

ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

*О. І. Шевська,
аспірант, Харківський регіональний інститут державного
управління НАДУ при Президентові України*

У статті автором досліджено сучасний стан управління житлово-комунальним господарством, проблеми у житлово-комунальному господарстві, запропоновано заходи нормалізування стану об'єктів водопостачання та якості води, а також заходи щодо зменшення шкідливих викидів в атмосферу.

В статті автором досліджено сучасний стан управління житлово-комунальним господарством, проблеми, в житлово-комунальному господарстві, запропоновано заходи нормалізації стану об'єктів водопостачання та якості води, а також заходи щодо зменшення шкідливих викидів в атмосферу.

ВСТУП

Все очевиднішим стає той факт, що одним з основних напрямів виведення економіки України з кризи є раціональне використання наявних ресурсів. Аналіз закордонного досвіду показує, що основним фактором, який забезпечує ефективність роботи процвітаючих фірм, насамперед, є постійне зниження витрат ресурсів на кожну одиницю продукції або послуг. Нагальна необхідність застосування ресурсозберігаючих технологій у житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) зумовлюється тим, що ця сфера стає однією з фондо-, капітало-, ресурсомістких галузей економіки України. Її частка в загальній вартості основних фондів комунальної власності становить від 50 до 70%, що відповідає 25% вартості основних фондів усієї країни.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити особливості регіонального управління житлово-комунальним господарством.

РЕЗУЛЬТАТИ

Зростання обсягів ресурсів, що надходять у цю сферу, зумовлене багатьма причинами. Одна з них пов'язана зі стійкою тенденцією переміщення центру ваги інвестиційної політики з нового будівництва в сферу ремонту і відновлення існуючого житлового фонду. Це означає, що в недалекому майбутньому на утримання побудованих об'єктів буде витрачатися набагато більше коштів, ніж на нове будівництво. Відзначимо, що ця тенденція характерна не тільки для України, але й для багатьох зарубіжних країн.

З іншого боку, ресурсомісткість ЖКГ у перспективі може істотно зрости, бо основна частина багатопверхових і висотних будинків була введена в експлуатацію давно (кінець 50-х — початок 60-х років — "хрущівки" і 70—80-ті роки — період масової забудови).

Тому в недалекому майбутньому виникне нагальна необхідність одночасного ремонту величезної кількості житлових будівель, будинків і комунальних об'єктів. У зв'язку з цим у житлово-комунальну галузь буде залучатися значна частина ресурсних можливостей країни.

Слід зазначити, що житлово-комунальне господарство не існує автономно. Ресурсомісткість цієї сфери об'єктивно визначається великою кількістю різних факторів, вплив яких на ефективну експлуатацію об'єктів ЖКГ залежить не тільки від зусиль працівників цієї галузі, але й акумулює в собі як позитивні, так і негативні результати роботи інших галузей. Наприклад, невисока якість будівництва або ремонту, менший термін служби трубопроводів, машин, устаткування порівняно з нормативним тощо не можуть не позначитися на збільшенні ресурсомісткості ЖКГ. Тому проблеми ресурсозбереження в ЖКГ не є тільки внутрішньогалузевими. Розробка ресурсозберігаючих технологій у цій галузі не може не викликати підвищення ефективності й у суміжних галузях, що додає розглянутій проблемі особливої значущості й актуальності.

Існуючий стан ЖКГ України є результатом постійного зниження обсягу інвестицій, вкладених у цю сферу.

Так, обсяг капітальних вкладень у будівництво житла й об'єктів соціальної сфери в Україні за 1990—2007 рр. скоротився майже в п'ять разів. За розглянутий період частка капітальних вкладень, що виділяються з державного і місцевого бюджетів, в деяких областях України в цілому зменшилася більше ніж у 2 рази.

Соціально-економічні наслідки цієї тенденції пов'язані з постійним зниженням кількості нових об'єктів, що вводяться в експлуатацію. Тому середній рівень зношування існуючих об'єктів зростає набагато швидше, ніж раніше. Цей стан катастрофічно швидко по-

гіршується через недоремонт, що пов'язано зі значним скороченням коштів, які виділяються на всі види ремонту. Якщо в 1990 р. виділялося 30% від загальної потреби коштів, то у 1991 р. ця величина зросла до 45%. За період 1990—1993 рр. обсяг недоотриманих коштів збільшився до 68%, а в 1996 р. становив 91,5%. На 2006 р. було виділено менше 5% від річного обсягу коштів, необхідних на капітальний і поточний ремонт.

Якщо зазначена тенденція збережеться, то в недалекому майбутньому обсяги капітальних вкладень будуть дорівнювати нулю, а недоремонт становитиме 100%. Вірогідність таких висновків ґрунтується на тому, що, за даними фахівців, фізичне зношування об'єктів інженерної інфраструктури за останні 10 років збільшилося в 1,7 рази і становить нині 50%. З цього можна зробити два висновки. По-перше, хронічний недоремонт призведе до того, що в майбутньому його усунення буде потребувати набагато більшого обсягу матеріальних і трудових ресурсів у вартісному вираженні через інфляційні процеси. По-друге, внаслідок постійного зростання обсягів недоремонту в Україні різко зросте кількість аварій і відмовлень на кожні 100 км інженерної мережі. За 1987—1995 рр. аварійність і відмовлення в комунальній енергетиці зросли з 4 до 11,5%, у водопостачанні і водовідведенні — з 3 до 12%, у житловому господарстві — з 2 до 9%, у теплопостачанні — з 1,5 до 13%. Сукупне зношування устаткування й інженерних систем у даний час досягає за водопровідно-каналізаційним і житловим господарством відповідно 48 і 47%. Результатом цього є понад 4000 відмовлень, аварій і непередбачених ушкоджень. Більше 90% усіх відмовлень і аварій припадає на житлове господарство, системи тепло-, водо-, газо-, електропостачання і водовідведення [2].

Центральне питання як житлово-комунального господарства України в цілому, так і її регіонів — це проблема водопостачання. Важливим є також стан каналізаційних мереж, які перебувають у незадовільному, а в деяких випадках навіть у кризовому екологічному стані і потребують негайного ремонту. У зв'язку зі швидкими темпами урбанізації і дещо сповільненими темпами будівництва очисних споруд чи їх незадовільною експлуатацією водні басейни забруднюються шкідливими відходами. Особливо відчутне забруднення у водосховищах. Розкладаючись, органічні відходи можуть стати середовищем для патогенних організмів. Вода, що забруднена органічними відходами, стає практично непридатною для пиття та інших потреб. Побутові відходи шкідливі не лише тим, що є джерелом хвороб людини, але й тим, що потребують для свого розкладу багато кисню, який необхідний для життєзабезпечення прісноводних організмів. Та, не зважаючи на все це, промислові підприємства та комунальні господарства продовжують скидати шкідливі речовини в річки.

Забруднення підземних вод виникає через техногенний вплив за рахунок протікання виробничих стічних вод при подачі їх у каналізаційну мережу та за рахунок недостатньої фільтрації стічних вод у накопичувачах.

Отже, з джерел забруднення найбільш впливовим є хімічне забруднення внаслідок надходження у водойми різно-

манітних шкідливих речовин органічно-го й неорганічного походження.

Фізичне забруднення пов'язане зі зміною фізичних властивостей води, а саме: температури, прозорості, вмісту суспензій, радіоактивних речовин.

Теплове забруднення є іншим особливим видом забруднення, що виникає внаслідок спуску в водоймища теплих вод, які застосовуються для охолодження різних енергетичних установок, наприклад ТЕЦ.

Ще одним джерелом забруднення є біологічне, яке полягає в надходженні до водойм зі стічними водами різних мікроорганізмів, рослин, тварин, яких раніше там не було.

Усе це суттєво погіршує стан води та її мікросередовище.

Пропонуємо комплекс заходів, що мають нормалізувати стан об'єктів водопостачання та якість води, яка споживається:

— по-перше, потрібно здійснити нормування якості споживчої води, тобто розробити певні критерії щодо її придатності для різних видів водокористування;

— по-друге, вдосконалити систему очищення води. У переважній більшості великих міст України існують каналізаційні колектори, які приймають промислові, побутові й зливні стічні води, що вже потім надходять на очисні споруди, де їх піддають різним видам очищення. Але це відбувається в недостатньому обсязі. Крім того, на комунальних очисних спорудах за час користування накопичилася велика кількість осаду та мулу, що, у свою чергу, загрожує вторинним забрудненням природного середовища.

Щодо самого процесу очищення, то він являє собою руйнування або вилучення з води забруднюючих залишків і знищення в них хвороботворних мікробів.

Перший метод — це механічне очищення, яке полягає у видаленні зі стічних вод нерозчинних речовин — піску, намулу, глини, а також жирів, нафтопродуктів, смол, які видаляють шляхом проціджування, відстоювання. До цього методу вдаються у випадках, коли води можуть бути використані у виробництві або перед скиданням їх водовідстійники, щоб підготувати до хімічного або біологічного очищення. За допомогою сучасних методів механічним способом можна видалити зі стічних вод понад 95% твердих нерозчинних залишків і досягти зниження вмісту органічних забруднювачів до 25%.

Ще один метод, або хімічне очищення, що відбувається після механічного і є основною стадією процесу. Цей метод передбачає внесення в забруднену воду спеціальних речовин — реагентів, які, вступаючи в реакцію із забруднювачами, утворюють нешкідливі сполуки або нерозчинні речовини, що випадають в осад і видаляються. Часто хімічні методи очищення доповнюють фізико-хімічними, такими, як випаровування, екстракція, нейтралізація, електроліз, термічний метод.

Біологічний метод — це заключна стадія доочищення води перед скиданням у водостоки або повторним використанням у технологічному процесі підприємства. Сутність біологічних методів полягає у використанні природних або штучних водоймищ, у яких розводять спеціальні мікроорганізми, що харчуються механічними залишками, наявними в стічних водах, розкладаючи їх на прості нешкідливі сполуки:

воду, вуглекислий газ, мінеральні солі.

І останнє, що можна відзначити як вирішальний фактор впливу, — це збільшення інвестицій у житлово-комунальне господарство в цілому та, зокрема, у систему водопостачання.

Поряд з цим необхідно здійснювати заходи, які б перешкождали забрудненню та сприяли охороні площ водопостачання населення, очищенню вже забруднених водойм, що, у свою чергу, привело б до поліпшення якості води.

Проблема забезпечення населення водою була і залишається однією з найголовніших у країні. Це центральне питання, вирішення якого займаються підприємства житлово-комунального комплексу.

Суттєвий результат у налагодженні водопостачання може дати повторне використання води індивідуальними споживачами. Наведені нижче міркування щодо впровадження програм регенерації води у Німеччині та США дають підстави вважати регенерацію води одним з головних напрямів вирішення цієї проблеми.

Ціна води значною мірою визначається енерговитратами. Компонентом ціни, який зростає найстрімкіше, є вартість енерговитрат, необхідних для перекачування води з одного місця до іншого. Отже, будь-які заходи щодо зменшення кількості "імпортованої" води обертаються економією електроенергії.

Деякі експерти [3] переконані, що протягом наступних десяти років дефіцит енергосилої змусить запровадити програми раціонального використання водних ресурсів в Україні. Системи збирання та повторного використання води потребують незначних енерговитрат, а отже, є більш надійною та економічною альтернативою на майбутнє.

Тепер майже неможливо забезпечувати "нові" водні ресурси шляхом будівництва гребель на річках та відведення води з одного природного водозбірного басейну до іншого. Нині недоцільне створення потужних міжнародних та міжрегіональних систем водопостачання, якщо до кінця не використано можливість охорони та повторного використання водних ресурсів на місцях. Отже, екологічний фактор і економічна ситуація в країні є вагомими аргументами на користь останнього.

Майже у всіх регіонах країни легкодоступні джерела водопостачання вже освоєно, а вводить в дію кожне нове джерело стає дедалі дорожчою та складнішою справою. Навіть якщо обсяги споживання справді зростатимуть у прогнозованих межах, розвиток систем повторного використання води дозволить зменшити потребу в освоєнні нових джерел водопостачання.

Останнім часом обсяги споживання води наблизилися до небезпечної межі можливостей місцевих систем водопостачання. Якщо попит і далі неконтрольовано зростатиме, будуть потрібні значні кошти на збільшення виробничих потужностей водопостачальників. Однак набагато економічнішим способом задоволення майбутнього попиту є зменшення витрат води на душу населення завдяки системам повторного використання водних ресурсів.

Впровадження систем оборотного водопостачання для індивідуальних споживачів влинуло б на скорочення попиту і тим самим дало б змогу збалансувати зростання загальних обсягів споживання, викликане підключенням нових клієнтів.

У свою чергу, це дозволило б обійтись без підвищення тарифів і капітальних витрат на збільшення виробничих потужностей в рамках екологічної і економічної стратегії водопостачальних підприємств.

Великої шкоди навколишньому середовищу завдає забруднення атмосфери. Джерела забруднення можуть бути природні (лісові пожежі, пил з ерозійних ґрунтів, піщані бурі) та штучні, створені господарською діяльністю людини. Останні включають шкідливі викиди промисловості, енергетики і транспорту. Слід відзначити, що існують три основні джерела забруднення атмосфери: промисловість, побутові котельні, транспорт. Частина кожного з цих джерел у загальному забрудненні повітря різна. Загальноновизнаним є факт, що найбільше забруднює повітря промислове виробництво. Це — теплоелектростанції, які разом з димом викидають у повітря сірчистий і вуглекислий газ; металургійні підприємства, особливо кольорової металургії, які викидають у повітря окиси азоту, сірководень, хлор, фтор, аміак, сполуки фтору, ртуті та миш'яку; а також хімічні та цементні заводи.

Шкідливі гази потрапляють у повітря в результаті спалювання палива для потреб промисловості, опалення помешкань, роботи транспорту, спалювання та переробки побутових і промислових відходів.

Автомобілі також забруднюють повітря гумовим, асфальтовим пилом та сажею. На забруднення атмосфери транспортом впливають технічний стан автомобіля, тип двигуна та інші фактори. Слід відзначити, що викиди шкідливих речовин в атмосферу автомобільним транспортом зростають пропорційно зростанню його кількості на дорогах України, у тому числі за рахунок напівзношеного автопарку з європейських країн [1].

Наслідком техногенного забруднення атмосфери є глобальне потепління на планеті, катастрофічний вплив якого відчувається все частіше.

Отже, аналізуючи стан атмосферного повітря, ми дійшли висновку, що необхідно шукати шляхи подолання кризового стану та методи очищення повітряного басейну.

По-перше, необхідно вжити заходи щодо зменшення викидів автотранспорту та техніки. Насамперед необхідно утримувати автотранспорт у технічно справному стані: у викидах автомобіля з несправним двигуном міститься окису вуглецю стільки, скільки у 10—20 автомобілях зі справними двигунами.

У містах слід створити контрольні вимірювальні пункти для діагностики двигунів машин. В автопарках на спеціальних бігових барабанах машина має проходити випробування, при якому вимірюється хімічний склад вихлопних газів при різних режимах роботи двигуна. Один цей захист може зменшити забруднення повітря за 2 роки в 4 рази.

Поряд з цим, необхідно надавати перевагу автомашинам, які працюють на газовому паливі. У вихлопах газових автомобілів міститься в 3—4 рази менше окису вуглецю, ніж у бензинових двигунах, причому газ згорає майже повністю, а вихлопні гази від пропанбутану на 60% менше забруднюють повітря порівняно з бензиновими.

Важливо підкреслити, що відпрацьовані гази автомашин можна знешкодити за допомогою спеціальних пристроїв

у системі випуску двигуна автомобіля, які називають нейтралізаторами.

Друга важлива проблема, яку негайно треба вирішити, — це очищення повітря від викидів промислових підприємств, що надходять в атмосферу. Насамперед необхідно посилити контроль за наявністю очисних споруд на підприємствах, а також озеленити та впорядкувати територію санітарно-захисної зони. В цілому зелені насадження значно затримують пилові викиди в атмосферу, зменшують концентрацію вуглецевих сполук, сажі, диму, різних аерозолів. Важливе місце посідає підбір димо- і газостійких деревних-чагарникових порід у складі санітарно-захисної зони.

Санітарно-захисні зони можуть бути різної конструкції (висоти, ажурності), що залежить від виду викидів шкідливих об'єктів. Так, санітарні зони майстерень, які викидають в атмосферу газу середньої ваги та аерозолі у вигляді диму, необхідно заповнювати насадженнями, які сприяють швидкому розсіюванню цих речовин і збільшують турбулентність повітря. В санітарно-захисних зонах майстерень або цехів, які викидають в атмосферу важкі гази, аерозолі у вигляді туману та пилу, планують насадження (із прогалинами між ними), які затримують шкідливі речовини, і перешкоджають їх подальшому поширенню.

До шляхів подолання забруднення атмосферного повітря слід віднести також такі заходи: зменшення кількості ТЕС за рахунок введення в дію більш потужних об'єктів, забезпечення ефективними системами очищення газів і пилових відходів та їх утилізації. Адаже від очищення газів існує як екологічна, так і економічна вигода. Так, Франція забезпечує свої потреби в сірчаній кислоті за рахунок утилізації газів ТЕС. Подальшими кроками можуть стати: очистка мінерального палива від піриту до його надходження в топку ТЕС, що допоможе зменшити вміст сірчаних оксидів у димах ТЕС на 98—99%; заміна вугілля й мазуту на ТЕС чистішим газовим паливом; збільшення обсягів озеленення міст та сільської місцевості; правильне розташування промислових і житлових районів міста; створення громадських організацій з захисту чистоти навколишнього середовища, зокрема повітря.

Ми впевнені, що впровадження цих заходів у практичне життя допоможе значно зменшити як кількість викидів в атмосферу, так і вміст особливо шкідливих речовин та сполук у викидах, зробити повітря, яким ми дихаємо, чистішим.

Отже, ЖКГ, з одного боку, концентрує в собі величезні ресурси, а з другого — ця сфера не здатна раціонально їх використовувати. У цьому зв'язку посилюється значення наукової постановки і розгорнутого дослідження проблем формування ресурсозберігаючої системи управління житлово-комунальним господарством, здатної якнайкраще використовувати управлінські технології раціонального використання ресурсів з урахуванням особливостей ринкової економіки.

Відомо, що будь-яка соціально-економічна система складається з двох відносно самостійних, але у той же час взаємозалежних частин: керуючої та керованої. Ефективна взаємодія між ними багато в чому залежить від того, якою мірою структура керуючої системи відповідає особливостям керованого об'єкта.

Одна з найважливіших особливостей

житлово-комунального господарства полягає в тому, що потреби в послугах цієї галузі виникають завжди і скрізь. Тому підприємства ЖКГ створюються в усіх містах, селищах міського типу, великих сільських поселеннях та інших населених пунктах, де є житловий фонд із високим рівнем благоустрою. Внаслідок цього велика кількість просторово віддалених одне від одного підприємств ЖКГ, що знаходяться на території України, є елементами керованих об'єктів для органів керування ЖКГ будь-якого рівня.

На підставі цих міркувань можна стверджувати, що удосконалення системи управління ЖКГ області пов'язано з постійним зростанням потреби в ЖКГ. Будь-які зміни, внесені в структуру управління, мають служити засобом підвищення ефективності виробництва. В умовах ринкових відносин цій вимозі найбільше відповідають ті організаційно-управлінські зміни, що дозволяють максимально використовувати ресурсозберігаючі технології, нововведення, впроваджувані в системі управління.

Для розкриття цього твердження пропонується виходити з того, що в будь-якій системі управління можна виділити такі три рівні, що мають між собою строгий ієрархічний взаємозв'язок:

- керовані об'єкти;
- виробнича структура (структура виробництва);
- організаційна структура управління.

До керованих об'єктів відноситься вся матеріально-речовинна субстанція міста: житловий фонд або інші будинки різного призначення; надземні, підземні, повітряні комунікації; дорожні мости, магістралі, тротуари, підземні переходи, внутрішньоміські дороги, пішохідні дороги, естакади й інші транспортні спорудження й інтер'єри міських вулиць і доріг. Ними є також зелені насадження, сквери, парки, міські площі, стадіони, спортивні спорудження, дитячі майданчики, малі архітектурні форми, пристрої зовнішнього освітлення і т. ін.

Можливість безперервного використання кожного з них протягом нормативного терміну служби забезпечується своєчасним і якісним виконанням робіт з точного, капітального ремонту й експлуатації. Для виконання цих робіт у повному обсязі й у необхідний момент часу в складі підприємств житлово-комунального господарства створюються відповідні підрозділи у вигляді бригад, дільниць, цехів, служб, контор, управлінь, баз і ін. Сукупність їх у різному взаємозполученні утворює виробничу структуру (ВС).

Взаємодія підрозділів ВС забезпечується завдяки виконанню певних видів управлінської діяльності — функцій управління, необхідних для організації і підтримки нормального ходу виробництва. Організаційне закріплення тих або інших функцій за підрозділами апарату управління являє собою процес формування організаційної структури управління (ОСУ). У практичній діяльності ОСУ розглядається як сукупність ланок (органів, підрозділів і виконавців), що знаходяться у взаємозв'язку і співпідпорядкованості, наділених певними правами і відповідальністю, що займаються певними функціями управління. У схемах структури управління вирізняють склад структурних підрозділів, підпорядкованість, внутрішню структуру кожного підрозді-

лу. Як складові частини ОСУ можуть виступати відділи, управління, сектори, бюро, групи (залежно від масштабів діяльності керованої системи і кількісних параметрів ВС). Так, наприклад, багато підприємств ЖКГ Харківської області, що знаходяться в районних центрах і сільській місцевості, роблять незначний обсяг різних видів комунальних послуг, тому вони є дрібними й економічно слабкими. Організаційна структура цих підприємств така, що працівники управління спеціалізуються на виконанні одного або кількох видів управлінських функцій.

Потрібно враховувати, що новостворені структурні підрозділи (відділи, цехи, служби, бригади тощо) мають гармонійно вписуватися в існуючу систему. При цьому новий структурний елемент не повинен дублювати функції і завдання інших підрозділів. Тому, з одного боку, має здійснюватися перерозподіл функцій управління, а з іншого — встановлення відповідності їх обсягу змісту вирішуваних проблем.

Слід зазначити, що отримані результати є необхідними, але недостатніми умовами для формування тієї системи управління, що забезпечувала б безперервне зростання ефективності виробництва житлово-комунальних послуг. Така система, як зазначалося раніше, має максимально ґрунтуватися на необхідності найкращого використання ресурсозберігаючого потенціалу. Досягнення цієї мети забезпечується за допомогою резервно-потенційного методу.

ВИСНОВКИ

Опрацьований механізм управління регіональним розвитком житлово-комунального господарства дає можливість виявити особливості управління ЖКГ у відповідності з визначенням його як динамічної системи. Вдосконалення існуючої системи управління регіональним розвитком житлово-комунального господарства за рахунок утворення нової структурної частини повинно виконуватись не раніше і не пізніше того моменту, коли це може забезпечити максимальний ефект. При цьому необхідно визначити достовірну величину тієї економії, що виникла за рахунок конкретних затрат на утримання цієї структури.

Науково-методичною основою формування ресурсозберігаючої системи регіонального розвитку управління житлово-комунальним господарством є резервно-потенційний метод, який оснований на взаємозалежності управлінських і виробничих результатів та виявленні потенціалу системи управління регіонального розвитку та сукупності фактичних результатів, економії, отриманої від реалізації резервів і ліквідованих збитків.

Література:

1. Ю.Г. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Четова. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки. — М.: Черкаси, 2003. — 219 с.
2. Статистичний бюлетень за 2006 рік. — К.: Державний комітет статистики України, 2007. — 195 с.
3. Performance Appraisal/ Edit. Foster W. / Management of Local Public Works, Municipal Management Series, International City. — Washington: County Management Association, 1999. — P. 90—98.