

6. Указ Президента України від 04.11.2008 р. № 995/2008 «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів і зелених насаджень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995/2008>.

Надійшла до редколегії 12.12.2012 р.

УДК 338.26:332.1

С. Л. Пакулін, О. О. Топчій

*ДУ «Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку НАН України»
(м. Київ)*

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ РЕГІОНУ

Виявлені основні чинники, що визначають ефективність функціонування житлово-комунального комплексу в регіонах України. Обґрунтовані ефективні механізми стимулювання залучення капіталовкладень у комплекс. Проаналізований, узагальнений і адаптований для України передовий зарубіжний досвід ефективної організації діяльності комунального комплексу. Доведена доцільність використання програмно-цільового управління житлово-комунальними проектами великих міст України.

Ключові слова: житлово-комунальний комплекс, державне регулювання, програмно-цільове управління, інвестиції, регіон, ефективність.

Выявлены основные факторы, определяющие эффективность функционирования жилищно-коммунального комплекса в регионах Украины. Обоснованы эффективные механизмы стимулирования привлечения капиталовложений в комплекс. Проанализирован, обобщен и адаптирован для Украины передовой зарубежный опыт эффективной организации деятельности коммунального комплекса. Доказана целесообразность использования программно-целевого управления жилищно-коммунальными проектами крупных городов Украины.

Ключевые слова: жилищно-коммунальный комплекс, государственное регулирование, программно-целевое управление, инвестиции, регион, эффективность.

The article deals with the main factors defining the efficiency of housing and communal complex in the regions of Ukraine. The effective mechanisms of stimulating the investments into the complex have been grounded. The foremost foreign experience of effective organizing the communal complex has been analyzed, systemized and adapted for Ukraine. The expediency of using the programme-aimed management of housing and communal projects in the cities of Ukraine has been proved.

Key words: housing and communal complex, government regulation, programme-aimed management, investments, region, efficiency.

Недостатня увага до забезпечення ефективного державного регулювання розвитку житлово-комунального комплексу може призвести до негативних соціальних наслідків для здоров'я та життя громадян України. Проблема реформування житлово-комунального комплексу, з якою пов'язують його інноваційний розвиток, залишається невирішеною. Усі спроби вирішити її традиційними методами закінчуються безрезультатно. Ми бачимо шляхи вирішення цих проблем у залученні оновлених організаційно-економічних механізмів та інструментів управління житлово-комунальним господарством (ЖКГ) українських міст, адекватних

становленню й розвитку ринкових відносин, при впорядкуванні регулятивних функцій органів державної та муніципальної влади.

Функціонуванню житлово-комунального комплексу присвячено ряд досліджень, які висвітлені в працях таких учених і практиків, як О. Амосов, В. Алексеев, В. Бабаєв, Л. Беззубко, А. Близнюк, О. Бобровська, В. Воротинцев, В. Дорофійенко, І. Запатріна, Т. Качала, Р. Крамаренко, З. Коровіна, Н. Коніщева, О. Лук'янченко, В. Маслак, Н. Насонкіна, І. Осипенко, Н. Олейник, В. Пила, О. Попов, В. Рибак, О. Рибалко, Г. Сенчук, Ю. Хіврич. Але з ряду питань, і зокрема тих, що стосуються вдосконалення механізмів державного управління реформуванням і розвитком підприємств житлово-комунального комплексу регіонів України в сучасних умовах, досліджень ще проведено недостатньо.

Значний внесок у теоретичні та практичні дослідження впливу держави на розвиток соціально-економічної інфраструктури регіонів зробили такі вчені, як Б. Адамов, В. Бакуменко, В. Гончаров, Г. Губерна, О. Долгальова, О. Євсеева [1], Г. Козаченко, О. Лазор, Р. Ларіна, В. Лобас, О. Мордвінов, О. Новікова, В. Куценко, В. Огаренко, В. Пілюшенко, О. Поважний, С. Поважний, Я. Радиш, С. Серьогін, Д. Стеченко, О. Черниш, М. Чумаченко та ін.

Умови світової фінансової кризи, глобалізація бізнес-процесів вимагають розробки й обґрунтування напрямів удосконалення механізмів державного регулювання розвитку ЖКГ на основі демонополізації, конкурентоспроможності, публічно-приватного партнерства, максимальної економії паливно-енергетичних, матеріальних і трудових ресурсів та нових систем управління як підприємствами, так і галуззю в цілому. Вказані обставини визначили вибір теми й цілей дослідження.

Цілі дослідження: 1) виявити основні чинники, що визначають ефективність функціонування житлово-комунального комплексу в регіонах України; 2) обґрунтувати ефективні механізми стимулювання залучення капіталовкладень у комплекс; 3) проаналізувати, узагальнити й адаптувати для України передовий зарубіжний досвід ефективної організації діяльності комунального комплексу; 4) довести доцільність використання програмно-цільового управління житлово-комунальними проектами великих міст України.

У функціонуванні українського житлово-комунального сектора, що охоплює житлово-комунальний комплекс і сектор благоустрою, разом з окремими позитивними тенденціями підвищення рівня облаштованості житла й розширення кола та обсягу комунальних послуг виявилось багато негативних у соціальному аспекті явищ:

- зросла частка витрат на житлово-комунальні послуги порівняно із зростанням цін на споживчі товари; за останні п'ять років при зростанні цін у цілому приблизно на 50 відсотків тарифи на послуги ЖКГ збільшились у 2–3 рази;
- частка витрат на житлово-комунальні послуги в споживчому бюджеті мешканців українських міст підвищилася з 5–7 до 15–20 %, питома вага участі населення у відшкодуванні витрат на житлово-комунальне обслуговування досягла 75 %, і ставиться завдання повного відшкодування населенням цих витрат;
- від 85 до 95 % витрат припадає на експлуатацію, тоді як на нове будівництво об'єктів витрачається від 1 до 7 % ресурсів, а на реконструкцію – від 3 до 6 %;
- відбувається неприпустиме фізичне й моральне старіння об'єктів ЖКГ, в інженерних мережах перевершено встановлений термін роботи 40 % об'єктів, а в житловому фонді та у комунальній енергетиці – 60 %, аварійність перевищила встановлені норми в 10 разів;
- не забезпечується навіть просте відтворення житла та інших об'єктів ЖКГ; у будинках, не обладнаних водопостачанням, каналізацією, централізованим опалюванням, досі проживає 40 % громадян.

Головні причини незадовільного стану міських об'єктів ЖКГ вбачаємо в недостатньому фінансуванні будівництва, розвитку, оновлення технічних засобів, хронічному бюджетному недофінансуванні житлово-комунального сектора, низькій інвестиційній привабливості вкладень у ЖКГ, відсутності надійних державних гарантій для вітчизняних та іноземних інвесторів, неефективній системі управління функціонуванням житлово-комунального сектора української економіки в ринкових умовах господарювання. Негативно впливає на фінансування міського житлово-комунального комплексу в Україні хронічна недооплата послуг населенням і бюджетними організаціями, що становить із розрахунку на рік приблизно 10 % загального обсягу оплати. Недооплата компенсується дотаціями житлово-комунальним підприємствам із бюджетів.

Нами були виявлені основні чинники, що визначають ефективність функціонування ЖКГ в регіонах України:

- нормативно-правове забезпечення діяльності перетворених організацій житлово-комунального комплексу;
- формування інституціонального середовища й системи функціонування ЖКГ;
- раціоналізація джерел і механізмів фінансування;
- розвиток конкуренції між учасниками житлово-комунального обслуговування;
- застосування ресурсозберігаючих технологій;
- підготовка й перепідготовка кадрів виконавців та управлінців;
- використання організаційно-правових форм управління діяльністю ЖКГ, заснованих на співпраці з мешканцями.

Доцільно розробити й ухвалити національний закон «Про права і обов'язки споживачів комунальних послуг», який би звів воедино засадничі норми й правила надання та оплати таких послуг, забезпечення їхньої доступності та якості. Аналогічні нормативно-правові акти слід прийняти на рівні регіонів України і на муніципальному рівні. Необхідно зміцнити й удосконалити організаційно-правову базу створення товариств власників житла.

Потрібна програма переходу житлово-комунального господарства України на принципи самофінансування, яка допускає можливість створення мережі приватних керівних компаній у вигляді комерційних і некомерційних організацій при одночасному розмежуванні функцій власника житлового фонду і професійного управління, обслуговування мешканців. Розвиток конкурентних відносин у сфері надання комунальних послуг вимагає подолання існуючої монополії ЖКГ на управління житловим фондом з боку органів місцевого самоврядування в особі їхніх структурних підрозділів.

Залучення фінансових ресурсів для заміни й модернізації основних фондів ЖКГ здійснюється за трьома каналами: прямі інвестиції приватного капіталу, кредити й позики на фінансових ринках, використання бюджетних джерел.

Як ефективні механізми стимулювання залучення капіталовкладень у ЖКГ слід розглядати тарифну політику й цільові позики під бюджетні гарантії [3, с. 248]. Альтернативний варіант інвестування полягає у виведенні капітальних витрат зі структури тарифу та здійсненні їх за рахунок бюджетних коштів у вигляді витрат на спеціалізовані цільові програми національного, регіонального, муніципального рівнів. Потенційними джерелами інвестування капіталу в ЖКГ здатні виступати корпоративний капітал, муніципальні облігації, позики великих фінансових організацій.

Одним із обнадійливих способів активізації фінансування ЖКГ, рекомендованих нами, є двоставкові тарифи на послуги, що включають постійну інвестиційну складову, залежну від потужності комунальних мереж. Інвестиційна частина

двоступеневого тарифу має бути закріплена нормативно і не залежати від норми прибутку організації комунального обслуговування.

Інституціональні перетворення, що здійснюються протягом останніх років, слабо вплинули на регіональні структури управління, що сформувалися в минулому в українських містах [4, с. 89].

У сучасному законодавстві не прописані реальні способи створення й функціонування керівних компаній, способи переходу до товариств власників житла, активізації участі населення в реформуванні системи управління житлово-комунальним комплексом. На нашу думку, формування інституту власників житла, надання власникам права вибору способу управління житлом на конкурентній і конкурсній основі є умовою й запорукою успішності реформування ЖКГ на місцевому рівні.

У світовій практиці використовуються схеми організації діяльності комунального комплексу, що називаються німецькою (чи північноамериканською), французькою й англійською моделями і відрізняються головним чином можливістю передачі прав власності на інженерну й комунальну інфраструктуру ЖКГ приватному бізнесу. Усі моделі ґрунтуються на прямій відповідальності місцевої влади за дієвість та працездатність комунальної інфраструктури.

Світовий досвід свідчить про наявність форм державно-приватного партнерства у вигляді сервісного контракту (контракту на послуги), договору на управління, орендного договору, концесій, включаючи схему, що традиційно зветься BOT (building, operation, transfer – будівництво, експлуатація, передача), і повної приватизації, включаючи схеми BOO (building, operation, own – будівництво, експлуатація, власність).

При переході від розміщених вище до розміщених нижче форм збільшується управлінська та інвестиційна відповідальність приватних партнерів.

Обов'язковою умовою приватизації інфраструктурних систем монополій є, на наш погляд, наявність ефективної системи їх тарифного регулювання, що дозволяє знаходити розумні компроміси між бажаннями монополій і можливостями споживачів.

Зарубіжний досвід свідчить про різноманіття форм управління комунальною інфраструктурою, що дозволяють раціонально розподілити відповідальність і ризики між державними службами (в особі муніципальних і регіональних органів влади) і приватним бізнесом.

Державні інститути покликані забезпечувати баланс інтересів виробників і споживачів послуг ЖКГ, усього соціуму. За централізовані функції управління й забезпечення житлових прав повинна відповідати держава в особі національних, регіональних, місцевих органів, а виконання децентралізованих функцій покладається на ринок послуг. Інструментами державного регулювання ЖКГ мають бути законодавчо-нормативні акти, програми, цільове бюджетне фінансування, податки, кредити, договори, гарантії.

Система державного регулювання має широко використовувати механізми делегування повноважень управління згори донизу. Державі належить здійснювати основну роль у здійсненні антимонопольної політики, розвитку конкуренції в ЖКГ. Функціями держави залишаються також фінансова підтримка оплати послуг малозабезпеченими верствами населення й бюджетними установами. Держава покликана гарантувати мінімально допустимі стандарти якості житлово-комунальних послуг, яких зобов'язані дотримуватися їхні постачальники.

Реформування системи житлово-комунального господарства великих міст України доцільно здійснювати на програмній основі [5, с. 172]. У Програмі розвитку їхнього житлово-комунального комплексу на середньостроковий період (5 років) доцільно виділити такі основні напрями: інвентаризація і структуризація житлового фонду, реструктуризація і погашення заборгованості населення й бю-

джетних організацій; розвиток конкурентного середовища й конкурентних ринкових відносин у сфері ЖКГ, регулювання діяльності природних монополій, тарифне регулювання; здійснення стратегічних заходів щодо забезпечення стійкого функціонування та якості обслуговування населення.

Передбачені Програмою заходи включають: підвищення ефективності системи управління; організацію конкурентного обслуговування житлової сфери; стимулювання енерго- та ресурсозберігання; упорядкування тарифної системи; фінансову підтримку малозабезпечених платників послуг ЖКГ; підвищення рівня забезпеченості житлово-комунальними послугами; підвищення надійності та якості водо-, газо-, тепло- та електропостачання. Особливе місце в Програмі відведено заходам, які заохочують населення великих міст України до створення кондомініумів і товариств власників житла шляхом спрощення процедур реєстрації, передачі нежитлових приміщень і земельних ділянок в управління ТВЖ.

Ресурсозберігання в житлово-комунальному секторі має здійснюватися безпосередніми споживачами за рахунок установлення приладів обліку енергетичних і водних ресурсів і стимулювання економії споживання в комунальних і енергетичних мережах за рахунок модернізації мереж, застосування обладнання, що знижує непродуктивні втрати.

Основна умова зменшення бюджетних витрат міста, обумовлених перевитратою ресурсів у сфері ЖКГ, – перехід від нормативної оплати споживання з розрахунку на людину, сім'ю до плати за фактичне споживання. У зв'язку з цим необхідно посилити комерційну мотивацію жителів до установки приладів індивідуального, поквартирного обліку реального споживання води та енергії. Позитивний ефект досягається також застосуванням двотарифних лічильників і двоставкових тарифів. Має практичний інтерес розвиток ідеї диференціації ставок оплати житла залежно від його якості й місця розташування. Для реалізації цього задуму потрібна класифікація та структуризація житлового фонду міста.

Для вирішення проблеми соціальної підтримки малозабезпечених верств громадян необхідно передбачити щорічне виділення бюджетних коштів міста для надання населенню субсидій і пільг щодо оплати житлово-комунальних послуг, що вимагає певної статті бюджетних витрат для фінансування житлових соціальних субсидій. Потрібний облік усіх витрат, пов'язаних з оплатою житлово-комунальних послуг, з метою адекватного фінансування споживачів, у яких витрати перевищують стандарти [6, с. 91].

Досвід реалізації програмних заходів підвищення ефективності управління житлово-комунальним сектором великих міст України свідчить на користь застосування механізму державно-приватного партнерства в управлінні вказаним сектором. Розвиток державно-приватних стосунків у ЖКГ міста сприяє прийняттю стабільних правил та умов співпраці між міською владою й бізнесом, надходжень іноземних капіталів, зміцненню інвестиційної привабливості регіону. Організація державно-приватного партнерства дозволяє залучити кошти приватних інвесторів без відчуження громадської інфраструктури в приватну власність.

Програмно-цільове управління житлово-комунальними проектами великого міста допускає розробку й застосування критеріїв оцінки якості та ефективності роботи керівної компанії. Рекомендується застосовувати такі критерії: динаміка збору платежів за житлово-комунальні послуги; своєчасність здійснення платежів; зменшення заборгованості перед підрядниками й організаціями, які забезпечують ресурсами; наявність і виконання графіків робіт з експлуатації житлового фонду; контроль за якістю й кількістю послуг; своєчасність реагування на скарги, що надходять від громадян.

На підставі регулярних спостережень і оцінок міської влади проводиться інформування керівної організації щодо напрямів її діяльності, які, на думку власника, потребують поліпшення.

Здійснене дослідження державного регулювання розвитку ЖКГ дозволило нам зробити такі висновки:

1. До основних закономірностей розширеного відтворення ЖКГ належать:
 - створення оптимальної структури ЖКГ регіону та повна її інтеграція з іншими елементами соціальної інфраструктури та підсистемами регіонального господарства;
 - першочергове створення необхідних ресурсних передумов для випереджаючого розвитку в регіонах галузей соціальної інфраструктури, у тому числі ЖКГ;
 - забезпечення високої соціальної спрямованості розвитку ЖКГ регіону на основі повного врахування реальних потреб населення в цьому виді послуг;
 - постійне вдосконалення організаційно-економічного механізму розвитку і розміщення регіональних комплексів соціальної інфраструктури.
2. На основі оцінки сучасних тенденцій розвитку ЖКГ України на національному і регіональному рівнях виявлено ряд стійких позитивних зрушень у житлово-комунальній сфері. Також відзначено негативні тенденції, подолання яких сприятиме поліпшенню житлово-комунальних умов проживання населення. Усі ці тенденції мають бути враховані при розробленні регіональної стратегії розвитку ЖКГ.
3. Сталий соціальний розвиток неможливий без системного підходу до розвитку сучасної інфраструктури житлово-комунального комплексу. Для цього потрібне втілення заходів щодо підвищення ефективності житлового фонду, модернізації систем комунальної інфраструктури, підвищення якості та надійності постачання комунальних ресурсів, впровадження сучасних технологій і підготовки кваліфікованих управлінських кадрів.
4. У напрямі підвищення якості надання житлово-комунальних послуг шляхом удосконалення системи державного управління ЖКГ і впровадження передових технологій потрібне: удосконалення системи державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг; створення умов для залучення довгострокових фінансових інструментів з метою підвищення ефективності житлового фонду і систем комунальної інфраструктури та формування висококваліфікованих управлінських кадрів; впровадження з підтримки держави передових технологій зі збору, зберігання даних про споживання комунальних ресурсів, видачі рахунків і збору коштів з їх «автоматичним розподілом» по постачальниках-кредиторах.

Бібліографічні посилання

1. **Євсєєва О. О.** Стратегічні напрями соціального розвитку, шляхи державного регулювання : моногр. / О. О. Євсєєва. – К. : СПД-ФО Коваленко В. Ф., 2011. – 524 с.
2. **Куценко В. І.** Соціальний вектор економічного розвитку / В. І. Куценко. – К. : Наук. думка, 2010. – 735 с.
3. **Пакулін С. Л.** Методологічний апарат прогнозування соціально-економічного розвитку / С. Л. Пакулін // Вісн. Дніпропетр. ун-ту. Сер. «Економіка». – Д., 2011. – Т. 19, вип. 5(3), № 10/1. – С. 246–255.
4. **Пакулін С. Л.** Методологічні основи підвищення ефективності державного регулювання соціально-економічного розвитку : зб. наук. пр. / С. Л. Пакулін // Економічний простір. – Д. : ПДАБА, 2011. – № 54. – С. 85–95.
5. **Пакулін С. Л.** Обґрунтування й вибір моделі, що забезпечує стійкий і динамічний соціально-економічний розвиток України : зб. наук. пр. / С. Л. Пакулін, О. О. Топчій // Економічний простір. – Д. : ПДАБА, 2012. – № 57. – С. 170–174.
6. **Пакулін С. Л.** Парадигма управління стійким соціально-економічним розвитком : зб. наук. пр. / С. Л. Пакулін, О. О. Топчій // Економічний простір. – Д. : ПДАБА, 2012. – № 58. – С. 89–93.

Надійшла до редколегії 06.12.2012 р.