

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЖИТЛОВОГО І КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

А. М. Пісьмаченко,  
к. е. н., докторант,

кафедра економічної теорії та історії економіки,  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України, м. Київ

*Наявність гострих проблем у сфері житлового і комунального господарства вимагає пошуку ефективних шляхів їх вирішення. У роботі обґрунтована необхідність застосування у житловому комплексі заходів, направлених на реконструкцію старого комунального житлового фонду, та висвітлені механізми їх реалізації.*

*A presence of sharp problems in the field of housing and communal economy requires the search of effective paths from their decision. In work is definite necessity of application in the housing complex of measures directed on the reconstruction of old communal housing fund and machineries lighted up of their realization.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

В останні роки в містах України спостерігається тенденція до зростання житлового будівництва. Проте стратегія крупних будівельних компаній направлена на створення елітного житлового фонду, що формує дорогий первинний ринок житла, який задовольняє потреби вузького кода населення. Оскільки існує тенденція збільшення населення великих промислових міст та адміністративних обласного масштабу населенням з низьким або середнім рівнем доходу, то можна констатувати, що темпи будівництва житла не задовольняють потреби населення. До того ж на сьогодні в містах і містечках України гостро стоїть проблема збереження споживчої якості наявного житлово-комунального господарства (далі ЖКГ). З метою державного регулювання процесу вирішення даних проблем Верховною Радою України у 2004 році був прийнятий Закон України "Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки" [1]. Проте ефективність його дії без наявності конкретних Проєктів та Програм, направлених на вирішення проблем ЖКГ, виявилася досить низькою. Наявність великої кількості житлового фонду і комунальних мереж, що знаходиться на критичній межі експлуатації при відсутності необхідних коштів у місцевих бюджетах для їх ремонту та підтримки у задовільному експлуатаційному стані, вимагають нових, альтернативних будівництву підходів до вирішення наявних у житлово-комунальній галузі проблем.

Ці проблеми на сьогодні можна згрупувати за такими напрямками:

- соціально-економічні, які пов'язані з низьким рівнем добробуту та соціальної захищеності населення, недостатніми темпами розвитку будівельної галузі для задоволення потреб населення міст доступним житлом;
- організаційно-управлінські, які породжені недосконалим законодавством у сфері державного регулювання ЖКГ країни, відсутністю єдиної Стратегії його розвитку;
- технічно-інноваційні, що викликані відсутністю або ж недосконалістю науково обґрунтованих альтернативних будівництву та капітальному ремонту інноваційних проєктів щодо житлових комплексів;
- фінансово-інвестиційні, які пов'язані з відсутністю достатнього бюджетного фінансування капітальних вкладень у сферу ЖКГ з однієї сторони, та вагомим фінансовим стимулом для залучення інвестиційного капіталу — з іншої.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові дослідження, що проводяться у даному напрямі, направлені на пошук ефективних шляхів для вирішення тієї чи іншої проблеми. Так, питаннями державного регулювання економічних і соціальних проблем займаються такі вчені, як С. Чистов, А. Дідківська, А. Головка, А. Швайка. Теоретичні основи вирішення науково-технічних та інноваційних проблем представлені у працях О. Дація, М. Корєцького, В. Петрушевської. Фінансово-інвестиційні аспекти відзначаються у працях О. Іваницької, В. Мартиненка, В. Воротіна.

Варто відзначити, що майже всі вчені визнають необхідність комплексного підходу до вирішення проблем ЖКГ. Проте незважаючи на наявність широкого кола публікацій та наукових досліджень, низка проблем у сфері ЖКГ залишається невирішеною і потребує подальшого вивчення.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ.

Зважаючи на гостроту проблеми розвитку ЖКГ в умовах спрямованості України до Європейського союзу та орієнтації та європейські стандарти життя, основна мета даної роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного підходу до вирішення житлово-комунальних проблем розробити конкретні пропозиції щодо їх вирішення.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Інтеграція України у світове співтовариство, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами, створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення є визначеними пріоритетами національних інтересів у забезпеченні соціальної політики України.

Забезпечення цих пріоритетів пов'язане з реалізацією реальних та потенційних можливостей у сфері забезпечення населення країни доброякісним житлом та розбудови житлово-комунальної інфраструктури за цивілізованими нормами та вимогами, що дозволить уникнути дії негативних соціальних, демографічних та техногенних чинників і загроз.

Найбільш вагомими факторами, що спонукають до активізації пошуку нових підходів у вирішенні проблем ЖКГ, є:

- нагальна потреба проведення ремонтних робіт на об'єктах житлового фонду та інженерних мереж, термін експлуатації яких перевищує 20—40 років;
- перевищення темпів зростання населення міст над темпами будівництва житла;
- будівництво дорогого житла та значні темпи збільшення вартості житла, що робить його недоступним, для широкого споживача і молоді;
- відсутність або ж недостатність муніципальних програм, направлених на реальне вирішення житлових проблем населення міста, обмежене фінансування даних програм;
- збільшення питомої ваги непридатних для експлуатації або ж таких, що знаходяться у критичному (аварійному) стані каналізаційних, водо-, тепло- та енергомереж, що забезпечують житловий фонд міста (амортизаційний термін використання яких повністю вичерпано);
- погіршення екологічного стану на території міста за рахунок забруднення довкілля каналізаційними витоками, наявність підтоплень підвалів через пошкодження водо- та тепломереж, що призводить до просідання будинків та їх зсувів, швидкого розповсюдження комарів, цвілі та різноманітних грибків тощо;
- наявність енергомісткої системи теплопостачання, що призводить до значних втрат тепла на шляху до

кінцевого споживача, порушення норм теплопостачання та проблем, пов'язаних з оплатою населенням послуг тепломереж;

— відсутність технічних та економічних можливостей для забезпечення збереження тепла у жилих приміщеннях та під'їздах багатоквартирних будинків;

— застарілий та майже не працюючий ліфтовий парк, відсутність ліфтів у 5-ти поверхових будинках, де більше 60% проживаючих — люди похилого віку;

— незадовільний зовнішній вигляд багатоповерхових будівель;

— нерегулярне проведення ремонтів під'їздів, площ загального користування та прилеглих територій багатоповерхових домів і, як наслідок, незадовільний санітарно-технічний їх стан;

— низька активність громадськості для забезпечення порядку та збереження суспільного майна;

— незадовільна робота служб житлово-комунального господарства щодо підтримання у належному стані житлових приміщень та комунікаційних мереж;

— відсутність достатнього правового забезпечення та відповідної підтримки муніципальної влади щодо створення і функціонування громадських організацій для забезпечення функціонування житлово-комунального господарства (товариства співвласників тощо).

З урахуванням зовнішньої та внутрішньої економіко-політичної ситуації в Україні основні напрями регіональної соціальної стратегії мають бути зосереджені на своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації внутрішніх негативних факторів, що можуть спричинити соціальні хвилювання через удосконалення методів і механізмів реалізації соціальної політики у всіх напрямках її функціонування. Житлово-комунальна сфера у цьому контексті набуває першочергового значення і потребує найбільшої уваги як зі сторони державної, так і муніципальної влади.

Тому ми пропонуємо на загальнодержавному рівні розробити Стратегію розвитку ЖКГ, яка на регіональному рівні буде реалізовуватися через спеціальні Програми та впровадження конкретних Проєктів.

Як один з варіантів реалізації Стратегії розвитку ЖКГ є розроблена нами (ініціативна група у складі Куліченко І.І., Железнов О.А., Пшенична Т.Б., Пісьмаченко А.М., Саєнко Ю.В., Щербаків Г.А.) Програма реконструкції застарілого житлового фонду міст України. Ця Програма є альтернативною до традиційних форм розвитку житлово-комунального фонду і перебуває на стадії апробації в м. Дніпропетровську, яке має статус ділової столиці України і вимагає створення відповідного іміджу міста, що визначається не тільки потужним інтелектуальним, промисловим і комерційним потенціалом, але ще й зовнішнім виглядом міста та рівнем соціальної захищеності його населення [2].

Програму розроблено відповідно до вимог Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про

місцеві державні адміністрації", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" та урядової Стратегії регіонального розвитку України. Цими законодавчими документами визначаються основні інституційно-правові засади функціонування та розвитку житлово-комунальної системи України, організація та здійснення житлово-комунальної стратегії в межах адміністративної території, головні напрями реалізації соціальної політики держави.

Метою розробленої Програми є сприяння у вирішенні житлово-комунальних проблем м. Дніпропетровська та інших міст регіону шляхом реконструкції існуючого житлового фонду та реалізації комплексу соціально-економічних заходів через використання державних, муніципальних коштів та широке залучення інвестицій.

Основне завдання запропонованої Програми — реалізувати на муніципальному і регіональному рівні концепцію соціальної політики держави щодо забезпечення широких верств населення якісним і доступним за ціною житлом, поліпшення умов проживання громадян країни та поступове наближення житлово-комунального комплексу України до міжнародних норм і стандартів.

Для реалізації даного завдання передбачений комплексний підхід до розв'язання існуючих проблем через поєднання соціальних, економічних, та організаційних складових, що передбачає поряд з проведенням капітального ремонту житлового фонду та інженерних комунікацій здійснення перепланування та розширення житлової площі на базі старих багатоповерхових будинків, застосування нових енергетично-теплозберігаючих технологій за рахунок широкого залучення інвестиційних коштів. При цьому пропонується така система управління процесом реконструкції; яка передбачає можливість координації дій всіх зацікавлених сторін — квартиронаймачів, інвесторів та муніципальної влади і здійснення незалежного контролю за ходом протікання цього процесу. Такий підхід у повній мірі відповідає принципам комплексності, пріоритетності та варіантності розширеного відтворення ЖКГ визначеними у працях науковців [3, 4], які конкретизуються у даній Програмі. Так у ході реалізації програмних положень передбачене неухильне дотримання таких принципів вимог:

1) пріоритетним напрямом реалізації даної програми має визнаватися забезпечення концепції соціальної політики і житлово-комунальної реформи України;

2) реконструкція житлово-комунального комплексу міста і регіону має орієнтуватися на досягнення експлуатаційних норм і вимог до європейського рівня;

3) система організації і управління житлово-комунального господарства повинна бути переорієнтована з урахуванням широкого залучення громадських організацій і спілок співвласників;

4) захист інтересів жильців та тих хто здійснює реалізацію Програми у питаннях, що потребують регіональ-

ної державної підтримки (довгострокове кредитування, пільгове оподаткування інвесторів, правове забезпечення тощо);

5) поповнення місцевого і Державного бюджету через залучення приватного інвестиційного капіталу, продаж новоствореного житлового фонду, сплату податків будівельними організаціями.

Програма є довгостроковою і передбачає поступову реконструкцію усього старого житлового фонду міста протягом десяти — п'ятнадцяти років. Найбільш важливими являються перші три роки проєкту, які пов'язані з напрацюванням проєктно-кошторисної документації, юридичним оформленням, проведенням роботи серед населення щодо необхідності реконструкції та набуття організаційно-управлінського досвіду проведення робіт такого масштабу при змішаному фінансуванні та залученні громадських організацій у якості співвиконавців.

Виконання програми має носити поступальний характер та здійснюватися у певному порядку. Визначено, що практичну реалізацію програми та виконання усіх передбачених нею завдань умовно можна поділити на чотири етапи:

Перший етап — підготовчий — включає в себе:

— розробка, затвердження та юридичне оформлення права інтелектуальної власності на запропонований метод реконструкції старого житлового фонду;

— створення Координаційного центру з питань реконструкції житлово-комунального комплексу міста;

— аналіз стану житлового фонду м. Дніпропетровська та визначення об'єктів, що потребують нагальної реконструкції;

— розробка графіка виконання робіт з реконструкції старого житлового фонду та комунальних мереж;

— проведення роз'яснювально-агітаційної роботи щодо необхідності реконструкції старого житлового фонду;

— розробка проєктно-кошторисної документація на об'єкти реконструкції;

— укладання договорів, контрактів та угод між сторонами, задіяними у реалізації програми з реконструкції старого житлового фонду.

Другий етап — апробація та удосконалення Програми, передбачає:

— проведення робіт з реконструкції житлового фонду на 2—3 різних показових об'єктах (термін реалізації проєкту з реконструкції одного дома — до 6 місяців);

— виявлення та виправлення недоліків та помилок проєктно-кошторисної документації, удосконалення Програми;

— розробка типових проєктів реконструкції багатоквартирних будинків різного типу (2-, 5-, 9-ти поверхових, цегляних, панельних тощо);

— розробка міського та регіонального плану-графіка на виконання масштабних робіт з реконструкції старого житлового фонду м. Дніпропетровська та інших міст Дніпропетровської області;

— участь у роботі зі створення та надання юридичного статусу функціонування спілок співвласників багатоквартирних будинків.

Третій етап — масштабної реалізації Програми передбачає:

— виконання плану-графіка з реконструкції старого житлового фонду м. Дніпропетровська та інших міст Дніпропетровської області;

— здійснення постійного нагляду за якісним виконанням робіт та цільовим витрачанням коштів;

— організація та здійснення охорони об'єктів реконструкції.

Четвертий етап — заключний — включає в себе:

— технічний супровід реконструйованих об'єктів;

— гарантійне обслуговування реконструйованих об'єктів у випадках наявності недоліків якості виконаних робіт;

— юридична допомога у переведенні реконструйованих об'єктів у власність спілок власників багатоквартирних будинків [2].

Передбачено, що на кожному етапі має забезпечуватися сприяння взаємодії відповідних державних і муніципальних органів виконавчої влади.

На всіх етапах здійснюються конкретні заходи з урахуванням уже визначених планом першочергових заходів Програми.

Механізм виконання Програми є досить складним і перебуває у стадії розробки і удосконалення, але у програмі чітко визначені основні організаційні, фінансові та контрольні складові забезпечення її реалізації, а саме:

Організаційне забезпечення. Державним замовником регіональної Програми є державна адміністрація Дніпропетровської області та міська державна адміністрація м. Дніпропетровська.

Для виконання програми необхідне залучення висококваліфікованих фахівців у галузі будівництва, провідних фахівців проектно-конструкторських інститутів і бюро, представників громадських організацій і державних установ.

Фінансове забезпечення виконання Програми здійснюється шляхом змішаного фінансування в межах асигнувань, передбачених державним і регіональним бюджетом на її виконання, та залученням приватних інвестицій. Орієнтовне співвідношення коштів, необхідних для виконання Програми, становить: за рахунок бюджетних коштів — 30%, за рахунок інвестицій — 70%.

Контроль за виконанням Програми здійснюється органами державної влади Дніпропетровської області і м. Дніпропетровська. Безпосередній контроль за виконанням Програми, ефективним використанням коштів здійснює спеціальний Комітет з питань реконструкції житлово-комунального комплексу міста, який щороку до 1 березня кожного року інформує державні органи влади про стан виконання Програми, складає проміжні та заключний звіт та разом з узагальненим висновком подає користувачам. З метою забезпечення постійного контролю за цільовим використанням коштів, виконанням обсягів робіт з реконструкції та їх якості пропонуємо на регіональному рівні створити спеціальний незалежний орган контролю — Комітет муніципального нагляду в галузі будівництва або ж

Муніципальну Наглядову Раду з питань реконструкції та будівництва.

До складу даного Комітету чи Ради повинні входити представники державної і муніципальної влади, громадських організацій, спілки споживачів, майбутні власники та приватні інженерингові фірми, що мають дозвіл на проведення такої експертизи. Експертиза починається до затвердження проекту, проводиться під час будівництва та введення в експлуатацію, при необхідності після зачі об'єкта користувачам.

Комітет має діяти на госпрозрахункових засадах. Вартість експертизи може визначатися у відсотках від вартості конкретного проекту, наприклад:

— експертиза проектно-кошторисної документації — замовниками проекту (1—5 % від вартості виконаних проектно-кошторисних робіт);

— експертиза якості виконання робіт до моменту зачі-приймання об'єкту — будівельними компаніями (до 1 % вартості об'єкта);

— експертиза технічного стану прийнятих в експлуатацію об'єктів — власниками об'єктів (ціна договірна в залежності від виду робіт).

Вважаємо, що експертиза проектно-кошторисної документації та якості виконання робіт до моменту зачі-приймання об'єкта має бути обов'язковою, а експертиза технічного стану прийнятих в експлуатацію об'єктів може проводитись по мірі необхідності за ініціативою власника житла.

Діяльність такого контролюючого органу, на наш погляд, є необхідною і дозволить:

— забезпечити якість новобудівель та уникнення техногенних аварій і катастроф, що можуть бути спричинені помилками на етапі проектування чи виконання будівельних робіт;

— усунути випадки шахрайства зі сторони будівельних та інших організацій щодо реальності виконання взятих на себе обов'язків з будівництва житла;

— забезпечити прозорість діяльності будівельних організацій;

— усунути можливі тіньові схеми та забезпечити повноту сплати податків до державного і місцевого бюджетів.

Програмою передбачено, що практична реалізація проекту реконструкції старого житлового фонду у містах дозволить отримати наступні результати

а) у сфері житлово-комунального господарства:

— проведення повномасштабного капітального ремонту застарілого житлового фонду та комунальних мереж життєзабезпечення міста;

— побудова нового відносно недорогого, якісного житлового фонду;

— вирішення проблем:

— якісного теплопостачання — автономне опалення;

— теплозбереження — утеплення стін і заміна вікон;

б) у соціальній сфері:

— забезпечення можливості виконання муніципальних житлових та соціальних програм;

— для жильців старого житла безкоштовно, за рахунок Програми:

— заміна вікон;

— заміна електропроводів та комунікацій у під'їздах;

— розширення корисної площі квартир;

— монтування ліфту;

— благоустрій площ загального користування і прилеглої території;

— створення та надання юридичного статусу спілкам співвласників багатоквартирних будинків;

— надання сучасного вигляду старим будинкам, покращення естетичного вигляду міста;

в) у сфері економічній:

— широке залучення інвестиційних коштів на будівельний ринок міста;

— отримання доходів від реалізації житлової площі надбудованих поверхів;

— отримання нових робочих місць для міста;

— збільшення обсягів податків і платежів за рахунок обсягів будівельно-монтажних робіт на території міста та області;

г) у сфері екології та захисту довкілля:

— усунення чинників погіршення екологічного стану на території міста за рахунок ремонту та реконструкції каналізаційних стоків, водота тепломереж, проведення санітарно-гігієнічних заходів [2].

## ВИСНОВКИ

Зважаючи на вищевикладене та у відповідності до вимог державних програм розширення житлового фонду та забезпечення житлом населення України, вважаємо на регіональному та загальнодержавному рівні визнати, що:

— Програма реконструкції старого житлового фонду є одним з пріоритетних напрямів вирішення проблем забезпечення населення якісним та доступним за ціною житлом на найближчі 10—15 років;

— доцільно об'єднати зусилля державних, громадських і комерційних структур і організацій на реалізацію даної Програми та спрямувати їх на комплексне вивчення та вирішення проблем, пов'язаних з покращення якості існуючого і створення нового житлового фонду при оновленні інженерних мереж;

— необхідно передбачити в регіональному та державному бюджетах на 2008—2020 роки можливість часткового фінансування робіт з реконструкції старого житлового фонду та інженерних мереж та створення привабливих умов для залучення приватних інвесторів для реалізації даної Програми.

## Література:

1. Закон України "Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки" від 24.06.04 № 1869-IV.

2. Програма реконструкції застарілого житлового фонду м. Дніпропетровська // Наше місто. — 2007. — 14 квітня. — № 55. — С. 5—7.

3. Дацій О.І. Наукові принципи розвитку Житлово-комунального господарства та побудова цільових комплексних програм // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2006. — № 4. — С. 46—50.

4. Строкань Т.М. Регіональний розвиток житлово-комунального господарства України. — Черкаси: ЧІТІ, 2001. — 326 с.