

Ірина ПАНАСЕНКО

„ДОРОЖНЯ КАРТА” РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Постановка проблеми. На шляху становлення та перебудови незалежної української держави одним із найважливіших завдань є конструктивне розв’язання проблем, що існують в українському суспільстві. Основною з таких проблем є реформування та державне регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство. Проблема забезпечення реформування, ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ) та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває у центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що обумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Взагалі державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики. Рациональне державне регулювання ставить за мету не протистояння механізму ринкового регулювання та не підміну його, а свідоме виконання регулюючого потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру, що сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з найменшими економічними та соціальними витратами [14, с. 215].

Державне регулювання житлово-комунального господарства базується на основних засобах впливу на ринок, таких як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загальнодержавні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих граничних і вільних цін, індексування цін, встановлення єдиної тарифної системи та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами реформування та регулювання житлово-комунального господарства на сучасному етапі розвитку займалися такі провідні вчені, та виробничники як А. Борисенко, Б. Данилишин, О. Вольська, С. Денисюк, В. Дорофійенко, Т. Качала, В. Лобас, І. Осипенко, В. Пила, А. Праховник, О. Рибалко, І. Розпутенко, Д. Стеченко, Ю. Хівріч, Л. Шалабай, В. Петросов, О. Білянський та ін.

Незважаючи на ретельні дослідження як окремих науковців, так і наукових колективів зазначеної проблеми, житлово-комунальне господарство як об’єкт системної, а точніше конгломеративної складності і в теоретичному плані, і з погляду вирішення практичних задач досліджений вкрай недостатньо. Існуючі результати наукових досліджень, незважаючи на їх теоретичну і практичну цінність, не пропонують конкретних шляхів підвищення ефективності державного та місцевого управління ЖКГ.



ПАНАСЕНКО

Ірина Олексіївна,

керівник групи по роботі з фізичними особами відділу претензійно-позовної роботи юридичного департаменту комунального підприємства «Харківводоканал», здобувач кафедри економічної політики і фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація:

у статті розкриваються особливості функціонування ринку житлово-комунальних послуг. Розглядаються механізми реформування системи житлово-комунального господарства України.

Ключові слова: держава, ринок житлово-комунальних послуг, житлово-комунальне господарство, індикаторні показники, "Дорожня карта" реформування ЖКГ.

УДК 35.085

За ринкових умов концептуальні засади та практичні механізми ефективного державного управління процесами стабілізації діяльності житлово-комунальної сфери у системі державного управління та місцевого самоврядування потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови функціонування ЖКГ. Зазначене *становить мету статті*.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що проблеми функціонування житлово-комунального комплексу, постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це можна пояснити тим, що система житлово-комунального господарства є інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується по залишковому принципу.

Це, у першу чергу, склалося внаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради. Основні об'єкти житлово-комунального господарства знаходяться у власності територіальних громад та безпосередньо знаходяться у сфері управління органів місцевого самоврядування.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб житлово-комунального господарства навіть не доводиться. Складається порочна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних та енергетичних ресурсів, як наслідок – знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів [1, с. 135]. Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільно-правових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг, які сьогодні перебувають на безпрецедентно низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у цій сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним з вагомих аргументів у передвиборчих змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій, яке відбувалося протягом затяжного виборчого циклу 2004–2012 рр., суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі [13 с. 54].

Отже, на сьогодні, житлово-комунальне господарство залишається однією із самих слабких ланок, як в економіці, так і в управлінні України, і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних фондів і технологій. У ній дотепер переважають державні і комунальні підприємства, що монополізували надання послуг.

У цілому ЖКГ, як системний об'єкт управлінського простору працює збитково. Обсяги заборгованості роблять фінансовий стан стабільно незадовільним. До цього часу укладаються понад мільйон договорів про реструктуризацію боргових зобов'язань. У зв'язку з цим, особлива увага повинна приділятися модернізації системи фінансування житлово- комунального господарства, яка враховує традиційні джерела фінансування і принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектора регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і закордонних інвестицій.

Таким чином, одним з визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ЖКГ. Інструментом рішення нагальних і гострих проблем повинні стати: система цільових програм, інвестиційний менеджмент та нові механізми управління. На сьогоднішній момент в реальній практиці організації підприємств ЖКГ та програмах їх розвитку не враховуються належним чином досягнення вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення у 2006 р. Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його у 2010 р. у Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на яке покладено обов'язки координації, науково-методичного супроводу та практичної допомоги органам місцевого самоврядування у реформуванні системи житлово-комунального господарства.

На сьогодні основні фонди всіх галузей ЖКХ практично вичерпали повністю свій віковий та технічний ресурс. Винятком можуть бути житлові будинки, що збудовані у 90-х роках та після 2000 року. Зношеність (моральна та фізична) об'єктів (споруд, мереж, тощо) водопостачання, водовідведення, теплопостачання, газових мереж та ін. досягла в цілому більше 60%, в окремих випадках 90-100%.

В таких умовах необхідність докорінного реформування галузі із залученням регулюючих механізмів держави є вкрай актуальною. Єдиною суттєвою перешкодою, що гальмує процес реформування ЖКГ є перманентна політична криза, що заважає забезпеченню поступового сталого просування в цьому напрямку.

Законом України „Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки” передбачено основні напрямки реформування ЖКГ [16], що тісно пов'язані з цілою низкою нормативних документів, законів та програм розвитку в інших сферах національного господарства.

Визначені основні ключові терміни розвитку та реформування – „віхи”- 2015, 2020, 2030р.р.

Путівником реформування пропонується так звана „дорожня карта”, що наведена на мал.2 (на прикладі водопровідно-каналізаційного господарства).

Термін „дорожня карта” (Road map) вперше явився у документах Європейської комісії у 2000 році, а в лексиконі країн СНД декілька пізніше: спочатку на дипломатичному рівні, а потім увійшов у різноманітні галузеві та економічні сфери.

„Дорожня карта” – це умовна назва сукупності об'єктивно необхідних дій та кроків, послідовності подання перешкод та рубіжів, що ведуть до досягнення поставленої мети [18].

Як видно з рис.1, „фініш” дорожньої карти” – це „досягнення заданих індикаторів якості наданих послуг ВКГ, екологічних показників та безбитковості підприємств.

Основні напрямки реформування ЖКГ:

1. Організація ефективного управління у сфері виробництва та надання послуг ЖКГ.
2. Поглиблення демонополізації ЖКГ та створення конкурентного середовища на ринку послуг.
3. Технічне переоснащення ЖКГ, наближення до вимог ЄС показників використання матеріальних та енергетичних ресурсів, якості послуг.
4. Забезпечення безбитковості функціонування підприємств ЖКГ.

Необхідно відмітити, що „фініш” дорожньої карти” (2030 р.) не є остаточним. В процесі руху по цьому шляху, цілком природно, необхідно буде корегувати наступні дії. Досягнення мети реформування у нашому випадку – це лише проміжний етап в подальшому розвитку галузі, тому передбачається можливий „старт” чергового етапу подальшого розвитку ЖКГ [17].

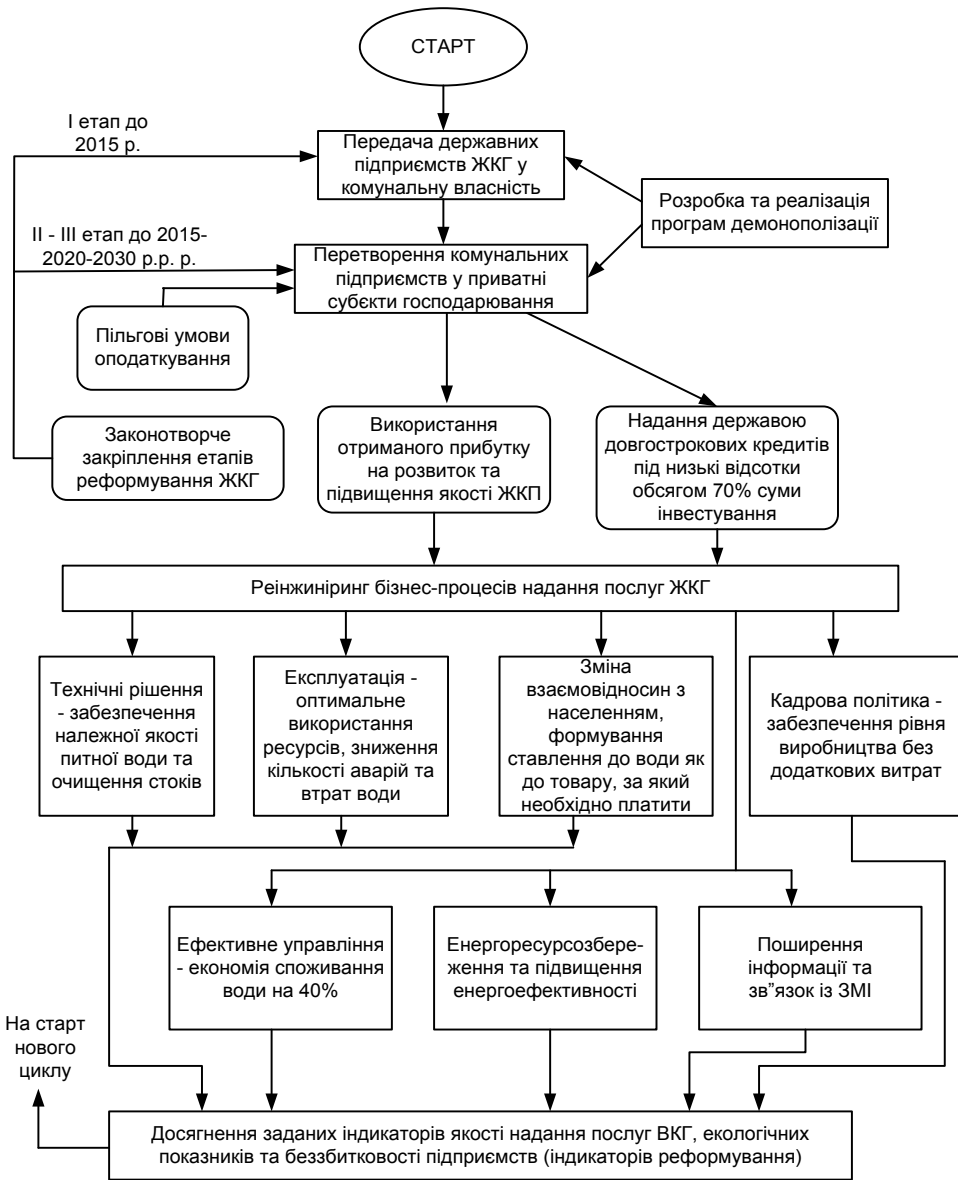


Рис. 1. „Дорожня карта” реформування житлово-комунального господарства (на прикладі ВКГ)

„Дорожня карта” сформована на прикладі ВКГ, але може бути використана для будь-якої підгалузі ЖКГ з урахуванням її специфіки.

Вкрай важливим напрямком реформування є демонополізація підприємств галузі. За 21 рік в цьому напрямку відбулися певні зміни (ритуальні послуги, озеленення, житлове господарство, санітарне очищення тощо). Але повноцінного створення конкурентного середовища не відбулось, природні монополії (ВКГ, тепло-, газо-, постачання, ліфтове господарство, міськелектротранс та ін.) залишились майже в умовах колишнього СРСР. Це можна пояснити низкою факторів:

- відсутність або нерозвинутість законотворчого напрямку демонополізації цих підгалузей;
- опір керівництва підприємств цих підгалузей;
- практична відсутність (за деякими виключеннями) інвесторів і т. ін.

Специфічні особливості підгалузевих-монополістів диктують свої „правила гри” у процесі демонополізації.

Розглянемо можливі сценарії демонополізації водопровідно-каналізаційного господарства великого міста. Вхідні дані:

- місто з населенням до 1 млн. жителів;
- водозабори поверхневі – 2 одиниці, водозабор артезіанський – 1;
- система подачі та розподілу води (СПРВ) представлена 2-ма майданчиками резервуарів чистої води (РЧВ), 10-ма водопровідними насосними станціями (ВНС) III підняття та 50-ма підвищуючи ми насосними станціями (ПНС) для будинків підвищеної етажності (більше 9 поверхів), водомережами загальною протяжністю 800 км;
- система водовідведення – 12 КНС, каналізаційна мережа – 700 км, станція біологічної очистки (СБО);
- допоміжне виробництво (транспорт та спец механізмию)

З цеху ремонту обладнання і т.ін. складу системи водопостачання та водовідведення виділяються основні технологічні складові:

1. підйом та обробка води (ВНС I, II підняття, споруди кондиціонування води);
2. СПРВ (крім ПНС);
3. артезіанський водозабор (свердловини, РЧВ, ВНС II підняття);
4. ПНС;
5. система водовідведення (КНС та каналізаційні мережі);
6. СБО;
7. допоміжне виробництво.

Розглянемо сценарії демонополізації в рамках наведеного складу підприємства.

I сценарій – створення приватно-комунальних підприємств по технологічному принципу.

Такий підхід реалізується на засадах самоокупності та товарно-грошових стосунках між суб'єктами господарювання. Він також передбачає повний облік подачі/споживання води між ланцюгами технологічного процесу, використанням методів менеджменту (лізинг, аутсорсинг тощо) на договірній основі згідно діючого законодавства.

Цей сценарій передбачає певну законотворчу перспективу з метою забезпечення регулюючої функції держави та органів місцевого самоврядування. Можливо необхідно запровадити механізм розробки та набуття чинності підзаконних нормативних документів (наказів, постанов, методик, інструкцій тощо), які б забезпечували деталізацію та поглиблення законів України стосовно ЖКГ.

II сценарій – приватизація окремих ділянок (зон) водопостачання та водовідведення.

Такий сценарій передбачає відокремлення від системи деяких зон, на базі яких створюються приватно-комунальні підприємства. Під зонами в даному контексті розуміється територіальна декомпозиція СПРВ (по адміністративних районах, зонах водопостачання, басейнах каналізування, по джерелах водопостачання тощо).

В такому випадку конкурентне середовище створюється за рахунок якості питної води, послуг по її доведенню до споживача, відведення стічних вод, екологічних показників по забрудненню природного середовища.

В сценарії I монополізм практично зникає, але при цьому необхідний жорсткий державний контроль за якістю питної води на всіх стадіях, за додержанням „Правил технічної експлуатації” та „Правил надання послуг”, екологічних норм. Сценарій II також забезпечує повну ліквідацію монополії.

На сьогодні в великих містах вже існує конкуренція в системі питного водопостачання за рахунок великої кількості фірм-постачальників питної води високої якості (цистерни, бутильована вода, локальні фільтрувальні станції і т. ін.).

Аналогічно можлива демонополізація інших підгалузевих-монополістів з урахуванням їх виробничо-господарської структури.

Безумовно, подібні дії по реформуванню (включаючи демонополізацію) неможливі без фінансово-економічного, тарифного, енерготехнологічного аудитів, прийняття відповідних законів та рішень місцевих органів, що базуються на наукових та технологічних обґрунтуваннях та реінженірингу бізнес-процесів ЖКГ, бізнес-плануванні тощо.

Як було відмічено вище, „фініш” дорожньої карти” повинен зафіксувати досягнення заданих індикаторних показників реформування по принципу „А чого ж ми досягли?”. Безумовно для кожної підгалузі ЖКГ необхідно розробити свої індикаторні показники, які б відповідали визначеним та закріпленим законодавчим чином напрямкам реформування, згаданим вище.

Висновок. Представлений в даній роботі огляд існуючого стану ЖКГ, системи управління цією галуззю, проблеми реформування та державного регулювання неможливі без подальшого дослідження розробки форм та методів, законодавчої діяльності і т. ін. Запропонована модель „дорожньої карти” та індикаторних показників досягнення цілей реформування ЖКГ відповідає сучасним вимогам світового та європейського менеджменту.

Література:

1. Атаманчук Г. Теория государственного управления: Курс лекций./ Г. В. Атаманчук — 3.изд., доп. — М. : Омега-Л, 2005. — 579 с.
2. Вікіпедія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org>
3. Господарчий Кодекс України – «Голос України» – 14 березня 2003 – № 49 – 50 с.
4. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія / О. В. Димченко; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2009. – 356 с
5. Ефименко И. А. ЖКХ как сфера нормального функционирования жизнедеятельности населения / И. А. Ефименко // Бизнесинформ. - № 11 (2). - 2009. - С. 35-36.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, – N 24, – ст.170.
7. Закон України «Про ціни та ціноутворення» – Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, – N 52, – ст.650.
8. Конституція України. – [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
9. Наказ Держбуду України від 03.09.99 №214 «Про затвердження Порядку визначення нормативних витрат житлово-експлуатаційних організацій, пов’язаних з утриманням будинків і прибудинкових територій» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.nreg=z0917-99>
10. Наказ Держкомбуду України 07.09.98 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій». // Практичний посібник Центру сприяння житловим та муніципальним реформам К.: Право, 1999.– С. 220-228.
11. Непомнящий О. М. Стимулюючий підхід в реалізації житлових програм / О. М. Непомнящий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ ”Магістр”. – 2011. – Вип. 2 (40). – С. – 132 – 140.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.97 № 1497 «Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1497-97-%EF>
13. Проміжний звіт про науково-дослідну роботу на тему ”Дослідження чинного законодавства України у житлово-комунальній сфері та підготовка пропозицій щодо

його вдосконалення з метою забезпечення дерегуляції та прозорості шляхом розроблення єдиного уніфікованого базового законопроекту в житлово-комунальному господарстві”. – ГО ”Інститут соціально-економічних стратегій”. – Київ, 2012. – 124 с.

14. Стельмащук А. М. Державне регулювання економіки: навчальний посібник / Стельмащук А. М. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.

15. Торкатюк В.І. Оценка экономической эффективности решения задач управления жилищно-коммунальной структурой города / В.І. Торкатюк, Ю.Ю. Усенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>

16. Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України від 11.06.2009р. №1511-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2009.-№46. – 512с.

17. Білянський О.М. Організаційно-фінансовий механізм розвитку житлово-комунального господарства: Дис. к.е.н.: 08.10.01. – Х., 2006.-183с.

18. Яворский М.И. и др. «Дорожная карта» энергосбережения и повышения энергетической эффективности. – М.: Энергосбережение, 2010, №7, с.32-35.