

## **РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ: ОРІЄНТАЦІЯ НА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ**

**О.С. Максименко, кандидат економічних наук.  
Полтавський національний технічний університет ім Ю. Кондратюка**

© Максименко, О.С., 2015.

*Статтю отримано редакцією 16.01.2015 р.*

**Вступ.** Складний шлях реформування економіки країни тільки розпочато, на цьому шляху ймовірно нерівновага, непередбачуваність. Це стосується різних сфер, але житлово-комунальне господарство (ЖКГ) потребує особливої уваги. На теорію та практику проведення реформ позитивно впливає зарубіжний досвід, зрозумілі й обґрунтовані основи державної політики у сфері ЖКГ. Але ситуація в галузі продовжує залишатися критично кризовою.

**Огляд останніх джерел досліджень і публікацій.** У різні періоди в дослідження наукової проблематики й розроблення основ поступального розвитку ЖКГ зробили свій внесок відомі вчені: О. Амоша, Л. Антонюк, П. Бубенко, В. Геєць, О. Димченко, І. Запатріна, Т. Качала, Ю. Манцевич, Т. Морозова, О. Рибалко. Питання управління розвитком вивчали Й. Бекл, Л. Дітхельм, П. Стівенсон, Б. Твісс, Т. Попов, Й. Шумпетер. Значні наукові напрацювання з питань енергозбереження опубліковані у працях М. Бушуєва, Т. Жовтянського, Ю. Матросова, Ю. Табунщикова, І. Чернишова.

Але час ставить нові виклики, і це потребує нових наукових досліджень, особливо щодо проблематики енергозбереження, управління розвитком.

**Постановка завдання.** Завданням статті є визначення проблемних особливостей реформ у ЖКГ і розроблення пропозицій щодо активізації діяльності у сфері енергозбереження.

**Основний матеріал та результати.** Проблема активізації реформ в Україні має кореневими своїми витоками ускладнену економічну ситуацію, значні структурні дисбаланси й надзвичайно низьку динаміку змін у методах і механізмах управління. У виробничому секторі (добувна, переробна промисловість, сільське господарство) деякі позитивні зрушення досягаються за рахунок підприємницької діяльності великого бізнесу, у торгівлі спрацьовують об'єктивні споживчі закони, і це теж дає певні результати. Гіршою є ситуація у житлово-комунальному господарстві, де ринкові умови обмежені, великий бізнес незацікавлений вкладати кошти у збиткову сферу.

З іншого боку, ЖКГ є надзвичайно важливим об'єктом з позицій соціального значення, оскільки створює вкрай необхідний продукт життєдіяльності всього населення країни [1, 2, 6]. І якщо очікуване підвищення якості послуг ЖКГ не відбувається, то хвиля негативного впливу охоплює всі складові національної системи: економіку, екологію, здоров'я, культуру тощо. Отже, наразі ЖКГ приречене на реформи – їх необхідно проводити невідкладно, масштабно і в постійному режимі змін.

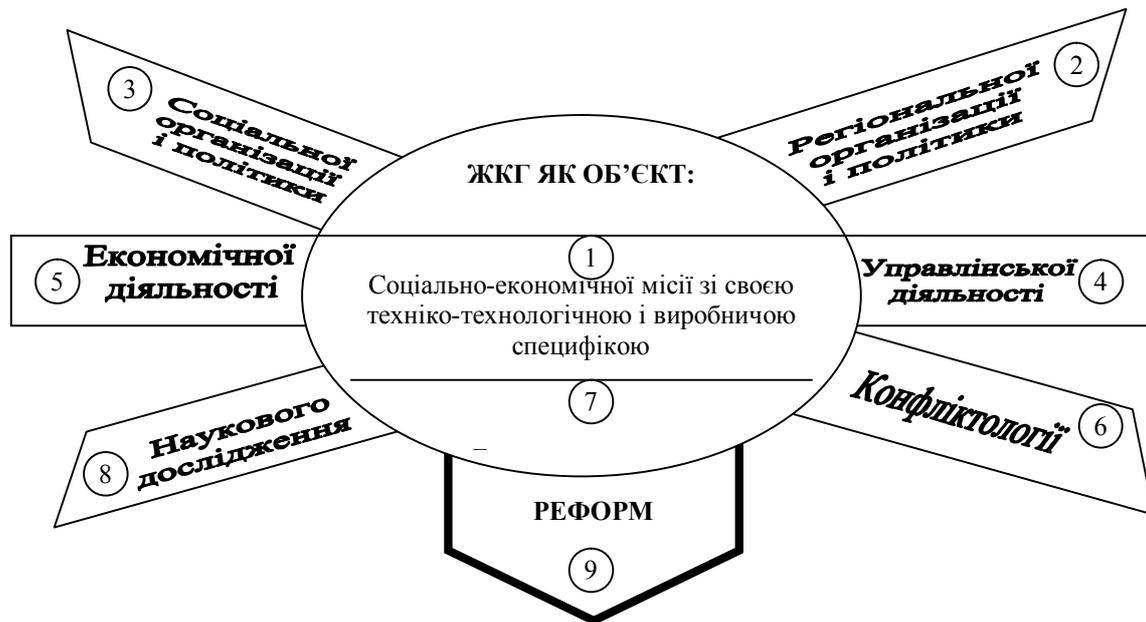
Поняття «реформа» має змістовне значення у сенсі «вносити, здійснювати зміни». Але не всякі зміни можна віднести до категорії реформ, а лише ті, що стосуються суттєвого оновлення економічних, правових, організаційних, управлінських відносин.

Реформи в ЖКГ – це, перш за все економічна реформа, інституційна, управлінська: зміна цілей і орієнтирів у стратегії його розвитку, зміна форм власності, оновлення організаційно-економічних механізмів діяльності.

У наукових публікаціях, присвячених реформуванню ЖКГ, з'являються діаметрально протилежні висновки: від постулату, що «реформа зовсім не відбувається», до чітких аргументів, що реформи проводяться «повсюдно і повсякчасно» та дають значні позитивні результати [3, 5, 10]. Ці протиріччя можна пояснити таким чином: дійсно, в розумінні реформ

як економічної перебудови успіхів вкрай мало, в розумінні ж реформ як нової організаційно-технологічної моделі виробництва, успіхи є і досить вагомими: реконструйовані котельні, перекладені водомережі, тепло модернізаційні заходи у житловому фонді здійснюються в усіх регіонах країни, підвищується надійність систем та зменшуються витрати енергоресурсів. Без цих заходів зношені на 60% основні фонди не змогли б працювати. Отже, хоч сам процес реформ у ЖКГ відбувається досить повільно, але технічна підтримка й модернізація відбуваються, хоч і досить низькими темпами, оскільки реформи свою стратегічну функцію підтримки всіх інших процесів оновлення та розвитку ЖКГ не виконують.

За результатами проведеного дослідження визначено, що система ЖКГ у реформаційному процесі може перейти у фазу активних дій, подолавши бар'єри і перепони та сформувавши сучасний механізм проведення докорінних змін. Для цього необхідно, по-перше, сам об'єкт реформування розглянути з різних позицій як систему з критеріальним акцентуванням уваги на його особливостях (призначення, технологічна специфіка, ЖКГ як енергосистема, як об'єкт наукових досліджень тощо) (рис. 1).



**Рис. 1. ЖКГ як об'єкт вирішення завдань розвитку**

На рис. 1 показано, що в ЖКГ процес розвитку формується й реалізується як поліпрофільна стратегія, тобто об'єктами управління є складні процеси різної природи, а отже, потребують і різних механізмів. Найбільш диференційовано необхідно розглянути економічні (5) і управлінські (4) складові цього процесу.

До структур завдань управління економічними процесами в ЖКГ входять: фінансова стійкість, тарифи, економічне нормування, податкова політика, інвестиційна політика, економічна безпека. Кожна із цих складових повинна розглядатися як об'єкт аналізу, прийняття рішень, прогнозування наслідків після введення змін.

Управлінський блок безпосередньо містить: розвиток інформаційної системи, внутрішньоструктурні відносини (мережеві зв'язки, кластерні форми організації, стратегічний менеджмент), розвиток самоуправління, стандартизацію та нормативне регламентування, інноваційну політику.

Блок об'єктів ЖКГ як системи соціальної організації, об'єднує: формування державної підтримки ЖКГ, удосконалення системи місцевого самоврядування, антимонопольну політику, громадський контроль.

Інші завдання процесу реформування ЖКГ сконцентровані в блоках наукового дослідження і забезпечення, впровадження заходів енергозбереження, мінімізації конфліктних ситуацій, зменшення негативного впливу суб'єктів господарювання на екологію та здоров'я населення [12, 13]. З таких позицій управління процесом реформ є досить структурованим

завданням, у якому окремі проекти і заходи мають своє центральне (профільне) завдання й об'єктну специфіку: інституційну, нормативну, аналітичну, ресурсну тощо.

Розглядаючи ЖКГ з позицій його реформування, необхідно виділити такі важливі структурні блоки, як концептуально-ідеологічний, інформаційно-технологічний, інституційний, фінансовий, матеріально-технічний, організаційно-методичний, оперативно-тактичного забезпечення, які наведено на рис. 2.

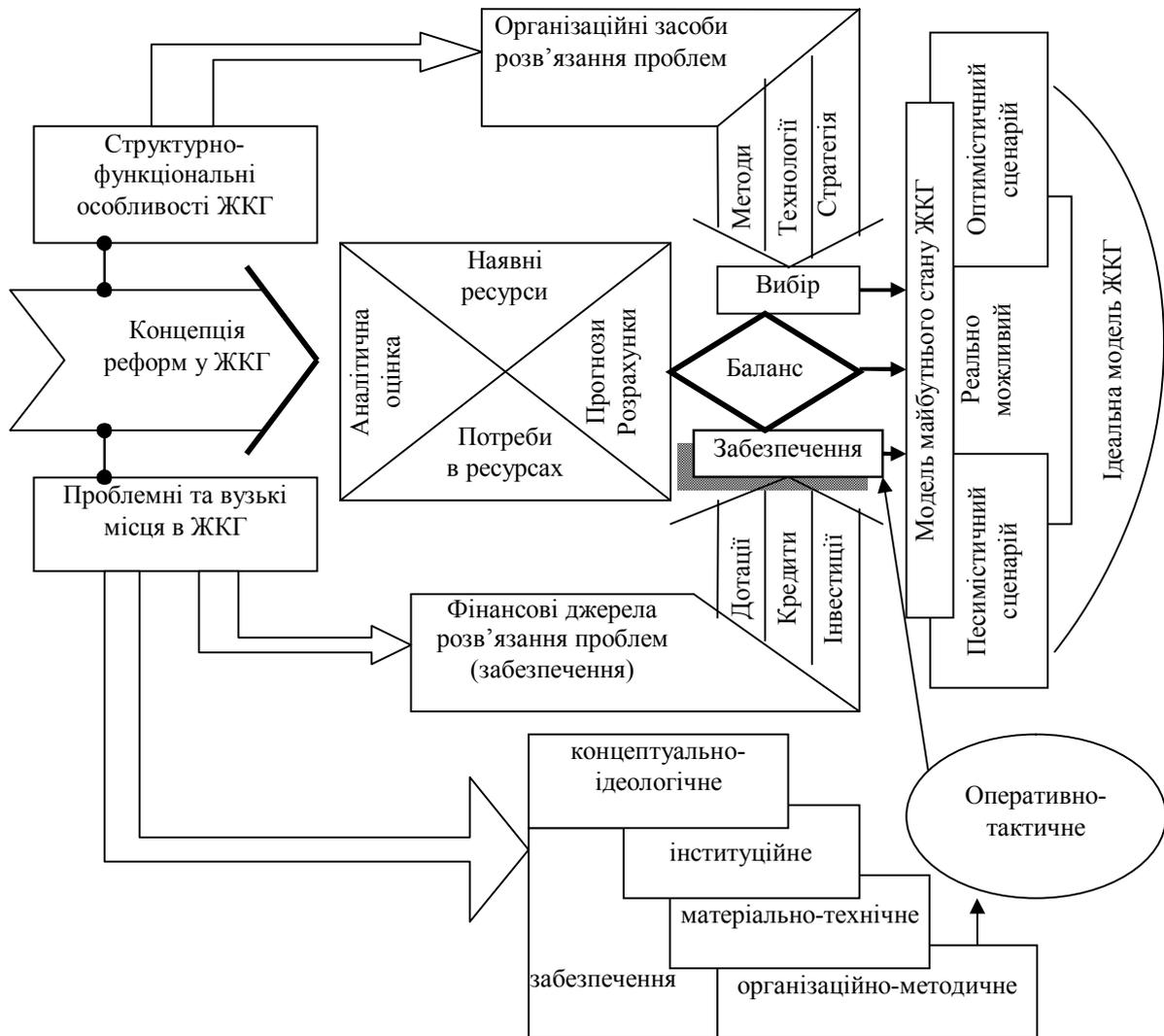


Рис. 2. Складові комплексного забезпечення реформ у ЖКГ

У науковій літературі достатньої уваги приділено проблемам тарифів у ЖКГ і завданням ресурсозбереження (води, тепла, електроенергії й інших енергоносіїв). Обидві ці теми не обділені увагою і зарубіжних дослідників, практиків, управлінців. Зарубіжний досвід показує, що у процесі ресурсозбереження спочатку потрібно будувати нові, ефективні управлінські моделі, а потім уже залучати необхідні ресурси [11, 14]. Якщо ж робити навпаки, що здебільшого й практикується в Україні, то виділені матеріально-енергетичні та фінансові ресурси приносять не позитивний результат, а скоріш негативний, чим дискредитується сама ідея енергозбереження. З того ж зарубіжного досвіду відомо, що майже у всіх випадках галузь виводилася на траєкторію динамічного розвитку саме за рахунок тарифів, а державна фінансова підтримка енергозбереження у галузі ЖКГ завжди була різноплановою і досить суттєвою, але виважена тарифна політика є важливою складовою проведення реформ [4].

Оскільки практичні механізми тарифного регулювання формуються та діють на регіональному рівні, для якого державна політика розвитку ЖКГ повинна створювати лише інституційно-правові основи, то на цьому рівні має бути налагоджена і система управління тарифами інтегрованої групи різнопрофільних підприємств ЖКГ, а не вибірково окремими тарифами на водопостачання, тепlopостачання, обслуговування житла та ін. На сьогодні в регіонах не створені регуляторні механізми взаємодії комунальних підприємств з місцевими

органами влади, бізнес-структурами й населенням. Тому в галузі ЖКГ є потреба активно задіяти дві функції регулювання: стратегічного розвитку регіону в цілому та внутрішньосистемного регулювання економічних відносин між підприємствами ЖКГ. Це стосується і тарифів. Але якщо оперативно-тактична функція тарифного регулювання здійснюється на постійній основі, то стратегічна завжди залишалася поза увагою. Стратегічна регуляторна функція тарифів пов'язана з прогнозуванням ситуацій і створенням нового інституційного порядку. Ця функція окреслює середньострокову тарифну політику, визначає часові періоди зміни тарифів, приміром на 5 років, з подальшим корегуванням тарифів відповідно до світової динаміки цін на енергоносії й інші ресурси та з урахуванням прогнозів інфляції, а також індикаторів очікуваного рівня енергозбереження і платоспроможності населення.

Загальну схему формування регіональної тарифної політики для забезпечення стратегії розвитку ЖКГ наведено на рис. 3.

Як слідує з наведеної схеми, в тарифному регулюванні мають бути враховані як внутрішні фактори (втрати ресурсів, заборгованість підприємств ЖКГ, дисбаланси у системі управління), так і прогнози змін у зовнішньому середовищі (інфляція, інвестиційні ресурси, соціальні чинники). Регуляторні функції тарифу відповідають за досягнення фінансової стійкості самих підприємств ЖКГ, та підвищеного рівня соціальних стандартів життя населення [7].

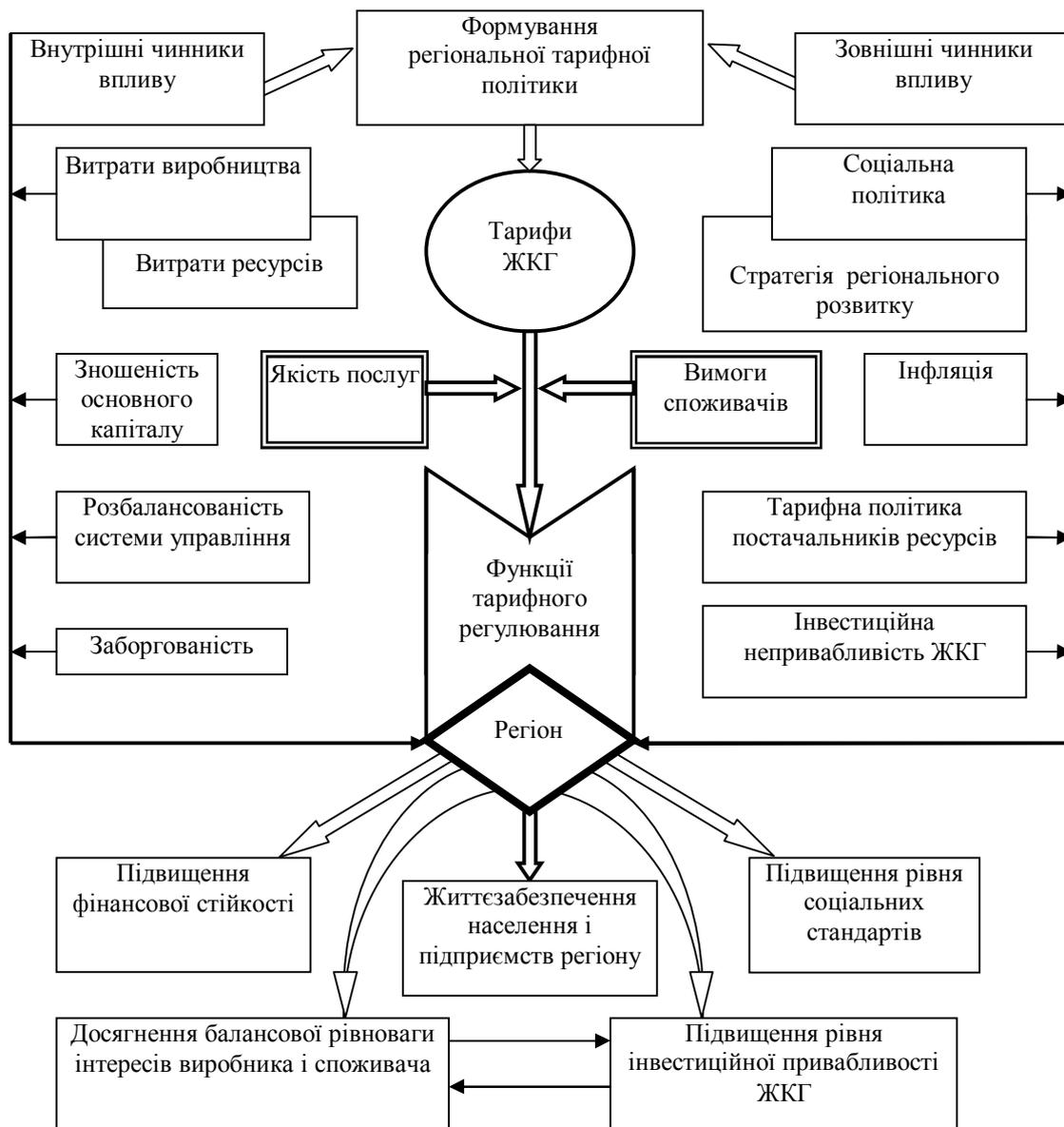


Рис. 3. Регіональна тарифна політика у забезпеченні стратегії розвитку ЖКГ

У проведеному дослідженні система тарифів на послуги ЖКГ розглядається в багатоаспектному вимірі:

- тарифної політики (стратегія формування тарифів, регулювання, виходу на планову рентабельність – відшкодування собівартості);
- структури собівартості й тарифів;
- дотаційних механізмів, пільгових умов;
- синхронізації процесу змін тарифів (у часі та просторі);
- зменшення розбіжності між тарифами для різних категорій споживачів;
- міцного зв'язку між тарифами і якістю послуг;
- заборгованості й тарифів (штрафи, пені);
- диференціації тарифів;
- страхування ризиків.

Як показали дослідження, в регіональних програмах реформування ЖКГ стратегія і заходи енергозбереження не виділені як їх самостійний підрозділ, що не дозволяє проконтролювати процес виконання програмних заходів. Для усунення цього недоліку запропоновано більш детально розкрити організаційно-економічний механізм управління енергозбереженням у ЖКГ. У його основі повинні бути: енергоаудит, еталонна модель енерговитрат, удосконалена система обліку енерговитрат, диференційовані у підгалузевому розрізі нормативи, професійний енергоменеджмент. Останній має спиратися на проектний підхід, у якому поєднуються програмно-цільові методи й обґрунтоване ресурсне забезпечення. Зрозуміло, що в такому варіанті вся програма енергозбереження має бути побудована на розвинутій і надійній інформаційній базі, що включає відповідну базу даних, автоматизоване робоче місце енергоменеджера, моніторингову технологію контролю й підтримки рішень. Для ЖКГ це – достатньо нове завдання, але фахова його реалізація є ключовим елементом реформування [8, 10].

ЖКГ є структурно складною галуззю і має свої особливості. Серед останніх відмітимо: належність до структур життєзабезпечення; високу соціальну значущість; низьку заміненість іншими послугами; закріпленість за територією; багатопрофільність: житлове господарство, ресурсозабезпечення (тепло, електроенергія, вода), благоустрій, побутове обслуговування, міський транспорт.

Головним джерелом фінансування ЖКГ є сплата послуг споживачами, бюджетна підтримка та допоміжні комерційні операції. Крім того, фінансовий стан підприємств галузі підтримує перехресне субсидування, коли одна група споживачів за рахунок завищених тарифів, по суті, сплачує за споживачів іншої категорії (населення). Зараз ситуація в галузі ЖКГ украй незадовільна: існують значні проблеми з виконанням своєї місії з причин зношеної техніко-виробничої бази, несплати споживачами отриманих послуг у повному обсязі, перевитрат енергоресурсів та значних втрат у процесі надання послуг. Але, незважаючи на те, що житлово-комунальне господарство в соціальному значенні є пріоритетним об'єктом у забезпеченні добробуту і комфорту людського життя, увага до цієї галузі в державній політиці скоріш є декларативною, ніж реальною. Додамо, що сама концепція такої політики, в основу якої покладено принцип самофінансування й саморозвитку підприємств ЖКГ, є нині хибною, тому що галузь збиткова, основні фонди зношені, орієнтація на різке підвищення тарифів соціально небезпечна, інвестиційна привабливість швидше негативна, ніж позитивна. Звісно, що в такій ситуації на один саморозвиток покладатися не можна, тому має діяти підтримувальна державна стратегія та державна модель управління розвитком підприємств ЖКГ.

Сьогодні значна частка інвестицій у реформи підприємств галузі надходить із власної діяльності самих підприємств, але цих коштів недостатньо. Має бути створений привабливий інвестиційний клімат, і це теж є завданням реформ.

Джерелами фінансування (інвестування) ЖКГ слід управляти селективно, наприклад: з держбюджету – фінансувати неприбуткові програми і загальнопроектні розробки, іноземні інвестиції спрямовувати на модернізаційні проекти; з іноземних фондів допомоги – на формування корпоративної культури відносин; з малого бізнесу – у локальні, дрібні проекти з коротким строком окупності; з великого бізнесу – на енергозбереження; з місцевого бюджету –

на розвиток інфраструктури. Кошти самих підприємств ЖКГ направляти на капітальний ремонт споруд та устаткування.

Для підтримки реформ у ЖКГ буде виправданим сформувати і задіяти національну цільову систему кредитування підприємств цієї галузі (інститут кредитування) та Державний інвестиційний фонд розвитку ЖКГ, що зміцнить віру інвесторів у реальність позитивних змін у країні на життєво важливому напрямі діяльності.

Доходимо висновку, що успіхи в реформаційному процесі галузі поки що незначні, але якщо на передній план проведення реформ буде поставлена сучасна техніко-технологічна сторона та нова ідеологія підходу до реформ, ідеологія сучасного ринкового мислення, можна розраховувати на позитивний їх результат [2].

**Висновки.** Реформаційний процес у ЖКГ України є об'єктивною необхідністю сучасного буття, оскільки практично всі підприємства галузі працюють у збитковому режимі, тому серед активаторів реформ ЖКГ запропоновано розширення функцій оціночно-аналітичної діяльності, перехід на проектні методи введення змін, створення моніторингової системи енергозбереження та перегляд діючої тарифної політики. Відповідно сам процес не повинен протікати спонтанно, він має бути керованим. І керованим насамперед у нормативно-правовому полі.

Успіх і результативність реформ забезпечують інтелектуально освічені кадри й сучасні організаційно-економічні форми управління. Сам спектр окремих управлінських впливів на систему досить широкий: це управління виробничою та економічною системами, інвестиціями, регіональними балансами, енергозбереженням. У самому механізмі управління повинні враховуватись існуючі протиріччя й очікування: ризики, бар'єри, стимули, синергетичні ефекти.

Підсумовуючи викладене, відмітимо, що в реформаційному процесі ЖКГ можна виділити такі складові: оновлення базового законодавства; створення сучасних регуляторних механізмів (відносно встановлення тарифів, кредитної політики, податкового навантаження, підключення споживачів до розв'язання проблем їх життєзабезпечення послугами ЖКГ; інвестиційна політика та використання інтелектуального капіталу; інноваційно-реформаційні заходи у рамках саморозвитку підприємств системи ЖКГ; у підсумку – організаційно-економічний механізм управління розвитком.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» № 1875-IV від 24.06.2004 / Останні Зміни: № 882-УІ від 15.01.2009
2. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки: [Закон України: офіц. текст: за станом на 11.06.2009 № 1511-VI] // Відомості Верховної Ради України – 2009. – № 45. – С. 23–26.
3. Паспорт житлово-комунального господарства України. Мінрегіонбуд, 2013.
4. Бабак А.В. Концепція удосконалення інвестиційної та цінової політики у житлово-комунальній сфері / А.В. Бабак // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 7–8 (122–123). – С. 158–167.
5. Близняк А. «Государство делает робкие попытки, а общество практически не принимает участия в реформировании ЖКХ» / А. Близняк // Зеркало недели. – 2011. – №39
6. Борисов А. Город и реформы: монография / А. Борисов, А. Васютинев, Н. Головина и др. / под общ. ред. проф. П.А. Ореховского. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 254 с.
7. Димченко О.В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління / О.В. Димаренко. – Харків: ХНАМГ, 2009. – 356 с.
8. Енергозбереження у житловому фонді: проблеми, практика, перспективи [Текст]: довідник / С.Ф. Вольфф, Г. Онишук, Л. Вуллкопф та ін.; Держ. наук.-дослідн. та проектно-вишукув. ін.-т «НДІпроектреконструкція», Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena), Instituts Wohnen und Umwelt GmbH (IWU) – К., 2006. – 144 с.
9. Енергетична стратегія України на період до 2030 року // Відомості міністерства палива та енергетики України: інформаційно-аналітичний бюлетень. Спец. вип. – К., 2006. – 113 с.
10. Гальчинський А.С. Інноваційна стратегія українських реформ / А.С. Гальчинський, В.М. Гєсць, А.К. Кінах, В.П. Семиноженко. – К.: Знання України, 2002. – 336 с.
11. Матросова Е.В. ЖКХ России: вчера, сегодня, завтра / Е.В. Матросова, А.А. Кудрявцев, Д.Ю. Минчев // Реформы ЖКХ. – 2007. – №3 – С. 2–12.

12. Салиев Э.И. Оценка эффективности функционирования предприятий ЖКХ / Э.И. Салиев, Н.Б. Акулова // Коммунальное хозяйство городов: науч.-тех. сб. – 2012. – №102.

13. Онищук Г.І. Реконструкція житла в Україні: досвід, проблеми та шляхи їх вирішення / Г.І. Онищук // Коммунальное хозяйство городов: науч.-техн. сб. – Вып. 59. – К.: Техника, 2004. – С. 3–10.

14. Томпсон Дж. Залучення приватного сектора у водоканалізаційне господарство: чи задовольняє воно соціальним і природоохоронним потребам / Дж. Томпсон / Міжнародний інститут довідки і розвитку. – 2002. – № 3.

15. Шумпетер Й. Теория экономического развития / Й. Шумпетер. – М.: Прогресс, 1982. – 342 с.

УДК 332.87

**Максименко Олег Сергійович**, кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії та регіональної економіки. Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка. **Реформування житлово-комунального господарства України: орієнтація на енергозбереження.** Розглянуто проблемну ситуацію щодо стану і перспектив розвитку ЖКГ. Визначено напрями проведення реформ у галузі, до яких включено організаційну перебудову, формування інноваційної політики, тарифне регулювання й енергетичний менеджмент. Визначено, що факторами активізації реформ слід вважати розвинене інформаційне забезпечення, використання зарубіжного досвіду та формування нової тарифної політики для виведення підприємств ЖКГ на прибутковий рівень господарювання. Доведено, що енергозбереження у цій концепції має пріоритетне значення і потребує застосування інноваційних проєктів як у сфері оновлення виробничо-технологічної бази, так і в системі регулювання економічних норм та відносин.

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, реформи, розвиток, інвестиції, енергозбереження, управління, програмний підхід.

УДК 332.87

**Максименко Олег Сергеевич**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и региональной экономики. Полтавский национальный технический университет им. Ю. Кондратюка. **Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Украины: ориентация на энергобережение.** Рассмотрена проблемная ситуация касательно состояния и перспектив развития ЖКХ. Определены направления проведения реформ в отрасли, к которым отнесены организационная перестройка, формирование инновационной политики, тарифное регулирование и энергетический менеджмент. Определено, что факторами активации реформ следует считать развитие информационное обеспечение, использование иностранного опыта и формирование новой тарифной политики для выведения предприятий ЖКХ на прибыльный уровень хозяйствования. Доказано, что энергобережение в этой концепции имеет приоритетное значение и требует использования инновационных проектов как в сфере обновления производственно-технологической базы, так и в системе регулирования экономических норм и отношений.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, реформы, развитие, инвестиции, энергобережение, управление, программный подход.

UDC 332.87

**Maksymenko Oleh**, PhD in economics, associated pr. of economic theory and regional economy department. Poltava National Technical Yurii Kondratyuk University. **Reforming of Housing and Communal Services of Ukraine: Focus on Energy Efficiency.** The problematic situation on the state and prospects of the development of housing and communal services is reviewed in the article. Reforms directions in the industry, which include organizational restructuring, the formation of innovation policy, tariff regulation and energy management, are identified. Determined that the activating factor of reform should be considered a developed information support, the usage of foreign experience and the formation of a new tariff policy for the withdrawal of housing and communal services at profitable level management. Proved that energy savings in this concept has priority and deserves the innovative projects in the areas of production and upgrade technology base, and in the regulation of economic relations and norms.

**Keywords:** Housing and communal services reforms, development, investment, energy saving, management, program approach.