

УДК 351:64

І. О. Драган,  
д. держ. упр., с. н. с.,  
ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України"

# МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП

*На основі проведеного аналізу удосконалено методологічні положення державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні на основі уточнення початкового етапу його реалізації.*

*It's improved methodological principles of public administration processes of modernization of housing and communal services in Ukraine based on the initial specification stage of implementation.*

## ВСТУП

Житлово-комунальне господарство виступає однією з найважливіших сфер суспільного життя в Україні, від ефективності функціонування якої значною мірою залежать добробут населення і економічна активність в країні. Виступивши на початковому етапі економічних реформ в ролі амортизатора соціальних наслідків лібералізації цін, житлово-комунальне господарство в Україні перетворилося на джерело загрози для соціально-економічного розвитку країни. Катастрофічний знос основних фондів, монополізм у сфері житлово-комунальних послуг, зростання тарифів на житлово-комунальні послуги на тлі суттєвого відставання динаміки доходів населення та економічна необґрунтованість їх формування, незбалансованість повноважень між різними рівнями влади, висока енергоємність і низький рівень екологічності при виробництві і наданні житлово-комунальних послуг є наслідком необґрунтованості підходів до процесів реформування.

На актуальність проблеми державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: Б.І. Адамова, В.Н. Амітана, А.В. Бабака, Л.В. Беззубко, П.Ю. Беленького І.К. Бистрякова, Б.М. Борщевського, М.П. Бутка, Б.М. Данилишина, О.І. Дація, М.Х. Корецького, В.І. Куценко, Ю.М. Манцевича, Н.І. Олійник, І.М. Осипенка, Т.М. Качали, В.П. Полуянова, Ю.М. Самохіна, Д.М. Стеценка, В.І. Торкатюка, М.А. Хвесика, Л.М. Шатенка та ін.

Незважаючи на різноплановість підходів до висвітлення цієї тематики у наукових виданнях, недостатньо вивченими залишаються проблеми розроблення теоретичних, методологічних засад та практичних рекомендацій щодо удосконалення державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні

Метою статті є удосконалення методології державного управління процесами модернізації ЖКГ.

## РЕЗУЛЬТАТ

Сучасний стан ЖКГ України характеризується двома суперечливими явищами: 1) вичерпання можливостей екстенсивного розвитку внаслідок безперервного зниження обмеженого обсягу ресурсів та необхідність переходу на інтенсивні методи господарювання; 2) постійне зниження обсягу інвестицій в цю сферу, наслідком чого є постійне

погіршення технічного стану основних засобів ЖКГ.

Зберігається тенденція старіння житлового фонду, який здебільшого перебуває у незадовільному технічному стані. Кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту. Тільки за 2008 р. кількість аварійних будинків зростала на 679 одиниць (або на 5,8%), а загальна площа зменшилась на 52,7 тис. м<sup>2</sup> (або на 4,9%). Сукупний обсяг інвестицій в основний капітал житлового будівництва станом на 2008 р. дорівнював 35,533 млрд гривень. Проте у 2009 р. цей показник суттєво зменшився та склав 50,8% від попереднього. Спостерігалась також від'ємна динаміка житлового будівництва, що становила 82,7% від 2008 р. Постійно погіршується технічний стан водопровідних та каналізаційних мереж. Частка аварійних мереж становить 35%. У зв'язку з цим зростає надмірне та неефективне використання ресурсів. Рівень не облікованих витрат води в середньому по Україні складає 38,5%.

Як незадовільний характеризується технічний стан опалювальних котелень і теплових мереж. Це спричиняє значні витрати палива, суттєве забруднення навколишнього середовища і в цілому зниження надійності та якості послуг тепlopостачання.

Сукупний знос устаткування та інженерної мережі житлово-комунального господарства сягає близько 62%.

Забезпечення стійкого розвитку житлово-комунального господарства в ринкових умовах пов'язане з раціональним використанням ресурсів. Тому процес переходу ЖКГ на загальноприйняті ринкові принципи функціонування має спиратися на засади ресурсозбереження, що зумовлено безперервним зростанням витрат ресурсів для надання житлово-комунальних послуг. Це створює основу фінансового забезпечення цієї сфери та дає змогу розширювати сферу житлово-комунального обслуговування без залучення додаткових ресурсів. Якщо врахувати, що вода, тепло надається не лише населенню, але й підприємствам, то збереження ресурсів можна розглядати як найважливіший напрям модернізації та джерело підвищення ефективності не лише ЖКГ, але і суміжних галузей. Тому в усіх програмних документах реформування ЖКГ провідним напрямом виступає вирішення багатогранної проблеми збереження ресурсів.

На сьогодні в Україні у сфері ЖКГ діють кілька програмних документів, зокрема: розпорядження "Про оснащення житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії" (розпорядження КМУ від

11.06.2008 № 838), Загальнодержавна програма "Питна вода України" на 2006—2020 роки (Закон України), Державна цільова економічна програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010—2014 роки (постанова КМУ від 04.11.2009 р. № 1216), Галузева програма енергоефективності та енергозбереження у житлово-комунальному господарстві на 2010—2014 рр. (наказ Мінжитлокомунгоспу від 10.11.2009 № 352).

Результати аналізу цих документів дають змогу виділити основні проблемні моменти щодо методології їх здійснення, серед яких:

- скорочення втрат одних ресурсів за рахунок перевитрати інших;

- усунення причин втрат за рахунок відновлення колишніх експлуатаційних властивостей, а не за рахунок оновлення устаткування;

- неврахування методологічними принципами формування програм специфічних особливостей ресурсозбереження. Тому вони мають низький рівень гнучкості, що ускладнює можливість своєчасного корегування відповідно до змін ситуації;

- відсутність методик щодо акумуляції заощаджених фінансових ресурсів (в результаті реалізації заходів з енергозбереження) і переорієнтації їх на підвищення рівня енергозбережних технологій;

- наявність протиріч в інтересах виробника житлово-комунальних послуг (отримувати плату в повному обсязі за весь реалізований обсяг виробленої продукції), споживача (сплачувати за фактично отримані комунальні послуги відповідної кількості) і органів влади (фінансувати комунальні підприємства за мінімальними стандартами).

Державне управління процесами модернізації ЖКГ має здійснюватися багаторівнево (центрального, регіонального, місцевого рівні).

При реалізації ресурсозбереження в ЖКГ необхідно врахувати їх (ресурсів) взаємозалежність, адже тепло- і водопостачання не можуть здійснюватися без енергоспоживання. Виробництво гарячої води і тепла, у свою чергу, неможливе без використання холодної води, палива і електроенергії. Генерація цього виду енергії неможлива без спалювання газу, мазуту і технологічної води. Враховуючи ці особливості ресурсовикористання в ЖКГ можна стверджувати, що реалізація ресурсозбереження як основного напрямку державного управління процесами модернізації ЖКГ вимагають розробки науково обгрунтованої концепції.

Науково-методична база такої концепції ґрунтується на положенні про необхідність виявлення тих причинно-наслідкових зв'язків різних явищ, які мають безпосереднє відношення до визначення усіх можливостей ресурсозбереження. Прикладна частина концепції ґрунтується на тезі про те, що характер і обсяги втрат енергоресурсів ЖКГ залежать від стану основних засобів ЖКГ.

Результати аналізу свідчать, що скорочення втрат ресурсів в основному залежить від рівня морального і фізичного зносу основних засобів. А тому метою державного управління у цій сфері є максимальне скорочення і стабілізація цього зносу на мініальному рівні. Одним з основних принципів реалізації є визначення не лише мети, але й засобів її досягнення. На рис. 1 представлений фрагмент структурно-графічної моделі державного управління процесами модернізації ЖКГ.

Що стосується причинно-наслідкових зв'язків між станом основних засобів і втратами ресурсів, то з їх великої кількості, які, до речі, перебувають у складному взаємозв'язку, необхідно обрати найбільш суттєві. Це дасть можливість правильно визначити оптимальну послідовність усіх наявних причинно-наслідкових зв'язків. Для цього здійснено їх класифікацію за трьома групами. Перша містить причини морального та фізичного зносу та передбачає низь-

кий рівень оновлення основних засобів; збільшення часу на виконання ремонтних і експлуатаційних робіт; використання матеріалів із заводським дефектом; високі терміни служби та міжремонтні періоди; постійне збільшення часу на ліквідацію наслідків аварій тощо. Друга група включає первинні наслідки зносу по трьох підгрупах. Перша підгрупа містить показники, кількісні значення яких залежно від зростання зносу збільшуються: кількість аварій, непередбачених несправностей тощо. До другої підгрупи входять показники, кількісні значення яких залежно від зростання зносу знижуються: коефіцієнт корисної дії, надійності, пропускної спроможності тощо. Третя підгрупа, що спільно з попередніми є причиною вторинних наслідків, охоплює зростання обсягів ремонтних робіт. Третя група передбачає вторинні наслідки зносу та включає: збільшення втрат ресурсів (холодної і гарячої води, тепло- та електроенергії, палива) та потреб в ресурсах (фінансових, матеріально-технічних, кадрових, інформаційних).

Вважаємо, що ефективним засобом досягнення мети ресурсозбереження можуть виступати інноваційно-ресурсні програми, що базуються на засадах управління матеріальними ресурсами та спрямовані на усунення втрат шляхом використання інновацій.

Особливість політики ресурсозбереження полягає у тому, що вона розроблялася з урахуванням того, що між станом основних фондів ЖКГ і втратами ресурсів є складні причинно-наслідкові зв'язки.

Результати експертного аналізу цих зв'язків показали, що для розробки політики ресурсозбереження з великою кількістю різноманітних зв'язків необхідно обрати найбільш важливі та істотні. Нами було встановлено, що вирішення цього завдання значно спрощується, якщо класифікувати їх по можливості віднесення до: причин морального або фізичного зносу; первинних наслідків зносу; вторинних наслідків зносу; засобів досягнення політичної мети збереження ресурсів ЖКГ.

Слід зазначити, що величина як морального, так і фізичного зносу залежить від впливу величезної кількості різних і різноманітних чинників. Їх далеко не повний перелік включає: низький рівень оновлення основних фондів, зростання часу на виконання ремонтних і експлуатаційних робіт, використання матеріалів, устаткування і запасних частин із заводським дефектом, невиправдано високі терміни служби в міжремонтні періоди, постійне збільшення часу на усунення аварій, непередбачених несправностей, збоїв тощо.

Ці чинники представлені на основі класифікації за ознакою найбільшого впливу кожного з них окремо на моральний або фізичний знос. Слід зазначити, що, незважаючи на відмінність причин, обидві форми зносу з позиції ресурсозбереження мають однакові наслідки. Вони за умовами впливу на знос є численними і різнохарактерними. Крім того, вони впливають на знос не ізольовано, а в складному взаємозв'язку. Це значно ускладнює можливість правильного визначення оптимальної послідовності усіх наявних причинно-наслідкових зв'язків. Успішне вирішення цієї задачі пов'язане з використанням концепції рівнів наслідків.

Така концепція ґрунтується на класифікації усіх наслідків зносу за двома рівнями. На першому рівні наслідків можна виділити три групи показників. У першій групі об'єднані ті показники, кількісні значення яких залежно від зростання зносу збільшуються. До них відносяться зростання кількості аварій, зривів, збоїв, пожеж, обвалів, вибухів, непередбачених несправностей тощо.

Кількісні значення другої групи показників залежно від зростання зносу основних фондів знижуються. Далеко не повний перелік їх включає зниження коефіцієнта корисної дії, надійності, пропускної спроможності тощо.

У свою чергу, зазначені наслідки зносу є причинами зростання обсягів вибіркового капітального ремонту, комплексного капітального ремонту і планово-запобіжного ремонту. Віднесення цієї групи показників до першого рівня наслідків пояснюється тим, що вони спільно з попередніми двома групами показників є причиною появи вторинних наслідків зносу, основними формами прояву яких є зростання втрати ресурсів ЖКГ і зростання потреби ЖКГ в ресурсах. Короткий перелік їх включає: енергетичні ресурси, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні тощо.

Таким чином, на основі виявлення і відбору найважливіших причинно-наслідкових зв'язків між станом основних фондів ЖКГ і втратами ресурсів визначається характер взаємозв'язку складових частин механізму реалізації ресурсозбереження житлово-комунального господарства. Засобом реалізації ресурсозбереження визначена модернізація основних засобів житлово-комунального господарства.

Усунення причин втрат ресурсів ЖКГ пов'язане з тим, що існуючий стан будівлі необхідно привести у відповідність до сучасних вимог ресурсозбереження шляхом модернізації. Це пояснюється тим, що результати морального зносу можна ліквідувати двома шляхами: повною заміною застарілої будівлі, його внутрішнього змісту або частковою їх заміною. Повна заміна означає введення в експлуатацію нового об'єкта замість морально застарілого. Новий об'єкт відрізняється від замінюваного своєю відповідністю усім вимогам ресурсозбереження, іншим вимогам. Це може забезпечуватися лише за рахунок відтворення або нового будівництва.

Часткова заміна здійснюється шляхом реконструкції. Відомо, що на реконструкцію потрібно на 35—40% менше витрат, ніж на нове будівництво [4]. У плані оновлення реконструкція означає, що морально зношений стан конструктивних елементів будівлі змінюється таким чином, що нові властивості відповідають усім сучасним вимогам експлуатації. Прикладом такого оновлення може бути підвищення теплової ефективності захисних конструкцій будівлі відповідно до зростаючих нормативних вимог. Це забезпечує утеплення зовнішніх стін. Аналіз цих та інших особливостей реконструкції дозволяє вважати, що вона має стати основним засобом реалізації ресурсозбереження, оскільки мистецтво управління, полягає в здатності досягти оптимального співвідношення між державними цілями і засобами їх досягнення.

## ВИСНОВКИ

Однією з умов досягнення оптимального співвідношення є визначення мети ресурсозбереження. Виходячи з особливостей предмета дослідження, державне управління має відбивати комплекс цілей. Складовою частиною такого комплексу виступає скорочення фізичного та морального зносу об'єктів споживання ресурсів ЖКГ. Інша частина його має бути пов'язана із запобіганням причин та умов утворення втрат ресурсів.

Основним, якщо не єдиним, засобом досягнення мети



Рис. 1. Початковий етап реалізації державного управління процесами модернізації ЖКГ

ресурсозбереження виступає програма реконструкції, що включає усі можливі форми модернізації основних засобів. Така програма, що може бути розроблена на рівні міста, має включати взаємозв'язані між собою заходи, необхідні на даний момент та на тривалу перспективу.

Основним критерієм вибору таких заходів є можливість усунення причин втрати ресурсів і зростаючої потреби в ремонтно-профілактичних ресурсах з максимальним ефектом. Для цього необхідні заходи, що впроваджуються з мінімальними витратами, забезпечують при цьому усунення причин утворення найбільших втрат ресурсів.

## Література:

1. Мельникова М.В. Экономические методы развития хозяйственных комплексов городов: [монография] / М.В. Мельникова / Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк: ООО "Юго-Восток, Лтд", 2007. — 266 с.
2. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства: опыт и перспективы деятельности: [монография] / Л.В. Беззубко, А.Н. Шамонова, С.А. Ефимочкина, Б.И. Беззубко. — Донецк: Норд-компьютер, 2008. — 200 с.
3. Румянцева Е.Е. Приоритеты реформирования ЖКХ / Е.Е. Румянцева // Жилищное и коммунальное хозяйство. — 2003. — № 2. — С. 22—24.
4. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів: [монографія] / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, М.Х. Корецький, О.І. Даций, С.І. Князев, та ін. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 351 с.

Стаття надійшла до редакції 06.12.2011 р.