

Олена ДИМЧЕНКО, Юлія ІЛЬЯШЕНКО

ДОСЛІДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТЕНДЕНЦІЙ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Розглянуто сутність сучасних європейських тенденцій переорієнтації принципів стратегічного розвитку житлово-комунального господарства. Визначено основні національні принципи розвитку галузі, з урахуванням євроінтеграційних прагнень України. Проаналізовано заходи систематизації інвестиційних програм у системі стратегічного планування розвитку галузі.

Ключові слова: *принципи стратегічного розвитку житлово-комунального господарства, інвестиційні програми, стратегічне планування, механізми державної участі.*

В умовах євроінтеграції України дедалі більшої актуальності набуває питання визначення стратегічного розвитку як країни загалом, так і окремих галузей господарства. В свою чергу, визначення принципів стратегічного розвитку житлово-комунального господарства (ЖКГ) як галузі національної економіки країни, результати діяльності якої значною мірою визначають соціально-економічні показники розвитку суспільства, є одним з головних критеріїв практичного втілення євроінтеграційних прагнень України. Особливого значення цей аспект набуває на даному етапі реформування галузі для забезпечення найбільш ефективного впровадження системних реформ з огляду на вихід Указу Президента України від 21.12.2010 р. № 1154/2010 "Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [1], в рамках виконання якого в Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України створено робочу групу Комітету з економічних реформ при Президентові України за напрямом "Реформа житлово-комунального господарства". У зв'язку з цим забезпечення ефективного функціонування ЖКГ стає одним із головних аспектів євростандартизації національної економіки. В цьому аспекті основна проблема полягає в тому, що система функціонування галузі базується на застарілих принципах і не відповідає змінам, які вже відбулися в економіці.

Питанню розвитку галузі присвячено ряд публікацій багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, що стосуються тем подолання кризових явищ, вдосконалення системи фінансування та державного регулювання тощо. Серед них, зокрема, ці проблеми вивчали В. Бабич, А. Безлюдов, Б. Данилишин, О. Дацій, І. Дроган, Т. Качала, Т. Осипенко, В. Пісьмаченко, В. Чиркін, А. Шевська та ін. Незважаючи на численну кількість робіт, нерозкритим залишається питання визначення принципів стратегічного розвитку галузі, що відповідали б стратегії розвитку країни загалом та орієнтації на європейські стандарти якості зокрема.

Необхідно зазначити, що відмінності соціально-економічного, природного і демографічного характеру, властиві для різних країн світу, об'єктивно впливають на

організацію їх житлово-комунального господарства. Доповнює різноманіття форм і методів надання послуг у цій сфері і історичний процес, що спонукає до пошуку моделей, норм і технологій економного і водночас якісного життєзабезпечення населення і об'єктів господарчої діяльності. Наявним прикладом відмінності принципів сталого розвитку ЖКГ України від провідних європейських країн є недосконалість засад формування державно-приватного партнерства. Наприклад, у практиці Франції, Фінляндії, Угорщини, Польщі і Словаччини виділяються такі типи концесійних угод [2, 47–48]:

1) BOT (Build-Operate-Transfer) – "Будівництво-управління-передача". Концесіонер здійснює будівництво і експлуатацію (переважно на праві власності) протягом встановленого терміну, після чого об'єкт передається державі.

2) BTO (Build-Transfer-Operate) – "Будівництво-передача-управління". Концесіонер будує об'єкт, який передається державі (концеденту) у власність відразу після завершення будівництва, після чого він передається в експлуатацію концесіонера.

3) BOO (Build-Own-Operate) – "Будівництво-володіння-управління". Концесіонер будує об'єкт і здійснює його подальшу експлуатацію, володіючи ним на праві власності, термін дії якого не обмежується.

4) BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) – "Будівництво-володіння-управління-передача" – володіння і користування побудованим об'єктом на праві приватної власності здійснюється протягом певного терміну, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави.

5) BBO (Buy-Build-Operate) – "Покупка-будівництво-управління" – форма продажу, який охоплює відновлення або розширення існуючого об'єкта. Держава продає об'єкт приватному сектору, який робить необхідні удосконалення для ефективного управління.

Аналізуючи Закон України "Про концесії" від 1999 р., необхідно зазначити, що з перерахованих типів концесійних угод він передбачає лише перший тип – BOT ("Будівництво-управління-передача"), проте не всі угоди між державою і бізнесом, що фактично є концесійними, регулюються чинним законодавством [3]. У свою чергу, розвиток державно-приватного партнерства є однією з найважливіших умов реформування галузі, що, зокрема, потребує належної законодавчої підтримки, основою якої мають бути сучасні принципи стратегічного розвитку.

Метою статті є аналіз принципових положень європейських тенденцій стратегічного розвитку житлово-комунального господарства для їх урахування при обґрунтуванні євроінтеграційних процесів та напрямів розвитку цієї галузі в Україні.

Мета статті зумовлює необхідність вирішення таких завдань: визначення новітніх європейських концепцій розвитку галузі; порівняння новітніх європейських принципів із нині діючими; виявлення національних особливостей стратегічного розвитку галузі на основі оцінки європейських тенденцій; аналіз ролі програм розвитку галузі (державного, обласного, місцевого рівнів) у загальній системі стратегічного планування розвитку вітчизняного ЖКГ.

В даному аспекті необхідно зазначити, що на розвиток європейських принципових положень функціонування галузі значний вплив мають тенденції сприяння еко-ефективному використанню ресурсів. Найяскравіше цей вплив виявляється у зміні принципів функціонування підприємств водопровідно-каналізаційного господарства [4, 48–49]. Відповідно до цього пропонується розглянути результати порівняльного аналізу попередніх та сучасних європейських тенденцій стратегічного розвитку на прикладі водопровідно-каналізаційного господарства (табл. 1).

Таблиця 1

Сутність сучасних європейських тенденцій перегляду принципів стратегічного розвитку водопровідно-каналізаційного господарства

Принцип	Сутність
Концепція управління потребами	Раніше: потреба у воді – це концепція “з боку пропозиції”, тобто відображення позиції підприємств водопостачання, які на передній план ставлять питання оснащення та експлуатації споруд водопостачання з метою задоволення потреби. Сьогодні великого значення набувають аспекти “з боку попиту”, тобто думка водокористувачів. Це пов'язано з тим, що потреба у воді, за умов старих правил, була, в першу чергу, питанням витрати води певної якості, тоді як потреба у воді дедалі більше стає “багатшаровою” концепцією, що охоплює аспекти кількості та якості використання.
Вирішення питання необхідності децентралізації технологій у кожному окремому випадку	Використання води базувалося на одноразовому використанні води з подальшим відведенням. Система розглядалася з позицій “витрат”, що діють досі у комунальній сфері. У контексті європейських тенденцій розробляється і реалізується завдяки децентралізації технологій, в першу чергу, в промисловості багаторазове використання води і системи замкнутого циклу з метою економічної вигоди, зокрема, використання в промисловості дощової та стічної вод як цінного ресурсу.
Досягнення оптимальної просторової протяжності систем	За умов застарілих концепцій розвитку необхідно було реалізувати економічний ефект масштабу за допомогою великих, центральних систем інфраструктури водопостачання та водовідведення. Визнається, що в багатьох центральних системах оптимальна просторова протяжність перевищена і що в певних випадках децентралізовані і малопротяжні системи з економічної та екологічної точки зору можуть бути вигідніші [5, 55].
Розгляд синергетичних можливостей інституційно-інтегрованого водопровідно-каналізаційного господарства	Тоді як за старими правилами переважав інституційний поділ водопостачання та водовідведення, за новими правилами розглядаються і відкриваються синергетичні можливості інституційно-інтегрованого вирішення проблеми.
Досягнення ефективного та гнучкого використання ресурсів за рахунок використання інноваційних технологій	Застарілі концепції спрямовані на те, щоб значно скоротити за допомогою стандартних рішень різноманіття технічних систем. Нові концепції спрямовані на рішення, що враховують специфіку проблем, у т. ч. й ті, що лежать поза класичною системою оновлення водного господарства населених пунктів, з метою досягнення ефективного та гнучкого використання ресурсів, які легко можуть пристосуватися до мінливих умов і які можуть інтегруватися в майбутній технічний прогрес.
Забезпечення активної ролі громадськості	Громадськість у сфері комунального водопостачання та водовідведення – це, в першу чергу, приватні домашні господарства, які відіграють у застарілих концепціях пасивну роль. Наприклад контакти більшості підприємств водопостачання та водовідведення з клієнтами розвивалися через відділ “Робота з громадськістю”, який фокусував свою увагу більше на політиці та ЗМІ. У нових концепціях підприємства водопостачання виявляють дедалі більший інтерес до діалогу і до залучення своїх клієнтів у вирішення питань вдосконалення сфери послуг у галузі водопостачання [5, 55].

Під впливом розвитку загальноєвропейської політики ресурсозбереження та підвищення екологічної ефективності використання ресурсів змінювалися й принципи функціонування ЖКГ загалом.

Водночас серед основних національних принципів розвитку галузі ЖКГ виділяють такі:

- підвищення якості і доступності послуг ЖКГ шляхом комплексного здійснення реформи в галузі;
- вдосконалення системи менеджменту з метою підвищення ефективності діяльності підприємств галузі, зокрема, за рахунок упровадження дворівневої АСУ (місто-підприємства), побудованої за функціональними процесами, а також використання корпоративних систем;
- застосування інноваційних технологій ресурсозбереження;
- активізація інвестиційної діяльності та диверсифікація джерел інвестицій;
- удосконалення господарсько-фінансового механізму;
- запровадження інституту державно-приватного партнерства шляхом переходу до договірних відносин між споживачами послуг і комунальними підприємствами для створення сприятливих умов залучення інвестиційних ресурсів, а також підвищення ефективності використання державних капіталовкладень [6, 728];
- удосконалення тарифної політики: забезпечення своєчасної індексації тарифів у разі зміни цін на ресурси. В даному аспекті особливу увагу необхідно приділити питанню деполітизації тарифоутворення.

Окремо також виділяють удосконалення нормативно-правової та методичної бази для забезпечення конкуренції між виконавцями за право надання житлово-комунальних послуг, які не є предметом природної монополії, заохочення залучення приватних підприємств до обслуговування житлового фонду та впровадження органами місцевого самоврядування системного моніторингу технічного стану житлового фонду і об'єктів інженерної інфраструктури житлово-комунального комплексу, впровадження систем обліку і регулювання споживання ресурсів (води, газу, енергії) на рівні житлового будинку [7, 112].

Характерною особливістю сучасного етапу розвитку ЖКГ України є тенденція до підвищення ролі програм розвитку різних рівнів (державного, регіонального, обласного, місцевого) в загальній системі стратегічного планування розвитку галузі, головною умовою яких стає прозорість та досяжність. Метою їх створення, окрім систематизації процесів планування розвитку галузі, є надання потенційним інвесторам інформації щодо можливості капіталовкладень. Однак на даний момент в означених програмах не приділяється увага таким параметрам інвестиційної привабливості, як гарантії платоспроможності муніципалітету, гарантії збереження і капіталовіддачі інвестованих коштів. Необхідність проведення заходів саме за цими напрямками підтверджує той факт, що Верховна Рада України 21 жовтня 2010 р. ухвалила Закон України "Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності". Його було розроблено з метою створення умов для підвищення ефективності функціонування підприємств житлово-комунального господарства за рахунок залучення інвестицій. Проаналізувавши зазначений документ з метою виявлення сприяння цього Закону позитивній динаміці розвитку підприємств галузі, Всеукраїнська асоціація приватних інвесторів ЖКГ зазначила, що в цьому законі не передбачений захист як самих інвестицій, так і інвестора [8, 14]. Таким чином, розробка чітких механізмів інвестування

приватними інвесторами коштів у ЖКГ, за умови надання певних гарантій отримання відповідного прибутку, постає необхідною умовою стимулювання залучення приватного інвестора в галузь, з належною їх законодавчою підтримкою у довгостроковому періоді.

Наступним аспектом, що має бути врахований під час розробки програм розвитку, є достовірність оцінки ризиків з боку міської влади, оскільки недосконалість цієї оцінки може викликати недовіру з боку потенційних інвесторів та сповільнити розвиток інвестиційної діяльності в галузі. Окрім того, необхідним є чітке визначення важелів соціального регулювання, тобто можливості врегулювання питань зі споживачами під час втілення заходів програм для уникнення соціальної напруги.

Таким чином, на даному етапі реформування галузі особливо важливим є впорядкування програм розвитку галузі на місцевих рівнях з урахуванням генеральних планів і перспектив розвитку міст для забезпечення розвитку галузі необхідними фінансовими потоками для здійснення організаційно-правових перетворень.

Загальнодержавна програма реформування ЖКГ є складним ієрархічним мультипроектом: на регіональному рівні програма змін у ЖКГ, залишаючись її частиною, виступає одночасно частиною програми соціально-економічного розвитку та частиною будівельної програми. Розробка міських програм розвитку ЖКГ відповідно має ґрунтуватися на соціально-економічних програмах і генеральних планах. Кінцеві кількісні та якісні результати реформування житлово-комунальної галузі залежать від того, наскільки якісно будуть розроблені проекти, стратегії і програми, які управлінські рішення відповідно приймуть керівники та як буде організовано наскрізний моніторинг і контроль виконання цих рішень [9].

Відповідно до цього для систематизації програм розвитку всіх рівнів та підвищення ефективності управління ними доцільним є створення Єдиного центру управління інноваційно-інвестиційними проектами в ЖКГ. Такий центр має сприяти узгодженню між собою інституціональних, організаційних, економічних, технічних та соціально орієнтованих заходів у межах окремих програм і програм різних рівнів між собою з урахуванням їх правової ієрархії: від державного рівня до соціально-економічних програм розвитку місцевих громад.

Щодо активізації інвестиційної діяльності в галузі важливим питанням є визначення оптимальної черговості реалізації інвестиційних програм, що дасть змогу значно підвищити ефективність їх виконання.

За даними дослідження Корпорації ОКО, для мінімізації інвестиційних потреб (за технічної можливості відстрочити реалізацію заходів) черговість проектів визначається з урахуванням реінвестиційних ефектів більш швидкоокупних проектів у наступні – менш окупні. Оптимізація черговості проектів забезпечує 20–30% економії інвестиційних коштів, а оптимізація термінів їх реалізації – до 60% [9].

У зв'язку з цим пропонується здійснити ранжування усіх інвестиційних проектів у рамках відповідних програм шляхом формування відповідної інформаційної бази. Усі проекти мають бути згруповані за 5 ступенями значимості: від найвищого до найнижчого. Безпосередньо в середині груп може бути 2 варіанти ранжування: за витратами (від найвищих до найнижчих) чи за розміром економії (від найбільшої до найменшої) на розгляд підприємства. В рейтингу необхідно вказати напрямок проекту, розмір можливої економії за рік, необхідні витрати на його реалізацію та термін окупності. База проектів має оновлюватися кожні півроку через коливання цін та зміну інших факторів, які можуть змінювати необхідні обсяги витрат і економії. На основі

рейтингу обирається оптимальний проект (або кілька) для даного етапу функціонування підприємства, процес відбору яких пропонується доповнити аналізом за допомогою різних моделей та механізмів фінансування проектів, наприклад, за допомогою моделі "витрати-ефект", що дозволить оцінити ефективність інвестиційних проектів за їх поступової чи одночасної реалізації. Для цих цілей можуть бути написані відповідні макроси, що дасть змогу автоматизувати виконання вказаних завдань та, при вводі необхідних параметрів, визначати найбільш оптимальну послідовність виконання проектів.

Природно, що реформуючи державну політику у сфері ЖКГ, є можливість відрегулювати це питання через механізми державної участі, хоча цей напрям практично не освоєний і мало практикується. Проблемних питань у світі, а тим більше в Україні, безліч, і одним з перших є інституціональна і регуляторна політика. В Європі (і загалом у світовій практиці) вона влаштована за ієрархічною схемою [10, 85]. На вершині піраміди – законодавство, що формує норми й напрями державної соціально-економічної політики. Наступна ланка – адміністративні центральні регулятори (антимонопольні, організаційні, тарифні й ін.), далі – федеральні, місцеві, регіональні, асоціативні організації: бюро, управління, агентства, комітети, комісії. Така ієрархія відносно усталена, більш різноманітними є завдання регулювання. Тому в Україні має пройти складний і тривалий за часом процес налагодження регуляторної, ринкової, інноваційної, антимонопольної й інших складових єдиної політики сталого розвитку ЖКГ.

Отже, у світі створено й апробовано велику кількість різноманітних варіантів устрою і діяльності ЖКГ та їх зв'язку зі споживачами послуг та державними установами; галузь як цілісний багатокомпонентний об'єкт по-різному сформована, структурована і організована в управлінні, звідси маємо різні стратегії розвитку.

Розвиток Європейської системи ЖКГ концентровано охоплює такі напрями: децентралізація систем управління; структурний поділ сфер діяльності (генерація, передача, розподіл з посиленням конкуренції); приватизація комунальних підприємств; введення режиму тарифного регулювання (можливо, форм); управління через економічні нормативи і тарифоутворення [10, 217].

Таким чином, на прикладі зарубіжних моделей пересвідчуємось, що існують значні відмінності між національними принципами та європейськими тенденціями стратегічного розвитку ЖКГ, тому першорядного значення набувають діагностика, оцінювання базових національних положень щодо устрою ЖКГ як системи, а також розробка варіантних сценаріїв розвитку з урахуванням сучасного європейського досвіду. Закордонний досвід для України доволі вагомий, він показує не тільки апробовані підходи й норми, а й механізми регулювання економіки ЖКГ, у т. ч. напрями перегляду організаційно-управлінських моделей розвитку галузі.

Література

1. Указ Президента України № 1154/2010 від 21.12.2010 р. "Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/19024.html.
2. Котов Д. А. Рыночное реформирование водного коммунального хозяйства. Некоторые аспекты зарубежного опыта / Д. А. Котов // Региональная экономика. – 2009. – № 1. – С. 46–53.

3. Закон України "Про концесії" № 997-ХІV від 16.07.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14.
4. Дацій О. І. Наукові принципи розвитку житлово-комунального господарства та побудова цільових комплексних програм / О. І. Дацій // Держава та регіони. – 2006. – № 4. – С. 46–50.
5. Водный сектор в Германии: Методы и опыт / проф., док.-инж., док.-экон. Карл-Ульрих Рудольф, дипл.-экон. Томас Блок ; Федеральное Министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности реакторов. – Берлин-Бонн-Виттен, 2001. – С. 151.
6. Тищенко О. М. Про удосконалення формування ринкового середовища в житловій сфері / О. М. Тищенко, С. Ю. Юр'єва // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. Вип. 213, т. III. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2006. – С. 726–730.
7. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства : опыт и перспективы деятельности : моногр. / [Л. В. Беззубко, А. Н. Шамонова, С. А. Ефимочкина, Б. И. Беззубко]. – Донецк : Норд-компьютер, 2008. – 200 с.
8. Ильяшенко Ю. Г. К вопросу о необходимости создания Единого центра управления инновационно-инвестиционными проектами в ЖКХ / Ю. Г. Ильяшенко // Материалы IV Всеукр. студ. науч.-техн. конф. ["Устойчивое развитие городов"] : в 4-х ч. Ч. 3/ – X. : ХНАГХ, 2011. – С. 13–15.
9. Модернізація і реформування житлово-комунального господарства в системі стратегічного планування розвитку міст (д. е. н. Всеволод Ніколаєв, президент Корпорації ОКО (Об'єднані Консультанти), Юрій Антонюк, консультант) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ist.osp-ua.info/books/shlyah/1_Experty/Nikolaev.doc.
10. Димченко О. В. ЖКГ у реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління : моногр. / О. В. Димченко ; ХНАМГ. – X. : ХНАМГ, 2009. – 356 с.

Редакція отримала матеріал 14 березня 2012 р.