial decisions.

Key words: public administration, housing and utilities sector, management system, management decisions.