

7. Про вдосконалення системи державного регулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків та прибудинкових територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1998 р. № 939.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства: Наказ Держбуду України від 06 березня 2002 р. №47.

9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунків економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги: Наказ Держбуду України від 29 березня 1999 р. №78.

10. Про затвердження Правил розрахунку двоставкового тарифу на теплову енергію та гарячу воду: Наказ Держбуду України від 08 вересня 2000 р. №191.

Получено 21.06.2004

УДК 353/352 (477)

И.В.КОЗЮРА, канд. истор. наук

*Институт проблем государственного управления и местного самоуправления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г.Киев*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

Рассматривается вопрос усовершенствования в Украине системы государственного управления и местного самоуправления посредством надлежащего институционального обеспечения регионального и местного развития. На основании рассмотрения зарубежного опыта, исторической ретроспективы с учетом отечественной специфики решения проблемы взаимоотношений центра, регионов и местного самоуправления, согласования их интересов автором видится целесообразность создания руководящего, контролирующего и координирующего ведомства – центрального органа в системе исполнительной власти, на который предполагается возложить задачу создания условий для успешной реализации государственной политики регионального и местного развития.

Одной из главных актуальных задач реформирования украинского общества, как отмечалось на общественных слушаниях “Государственная стратегия управления местным и региональным развитием” (декабрь 2003 г.), является проведение административно-территориальной, бюджетной реформ на региональном и местном уровнях, усовершенствование системы территориальной организации государственной власти и системы местного самоуправления. Внутренние недостатки существующей системы, в частности, состоят в ориентации на администрирование и перераспределение ресурсов вместо регулирования и координации, отсутствии дифференциации между целями текущего функционирования и целями развития, отсутствии механизма планирования и сопровождения процессов развития на центральном, региональном и местном уровнях управления.

Чтобы изменить ситуацию к лучшему, необходимо реорганизо-

вать систему государственного управления и местного самоуправления так, чтобы в ее основу была положена процедура предварительного выявления и согласования интересов центра, регионов и местного самоуправления. Во взаимоотношениях центральных и местных органов власти также особое значение имеет контроль центральной власти над местным управлением. Государство, декларируя самостоятельность территориальных общин, не может избежать ответственности за территориальную целостность страны, сбалансированное постоянное развитие всех частей своей территории. Контрольные функции в особенности актуализируются в трансформационный период. Необходимость государственного контроля обуславливается, в частности, тем, что много функций местной власти по сути носят общенациональный характер. Поэтому, например, английский исследователь Р.Паннет считает, что "необходимо лишь приветствовать контроль центральной власти над местным самоуправлением в том случае, если он содействует обеспечению эффективности местного управления, стандартизации услуг, которые предоставляются местной властью, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов, оказывает содействие реализации национального политического курса в области финансов, экономики и общего планирования" [1, с. 405].

Вопрос о создании в системе отечественной исполнительной власти, на основании концепции региональной политики, центрального органа, главной задачей которого может быть создание условий для успешной реализации государственной политики регионального и местного развития, в последние годы находится в центре внимания научных работников и управленцев-практиков.

Данная проблема обсуждалась 2 июня 2000 г. на общественных слушаниях "О целесообразности и возможности создания государственного учреждения по вопросам проведения административной реформы и развития местного самоуправления", организованных Фондом содействия местному самоуправлению Украины. В ходе этих слушаний народные депутаты Украины Л.Кравчук и Б.Андресюк внесли предложение образовать постоянно действующий государственный орган (Министерство региональной политики или Государственный комитет), который бы целенаправленно занимался процессом разгосударствления власти, ее децентрализацией, формировал региональные интересы и региональные элиты [2, с.5-11]. Проблеме посвящен ряд публикаций специалистов в области государственного управления, регионального и местного развития: О.Бойко-Бойчука [3], А.Молодцова [4], С.Сахненко [5], А.Сундакова [6] и др.. Вопрос об определении центрального органа исполнительной власти по вопросам регио-

нальной политики и поддержки местного самоуправления нашел свое отображение и в проекте “Государственной стратегии управления местным и региональным развитием (реформирование местных органов исполнительной власти и системы местного самоуправления)” и его обсуждении в ходе общественных слушаний, проведенных на базе Национальной академии государственного управления при Президенте Украины в городах Киеве, Днепропетровске, Донецке, Львове в декабре 2003 г. [7]. По исследуемому вопросу уже высказано немало интересных мыслей и предложений, тем не менее официально “ни одна из высказанных идей пока что не нашла поддержки и соответствующего решения со стороны государства” [4, с. 113]. Поэтому проблема координации и согласования деятельности государственных структур разного уровня, органов местного самоуправления и общественных организаций в указанном аспекте остается, как и раньше, острой и требует более основательного исследования.

В концептуальном плане, по нашему мнению, прежде всего необходимо определиться с наиболее приемлемой для Украины концепцией организации власти. Анализ государственной и общественной парадигм местного самоуправления, распространенных модификаций этих парадигм и других концепций организации власти на местах позволяет трактовать государственное управление и самоуправление как неразрывное диалектическое единство процесса управления общественными делами, сделать вывод, что наиболее актуальной для Украины, как в теоретическом, так и в практическом отношениях, является так называемая общественно-государственная парадигма местного самоуправления, которая не противопоставляет, а объединяет в себе государственное и самоуправляющееся начала, регулирует их взаимоотношения [8]. Такая парадигма обусловлена историческими предпосылками зарождения, становления и развития местного самоуправления в Украине.

Следующим шагом в решении затронутой проблемы может стать отработка эффективных механизмов обеспечения взаимодействия разных ветвей государственной власти и органов местного самоуправления. Целесообразно определиться, на какую модель взаимодействия между органами общегосударственного и местного уровня в решении проблем регионального и территориального развития следует ориентироваться: модель “плановых контрактов” (французский опыт), где правительство непосредственно взаимодействует с каждым отдельным регионом или территорией; модель “общего участия в решении задач” (немецкий опыт), где предусмотрено общее участие правительства и всех регионов в разработке и реализации государственной региональ-

ной политики на принципах баланса интересов и паритетности в принятии решений.

Опыт дореволюционной России, отечественный опыт периода развития независимого Украинского государства в годы национально-освободительной революции 1917-1920 гг. и современный опыт большинства стран мира подтверждают необходимость создания единого центрального государственного органа по вопросам региональной политики и местного самоуправления, дают возможность построить модель опеки и определить функции этого специализированного органа. В центральном управленческом аппарате (преимущественно центральном правительстве или правительстве соответствующего субъекта федерации) создается специальный орган, который в разных странах называется по-разному в зависимости от выполняемых функций: Министерство по делам местного самоуправления в Японии, Министерство муниципальных дел в Норвегии, Министерство координации в Греции, Министерство окружающей среды и условий жизни во Франции, Министерство местного самоуправления в Ирландии, Министерство местного развития в Чехии, Министерство пространственного планирования и жилищного строительства в ФРГ, Министерство внутренних дел в Италии, Новой Зеландии и ряде других стран, Министерство охраны окружающей среды в Великобритании, Комитет по городскому развитию в Португалии, Комитет по банковскому делу, вопросам финансов и городских дел при Конгрессе США. В США контроль со стороны власти штатов над местным управлением осуществляется преимущественно на функциональной основе, то есть разнообразные административные подразделения муниципалитетов контролируются соответствующими правительственными департаментами штатов. В большинстве штатов функционируют также специализированные департаменты, в задачи которых входит контроль за местными финансами, сбор необходимой статистической информации, консультирование муниципальных органов по тем или иным вопросам [9; 10]. В Канаде в роли наиболее значимого руководящего, контролирующего и координирующего ведомства над системой муниципального управления и коммунальной инфраструктуры, как правило, выступает министерство (департамент) по вопросам муниципальных дел, в ведение которого в зависимости от региональных особенностей также входят вопросы жилищно-коммунального хозяйства, национальной, культурной политики и др. К делам местного самоуправления привлекаются другие провинциальные министерства и арбитражные административные учреждения (например, Муниципальный совет Онтарио). В отличие от США, в Канаде практикуется периодическое вмешательство в рамках

действующего законодательства соответствующих специализированных органов государственной власти в муниципальные дела с целью рассмотрения и контроля структурных, финансовых, экономических и социальных вопросов [11; 12].

Аналогичные органы в разные периоды истории существовали в России: 1802-1917 гг. – Министерство внутренних дел; с декабря 1917 г. по март 1918 г. действовал Наркомат по местному самоуправлению; в 1920-1928 гг. местное самоуправление и хозяйство находилось в ведении НКВД и созданного в его составе Главного управления коммунального хозяйства с разветвленной системой коммунальных отделов на местном уровне [13].

В годы национально-освободительной революции в Украине (1917-1920 гг.) государственному управлению региональным развитием и местным самоуправлением также уделялось надлежащее внимание. В декларации Генерального секретариата от 12 октября 1917 г. отмечалось, что “одной из своих главнейших задач Генеральный секретариат ставит содействию развитию деятельности местных самоуправ и расширение их компетенции. Это может стать главным условием установления порядка в Украине” [14, с.12]. В III Универсале Центральной Рады функции опеки органов местного самоуправления полагались на Генеральное Секретарство внутренних дел [15, с.75]. В гетманском государстве Павла Скоропадского (апрель-декабрь 1918 г.) системой местной администрации “заведовало” Министерство внутренних дел [16, с.29].

К сожалению, можно констатировать, что в Украине отсутствует надлежащее институциональное обеспечение местного и регионального развития. Это подтверждает даже перечень центральных органов власти и других государственных органов, которые в разных плоскостях занимаются решением отдельных вопросов местного и регионального развития: Комитет Верховной Рады Украины по вопросам государственного строительства и местного самоуправления, Национальный совет по согласованию деятельности общегосударственных и региональных органов и местного самоуправления, Координационный совет по вопросам государственной службы при Президенте Украины, Главное управление организационной, кадровой работы и взаимодействия с регионами Администрации Президента Украины, Государственная комиссия по проведению административной реформы в Украине, Управление по вопросам административной реформы Администрации Президента Украины, Межведомственная комиссия по вопросам местного самоуправления при Кабинете Министров Украины, Департамент региональной политики Министерства экономики и по вопросам евро-

пейской интеграции, Управление экспертизы и анализа развития территорий Секретариата Кабинета Министров Украины, правительственные комитеты: экономического развития, социального и гуманитарного развития, реформирования аграрного сектора, по вопросам экологии, которые рассматривают все законопроекты до их представления Кабинету Министров Украины. Таким образом, вопрос разработки и эффективного внедрения единой государственной политики регионального и местного развития остается в ведении разных органов власти.

Не решает дела и компромиссное решение, которое принял Президент Украины, утвердив Концепцию региональной политики, которой вменено в обязанность Кабинета Министров определить центральный орган исполнительной власти по вопросам региональной политики и местного развития. Ведь на выполнение Указа Президента Украины Правительство выдало распоряжение “О мероприятиях по реализации Концепции региональной политики” от 13 сентября 2001 г. № 437-р, которым Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции определено “центральный органом исполнительной власти по вопросам региональной политики и местного самоуправления” [17, с.157].

Центральные органы исполнительной власти осуществляют региональную политику в рамках своих функциональных полномочий через соответствующие территориальные органы в регионах, а также структурные подразделения в местных государственных администрациях. Кроме того, обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления относится к компетенции местных государственных администраций.

Время, которое прошло со дня принятия упомянутого решения, показало его недостаточную эффективность. Поэтому неслучайно в постановлении Верховной Рады Украины относительно рекомендаций парламентских слушаний о законодательных аспектах региональной политики и местного самоуправления, которые состоялись 16 апреля 2003 г., содержится пункт о рассмотрении вопроса о создании учреждения по вопросам осуществления региональной политики и сотрудничества с органами местного самоуправления [18]. А в проекте Государственной стратегии управления местным и региональным развитием уже идет речь о “внедрении института Представителя Президента Украины во взаимоотношениях с органами местного самоуправления” [7, с.15].

С одной точки зрения, создание еще одной управленческой структуры (учреждения) – отдельного центрального органа исполни-

тельной власти по вопросам осуществления региональной политики и сотрудничества с органами местного самоуправления – “может привести к дублированию функций, которые относятся к компетенции Минэкономики и других органов исполнительной власти. Решение вопросов реформирования механизма управления развитием регионов и повышение роли местного самоуправления должно решаться не путем создания новых управленческих структур по каждому направлению государственной политики, а через ускорение реализации административной реформы, в том числе и процесса децентрализации полномочий” [19, с. 134].

Учитывая зарубежный опыт и отечественную специфику, считаем целесообразным создать единый специализированный центральный орган исполнительной власти – Государственный комитет по вопросам региональной политики и местного самоуправления, на который возложить задачу реализации государственной региональной политики, Программы государственной поддержки развития местного самоуправления в Украине, поддержки и развития муниципальной инфраструктуры, с одновременной реорганизацией Государственного комитета по вопросам жилищно-коммунального хозяйства как составной части нового ведомства. Создание Государственного комитета по вопросам региональной политики и местного самоуправления станет эффективным шагом к разработке и реализации реальных проектов поддержки регионального и местного развития, иначе узковедомственные интересы способны сивелировать любую прогрессивную и работающую идею.

1. Punnett R.M. British Government and Politics. – 6th ed. – Aldershot: Dartmouth, 1994. – 588 p.

2. Про доцільність та можливість створення державної установи з питань проведення адміністративної реформи та розвитку місцевого самоврядування: Зб. матеріалів громадських слухань, м. Київ, 2 черв. 2000 р. / Упоряд. М.О. Пухтинський; Учасники слухань: В.І. Борденюк, В.М. Князев та ін. – К.: Логос, 2000. – 88 с.

3. Бойко-Бойчук О. Деякі міркування щодо стратегії державної регіональної політики в 2002 році // Економічні реформи сьогодні. – 2001. – № 38. – С. 24-29.

4. Молодцов О. Проблема інституційного забезпечення місцевого та регіонального розвитку і пошук варіантів вирішення // Управління сучасним містом. – 2002. – №1-3 (5). – С. 108-115.

5. Сахненко С. Лобювання інтересів міст: функціональні та інституціональні чинники // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9 (3). – С. 101-112.

6. Сундаков А. Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації / Центр дослідж. адм. реформи УАДУ при Президентіві України. Міжнар. центр персп. дослідж.; Центр дослідж. адм. реформи, УАДУ при Президентіві України. – К., 2001. – 53 с.

7. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування): Проект

// www.municipal.gov.ua/fond/

8. Орзіх М. Самоврядні теорії державного устрою України // Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип.2. – К.: УкрНТІ, 1993. – С. 64.

9. Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.

10. Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн: Навч. посібник. – Харків: Торнадо, 2001. – 352 с.

11. Козюра І.В., Лебединська О.Ю. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Навч. посібник. – Ужгород: Патент, 2003. – 224 с.

12. Козюра І.В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 332 с.

13. Культура городского самоуправления: Уч. пособие / Под ред. С.В.Вобленко. – Николаев: ТЕТРА, 1997. – 368 с.

14. Пархоменко В. Историчні корені місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування. – 1998. – № 1. – С. 8-14.

15. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К.: Знання України, 1993. – 192 с.

16. Копиленко М., Копиленко О. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, перспективи. – К., 1994. – 160 с.

17. Заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики / затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. №437-р // Управління сучасним містом. – 2001. – № 10-12 (4). – С. 155-164.

18. Постанова Верховної Ради України “Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування” № 939-IV від 5 червня 2003 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.

19. Інформація про стан реалізації Постанови Верховної Ради України від 5 червня 2003 року № 939-IV “Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування” // Розвиток місцевого самоврядування в Україні у контексті європейської інтеграції: Комплект матеріалів міжнарод. конф. (22-23 червня 2004 р.) / КМУ, Фонд сприяння місц. самоврядуванню України, Міжнарод. ін-т фінансів, Швед. асоціація місц. влад (SALA). – К., 2004. – С. 112-134.

Получено 21.06.2004

УДК 628.330.322

С.С.ПИЛИГРАММ, канд. техн. наук, В.Д.ГОНЧАРЕНКО, канд. екон. наук
ГКП «Харьковкоммуночиствод»

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ СИСТЕМЫ ВОДООТВЕДЕНИЯ – ПУТЬ К ПОВЫШЕНИЮ ИХ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ

Рассматриваются подходы к реформированию предприятий канализационного хозяйства как возможность решения проблемы инвестирования с рассмотрением инвестиционной деятельности ГКП “Харьковкоммуночиствод”.

В настоящее время подавляющий объем инвестиций, направляемых на реконструкцию объектов системы водоотведения Украины, составляют средства бюджетов всех уровней.