

О. О. Топчій,

к. е. н., докторант, Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", м. Київ

ORCID ID: 0000-0001-6414-0561

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.23.42

# МОДЕРНІЗАЦІЯ СФЕРИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: СОЦІАЛЬНО-БЕЗПЕКОВІ ТА ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ

О. Топчій,

PhD in Economics, Doctoral Student, State Institution "Institute of Economics of Environmental Management and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine", Kyiv

MODERNIZATION OF THE HOUSING AND COMMUNAL SERVICES SECTOR: SOCIAL SECURITY AND ECOLOGICAL-ECONOMIC ASPECTS

*У статті обґрунтовується доцільність визначення пріоритетів інституціонального та інвестиційного забезпечення модернізації сфери житлово-комунального господарства в умовах децентралізації. Увага акцентується на проблемах підвищення рівня затратності надання житлово-комунальних послуг, що виступає основною передумовою зростання їх вартості. Встановлено, що високий рівень спрацювання інфраструктури надання житлово-комунальних послуг робить обтяжливою цю сферу господарювання як для державного, так і для місцевих бюджетів.*

*Виходячи з наявних інституціональних передумов, фізичного стану основного капіталу житлово-комунального господарства, вигод, які дає децентралізація та реформа місцевого самоврядування, політика модернізації житлово-комунального господарства має відбуватися диференційовано на різних рівнях. Запропоновано напрями модернізації сфери житлово-комунального господарства на загальнодержавному, регіональному, муніципальному та локальному рівнях, що дасть можливість ув'язати зміну інституціонального середовища функціонування об'єктів комунальної інфраструктури із застосуванням сучасних технологій реінжинірингу, аутсорсингу та бенчмаркінгу.*

*Обґрунтовано, що реінжинірингові технології мають передбачати кардинальне перепрофілювання основних бізнес-процесів у водопостачанні, водовідведенні, теплопостачанні та утилізації відходів у відповідності з вимогами, які пред'являються природоохоронними директивами Європейського Союзу. Доводиться доцільність запровадження аутсорсингових технологій, які передають виконання частини послуг та робіт спеціалізованим підприємствам з метою зниження надмірного рівня трансакційних та інших витрат, які несуть комунальні підприємства. Встановлено, що застосування технологій бенчмаркінгу впливає з необхідності орієнтації на лідерів у цій галузі господарювання і кореспондується із застосуванням найбільш передових прийомів стосовно підвищення рівня доступності житлово-комунальних послуг, а також їх соціальної безпечності та еколого-економічної ефективності.*

*Розкривається необхідність прискорення процесів модернізації житлово-комунального господарства як необхідної передумови дотримання вимог природоохоронних директив Європейського Союзу у відповідності з якими вимагається підвищувати соціальні та екологічні стандарти надання комунальних послуг.*

*The article substantiates the expediency of determining the priorities of institutional and investment support for the modernization of housing and communal services in the conditions of decentralization.*

**Attention is focused on the problems of increasing the cost of providing housing and communal services, which is the main prerequisite for the growth of their cost. It is established that the high level of deterioration of the infrastructure of housing and communal services makes this sphere of management burdensome for both the state and local budgets.**

**Based on the existing institutional prerequisites, the physical condition of the fixed capital of housing and communal services, the benefits of decentralization and reform of local self-government, the policy of modernization of housing and communal services should be differentiated at different levels. The directions of modernization of the sphere of housing and communal services at the national, regional, municipal and local levels are proposed, which will make it possible to link the change in the institutional environment of the functioning of municipal infrastructure with the use of modern technologies of reengineering, outsourcing and benchmarking.**

**It is proved that reengineering technologies should provide for a radical re-profiling of the main business processes in water supply, sanitation, heat supply and waste disposal in accordance with the requirements of environmental directives of the European Union. The expediency of introduction of outsourcing technologies which transfer performance of part of services and works to the specialized enterprises for the purpose of reduction of excessive level of transaction and other expenses, which are borne, by the municipal enterprises is considered. It is established that the use of benchmarking technologies follows from the need to focus on leaders in this industry and corresponds to the use of the most advanced techniques to improve the availability of housing and communal services, as well as their social security and environmental and economic efficiency.**

**The necessity of acceleration of processes of modernization of housing and communal services as a necessary precondition of observance of requirements of environmental directives of the European Union according to which it is required to raise social and ecological standards of providing public services is revealed.**

*Ключові слова: житлово-комунальне господарство, інвестиційне забезпечення, модернізація, соціальна безпека, екологічні стандарти, аутсорсинг.*

*Key words: housing and communal services, investment support, modernization, social security, environmental standards, outsourcing.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) є важливою складовою національної економіки, яка покликана обслуговувати потреби населення та суб'єктів господарювання стосовно забезпечення послугами водо-, газо-, електро- та теплопостачання, а також забезпечення утилізації відходів. Зазначена галузь охоплює комплекс санітарно-технічних, енергетичних та транспортних підприємств, які відзначаються специфічними умовами функціонування та проблемами, що зумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. Певний детермінуючий вплив на виробничо-технічні умови діяльності перерахованих підприємств здійснює також поступове формування приватного сектора у системі надання житлово-комунальних послуг.

Враховуючи те, що тривалий період у цій сфері діяльності домінувала державна та комунальна форма власності і були відсутніми дієві стимули щодо залучення приватних інвестицій в модернізацію та реконструкцію мереж водопостачання, водовідведення, теплопостачання, електропостачання та газопостачання, актуалізувалася проблема інституціоналізації нових організаційно-правових форм надання житлово-комунальних послуг.

В умовах несформованості та латентності ринкових відносин у сфері житлово-комунального господарства,

що фактично унеможлиблює масштабні приватизаційні процеси об'єктів комунальної інфраструктури, домінують реформування та створення нової конструкції відносин між операторами надання житлово-комунальних послуг та приватними підприємницькими структурами виступають угоди державно-приватного партнерства. Більше того, високий рівень зносу внутрішньобудинкових та магістральних мереж актуалізує проблему утримання економіко-екологічних та соціально-безпекових аспектів надання житлово-комунальних послуг.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика модернізації сфери житлово-комунального господарства вже тривалий період розглядається у працях вітчизняних вчених: О. Базарна, Н. Полякова, Т. Качала, В. Полуянов, В. Логвиненко та інших [1—4]. Переважна більшість праць присвячена виробничо-технічним та організаційно-економічним проблемам модернізації сфери надання житлово-комунальних послуг і не завжди враховуються інституціональні, а тим більше соціально-безпекові та економіко-екологічні аспекти функціонування підприємств водопостачання, водовідведення, газопостачання, теплопостачання та утилізації відходів.

На думку О. Базарної, житлово-комунальна галузь країни потребує впровадження нових механізмів управління, термінових заходів щодо його реформування, оздоровлення як на національному, так і на місцевому

рівнях та запровадження стратегічного управління в цій галузі. Ситуація в житлово-комунальному господарстві продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі. Неefективність реформування галузі призвела до критичного стану основних фондів підприємств житлово-комунального господарства. Недосконала тарифна політика зумовила хронічну і постійно зростаючу збитковість підприємств. Недосконалість системи управління житлом та підприємствами житлово-комунального господарства, а також системи регулювання природних монополій призвела до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належної якості [1].

Н. Полякова переконана, що у сучасних умовах господарювання житлово-комунальне господарство є одним із складних об'єктів управління. Рівень розвитку цієї галузі господарства не повністю задовольняє потреби населення, матеріально-технічна база підприємств та організацій галузі потребує розширення і удосконалення. Актуальним постає обумовлення напрямків реформування діяльності підприємств житлово-комунальної галузі для покращення ефективності діяльності, використання резервів розвитку та сучасних можливостей і перспектив удосконалення функціонування цього сектору економіки в сучасних умовах зовнішнього оточення. Першочерговими завданнями в галузі є розв'язання проблем модернізації та розвитку за допомогою покращення стану матеріальної бази підприємств із застосуванням комплексу інвестиційних проектів. Це має призупинити подальше старіння фондів і зростання вартості послуг, одночасно створивши стимули притоку інвестицій у галузь [2].

Отже вчені роблять наголос на необхідності прискорення процесів оновлення та модернізації комунальної інфраструктури як важливого чинника підвищення рівня доступності житлово-комунальних послуг для широкого кола громадян, однак поза увагою залишаються соціально-безпекові та еколого-економічні аспекти, які в умовах інтеграції України в європейський простір набувають вирішального значення. Все це вимагає принципово нового підходу стосовно вибору пріоритетів модернізації сфери ЖКГ, який би дозволив би ув'язати перспективні напрями нарощення інвестиційного потенціалу комунальних підприємств з тими соціальними та екологічними вимогами, які пред'являються природоохоронними директивами Європейського Союзу

## ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування пріоритетів модернізації сфери житлово-комунального господарства в умовах децентралізації з врахуванням соціально-безпекових та економіко-екологічних чинників функціонування об'єктів комунальної інфраструктури.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

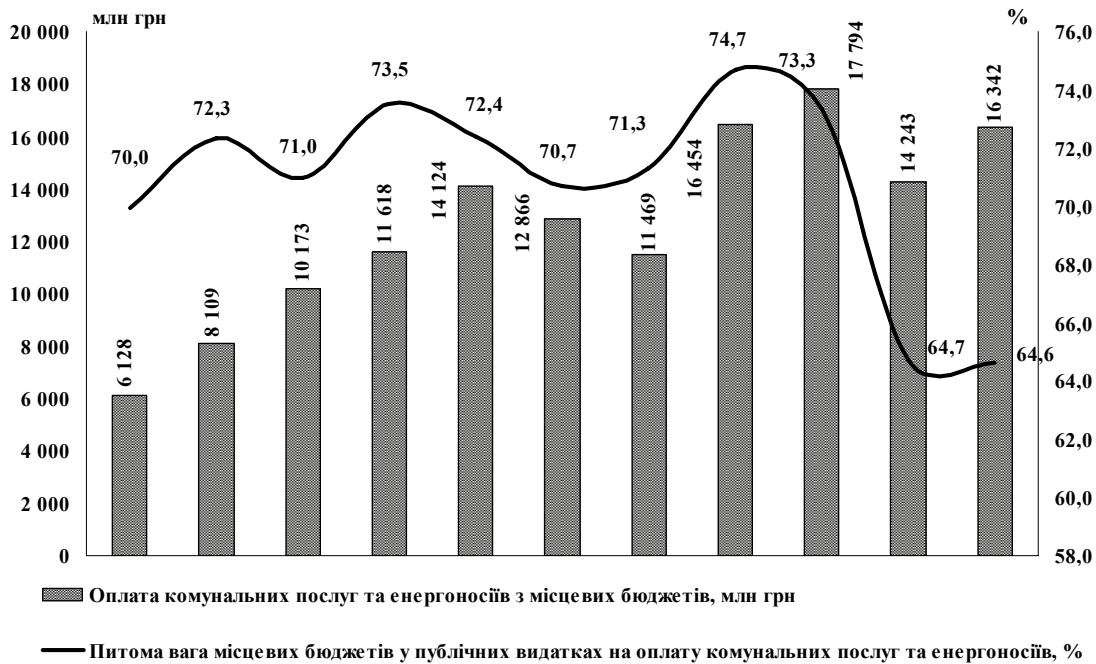
Житлово-комунальне господарство відіграє важливу роль як в розвитку країни в цілому, так і її регіонів. Запізнення ринкових реформ у цьому секторі національ-

ного господарства поглибило кризові явища, які зумовлені відсутністю достатніх обсягів інвестиційного забезпечення процесів модернізації та реконструкції техніко-технологічної бази індустрії надання житлово-комунальних послуг. У результаті в Україні спостерігається один з найвищих серед країн Європи рівнів морального старіння та фізичного спрацювання систем водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, газопостачання, що супроводжується посиленням еколого-деструктивного впливу житлово-комунального господарства на навколишнє середовище та поглибленням соціальних колізій у суспільстві у зв'язку з підвищенням тарифів на послуги ЖКГ. Незаперечним є факт того, що саме підвищення рівня фізичного спрацювання, що супроводжується додатковими втратами у мережах води та тепла якраз і виступають чи не основним детермінантом підвищення рівня затратності, в відтак і вартості житлово-комунальних послуг, що у підсумку негативним чином впливає на соціальну безпеку суспільства, оскільки значно зростає питома вага витрат домогосподарств і підприємств на оплату комунальних послуг.

Нестача власних і бюджетних фінансових ресурсів, їх неefективне розміщення, відсутність дієвого механізму залучення позабюджетних коштів не сприяють вирішенню завдань технічного переоснащення житлово-комунальних підприємств та розвитку комунальної інфраструктури. Не налагоджена ефективна співпраця з приватними інвесторами, міжнародними фінансовими установами та донорськими організаціями, не створений сприятливий інвестиційний клімат [1].

Водночас високий рівень спрацювання інфраструктури надання житлово-комунальних послуг робить обтяжливою дану сферу господарювання як для державного, так і для місцевих бюджетів. Для державного бюджету в частині оплати комунальних послуг та енергоносіїв через низьку енергоефективність функціонування державних установ та організацій, а для місцевих бюджетів через високі затрати об'єктів комунальної інфраструктури на надання житлово-комунальних послуг. В умовах децентралізації особливої ваги набуває оптимізація витрат місцевих бюджетів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, оскільки бюджетна та фіскальна децентралізація левову частку витрат на комунальну інфраструктуру переносить на місцевий рівень.

Якщо у 2008 році витрати місцевих бюджетів на комунальні послуги та енергоносії склали 6,1 млрд грн, то у 2018 році — 16,3 млрд грн. Отже, у 2018 році порівняно з 2013 роком витрати місцевих бюджетів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв зросли майже в 3 рази, що значною мірою зумовлено зростанням вартості енергоресурсів та підвищенням затратності виробництва комунальних послуг (рис. 1). Таке збільшення видатків місцевих бюджетів призводить до зменшення величини витрат на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку. Водночас в останні роки питома вага видатків місцевих бюджетів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв в структурі затрат зведеного бюджету на ці цілі зменшується, що пов'язано зі збільшенням обсягів фінансування державою проектів модернізації мереж водопостачання та газопостачання загальнодержавного значення.



**Рис. 1. Витрати місцевих бюджетів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв**

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України.

Виходячи з наявних інституціональних передумов, фізичного стану основного капіталу житлово-комунального господарства, вигод, які дає децентралізація та реформа місцевого самоврядування, політика модернізації ЖКГ має відбуватися диференційовано на різних рівнях. На загальнодержавному рівні мають закладатися фінансові та інституціональні стимули стосовно залучення комунальними підприємствами інвестиційних ресурсів приватних підприємницьких структур.

Такі стимули можуть бути закладені через внесення суттєвих змін у Закон України "Про державно-приватне партнерство", суть яких полягає в розширенні об'єктів житлово-комунального господарства, на які можуть поширюватися партнерські відносини через інституціоналізацію кластерних об'єднань та концесійного режиму користування об'єктами комунальної інфраструктури. Також доопрацювання потребує нещодавно розглянутий Верховною Радою України Закон України "Про концесії", оскільки в існуючій редакції не прописані види діяльності та конкретні об'єкти, на які поширюється концесійний режим.

Принциповим питанням є те, що спочатку мають бути внесені зміни у законодавство, яке визначає базові засади створення та функціонування державно-приватних партнерств з ідентифікацією конкретних форм та видів партнерських відносин між комунальними підприємствами та приватним бізнесом, однією з яких виступає концесія, а потім виходячи з фундаментальних принципів партнерства розширити сферу поширення форм тимчасового користування об'єктами комунальної інфраструктури на основі концесійних відносин.

На рівні регіону, виходячи з удосконаленого інституціонального підґрунтя функціонування ЖКГ, мають розроблятися регіональні програми розвитку основних сегментів, які надають житлово-комунальні послуги, з конкретизацією форм, методів та джерел інвестиційного забезпечення. Мова йде як про вітчизняні, так і про іноземні

інвестиції. Крім фінансування капітальних інвестицій, спрямованих в модернізацію та реконструкцію об'єктів комунальної інфраструктури, комунальні підприємства мають виходити на фінансовий ринок і залучати портфельні інвестиції, які виходячи з іноземної практики, є більш мобільними, ніж реальні вкладення. Особливо важливим є програмування розвитку ЖКГ на рівні територіальної громади, оскільки в умовах децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування саме територіальна громада стає центром тяжіння в ресурсному забезпеченні потреб житлово-комунальної сфери.

На рівні територіальної громади процеси модернізації житлово-комунальної сфери отримують реальний поштовх, якщо місцева рада зможе у короткі терміни імплементувати у конкретні програми дій законодавчі акти, які стосуються поширення угод державно-приватного партнерства, зокрема концесій. Це стосується створення умов для прозорого та конкурентного конкурсу щодо визначення переможця щодо надання йому прав тимчасового користування об'єктами комунальної інфраструктури, зокрема в частині водопостачання, водовідведення, тепlopостачання та утилізації побутових відходів; встановлення термінів дії концесійного договору та інших договорів, які стосуються угод державно-приватного партнерства; визначення ставок концесійної плати та умов сплати штрафів за порушення умов угоди однією зі сторін.

Саме територіальна громада через свої представницькі органи має можливість забезпечувати спрощення порядку надання земельних ділянок для зведення нових об'єктів комунальної інфраструктури та прискорювати процеси виготовлення земельнопорядкової документації. Враховуючи те, що в Україні передбачається передача значної площі земель сільськогосподарського призначення державної власності, які знаходяться поза межами населених пунктів, у комунальну власність, розширюється територіальний базис не лише для житло-



вої забудови та капітального будівництва, а й для введення додаткових потужностей у сфері надання житлово-комунальних послуг. Також територіальна громада зможе використовувати отримані в комунальну власність земельні активи як заставу для отримання кредитних ресурсів під проекти модернізації та реконструкції об'єктів комунальної інфраструктури.

Але потрібного результату стосовно прискорення процесів модернізації ЖКГ можна досягти через впровадження сучасних методів антикризового менеджменту на рівні комунальних підприємств на основі застосування реінжинірингових, аутсорсингових та бенчмаркінгових технологій. Реінжинірингові технології мають передбачати кардинальне перепрофілювання основних бізнес-процесів у водопостачанні, водовідведенні, теплопостачанні та утилізації відходів у відповідності з вимогами, які пред'являються природоохоронними директивами Європейського Союзу, які Україна зобов'язалася імплементувати уклавши Угоду про асоціацію з ЄС. Саме дотримання базових положень природоохоронних директив ЄС змушуватиме менеджмент комунальних підприємств враховувати соціально-безпекові та економіко-екологічні аспекти надання житлово-комунальних послуг, оскільки кращі іноземні практики поряд з забезпеченням екологічно безпечного обслуговування потреб населення в житлово-комунальних послугах передбачають надання такого роду послуг на прийнятних для місцевих мешканців умовах, тобто із дотриманням вимог забезпечення соціальної безпеки в межах регіону та територіальної громади.

Аутсорсингові технології передбачають передачу частини послуг та робіт спеціалізованим підприємствам з метою зниження надмірного рівня трансакційних та інших витрат, які несуть комунальні підприємства, виконуючи значний спектр робіт і не маючи достатнього техніко-технологічного потенціалу для виконання вузькоспеціалізованих послуг. Масштабне застосування аутсорсингових технологій, яке призведе до зниження витрат тим самим дозволить знизити вартість послуг, які надходитимуть домогосподарствам та суб'єктам господарювання, що частково знизить соціальну напругу, яка має місце через надмірну величину комунальних тарифів. З огляду на це, застосування аутсорсингових технологій варто розглядати через призму покращення соціально-безпекових параметрів надання житлово-комунальних послуг в цілому.

В умовах формування конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг зростає роль бенчмаркінгових технологій управління господарськими утвореннями, які функціонують у сфері комунального водопостачання, водовідведення, газопостачання, теплопостачання та утилізації відходів, оскільки орієнтація на лідерів в даній галузі господарювання кореспондується із застосуванням найбільш передових прийомів стосовно підвищення рівня доступності житлово-комунальних послуг, а також їх соціальної безпечності та еколого-економічної ефективності. Орієнтація на кращі практики функціонування житлово-комунальних підприємств Західної та Центральної Європи однозначно передбачає дотримання жорстких соціальних та екологічних стандартів, які прийняті в Європейському Союзі і які Україна незабаром змушена буде дотримуватися як асоційований член такого міжнародного утворення.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

В умовах підвищення рівня фізичного спрацювання основного капіталу житлово-комунального господарства актуалізується проблема обґрунтування пріоритетів модернізації даної ланки національної економіки. Основним пріоритетом створення сприятливих інституціональних передумов для диверсифікації інвестиційного забезпечення модернізації індустрії надання житлово-комунальних послуг має стати удосконалення Законів України "Про державно-приватне партнерство" та "Про концесії", що створить додаткові канали для залучення приватних інвестицій у комунальний сектор. На регіональному та муніципальному рівні вагомим значення набуває створення прозорих умов для передачі об'єктів комунальної інфраструктури в концесію та прискорена імплементація директив Європейського Союзу, які передбачають підвищення рівня соціальної та екологічної безпеки надання житлово-комунальних послуг. На локальному рівні запровадження реінжинірингових, аутсорсингових та бенчмаркінгових технологій дозволить прискорити процеси використання кращих іноземних практик підвищення соціальної та екологічної ефективності функціонування об'єктів комунальної інфраструктури.

### Література:

1. Базарна О. В. Житлово-комунальне господарство України: стан, проблеми та перспективи розвитку. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2011. Вип. 4. С. 177—184.
2. Полякова Н. Житлово-комунальне господарство України: сучасні перспективи розвитку. Економічний аналіз. 2012. Т. 11 (3). С. 349—353.
3. Полуянов В.П., Савенко А.Ю. Формирование институциональных основ развития рынка жилищно-коммунальных услуг в Украине: тарифная политика. Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. 2007. № 31-2. С. 129—134.
4. Логвиненко В.І. Розвиток конкурентних механізмів функціонування ЖКГ на регіональному та муніципальному рівнях. Менеджер: ДонДУУ. 2008. № 4 (46). С. 10—15.

### References:

1. Bazarna, O.V. (2011), "Housing and communal services of Ukraine: state, problems and prospects of development", *Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia*. Seria: Upravlinnia, vol. 4, pp. 177—184.
  2. Poliakova, N. (2012), "Housing and communal services of Ukraine: current development prospects", *Ekonomichnyj analiz*, vol. 11 (3), pp. 349—353.
  3. Polujanov, V.P. and Savenko, A.Ju. (2007), "Formation of the institutional framework for the development of the housing and communal services market in Ukraine: tariff policy", *Nauchnye trudy DonNTU*. Serija: jekonomicheskaja, vol. 31-2, pp. 129—134.
  4. Lohvynenko, V.I. (2008), "Development of competitive mechanisms of functioning of housing and communal services at regional and municipal levels", *Menedzher: DonDUU*, vol. 4 (46), pp. 10—15.
- Стаття надійшла до редакції 17.11.2019 р.*