

УДК 351/354:002.6

І.Б. ЖИЛЯЄВ, доктор економічних наук

## ПРОБЛЕМА ЛОКАЛІЗАЦІЇ ОБ’ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (на прикладі житлово-комунального господарства)

*Анотація.* Про підвищення ефективності інформаційно-правового забезпечення державного управління шляхом уточнення об’єкта управління.

Трансформація соціально-економічної системи України передбачає зміну багатьох суспільних відносин, переорієнтацію деяких з них на дію в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки. Принципово змінилася сама структура національної соціально-економічної системи, що потребує формування нової системи державного управління і розбудови адекватних механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення, які повинні забезпечувати нові функції та завдання управління.

Метою цієї статті є зіставлення правових і наукових підходів до локалізації<sup>1</sup> об’єкта державного управління, що сприятиме вдосконаленню теорії та практики законотворчості.

Розглянемо особливості інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління житлово-комунальним господарством (ЖКГ) на наступному прикладі. В Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 17.11.2006 р. відмічено “системний характер загроз національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах, що пов’язано з погіршенням ситуації у сфері житлово-комунального господарства”<sup>2</sup>, а стан ЖКГ визнано “критичним, таким, що становить небезпеку для життєдіяльності громадян та суспільства, а також сталого функціонування господарського комплексу України” [1]. Чому така різка реакція? Питання реформування ЖКГ постійно знаходиться в зоні уваги державної влади. Достатньо згадати Указ Президента України від 19.10.1999 р. “Про прискорення реформування житлово-комунального господарства” та Постанову Уряду від 14.02.2002 р. № 139, якою було схвалено Програму реформування і розвитку ЖКГ на період до 2010 року, затвердження у 2004 р. Загальнодержавної програми реформування і розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки тощо. Що ж загострило ситуацію, коли стан ЖКГ був визначений як критичний для національної безпеки? На наш погляд, одним з факторів були “прогалини” в інформаційно-аналітичному забезпеченні – до цього часу не вдалось створити ефективну систему моніторингу загроз та ризиків національній безпеці, зокрема щодо ЖКГ. Існує певна “інформаційна асиметрія” між постачальником (продавцем) та споживачем послуг ЖКГ щодо того, послуги якої якості повинні оплачуватися. Відзначимо, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування не мають повної картини відносно самого об’єкта управління. Уряд у системі комплексної оцінки соціально-економічного розвитку застосовує 57 показників, один з яких “Рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг, %” (сфера споживчого ринку) [2]. Попередній порядок застосовував на 51 показник, з них з ЖКГ два: 1) рівень відшкодування планових збитків підприємств від наданих послуг,

© І.Б. Жилияєв, 2008

1. Локалізація [франц. Localization] – обмежувати що-небудь певним місцем, не допускати поширення чого-небудь за певні межі [8, с. 601].

2. Змістовний аналіз цієї теми наведено у: Запатріна І.В. Реформування житлово-комунального господарства в контексті забезпечення національної безпеки // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1. – С. 82-90.

ціни (тарифи) на які затверджені органами місцевого самоврядування, %: i) водопровідно-каналізаційне господарство; ii) комунальна теплоенергетика; iii) житлове господарство; 2) темп зміни заборгованості населення з оплати житлово-комунальних послуг, %; а також, оцінюючи регіони за двома показниками: 1) темп зміни кількості сімей, що отримують субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг; 2) рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг [3].

*Житлово-комунальне господарство: галузь, сфера, комплекс, ринок або система?* Потрібно уточнити об’єкт аналізу. В Рішенні РНБОУ об’єктом визначено “сферу ЖКГ”, в Загальнодержавній програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки – одночасно мова ведеться про підприємства галузі ЖКГ та сферу ЖКГ, “сферу виробництва і надання житлово-комунальних послуг” та “ринок житлово-комунальних послуг”. В Законі України “Про житлово-комунальні послуги” визначено, що законодавство України у сфері житлово-комунальних послуг регулює відносини у цій сфері, “що виникають між виробниками, виконавцями, споживачами у процесі створення, надання та споживання житлово-комунальних послуг” [4]. У Експертній доповіді, виконаній у межах підготовки щорічного Послання Президента України 2008 року, [5] одночасно позиціонується ЖКГ як: *сегмент* економіки, в якому не завершені ринкові реформи і недосконалі ринкові механізми (с. 63); одна з *життєзабезпечуючих галузей національної економіки* (с. 116); *галузь*, за становище в якій несуть відповідальність місцеві органи влади (с. 119); *сфера життєзабезпечення*, проблеми в якій неможливо подолати без реформи місцевого самоврядування (с. 50) і сфера, яку треба послідовно демонополізувати, створюючи конкурентне середовище і *ринок* послуг (с.118) та *сектор*, підприємства та організації якого потрібно реструктуризувати (с. 118) та в якому потрібно мінімізувати його втрати шляхом забезпечення безперебійної роботи системи житлових субсидій (с. 119). Слід зазначити, що це – достатньо яскраві приклади певної невизначеності базових понять об’єкта державного управління.

Найпростіше визначення ЖКГ зводиться до одномірного – це все, що надає житлово-комунальні послуги. Тоді, що складає правовий та економічний зміст цієї послуги? Хто її здійснює? Яке взаємовідношення між легальним та її тіншовим сегментами ЖКГ? Слід зазначити, що наявність такої невизначеності призводить до того, що сфера ЖКГ-діяльності розмивається. Найчастіше ЖКГ розглядається як певний економічний (чи правовий) інститут. Ніхто з дослідників та практиків не має жодного сумніву, що ЖКГ орієнтоване на забезпечення інтересів життєдіяльності людини та має яскраво виражений соціальний характер. Якщо розглядати ЖКГ як соціальний інститут, то виникає щонайменше дві групи суб’єктів – виробник послуги та споживач, між якими відбувається обмін взаємними зобов’язаннями (reciprocity) за К. Поланьї. Тобто ЖКГ – економічний та соціальний конструкт, який характеризує взаємодію споживача (фізичних та юридичних осіб), постачальника (підприємств ЖКГ-бізнесу) та державної влади.

Питання – скільки ЖКГ є в країні? – тісно пов’язане з наступним питанням: а скільки ЖКГ потрібно? Що повинна регулювати державна влада – розширення, скорочення, модернізацію, або все разом, але у яких пропорціях? Від чого залежать розміри та структура ЖКГ? На жаль, маємо мало описів реальності соціально-економічних процесів, що відбуваються.

Фактично потрібно дослідити діяльність суб’єктів ЖКГ для розуміння змісту та складових інституту ЖКГ-відносин, що дозволить побудувати відповідну теорію цього інституту, допоможе вирішити завдання – прийняти необхідні політичні рішення щодо створення адекватного правового забезпечення інституту цих складних соціально-економічних відносин.

Локалізацію ЖКГ як об’єкта державного управління можна вести за наступними ознаками: суб’єкти та структура – законодавче та інформаційне визначення; описання (образ ЖКГ) в рішеннях органів державної влади; функції, зокрема: галузь, сфера, вид економічної діяльності тощо.

**Галузь (Industry)?** Господарським кодексом України визначено, що “сукупність усіх виробничих одиниць, які здійснюють переважно однакові або подібні види виробничої діяльності, складає *галузь*” [6]. Статтею 261 цього Кодексу галузі діляться на дві сфери: галузі матеріального виробництва та галузі нематеріального виробництва (невиробничої сфери). *Галузь народного господарства*, за Економічною енциклопедією – сукупність підприємств, установ і організацій, які виробляють однорідну продукцію або послуги і різняться характером виконуваних функцій [7]. За економічною ідеологією радянських часів у класифікаторі “Галузі народного господарства України” (ЗКГНГ), серед 15 галузей виробничої та 9 – невиробничої сфери діяльності було виділено галузь<sup>3</sup> “Житлово-комунальне господарство” (код 90000).

**Сфера?** Важливою ознакою застосування поняття “сфера”<sup>4</sup> є окреслення меж (кордонів) поширення зазначеного виду економічної діяльності. Відповідно до Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства, житлової політики та міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус) та визначено його основне завдання: участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері ЖКГ, житлової політики та міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус), благоустрою населених пунктів, галузі поховання [9].

**Сукупність (комплекс) видів економічної діяльності?** Введення в дію в 1996 р. ДК 009:96. Класифікатор видів економічної діяльності (КВЕД) припинило чинність ЗКГНГ. З 01.04.2006 р. набув чинності оновлений “ДК 009:2005. Класифікатор видів економічної діяльності”<sup>5</sup>, у складі якого підприємства і організації колишньої галузі ЖКГ відокремлено в різні види економічної діяльності (див. Таблицю).

Якщо в Загальному класифікаторі “Галузі народного господарства України”, ЖКГ чітко визначалась як галузь та окреслювалась її сфера, то в КВЕД не виділено ЖКГ як відокремлений вид економічної діяльності, його складові розташовано в різних секціях класифікатора, їх складно виділити з цих секцій та об’єднати у єдину сукупність.

Важливим принципом національної політики є забезпечення нерозривного зв’язку між визначенням/виконанням державних функцій та їх правовим забезпеченням. Не можна поза уваги залишити питання юридичної класифікації сфери ЖКГ. З метою уніфікації баз даних правової інформації, забезпечення автоматизації правової інформації

3. Об’єктом класифікації в Класифікаторі була *галузь народного господарства*, що визначалась як сукупність виробничих одиниць, які виконують один або декілька подібних видів виробничої діяльності.

4. Словник іншомовних слів визначає сферу – (грец. sphaira – куля) як межі поширення будь-чого [8, с. 871].

5. Об’єктами класифікації в КВЕД є види економічної діяльності статистичних одиниць (юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців тощо). За основний вид економічної діяльності визначається вид діяльності статистичної одиниці, на який припадає найбільший внесок у валову додану вартість (або визначений інший критерій). При цьому, вибір показника для визначення основного виду діяльності, як правило, не впливає на результат. Якщо понад 50 % валової доданої вартості виробляється за даним видом діяльності, то ця одиниця класифікується за цим видом.

Наказом Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. № 43/5 був затверджений Класифікатор<sup>6</sup> галузей законодавства України, в якому виділена окрема галузь права 190.000.000. “Житлове законодавство. Житлово-комунальне господарство” з 30 підгалузями, з яких лише 9 можна віднести до сфери комунальних послуг. Чи потрібна така деталізація зазначеної галузі права? Чи можна вважати цю галузь права цілісною, такою, що забезпечує ефективність державного управління ЖКГ?

Таблиця. Розподіл статистичних одиниць ЖКГ за різними класифікаторами

ЗКГНГ	КВЕД
Експлуатація житлового фонду (90110);	Секція К “Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям”, розділ 70 “Операції з нерухомим майном”;
Експлуатація гуртожитків навчальних закладів (90120);	Секція Н “Діяльність готелів та ресторанів», розділ 55 “Діяльність готелів та ресторанів”;
Господарче управління житловим господарством (90190);	Секція К “Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям”, розділ 70 “Операції з нерухомим майном”;
Зовнішній благоустрій (90211);	Секція О “Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту”, розділ 90 “Санітарні послуги, прибирання сміття та знищення відходів”; розділ 93 “Надання індивідуальних послуг”;
Зовнішнє освітлення (90212);	Секція Е “Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води”, розділ 40.1 “Виробництво та розподілення електроенергії”;
Комунальне та побутове водопостачання (90213);	Секція Е “Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води”, розділ 41 “Збирання, очищення та розподілення води”;
Газопостачання (90214);	Секція Е “Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води”, розділ 40.2 “Виробництво та розподілення газу”;
Теплопостачання (90215);	Секція Е “Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води”, розділ 40.3 “Постачання пари та гарячої води”;
Готельне господарство (90220);	Секція Н “Діяльність готелів та ресторанів», розділ 55 “Діяльність готелів та ресторанів”;
Експлуатація службових будинків (90230);	Секція К “Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям”, розділи 70-74;
Пожежна охорона (90240);	Секція А “Сільське господарство, мисливство, лісове господарство”, розділи 01 – 02; Секція D “Переробна промисловість”, розділи 15 – 37; Секція I “Діяльність транспорту та зв'язку”, розділи 60-64; Секція L “Державне управління”, розділ 75;
Господарське управління комунальним господарством (90290)	Секція К “Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям”, розділи 70-74.

6. Предметний класифікатор нормативно-правових актів є ієрархічною системою юридичних понять, які визначають самостійні галузі законодавства, що регулюють різні сфери діяльності та відображають весь масив нормативних правових актів.

Фактично є певний “розрив” між інформаційно-статистичною та правовою системами представлення об’єкта державного управління. Об’єкт аналізу – ЖКГ ані в законодавчій базі, ані у статистиці чітко не визначено, методологічні зміни в національній статистиці “розірвали” динамічний ряд показників щодо ЖКГ та ускладнили проведення його системного аналізу.

За іншого підходу можна спробувати окреслити сферу ЖКГ через застосування сукупності дефініцій, пов’язаних з наданням послуг: “послуги” – “житлові послуги” – “комунальні послуги” – “житлово-комунальні послуги” – “комунальні платежі” – “комунальні ресурси”. Базовим у цьому сенсі є визнання послуги. У Законі України “Про житлово-комунальні послуги” надано два відокремлених визначення: 1) *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) *комунальні послуги* – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезенні побутових відходів у порядку, встановленому законодавством [4]. Останнє визначення не дає чіткої відповіді, що ж є змістом комунальної послуги. Фактично визнається, що комунальні послуги – це послуги посередника, що спрямовані на реалізацію енергії, газу, палива і води, що мають речову основу – тобто відповідних комунальних ресурсів, які можна трактувати як товари. Разом з тим, споживач цих послуг сплачує разом і товари, і послуги з їх доставки. Через це практикою є визнання ціни комунальних послуг сумарно, коли вартість комунальних ресурсів додається до вартості комунальних послуг. Разом з тим, у ЖКГ обліковуються та виставляються рахунки споживачеві в матеріальних одиницях, що обліковуються відповідними приладами обліку або визначаються за умовними нормативами споживання. Зазначене викривлює економічну сутність, призводить до невиправданого завищення комунальних тарифів. Крім того, виникає певна проблема державного управління, пов’язана з нагальною потребою забезпечення економії комунальних ресурсів.

**Висновки.** Формування механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення системи державного управління є ускладненим, що продемонстровано на прикладі розгляду такого не обділеного увагою державної влади питання, як ЖКГ. Незважаючи, що за наявними статистичними даними можна було попередньо визначити кризовий потенціал цієї сфери, відслідковувати ускладнення з виконанням державних рішень, конкретні корективи державної стратегії запізнювалися, приймалися несвоєчасно. Для локалізації кожного об’єкта державного управління потрібно систематизувати джерела права, оновити їх зміст, узгодити з правовими і статистичними класифікаторами, нормами міжнародного права. Необхідно чітко визначити об’єкт державного управління, окреслити його сферу, скоригувати відповідний адміністративно-правовий режим його регулювання. Зазначене дозволить на сучасній методологічній основі переглянути склад функцій державного управління, привести його у відповідність до завдань побудови соціально орієнтованої ринкової економіки.

### Використана література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2006 року “Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування”: Указ Президента України від 16.12.2006 р. № 1093/2006 “ // Урядовий кур’єр. – 2006. – № 242.

2. Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м.м. Києва та Севастополя: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. № 833 // Офіційний вісник України. – 2007 р. – № 46. – Стор. 10. – Ст. 1872.

3. Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2005 р. № 263 // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 14. – Стор. 58. – Ст. 719 (втратила чинність).

4. Про житлово-комунальні послуги: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

5. Експертна доповідь “Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку” [Текст]. – К.: ДП “Інтертехнологія” ТОВ, 2008. – 263 с.

6. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст.144.

7. Кривенко К. Галузь народного господарства [Текст] // Економічна енциклопедія: У 3-х т. – Т. 1. – К.: ВЦ “Академія”, 2000. – С. 255-256.

8. Словник іншомовних слів / Уклад. Л.О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с.

9. Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 717 // Офіційний вісник України. – 2007 р. – № 37. – Стор. 115. – Ст. 1471.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~