

УДК 351

*І. О. Ніколенко,
здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом*

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

*Ihor Nikolenko
Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management*

THEORETICAL APPROACHES TO CONTEMPORARY GOVERNANCE IN THE PROVISION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Зазначено, що в рамках системного підходу управління в сфері ЖКП розглядається як різнорівнева система. З одного боку, вона є одним з елементів системи більш високого рівня - системи управління місцевими послугами, отже, його здійснення підпорядковане цілям і принципам управління місцевими послугами: зокрема, забезпечення прийнятого в окремих місцевих утвореннях певного рівня життя населення. З іншого боку, управління в даній сфері - це самостійна система відносин, яка, в свою чергу, складається з двох великих підсистем: управління житловими послугами та управління комунальними послугами, які здатні не тільки брати участь в забезпеченні відповідного рівня життя населення місцевих утворень, але і приносити відчутну вигоду всім учасникам процесу надання ЖКП. Незважаючи на те, що дані підсистеми розрізняються за характером і способам виробництва, надання, реалізації і споживання послуг, вони взаємопов'язані і взаємообумовлені. На практиці такий взаємозв'язок визначає необхідність спільного управління ЖКП для задоволення потреб кожного з учасників процесу їх надання (як забезпечення комфортних умов проживання, так і отримання певних вигод). При цьому надаються ЖКП описуються як кількісними, так і якісними показниками. Визначено, що в даний час процеси в кожному з цих блоків досліджені в тій чи іншій мірі. Так, в рамках першого блоку дослідження містять обґрунтування необхідності створення якісних ресурсів для населення, таких як житло, вода, тепло, енергія. Наприклад, створення дієздатної системи управління якістю на підприємстві і ресурсозберігаючі технології розглядаються як основний фактор виробництва якісних ресурсів. Деякі дослідники пропонують нові або модифіковані методи виробництва, що дозволяють в найближчому майбутньому підвищити рентабельність, а також якість в сфері ЖКП. При цьому їх застосування вимагає значних фінансових вливань. Однак, на думку експертів, потенціал фінансової складової реформи ЖКП багато в чому вичерпаний, тому ряд перетворень повинен здійснюватися за рахунок підвищення ефективності сфери. Дослідження управління в сфері надання ЖКП зводяться, як правило, до опису технології виконання робіт і певних питань методології управління за окремим видом ЖКП. Більша частина даних досліджень проводиться на базі підприємств і організацій, які поєднують виробництво робіт і товарів, оскільки їм передана в управління не тільки виробнича база підприємства, а й інженерні мережі, по яких транспортується товар.

It is noted that within the systematic approach, the management in the utility sector is considered as a tiered system. On the one hand, it is one of the elements of a higher level system - the system of local services management, therefore, its implementation is subordinated to the goals and principles of local services management: in particular, to ensure a certain standard of living of the population in certain local entities. Governance in this area, on the other hand, is an independent system of relationships, which in turn consists of two major subsystems: housing management and utilities management, which

are able not only to participate in providing an adequate standard of living for local entities, but and to bring tangible benefits to all parties involved in the provision of utility services. Although these subsystems differ in nature and methods of production, provision, implementation and consumption of services, they are interconnected and interdependent. In practice, such a relationship determines the need for joint management of housing and utilities to meet the needs of each participant in the process of providing them (both providing comfortable living conditions and obtaining certain benefits). In this case, the provided utility services are described in both quantitative and qualitative terms.

It is determined that at present the processes in each of these blocks are investigated to varying degrees. Thus, within the first block of research, they justify the need to create quality resources for the population, such as housing, water, heat, energy. For example, creating a viable enterprise quality management system and resource-saving technologies are seen as a major factor in the production of quality resources. Some researchers propose new or modified production methods that can increase the profitability and quality of the utility sector in the near future. At the same time, their application requires significant financial investments. However, according to experts, the potential of the financial component of housing reform is largely exhausted, so a number of transformations should be made by improving the efficiency of the sector. Management studies in the field of provision of utility services are, as a rule, reduced to a description of the technology of work execution and certain issues of the methodology of management for a particular type of utility service. Most of these studies are conducted on the basis of enterprises and organizations that combine the production of works and goods, because they are not only the production base of the enterprise, but also the engineering networks through which the goods are transported.

Ключові слова: *державне регулювання, житлово-комунальні послуги, житлові та комунальні послуги, принципи управління, житловий фонд, ресурсозбереження.*

Keywords: *state regulation, housing and communal services, housing and communal services, management principles, housing stock, resource conservation.*

Вступ.

Сучасне управління в сфері ЖКП будувалося не одне десятиліття. Незважаючи на значне число досліджень з питань управління в сфері ЖКП, до сих пір немає усталеного визначення даного терміну. Це тягне за собою проблеми, пов'язані з різним тлумаченням цілей суб'єктів, принципів, функцій і методів управління. Пошук визначення можна здійснювати в різних напрямках. Так, наприклад, якщо використовувати підхід, що склався в теорії управління. З точки зору системного підходу управління визначається як процес цілеспрямованого впливу на систему, що забезпечує підвищення її організованості, досягнення того чи іншого корисного ефекту. Крім цього, відомі й інші підходи у визначенні терміна «управління». Управління може розумітися як вид діяльності, процес, люди, що керують організацією, орган або апарат управління, мистецтво виконання роботи і наука [1].

У 90-ті роки стала формуватися нова система управління не тільки державною, а й сферою ЖКП. У зв'язку з цим з'явилася нова концепція даної сфери, управління якою розглядалося вже з позиції програмно-цільового і системного підходів. В рамках програмно - цільового підходу органами влади (національного, регіонального та місцевого рівнів) розробляються програми, спрямовані на вирішення питань поточного функціонування (програми підготовки до опалювального сезону, знесення аварійного житла), реформування (підпрограма «Модернізація і реформування житлово-комунального господарства», «Капітальний ремонт») і розвитку сфери (програми по залученню інвестицій в житлово-комунальну сферу, навчання працівників сфери) і ін. Необхідність досягнення численних і різноманітних цілей, поставлених в рамках програмно-цільового підходу, на практиці стикається з низкою недоліків організаційного характеру, як всередині самої сфери, так і в навколишньому середовищі (слабка проробка механізмів реалізації програмних заходів, включаючи нормативно-правове забезпечення, відсутність в належному обсязі інститутів відповідальності за реалізацію заходів, а також слабка узгодженість обсягів фінансування та ін.). Це не дозволяє планомірно розвивати цю сферу в обраному напрямку, і, як наслідок, призводить до уповільнення процесу реформування. Повноваження щодо реалізації поставлених завдань в проєкті були передані Фонду сприяння реформуванню ЖКГ та в регіони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню проблем державного регулювання діяльності ЖКГ у сучасних умовах присвячені роботи О. Амосова, А. Бережної, І. Галиці, С. Дезик, О. Завади, О. Зелінської, Т. Качала, В. Кучеренка, В. Полюянова, Г. Солодухіна, М. Фігурка, Г. Філюк, Л. Чернишова, О. Шевської, Т. Юр'єва, Г. Онищук та ін. Проте недостатньо розкритим в економічній літературі залишається питання методичного забезпечення державного регулювання сфери житлово-комунального обслуговування населення України. Це обумовило вибір теми статті та теоретичну значущість роботи.

Постановка задачі.

Метою статті є подальший розвиток теоретичні підходи до сучасного управління в сфері надання житлово-комунальних послуг

Результат.

В рамках системного підходу управління в сфері ЖКП розглядається як різномірнева система. З одного боку, вона є одним з елементів системи більш високого рівня - системи управління місцевими послугами, отже, його здійснення підпорядковане цілям і принципам управління місцевими послугами [2]: зокрема, забезпечення прийнятого в окремих місцевих утвореннях певного рівня життя населення. З іншого боку, управління в даній сфері - це самостійна система відносин, яка, в свою чергу, складається з двох великих підсистем: управління житловими послугами та управління комунальними послугами, які здатні не тільки брати участь в забезпеченні відповідного рівня життя населення місцевих утворень, але і приносити відчутну вигоду всім учасникам процесу надання ЖКП. Незважаючи на те, що дані підсистеми розрізняються за характером і способам виробництва, надання, реалізації і споживання послуг, вони взаємопов'язані і взаємообумовлені. На практиці такий взаємозв'язок визначає необхідність спільного управління ЖКП для задоволення потреб кожного з учасників процесу їх надання (як забезпечення комфортних умов проживання, так і отримання певних вигод). При цьому надаються ЖКП описуються як кількісними, так і якісними показниками. Однак в нормативно-правових актах відповідних рівнів влади відсутні повні, розгорнуті вказівки по використовуваних методів оцінки і механізмам досягнення значень даних показників. В результаті даний аспект управління в сфері ЖКП став недосяжним через неточності його регламентації.

На певному етапі реформування сфери ЖКП став формуватися функціональний підхід до управління. В рамках цього підходу ЖКП розглядають як цілісний самостійний вид діяльності від виробника до споживача: теплопостачання, водопостачання, капітальний ремонт і т. д. Вивчаються окремі елементи кожного з цих видів діяльності, такі як: стандарти якості [3], професіоналізм кадрів, що забезпечують їх надання, ресурсозбереження та інші. Такі елементи представляються як основні складові якості ЖКП та ефективності реформи цієї сфери. Залежно від того, який елемент послуги вибирається в якості ключового фактора, що забезпечує результативність реформи, органами влади розробляється і робиться комплекс методів, які повинні стимулювати перехід сфери ЖКП на новий більш ефективний етап розвитку. До таких методів сьогодні відносять: розвиток конкурентних відносин та інституту управителів житловим фондом, впровадження ресурсозбереження та інноваційних розробок при наданні ЖКП, формування державного фонду підтримки реформування ЖКП та інші. Всі методи в сукупності дозволяють сформувати інституційні основи ефективного управління в цікавій сфері, але не запускають ефективне функціонування досліджуваної сфери (в бажаному варіанті безбитковості і мінімальному обсязі бюджетної допомоги).

В даний час процеси в кожному з цих блоків досліджені в тій чи іншій мірі. Так, в рамках першого блоку дослідження містять обґрунтування необхідності створення якісних ресурсів для населення, таких як житло, вода, тепло, енергія. Наприклад, створення дієздатної системи управління якістю на підприємстві і ресурсозберігаючі технології розглядаються як основний фактор виробництва якісних ресурсів. Деякі дослідники пропонують нові або модифіковані методи виробництва [4, с.89], що дозволяють в найближчому майбутньому підвищити рентабельність, а також якість в сфері ЖКП. При цьому їх застосування вимагає значних фінансових впливань. Однак, на думку експертів, потенціал фінансової складової реформи ЖКП багато в чому вичерпаний, тому ряд перетворень повинен здійснюватися за рахунок підвищення ефективності сфери.

Дослідження управління в сфері надання ЖКП зводяться, як правило, до опису технології виконання робіт і певних питань методології управління за окремим видом ЖКП [5]. Більша частина даних досліджень проводиться на базі підприємств і організацій, які поєднують виробництво робіт і товарів, оскільки їм передана в управління не тільки виробнича база підприємства, а й інженерні мережі, по яких транспортується товар. Менш дослідженим є здійснення взаємодій між учасниками процесу надання ЖКП в разі, коли між виробником і споживачем існує не один посередник. У деяких місцевих утвореннях в якості посередника можуть виступати підприємства, розташовані за межами місцевих утворень, в якому сформована потреба в даних роботах. Однак критерії при прийнятті управлінських рішень в подібних ситуаціях використовуються одні й ті ж. Наслідком є необґрунтованість прийнятих рішень.

В рамках цього ж напрямку досліджується діяльність і керуючих компаній. Ряд досліджень присвячений порівнянню переваг і недоліків різного типу керуючих компаній, інша частина присвячена практичним питанням реалізації функцій керуючих компаній. Незважаючи на існування різних форм керуючих компаній і формування конкурентних відносин в галузі управління житловим фондом, останнім часом фахівцями приділяється особлива увага якості здійснення управлінських функцій в цій сфері, іншими словами професіоналізму управління житловим фондом [6]. Незважаючи на існування розробок за вибором критерію ефективного або професійного управління житловим фондом на даному ринку з певною періодичністю виникають конфліктні ситуації, викликані недотриманням керуючими компаніями умов договору управління та встановлених принципів в законодавстві.

Дослідження споживання ЖКП концентрується на вдосконаленні таких функцій управління, як аналіз і контроль якості споживаних ЖКП; вдосконалення системи оплати ЖКП; побудова системи відносин з власниками; стягнення заборгованості за надані ЖКП [7]. У даних дослідженнях механізм зворотного зв'язку між споживачем і виробником (постачальником) послуг часто розглядається через взаємодію споживача з органами влади (на предмет вирішення проблем споживача), в обхід вже діючих не один рік інститутів управління, створених самими власниками та регламентованих в нормативно-правових документах (прикладом, може бути збори власників житла, старші будинків і т. д.). Ця обставина свідчить про збереження пасивності населення і низький рівень відповідальності населення як власника житлового фонду.

Висновки.

Недоліком сучасних критеріїв управління в досліджуваній сфері є те, що вони в більшій мірі характеризують управління господарством, ніж управління послугами. Це пов'язано з тим, що найбільш поширеним підходом до управління в сфері ЖКП є підхід, сформований в радянський період. Так, вся система відносин в цей період характеризувалася тим, що підприємство було центральним елементом всієї економіки. У зв'язку з цим дослідники виділяють ряд специфічних рис управління в сфері ЖКП. По-перше, містоутворюючі підприємства, що складають основу економіки здебільшого місцевих утворень радянського періоду, брали участь у створенні інженерної інфраструктури міста. По-друге, велика частина об'єктів інфраструктури перебувала на балансі підприємств, а не на балансі органів місцевого самоврядування. При цьому співвідношення між кількістю підприємств, що знаходяться на балансі житлово-комунального господарства місцевих Рад, і інших відомств склалося в різних місцевих утвореннях неоднаково. Особливо це спостерігалось в містах, які отримали промисловий розвиток за період індустріалізації. По-третє, форма власності на об'єкти ЖКП дозволяла органам влади не тільки непрямыми, але і прямими методами здійснювати управління підприємствами і організаціями даної сфери. Все це в сукупності стало підставою для оцінки якості і управління через систему показників ефективності роботи самих підприємств.

Література.

1. Проблеми житлового будівництва в Україні та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://infolibrary.com/content/9103_Problemi_jitlovogo_bydivnictva_v_Ukraini_ta_shlyahi_ih_virishennya.html
2. Дослідження проблем розвитку державного регулювання будівельних підприємств в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://vestnik econom.mgu.od.ua/journal/2015/12*2015/29.pdf
3. Козак Ю.Г. Міжнародна економіка: в питаннях та відповідях. Центр учбової літератури, 2017. — 228 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1907090751065/ekonomika/peredmo_va_mizhnarodna_ekonomika_pitannya_h_vidpovidiyah
4. Народне господарство України у 1991 році [Текст]: Статистичний щорічник / Відп. за вип. В.В. Самченко. — К.: Техніка, 1992. — 468 с.
5. Понуровський О.І. Підвищення інвестиційної привабливості будівельної галузі України шляхом визначення оптимальних джерел фінансування // Глобальні та національні проблеми економіки. — 2015. — № 7. — С. 457—461 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://globalnational.in.ua/archive/72015/99.pdf>
6. Сутність регулювання та методи державного регулювання інвестиційно-будівельної діяльності [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://stud.com.ua/19015/ekonomika/regulyuvannya_investitsiyno_budivelnoyi_diyalnosti
7. Державне регулювання економіки та економічна політика [Текст]: навч. посіб. / Г.С. Третяк, К.М. Бліщук. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 128 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1354091138727/ekonomika/derzhavne_regulyuvannya_investitsiynoyi_diyalnosti

References.

1. Mykhasiuk, I. Mel'nyk, A. Krupka, M. and Zaloha, Z. (2006), "Problems of housing construction in Ukraine and ways to solve them", available at: http://infolibrary.com/content/9103_Problemi_jitlovogo_bydivnictva_v_Ukraini_ta_shlyahi_ih_virishennya.html (Accessed 25 Dec 2017).
2. Selez'n'ova, O.O. (2015), "Research of problems of development of state regulation of construction enterprises in Ukraine", available at: <http://vestnikeconom.mgu.od.ua/journal/2015/122015/29.pdf> (Accessed 25 Dec 2017).
3. Kozak, Yu.H. (2017), *Mizhnarodna ekonomika: v pytanniakh ta vidpovidiakh* [International Economics: Questions and Answers], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
4. Samchenko, V.V. (1992), *Narodne hospodarstvo Ukrainy u 1991 rotsi* [The national economy of Ukraine in 1991], Tekhnika, Kyiv, Ukraine.
5. Ponurovskiy, O.I. (2015), "Increasing the investment attractiveness of the construction industry in Ukraine by identifying the best sources of financing", *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky*, vol. 7, pp. 457—461.
6. Stepanov, I.S. (2009), "The essence of regulation and methods of state regulation of investment and construction activities", available at: http://stud.com.ua/19015/ekonomika/regulyuvannya_investitsiyno_budivelnoyi_diyalnosti (Accessed 25 Dec 2017).
7. Tretiak, H.S. and Blischuk, K.M. (2011), *Derzhavne rehuliuвання ekonomiky ta ekonomichna polityka* [State regulation of the economy and economic policy], LRIDU NADU, L'viv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.07.2018 р.