

УДК 711.332.834

к.е.н., доцент Денисенко Н.О.,
Київський національний університет будівництва та архітектури
к.е.н., доцент Мироненко Т.В.
Донецький національний університет

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОГО РИНКОВОГО СЕРЕДОВИЩА

Розглянуто актуальні проблеми розвитку територій в кризовий та посткризовий період. На основі узагальнення теоретичного та практичного вітчизняного і зарубіжного досвіду обґрунтовано рекомендації щодо підвищення конкурентоспроможності території.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В динамічних умовах нестабільного ринкового середовища підвищення ефективності діяльності міського господарства залишається однією з пріоритетних задач національної економіки, яка потребує комплексного підходу до її вирішення.

Негативні явища економічного розвитку країни (високий рівень невизначеності, не завжди вдалі інституційні перетворення та ін.), глобалізація економічних процесів призвели до значного скорочення виробництва, неплатоспроможності, згорання інвестиційно - інноваційної діяльності тощо.

Нестабільність ринкового середовища та широкий спектр ризиків фінансово – господарської діяльності підприємств несуть в собі потенційну небезпеку ще більшого погіршення їх фінансового стану. Проблема адаптації вітчизняних суб'єктів господарювання до ринкових методів господарювання наразі посилюється інтеграційними прагненнями України. Це вимагає забезпечення підвищення конкурентоспроможності не лише на національному, а й на глобальному рівні. Включення України в інтеграційні процеси не дозволило уникнути негативного впливу наслідків глобальної фінансової кризи. Тому в умовах сьогодення виникає потреба в удосконаленні механізму управління міським господарством.

Формування цілей статті. Метою статті є виявлення основних проблем реалізації системи управління розвитком міського господарства та розробка рекомендацій щодо подальшого вдосконалення цього процесу.

Виклад основного матеріалу. В умовах ринкової економіки управлінська діяльність – один з найважливіших факторів функціонування і розвитку економіки міського господарства. Вона постійно вдосконалюється у відповідності з вимогами сьогодення: ускладненням господарських зв'язків та інших параметрів. Пріоритетом управління на стратегічному рівні є

забезпечення необхідним обсягом фінансових ресурсів (у відповідності з встановленими довготерміновими цілями) проектів, операцій та заходів. Результатом цього повинні стати значне покращення фінансового стану усіх суб'єктів господарювання в сучасних конкурентних умовах господарювання.

Управлінська діяльність здійснюється за допомогою наукового управління. Наукове управління передбачає врахування економічних законів і закономірностей розвитку, застосування наукових підходів до організації і функціонування сукупності елементів, комплекс маркетингу, системний аналіз і моніторинг, врахування реальних умов розвитку, застосування науково обґрунтованих прогнозів та зворотних зв'язків.

За розрахунками незалежних експертів для забезпечення перелому в економічній ситуації в подальші роки необхідно довести частку державних інвестицій до 3 відсотків від валового внутрішнього продукту, які повинні розподілятися наступним чином: близько 60 – 70 відсотків державних інвестицій потрібно направити на розвиток соціальної сфери, а близько 30 – відсотків – на розвиток 40 виробничої сфери.

Найбільш технічно відсталою галуззю економіки в Україні з багатьма проблемами, які останнім часом особливо загострилися, є житлово-комунальне господарство. Житлово-комунальне господарство входить до складу міського господарства.

Житлово-комунальне господарство - це не просто галузь, а ціла система, сукупність галузей, що забезпечують життєдіяльність країни в достойних умовах, а також постачання підприємств галузей народного господарства необхідними ресурсами (газу, електроенергії, тепла, води,)

Система житлово-комунального господарства охоплює як виробників, так і споживачів житлово-комунальних послуг. Саме комунальне господарство представлено сукупністю підприємств, служб і господарств з обслуговування населення територій. У більшості населених пунктів підприємства комунального господарства крім населення обслуговують також і промислові підприємства: постачають їм газ, електроенергію, воду тощо. Але деякі промислові підприємства можуть мати в залежності від місцевих умов власні системи теплозабезпечення, водопостачання, каналізацію та інші споруди комунального призначення. Попит на житлово-комунальні послуги, що мають забезпечити нормальні санітарно-гігієнічні і безпечні умови життя споживачів, формують самі їх споживачі.

Житлово-комунальне господарство охоплює:

- санітарно-технічні підприємства (водопостачання та водовідведення, житлово-експлуатаційні підприємства, підприємства з прибирання територій населених місць та санітарної очистки домоволодінь);

- транспортні підприємства (міський громадський пасажирський транспорт);
- енергетичні підприємства (електричні, газові та теплофікаційні розподільні мережі, опалювальні котельні, ТЕЦ і електростанції, які обслуговують населені пункти);
- споруди зовнішнього благоустрою населених місць (дороги і тротуари, мости та шляхопроводи, підземні та наземні транспортні, пішохідні переходи та естакади, споруди і мережі зливової (водостічної) каналізації, набережні, різні гідротехнічні споруди, призначені для запобігання зсувів та затоплення територій, зелені насадження загального користування, вуличне освітлення та ін.);
- готелі, служби землекористування, інвентаризації будівель, споруд, ремонтно-експлуатаційні організації, які обслуговують житловий фонд, та ін.

У сферу діяльності комунального господарства також входить експлуатація і утримання житлового фонду, з якими пов'язані комунальні підприємства та служби зовнішнього благоустрою населених місць.

На нашу думку, основними проблемами подальшого функціонування житлово-комунального господарства є наступне:

- недосконалість нормативно-правового регулювання діяльності галузі;
- неефективна система управління, злиття замовника і підрядника і водночас розрив між споживачем і замовником послуг;
- високий рівень монополізації сфери надання житлово-комунальних послуг та слабкий розвиток конкуренції у цьому секторі;
- низька якість роботи підприємств житлово-комунальної галузі та послуг, що ними надаються;
- високий ступінь регіональної диференціації стану забезпеченості та якості надання житлово-комунальних послуг;
- невідповідність наявних інфраструктурних потужностей зростаючим вимогам та потребам;
- незавершеність приватизації житлового фонду у частині асоціювання власників житла у багатоквартирних будинках в об'єднання співвласників (ОСББ);
- недосконалість порядку формування тарифів (непрозорість формування цін/тарифів за послуги та поточної діяльності підприємств ЖКГ);
- невідповідність розмірів платежів за користування житлом фактичним витратам на його утримання;
- зношеність основних фондів галузі, застарілість технологій. Як наслідок впливу цього фактору - значні витрати (води, теплової енергії тощо) та

низька енергоефективність. Зношеність основних фондів перевищує 60 %, енергоємність послуг у 2,5-3 рази перевищує показники європейських держав. У середньому по Україні останніми роками на 100 км комунальних мереж припадає 180 аварій на 100 км водопроводу та 10-20 на 100 км мереж теплопостачання;

- недосконалість діючої системи фінансування робіт, пов'язаних з обслуговуванням і модернізацією житлового фонду.

Як бачимо, стан системи житлово-комунального господарства потребує кардинального реформування, що має передбачати насамперед формування її нової структурної побудови.

Реформування житлово-комунального господарства повинно бути спрямовано на перетворення законодавчої та нормативної бази, зміну економічних відносин, формування нових організаційно-правових форм, технічне переоснащення та модернізацію у житлово-комунальному господарстві України. Реформування житлово-комунального господарства є однією з найбільш актуальних проблем, оскільки стосується інтересів як населення, так і всього народного господарства України

На наш погляд, реформа житлово-комунального господарства має бути законодавчо, організаційно та економічно забезпечена на наступних рівнях:

- на рівні державних органів виконавчої влади;
- на рівні місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- на рівні житлово-комунальних підприємств різних форм власності;
- на рівні споживачів послуг.

Структурна побудова галузі повинна поєднувати найкращі надбання зарубіжних моделей управління житлово-комунальною сферою.

Дослідження закордонного досвіду реформування житлово-комунального господарства показало, що процес реформування житлово-комунального господарства свого часу пережили всі розвинуті країни світу. Ці країни проводили політику, що мала забезпечити державну підтримку підприємств житлово-комунальної сфери і, водночас, сприяла би якомога широкому залученню приватного сектора до надання послуг. В результаті цього виникло і розвинулося конкурентне середовище. В результаті підвищилася ефективність надання житлово-комунальних послуг і знизилася їх вартість.

У рамках соціально-економічних програм і програм реформування державного сектора економіки уряди багатьох країн на рубежі 80-90-х рр. проводили приватизацію об'єктів житлово-комунальної сфери. Вважалося, що для нації набагато краще передати ці підприємства приватному сектору, який приносить дохід на основі конкуренції. Паралельно з процесом приватизації

відбувався пошук нових форм надання комунальних послуг за участю представників приватного бізнесу. Муніципалітет виступає при цьому як організатор виробництва послуг: надання послуг здійснюється не самим муніципалітетом, а підприємствами, заснованими на муніципальній власності та підзвітними муніципалітету (аналог українських комунальних підприємств). У сфері комунального обслуговування, в першу чергу, зберігається надання послуг муніципальними службами. Надання таких послуг здійснюється муніципальними департаментами: по збиранню, вивезенню, утилізації харчових відходів і побутового сміття тощо; департаментами парків: озеленення, благоустрій міської території тощо; департаментами по автомагістралях і т. д.

Але у країнах з розвинутою ринковою економікою державне регулювання комунальної інфраструктури не скасоване, а зазнало глибокої еволюції під впливом специфічних потреб у тій чи іншій галузі житлово-комунального господарства. Приватний бізнес же у цих країнах у 90-х рр. виконував не більше 20 відсотків послуг в системі житлово-комунального господарства. Це пов'язано з наявністю в житлово-комунальній сфері монопольних життєзабезпечуючих систем (газо-, водо-, теплозабезпечення, водовідведення та ін.), що знаходяться в муніципальній власності. Крім того, існують державне регулювання і досить жорсткий контроль за дотриманням стандартів приватними виробниками, високі вимоги до якості послуг.

На наш погляд, заслуговує уваги досвід проведення конкурсів з благоустрою територій, накопичений місцевою владою великих міст Великобританії, які проводять конкурси приватних фірм з підрядів на будівництво будівель, доріг, санітарне очищення, прибирання території, забезпечення школярів харчуванням тощо. Місцеві влади можуть вдаватися до послуг власних служб з організації обслуговування населення у названих сферах лише у разі їх перемоги на конкурсі з приватними підрядниками.

Аналіз показав, що реформи в житлово-комунальній сфері розвинених країн, які ґрунтуються на раціональному поєднанні централізації і децентралізації, дали позитивні результати. Вони активізують ринок послуг і покращують умови життя споживачів. Передумовою реформування житлово-комунального господарства є те, що в Україні досить немає класу реальних домовласників. Органи місцевого самоврядування виступають у ролі підрядних організацій, які обслуговують житло.

Метою реформування житлово-комунального господарства є підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів.

На наш погляд, індикаторами необхідності реформування житлово-комунального господарства повинні стати наступні показники:

- рівень зносу комунальної інфраструктури;
- кількість багатоквартирних будинків, які потребують капітального ремонту (у відсотках до загальної кількості);
- забезпеченість житлового фонду будинковими приладами обліку газу, води і тепла;
- частка приватних інвестицій у загальному обсязі інвестицій в модернізацію комунальної інфраструктури;
- частка приватних компаній, які управляють об'єктами комунальної інфраструктури на основі концесійних угод та інших договорів, від загальної кількості всіх організацій комунального комплексу;
- обсяг простроченої кредиторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства;
- частка сімей, що отримують субсидії на оплату комунальних послуг;
- кількість ОСББ на тисячу жителів.

Основним нормативним документом щодо розвитку житлово-комунального господарства України в сучасних умовах є Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, мета якої полягає у визначенні принципів реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів з підвищення ефективності й надійності його функціонування, забезпечення стійкого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів.

Реформування житлово-комунального господарства здійснюється шляхом впровадження недискримінаційних економічних відносин, між суб'єктами ринку й державою з поступовим обмеженням функцій держави як суб'єкта ведення господарства та посиленням його впливу на формування ринкової інфраструктури, формування ринку житла, відповідно до вимог світових стандартів.

Методологія ціноутворення повинна базуватися на впровадженні на підприємствах водопостачання, водовідведення та теплопостачання ефективного механізму ресурсозбереження.

Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства передбачає ряд завдань і заходів, реалізація яких дозволить:

- підвищити ефективність використання енергоносіїв та інших ресурсів;

- істотно знизити енергоємність виробництва;
- підвищити енергоефективність будинків;
- створити стимули й умови для переходу економіки на раціональне використання й ощадливе використання енергоресурсів.

Основними завданнями Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки є:

1. Розвиток державного регулювання діяльності природних монополій на ринку комунальних послуг.

2. Формування державної житлової політики, створення розвинутої конкурентного середовища на ринку обслуговування житла.

3. Технічне переоснащення житлово-комунального господарства, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво послуг, у тому числі створення діючого й прозорого механізму стимулювання використання альтернативних джерел енергії й видів палива;

4. Залучення інвестицій і співробітництво з міжнародними фінансовими установами й донорськими організаціями.

5. Забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства.

Державна політика реформування житлово-комунального господарства повинна базуватися на наступних засадах:

- спільна відповідальність держави та органів місцевого самоуправління за реформування і розвиток житлово-комунального господарства;

- забезпечення населення житлово-комунальними послугами відповідно до державних соціальних стандартів;

- пріоритетне спрямування державної підтримки на забезпечення соціальним житлом визначених законом категорій громадян з одночасним створенням доступної для інших верств населення системи довгострокового кредитування житла;

- забезпечення ефективного використання людських, грошових та матеріальних ресурсів у сфері житлово-комунального господарства;

- перехід до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом та комунальні послуги;

- створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання і споживачів на ринку житла та житлово-комунальних послуг;

- забезпечення збалансованого розвитку енерго-, тепло-, водо-, газопостачання та водовідведення під час виконання програм житлового та промислового будівництва;

- забезпечення рівних умов для всіх інвесторів.

Ефективна діяльність житлово-комунального господарства вимагає розроблення та виконання ефективних галузевих та місцевих програм модернізації та розвитку житлово-комунального господарства. Особливої уваги потребують інвестиційні програми та програми розвитку міжнародного співробітництва, в тому числі з міжнародними фінансовими інституціями. Особливість сьогоденного етапу реформування полягає в тому, що одночасно відбуваються кілька процесів:

по-перше, інституційних, пов'язаних з демонополізацією управління житлом та комунальної інфраструктурою, зміною організаційно-правових форм організації житлово-комунального господарства, перерозподілом ринків послуг;

по-друге, організаційних, які пов'язані з перерозподілом повноважень щодо житлово-комунального господарства між рівнями влади.

Для досягнення корінних змін у структурі житлово-комунального господарства необхідні перш за все вдосконалення законодавчої бази, яка регулює дану сферу. Потім слід забезпечити чітку координацію діяльності з реформування та розвитку житлово-комунального господарства та чіткий розподіл повноважень між органами влади, які керують цією важливою соціальною сферою.

Вдосконалення розвитку міського господарства неможливо без розробки науково обґрунтованих методик формування максимально гнучких тарифів на ринку житлово-комунальних послуг, орієнтованих на ринковий попит та враховують можливості житлово-комунальних підприємств та узгодження економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання.

На наш погляд, це передбачає:

- розробку прозорого механізму формування цін і тарифів на послуги підприємств, які здійснюють діяльність у житлово-комунальній сфері.
- реалізацію ефективної антимонопольної політики й здійснення інституціональних перетворень на ринку житла й житлово-комунальних послуг, спрямованих на розвиток ринкових відносин і конкуренції;
- проведення взаємоузгодженої тарифної, інвестиційної політики й політики в сфері розвитку внутрішнього ринку;
- підвищення енергоефективності житлово-комунального господарства шляхом зменшення обсягів втрат паливно-енергетичних ресурсів, зниження енергоємності виробництва окремих видів продукції (послуг);
- стимулювання інноваційної, інвестиційної й енергозберігаючої активності суб'єктів ведення господарства.

Ключовими моментами у реформуванні житлово-комунального

господарства повинно бути трансформація тарифної політики, технічне переоснащення житлово-комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг.

Фінансовими джерелами для проведення реформ можуть стати:

- кошти державного та місцевих бюджетів;
- фінансові ресурси, отримані від застосування спеціального режиму оподаткування ПДВ вартості житлово-комунальних послуг;
- кошти приватних інвесторів, які мають бажання брати участь у проектах публічно-приватного партнерства в ЖКГ;
- тарифи, які поступово мають бути приведені до економічно обґрунтованого рівня;
- грантові кошти міжнародних організацій та фондів;
- кредитні ресурси міжнародних фінансових установ;
- кошти, які Україна може отримати в рамках Кіотського протоколу, враховуючи надзвичайно високий потенціал житлово-комунального господарства щодо зменшення викидів вуглецю - як на підприємствах галузі, так і у житлових та адміністративних будівлях.

Недостатність у підприємств галузі власних фінансових ресурсів та неспроможність органів державної влади і органів місцевого самоврядування вирішити питання фінансування проведення реформ за рахунок бюджетних коштів, потребують спонукають до пошуку нових шляхів фінансування житлово-комунального господарства.

На нашу думку, забезпечити житлово-комунальне господарство додатковими фінансовими ресурсами допоможе партнерство і співробітництво держави та приватного сектору. Фінансове забезпечення житлово-комунального господарства може бути покращено за рахунок державно – приватного партнерства. Державно – приватне партнерство передбачає залучення коштів та ресурсів приватного сектора для задоволення загальносуспільних потреб, що входять до функцій державної та місцевої влади.

Концепція розвитку державно – приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 16. 09. 2009 року, передбачає наступні форми залучення приватного сектору до розвитку житлово-комунального господарства:

- надання консалтингових послуг;
- передача об'єктів житлово-комунального господарства в оренду, управління, лізинг, концесію;
- використання змішаних форм державно-приватного партнерства;

- спільна діяльність тощо.

Пізніше в Законі України «Про державно – приватне партнерство», затвердженому Верховною Радою України 01.07.2010 року, знайшли відображення зазначені вище форми державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві.

Проведене дослідження показало, що більшість науковців вважають перспективним засобом фінансового забезпечення проведення реформ у житлово-комунальній сфері співробітництво держави та приватного бізнесу у формі концесії. Саме концесія забезпечує довготривалий розвиток житлово-комунального господарства та стабільні надходження до бюджетів усіх рівнів, оскільки об'єкт комунальної власності передається у концесію на досить тривалий термін – 10 – 50 років.

Висновки проведеного дослідження та перспективи подальших розробок. Кінцеві результати реформ в житлово-комунальному господарстві повинні відбитись у наданні послуг встановлених стандартів якості проживання, включенні у повному обсязі ринкового механізму в процес функціонування галузі, переході до нового порядку фінансування галузі.

Мировий досвід свідчить, що для ефективного реформування у будь-якій галузі економіки потрібно, перш за все, сформувати професійну команду на усіх рівнях управління, в масштабах всієї держави, її регіонів, міст та підприємств житлово-комунального комплексу. Тільки команди професіоналів забезпечать усіма видами ресурсів (фінансовими, інноваційними) подальший розвиток міського господарства та його важливої складової частини - житлово-комунального господарства.

Список використаних джерел

1. Про державно – приватне партнерство: Закон України від 01. 07. 2010 р.// Урядовий кур'єр. – 2010. - № 160. – с. 9 – 11.
2. Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно – приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 17. 03.1. 2011 р. № 279.
3. Бабаев В.Н. Концептуальные проблемы развития, реконструкции и комплексной адаптации систем к процессам управления коммунальным хозяйством в условиях мегаполиса/ В.Н. Бабаев // Науковий вісник будівництва. – Харків: ХДТУБА, 2000. – с. 51 – 59.
4. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку/ В.М. Геєць. – К.: НАН України. Ін-т економіки та прогнозів. НАН України, 2009. - 864 с.

5. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: [монографія] / Р.А. Джабраїлов: НАН України. Ін-т економіко – правових досліджень. – Донецьк: «Ноулідж», 2010. – 455 с.

6. Запатріна І.А. Бюджетна підтримка як елемент розвитку публічно – приватного партнерства в житлово – комунальній сфері / І.А. Запатріна // Фінанси України. – 2008. - № 4. – с. 3 – 10.

7. Лукьянченко А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития: [монография] / А.А. Лукьянченко: НАН Украины, Институт экономико – правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго - Восток», 2007. – 209 с.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены актуальные проблемы развития территорий в кризисный и посткризисный период. На основе обобщения теоретического и практического отечественного и зарубежного опыта предложены рекомендации по повышению конкурентоспособности территории.

ANNOTATION

The article deals with topical issues of territorial development in crisis and post-crisis period.

On the basis of the theoretical and practical national and international experience offered recommendations to improve the competitiveness of the territory.