

О. А. МЕЛЬНИЧЕНКО, В. О. ВАЩЕНКО

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Узагальнено сучасні концепції подальшого реформування ЖКГ. Визначено найбільш перспективні напрями розвитку ЖКГ.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, державне регулювання, реформування, сучасні концепції.

Generalized modern concept further reforming housing and communal services. The most perspective directions of development support for housing and utilities.

Key words: utilities, government regulation, reform, modern concept.

Розвиток суспільства супроводжується, окрім іншого, переглядом стандартів умов проживання населення: зростає загальна площа квартир, а з тим і середня площа житла, що припадає на одного жителя; завдяки застосуванню сучасних технологій і матеріалів під час ремонту, а також використанню гарних меблів і предметів інтер'єру, помешкання набувають привабливішого (а часто – вишуканого) вигляду; активніше використання предметів тривалого користування (передусім, побутової техніки) є також запорукою комфорту; дедалі більшим анахронізмом стають пічне опалення, відсутність у помешканні каналізації, гарячої та холодної води, а також неупорядковані прибудинкові території. Якщо більшість вищезазначених позитивних зрушень стало наслідком переважно підвищення рівня добробуту населення, то останнє значною мірою є результатом реформування вітчизняного ЖКГ. Однак, попри окремі здобутки в цій царині, залишається невирішеною низка “адміністративних, екологічних, економічних, нормативно-правових, організаційно-управлінських, соціально-демографічних та техніко-технологічних проблем” [9], через що якість житлово-комунальних послуг не задовольняє потреби більшості споживачів.

Докорінне покращання ситуації неможливе без реформування і розвитку вітчизняного ЖКГ. При цьому, з одного боку, усі визнають, що такі перетворення мають здійснюватися з урахування як передового світового досвіду, так і надбань вітчизняної науки та практики; а з іншого – не можуть дійти згоди щодо обрання концепції реформування вітчизняного ЖКГ. Усе це й обумовлює актуальність даного дослідження.

Теоретичні та практичні засади розвитку ЖКГ останнім часом стали наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (І. Драган, С. Корнійчук, В. Логвиненко, О. Малюга, Н. Олійник, О. Рибалка, Е. Салієв, М. Шафоростова, О. Шевська), економіки (В. Бутиріна, Є. Гайко, Є. Гелеверя, О. Головченко, Н. Гура, О. Зелінська, Л. Карбовник, Т. Качала, О. Коваленко,

М. Косматенко та ін., права (О. Буханевич, Р. Джабраїлов, О. Соколовська), техніки (І. Ачкасов, О. Лагоднюк, М. Пан) та географії (Є. Петрук).

Попри це, серед науковців (А. Бабак, О. Базарна, Т. Безземельна, О. Білоконь, П. Бубенко, О. Веретеннікова, Є. Водовозов, О. Вольська, Л. Вороновская, О. Гавриш, Є. Градобоева, І. Гриджук, О. Димченко, А. Дубас, Є. Жданко, О. Заїка, І. Запатріна, О. Зерова, О. Зубко, О. Іванова, А. Кара та ін.) зберігається значний інтерес до цієї проблеми, про що наочно свідчать численні публікації у фахових виданнях різного спрямування.

Метою статті є розробка пропозицій щодо підвищення якості надання житлово-комунальних послуг. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) узагальнити сучасні концепції подальшого реформування ЖКГ; 2) визначити найбільш перспективні напрями розвитку вітчизняного ЖКГ.

Прорахунки в реформуванні вітчизняного ЖКГ обумовили необхідність коригування курсу реформ, а тому домінуючими мають стати такі принципи: “комплексність; самофінансування; дотримання соціальних гарантій; поєднання державного й суспільного контролю; пріоритет соціальних, регіональних і суспільних інтересів над галузевими, відомчими й локальними” [4, с. 88]; “забезпечення визнається за справедливим мінімумом його для всіх громадян; набір забезпечуваних житлово-комунальних послуг повинен за мінімальної їх вартості давати певне задоволення попиту більшості населення; досягнення макроекономічної ефективності, за якої частка витрат на житлово-комунальне обслуговування в держбюджеті не перевищує прийнятний з погляду його балансу рівень; свобода вибору житлово-комунальних послуг” [5, с. 129]; “трансформаційний вплив новосформованого сегмента на традиційний сегмент ринку ЖКГ” [7, с. 92].

Водночас, не можна оминати увагою той факт, що доволі часто в якості “принципів” наводяться “засоби” та “напрями” реформування, а саме: “розвиток конкурентного середовища на основі демонополізації галузі; орієнтація на різні форми власності в ЖКГ; поступова децентралізація управління й передача ряду управлінських функцій у сфері ЖКГ на місцевий рівень; поділ функцій замовника й підрядника експлуатації житлового фонду; залучення населення до активної участі в управлінні ЖКГ; застосування нормативів ресурсозабезпечення й виділення різних рівнів обслуговування населення; орієнтація на різні джерела фінансування: централізовані й децентралізовані фінансові ресурси “ [4, с. 88]; “опора на власне інституційне середовище соціальної економіки; формування суспільної згоди реформаційного процесу на основі стратегічного узгодження інтересів його суб’єктів; адекватність між ресурсами та інструментами реформування; реінтеграція штучно відчужених один від одного елементів єдиної системи ЖКГ; розширене відтворення соціалізованого капіталу ЖКГ на основі “високих” технологій; подолання асиметрії між економічною і соціальною ефективністю ЖКГ” [7, с. 88–92].

Вітчизняна наукова спільнота підтримує ідею подальшого реформування галузі. Усвідомлюючи складність цього процесу, а також потребу не лише значних ресурсів та зусиль, а і тривалого проміжку часу, окремі науковці [3; 15] виділяють

його два етапи, які, однак, мають відмінне наповнення, оскільки торкаються різних аспектів реформи. О. Шевська пропонує на першому етапі “встановити ціни на житлово-комунальні послуги, які повністю відшкодовують витрати підприємств на їх надання, а на другому – застосувати диференційовані тарифи на послуги водопостачання, водовідведення, опалення залежно від наявності приладів обліку послуг” [15, с. 243], тим самим обмежившись реформою тарифної політики, залишивши поза увагою інші аспекти розвитку ЖКГ. І. Гридчук теж пропонує реформувати галузь у два етапи, але урахувати особливості змін на монополізованих і конкурентних ринках: “на першому етапі – реструктуризація підприємств, на другому – приватизація або передача інфраструктурних підприємств в управління, оренду чи концесію” [3, с. 26].

Одним із найбільш принципових положень під час реформування ЖКГ вбачається вибір моделі розвитку національного ЖКГ, оскільки від цього значною мірою залежить стан галузі, а також якість і ціна житлово-комунальних послуг. Слід погодитись, що “вибір моделі повинен ґрунтуватися на необхідності запровадження конкурентного середовища і на монополізованих ринках” [3, с. 26]. Існуючі ж моделі розвитку галузі “істотно відрізняються ступенем їх залежності від держави, а також характером і ступенем обхвату населення програмами державної підтримки ЖКГ, джерелами ресурсного забезпечення галузі і формою власності структур, що надають житлово-комунальні послуги” [5, с. 129]. Із трьох поширених в Європі моделей розвитку ЖКГ (англійська, німецька, французька) “найбільш відповідною щодо України виглядає остання” [1, с. 8; 3, с. 26; 4, с. 88–90]. За такого вибору “збережеться комунальна власність на інженерні та інфраструктурні об’єкти, тоді як приватні структури управлятимуть цими об’єктами на договірних умовах. При цьому договірні відносини між місцевими органами влади та приватними компаніями, як правило, закріплюються договорами оренди, концесії чи на виконання певного виду робіт” [3, с. 26], тобто дедалі поширенішим стає публічно-приватне партнерство, яке “здатне забезпечити додаткові переваги, пов’язані зі зменшенням собівартості проектів, ефективним розподілом ризиків, удосконаленням менеджменту, поліпшенням якості послуг, підвищенням прибутковості проектів” [14, с. 99]. Найпоширенішими формами публічно-приватне партнерства в ЖКГ є “створення регіональних компаній і запровадження делегованих форм управління” [14, с. 103], що поширені в сфері “енергетики, телекомунікації, транспорту, водопостачання і водовідведення” [17].

С. Пархоменко переконаний, що “найбільш перспективною та ефективною формою залучення інвестицій у ЖКГ є використання концесійних угод, які, однак, можуть бути поширені не на всі об’єкти комунальної власності” [12, с. 51]. Крім того, не варто нехтувати низкою перепон, які ускладнюють реалізацію концесійних схем, а саме: “низький рівень оплати за комунальні послуги населенням; надання державою населенню пільг з оплати комунальних послуг; недостатня забезпеченість інформаційної бази, що необхідна для інвестування; відсутність для інвестора

гарантій стабільності діяльності та повернення інвестованих коштів через можливі суперечки з місцевими органами влади” [6]; “можливість втрати контролю за зростанням тарифів, яка може бути викликана намаганням концесіонера максимізувати прибуток” [2, с. 128]; “складність установки фіксованого тарифу на тривалий період часу; обмежені можливості для відкритої конкуренції, оскільки, як правило, лише невелика кількість великих організацій можуть відповідати всім кваліфікаційним критеріям для отримання концесії” [11, с. 53].

Остання теза актуалізує питання перспектив виходу ТНК на український ринок житлово-комунальний послуг. У зв’язку з цим слід звернути увагу на досвід Китаю, який “допускає ТНК на свій ринок виключно під пильним контролем держави, і то тільки до тих його частин, де Китай відстає, – для того, щоб перейняти найкращий технологічний досвід” [12]. Варто погодитись, що “з точки зору припливу нових технологій, якого так потребує галузь, перспективнішим для України є залучення потужних світових ТНК” [8, с. 87], хоча це жодним чином не повинно обмежувати можливості вітчизняного бізнесу, який має значний нереалізований потенціал у цій сфері.

На тлі посилення конкуренції між різними приватними і комунальними підрядниками потрібно упорядкувати сфери відповідальності: держава – “будівництво шосейних доріг, частково розвиток мережі газо-, електро-, і тепlopостачання; місцева влада – водopостачання, санітарний стан, каналізація, громадський транспорт” [16]. При цьому має змінитися роль органів місцевого самоврядування та органів державного управління: слід сконцентруватися не стільки на регламентації та контролі діяльності підприємств ЖКГ, скільки на усілякій їх підтримці, передусім, що стосується модернізації матеріально-технічної бази та запровадження сучасних технологій.

Остання теза цілком співзвучна з позицією тих науковців, хто обстоює ідею відповідних змін в окремих підгалузях ЖКГ. Так, зокрема, В. Чанглі аргументовано закликає в невеликих населених пунктах “ширше застосовувати індивідуальні та групові установки комунального обслуговування (водо-, газо-, тепlopостачання), які в подальшому, за необхідності, можна підключати до мереж централізованого забезпечення. Передусім мова йде про групові резервуари чистої води з системою рециркуляції по замкнутому контуру” [13, с. 280], а також використання автономних опалювальних котлів і водонагрівачів (у т.ч. вітчизняного виробництва), що слід розцінювати як подвійну вигоду для національної економіки. При цьому дієвим засобом боротьби зі втратами в мережах централізованого забезпечення є “забезпечення 100 % установлення побудинкових приладів обліку тепла, холодної та гарячої води” [8, с. 83], оскільки це позбавить підприємства цієї галузі можливості “компенсувати” такі втрати через завищення тарифів для споживачів.

Для реалізації численних проєктів, пов’язаних з докорінним покращанням ситуації у вітчизняному ЖКГ, потрібні значні фінансові ресурси. Тому підприємствам цієї галузі варто ефективно використовувати усі традиційні джерела фінансування (передусім, доходи від оплати житлово-комунальних послуг, цільові

надходження з державного та місцевих бюджетів, інвестиції та інші). При цьому не слід нехтувати нетрадиційними джерелами фінансування, зокрема, “коштами, отриманими від продажу квот у межах Кіотського протоколу, оскільки їх можна спрямувати на програми, пов’язані з поліпшення екологічної ситуації (розвиток міського електротранспорту, будівництво очисних споруд та потужностей по переробці твердих побутових відходів, озеленення міста тощо” [10, с. 320].

Узагальнення напрацювань науковців і результати власних досліджень дозволили виявити таке:

– основна увага наукової спільноти зосереджена на вирішенні або загальних проблем, або тих з них, що накопичились в окремих підгалузях. При цьому достатньо багато цікавих напрацювань торкаються сфер тепlopостачання, житлового та водопровідно-каналізаційного господарств; натомість невинувато мало уваги приділяється благоустрою та санітарному очищенню, шляховому та земельному господарствам, системі протизсувних заходів, міському транспорту та ритуальному обслуговуванню;

– лише окремі результати досліджень містять більш-менш цілісні концептуальні підходи до розвитку ЖКГ, що конкретизуються в такому: концептуальні положення функціонування концесійного механізму (Є. Гайко); концептуальна схема статистичного забезпечення управління підприємствами ЖКК (І. Панасенко); концептуальні положення регулювання розвитку ЖКГ на регіональному рівні (В. Срібний); концепція ефективного впровадження тарифно-цінового механізму надання житлово-комунальних послуг населенню (Я. Суха); концептуальна модель збалансованої системи регіонального водокористування (Є. Стаценко); концептуальна модель удосконалення механізму державної підтримки учасників теплоенергетичного ринку ЖКГ (М. Фігурка); концепція підвищення ефективності функціонування підприємств житлово-комунальної сфери (Т. Чижова); Концепція регіональної державної житлової політики, яка ґрунтується на Державній цільовій програмі “Житло” (О. Шевська); загальна концепцію узгодження економічних інтересів споживачів, виробників житлово-комунальних послуг та органів місцевого самоврядування (А. Шутенко);

Найбільш перспективними напрямками розвитку вітчизняного ЖКГ є такі:

– покращання “правил гри” та забезпечення їх дотримання;

– створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг на основі демонополізації та роздержавлення галузі;

– використання концесії як дієвої форми публічно-приватне партнерства, здатної залучити значні інвестиції в сферу ЖКГ;

– оптимізація собівартості житлово-комунальних послуг;

– удосконалення тарифної політики і систем надання пільг споживачам;

– концентрація власних ресурсів й залучених інвестицій для реконструкції, капітального ремонту та будівництва нових тепло-, водо- і каналізаційних мереж, а також проведення ефективною політики енергозбереження (у т.ч. з використанням альтернативних видів палива).

Узагальнення напрацювань наукової спільноти щодо подальшого реформування ЖКГ України дозволяють стверджувати, що здебільшого вони спрямовані на коригування принципів реформи, вибір моделі та напрямів розвитку галузі, а також удосконалення державного регулювання цього процесу. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому розвитку вітчизняного ЖКГ як запоруки розбудови інфраструктури населених пунктів та підвищення якості надання житлово-комунальних послуг.

Література:

1. *Белопольський М. Г.* Перспективи розвитку міського і житлово-комунального господарства / М. Г. Белопольський // Економіка та держава. – 2008. – № 12. – С. 8.
2. *Веретеннікова О. В.* Концесія як один із шляхів залучення приватних інвестицій в комунальну сферу міста / О. В. Веретеннікова, А. В. Бондаренко // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – № 2. – С. 125–130.
3. *Гриджук І. А.* Інституціональні детермінанти конкурентних переваг підприємств житлово-комунального господарства / І. А. Гриджук // Інвестування. – 2011. – № 3. – С. 25–28.
4. *Драган І. О.* Державне управління розвитком житлово-комунального господарства й принципи його реформування / І. О. Драган // Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 87–90.
5. *Драган І. О.* Розвиток соціальних умов ефективної реалізації державної політики у сфері ЖКГ / І. О. Драган // Економіка та держава. – 2010. – № 10. – С. 127–129.
6. *Кареліна О. Ю.* Концесія як один зі шляхів інвестування житлово-комунального господарства / О. Ю. Кареліна // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. – 2010. – № 17. – (Серія “Економічні науки”). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2010_17/index.html.
7. *Качала Т.* Реформування житлово-комунального господарства в контексті регіонального розвитку / Т. Качала // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 84–93.
8. *Кузнецов А. О.* Державне управління в галузі житлово-комунального господарства: напрямки реформування / А. О. Кузнецов, С. С. Бовдуй // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 2. – С. 80–87.
9. *Мельниченко О. А.* Житлово-комунальне господарство: сутність та проблеми розвитку / О. А. Мельниченко, В. О. Ващенко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/index.html.
10. *Мельниченко О. А.* Реформування ЖКГ на інноваційних засадах як запорука якіснішого виконання містом побутової функції / О. А. Мельниченко, А. С. Шевченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 1. – С. 315–321.

11. *Пархоменко С. П.* Концесія як ефективний засіб залучення інвестицій у комунальне господарство / С. П. Пархоменко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 12. – С. 51–53.

12. Приватизація водних услуг: благо или бедствие? (начало) / [И. К. Комаров, М. Я. Лемешев, А. А. Максимов, Б. С. Маслов] // *Обозреватель – Observer*. – 2008. – № 9. – С. 45–54.

13. *Чанглі В. С.* Напрями використання в Україні зарубіжного досвіду при реформуванні житлово-комунального господарства / В. С. Чанглі // *Економіка будівництва і міського господарства*. – 2011. – Т. 7. – № 4. – С. 277–285.

14. *Черевиков Є. Л.* Передумови розвитку публічно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства України / Є. Л. Черевиков // *Економіка і прогнозування*. – 2010. – № 1. – С. 99–110.

15. *Шевська О. І.* Концептуальні засади реформування житлово-комунального господарства на регіональному рівні / О. І. Шевська // *Держава та регіони*. – 2008. – № 2. – С. 240–244. – (Серія “Державне управління”).

16. *Шопенко Д. В.* Особенности современного состояния инвестиционного климата в социально значимых отраслях сферы услуг крупных городов / Д. В. Шопенко, Е. Г. Москаленко, Д. Г. Родионов // *Тезисы науч.-практ. конф.*, 9–11 апреля 1996 г. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 1996. – С. 48–49.

17. *Izaguirre A. K.* Private participation in infrastructure: trends in developing countries in 1990–2001: energy, telecommunications, transport, water / A. K. Izaguirre // *Washington, World Bank Publications*, 2003. – 163 p.

Надійшла до редколегії 07.02.2013 р.

УДК 351

Н. В. ВАСИЛЬЄВА

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ
МІЖ РІЗНИМИ ВЛАДНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ
ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ
ПЕРШОЇ ЧВЕРТІ ХVІІІ СТ. У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ**

Зроблено аналіз розподілу повноважень між різними владними інституціями під час проведення політико-адміністративних реформ першої чверті ХVІІІ ст. у Російській імперії. З'ясовано, що поєднання бюрократичних відомств і самоврядних установ на місцевому рівні негативно відобразилося на перебудові місцевого управління.

Ключові слова: політико-адміністративні реформи Петра І, військово-поліцейська та бюрократична модель управління, органи державної влади, органи державного управління.