

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Сучасний стан житлово-комунального господарства (ЖКГ) України є кризовим, його прояви мають системний, взаємопов'язаний характер, за якого одна проблема зумовлена іншою, що потребує розробки комплексу заходів, які мають бути розрахованими не на один рік. Успішне реформування галузі можливо реалізувати лише на засадах плановості, причому планувати необхідно як бажаний стан розвитку ЖКГ, так і засоби переведення ЖКГ у цей стан, тобто державне управління галуззю.

Визначення напрямів планування і реформування ЖКГ має враховувати теоретичні постулати, світовий досвід та українські реалії. Так, базове правило соціальної ефективності для життєзабезпечуючих товарів і послуг говорить про те, що масштаб виробництва слід збільшувати до точки граничної суспільної вигоди, яка лежить на перетині кривої попиту і кривої кількості споживачів, тобто ціна товару (послуги) має дорівнювати довгостроковим граничним витратам. Це встановлює ряд організаційно-економічних особливостей функціонування виробників житлово-комунальних послуг (ЖКП), що є природними монополіями в економіці:

найбільша ефективність виробництва комунальних послуг може бути досягнута при максимізації завантаження технологічних потужностей, а не в результаті конкуренції;

довгострокові середні витрати на виробництво послуг вище, ніж довгострокові граничні доходи, а оптимальний платоспроможний попит дорівнює довгостроковим граничним витратам. Це означає, що ціну послуг слід встановлювати на рівні довгострокових граничних витрат, але вона не буде покривати всіх витрат виробників послуг;

стандартний рівень комунальних послуг входить до мінімального споживчого кошика, тобто надається і населенню, яке отримує соціальну допомогу. Тому масштаб комунальних послуг має дорівнювати кіль-

кості домогосподарств, незалежно від їх платоспроможного попиту.

Сформульовані закономірності породжують ряд важливих організаційно-економічних наслідків:

1. Житлово-комунальні послуги підприємств, які є природними монополіями, мають функціонувати як єдині системи міських послуг.

2. Оскільки оптимальна ціна комунальних послуг нижче довгострокових середніх витрат, платоспроможний попит частини населення нижче оптимальної ціни послуг. Отже, якщо тарифи на послуги встановлені на рівні компенсації витрат, то частина населення не може їх оплачувати. Якщо ж тарифи встановлені на рівні максимальної суспільної вигоди, платоспроможного попиту, то оплата послуг споживачами не компенсує виробнику всіх витрат.

3. У ринковій економіці виробники комунальних послуг повинні забезпечувати середню ефективність виробничої діяльності, тому дефіцит у ціні на комунальні послуги має компенсуватися з бюджету [3].

Щодо зарубіжного досвіду регулювання суспільних відносин у ЖКГ, порівняємо особливості його здійснення в Україні та країнах Європейського Союзу (табл. 1).

Як свідчать наведені дані, основні відмінності стосуються того, що:

держава на ринку ЖКП країн-членів Європейського Союзу проводить політику активного регулювання діяльності підприємств ЖКГ;

одним з фінансових джерел поліпшення функціонування ЖКГ є приватизація;

ступінь залучення приватного бізнесу до надання житлово-комунальних послуг, а відповідно і форма приватизації, можуть бути різними залежно від специфіки ЖКГ та особливостей місцевих умов господарювання;

незалежно від форми власності підприємств та організацій, які надають житлово-

Порівняльна таблиця особливостей житлово-комунальних господарств  
країн-членів ЄС та України [5]

Напрямок дослідження	Швеція	Німеччина	Польща	Україна
Політика держави	Держава проводить активну політику регулювання відносин на ринку житлово-комунальних послуг			Жорсткий контроль за діяльністю підприємств ЖКГ
Фінансування ЖКГ	Децентралізовано			Централізовано
	Приватний капітал, бюджетне фінансування	Місцеві та регіональні кошти, приватний капітал. Кошти федерального бюджету використовуються лише на стратегічні проекти господарства	Інвестування, фінансова допомога держави, пільгове кредитування підприємств ЖКГ	
Форма власності	Приватні, АТ	Комунальні та приватні підприємства,		Державні, комунальні, унітарні підприємства
Регулювання приватних підприємств на ринку ЖКП	Регіональні та місцеві органи влади			Відсутнє
Встановлення ціни на ЖКП	Регіональними та місцевими органами влади (гмінами у Польщі) з врахуванням особливостей розвитку кожного регіону та конкурентних відносин у галузі			У кожному регіоні самостійно регіональними органами влади на основі витрат ЖКГ
Розмір оплати вартості ЖКП споживачами	Оплата житлово-комунальних послуг становить 10% в структурі доходу сім'ї. Споживачі житлово-комунальних послуг не сплачують 100% їх вартості, існує адресне субсидування споживачів			Оплата ЖКП становить більше 20% доходу сім'ї. Споживачі оплачують 95-99% вартості послуг

комунальні послуги, місцеві органи влади, як регулюючий орган, відповідають за якість та своєчасність отриманих послуг;

незважаючи на активний розвиток ринкових відносин у ЖКГ, жителі країн-членів ЄС не сплачують стовідсоткової вартості отриманих ЖКП [5].

Позитивні моменти зарубіжного досвіду управління ЖКГ щодо державного регулювання і планування доцільно використовувати в Україні, але існують значні розбіжності, які створюють певні обмеження. Це, зокрема, кризовий стан галуззі й організаційна структура самого державного управління.

Відмінними рисами прояву кризи в ЖКГ України є:

по-перше, циклічні і коливальні явища в ЖКГ менш руйнівні: послуги надаються постійно, в достатніх обсягах. Головна система життєзабезпечення у кризових умовах

має функціонувати в заданому режимі і відповідно до потреб;

по-друге, криза в ЖКГ впливає на ефективне функціонування міської і регіональної економіки, тому в зниженні його руйнівної сили беруть участь держава, виробники, споживачі. Це вберігає об'єкти ЖКГ від перевищення допустимих меж стійкої роботи;

по-третє, регулятори функціонування ЖКГ (ринку, споживачі, держава) взаємозалежні, що зумовлює узгодженість дій у найгостріші періоди боротьби з кризовими явищами.

ЖКГ практично постійно функціонує в стані кризового режиму. Більше трьох тисяч розривів водопровідних мереж протягом року, не більше 20% від потреби здійснюваних ремонтів житлового фонду, постійна нестача коштів на розвиток і модернізацію системи, поставки послуг у кредит (процес оплати спожитого ресурсу відбувається значно піз-

ніше факту споживання, як правило, не в повному обсязі) – усе це можна визначити як стабільний кризовий стан.

Проте існують позитивні риси прояву кризи ЖКГ України, які дають надію на можливість відродження цієї сфери:

у ЖКГ накопичений досвід постійної життєдіяльності в кризових умовах;

системі ЖКГ властиві два протилежних принципи, з одного боку, жорстко регламентований порядок і стандартні технології,

з іншого – креативний підхід до вирішення виникаючих «нестандартних» ситуацій;

технічна, кадрова, управлінська системи мають властивість готовності до розв'язання нагальних завдань в умовах невизначеності і браку ресурсів, тобто налаштовані функціонувати в режимі вирішення проблемних ситуацій [2].

Формальний зв'язок між рівнями управління, а отже, і планування розвитку ЖКГ подано на рис. 1.

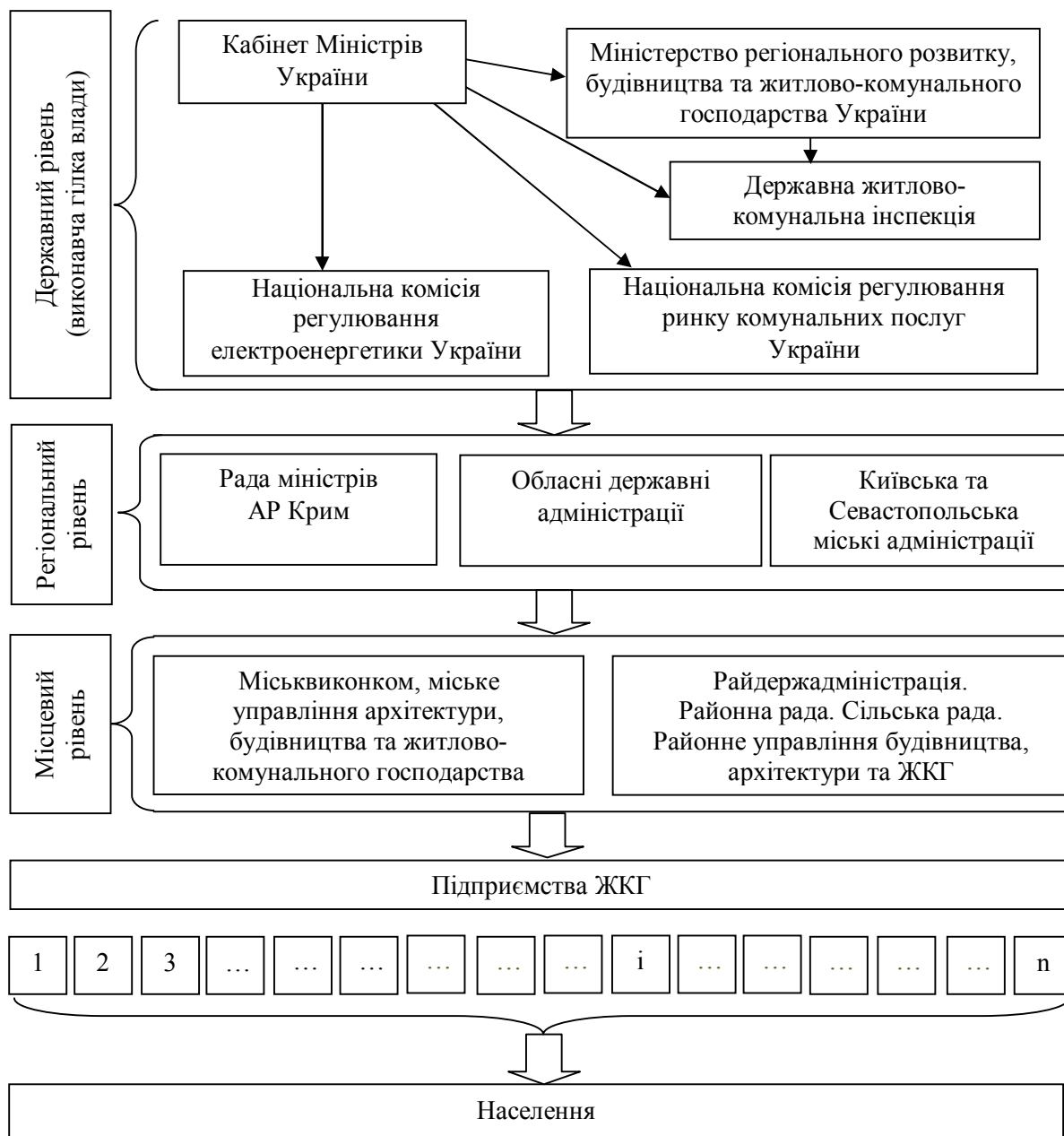


Рис. 1. Учасники державного регулювання ЖКГ (розробка автора)

Складність відносин між суб'єктами державного управління та об'єктами управління (підприємствами ЖКГ та населенням) пояснюється подвійними критеріями до визначення ефективної роботи та задовільного стану галуззі: з одного боку, ефективність підприємств галузі безпосередньо пов'язана із підвищенням тарифів; з іншого – поліпшення умов життя населення, підвищення рівня плати за надані послуги, і в цьому ракурсі інтерес суб'єктів державного управління прямо протилежний – обмеження зростання тарифів.

Безперечно, населення зацікавлене у зменшенні тарифів та підвищенні якості ЖКП. Інтереси підприємств ЖКГ формуються на основі економічних потреб, тобто отриманні прибутку. Роль суб'єктів державного управління галуззю зводиться до регулювання відносин між населенням та підприємствами. За такої ситуації на площині «Платоспроможний попит – Якісний рівень пропозиції ЖКП» можливі певні стани ЖКГ, які характеризуються кривими байдужості (рис. 2).

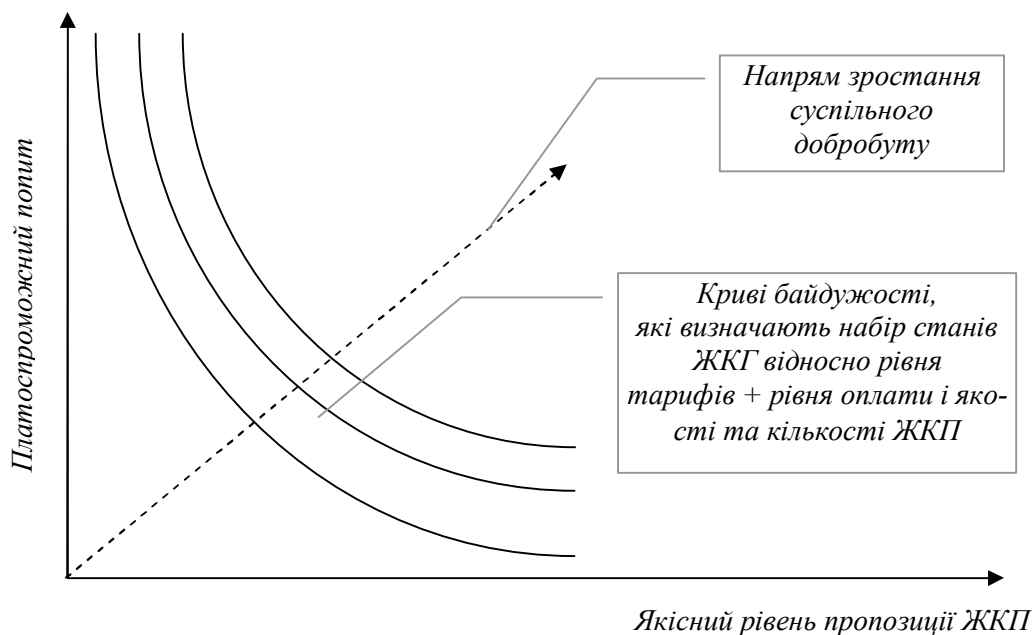


Рис. 2. Формалізація завдання планування оптимального стану розвитку ЖКГ (розробка автора)

Криві байдужості на рис. 2 об'єднують сукупність станів ЖКГ, які характеризують рівень сплати населенням за надані ЖКП відповідної якості та кількості. При наближенні кривих байдужості до осі платоспроможного попиту ситуація характеризується наступним чином. Згідно з законами ринку, чим більше попит – тим нижче може бути якісний рівень пропозиції: має місце «ринок продавця», тобто продавець диктує свої умови споживачам.

При наближенні кривих байдужості до осі якісного рівня пропозиції ситуація характеризується як «ринок покупця», при якому більш забезпечені верстви населення можуть вимагати надання якісних ЖКП відповідної

вартості та своєчасно сплачувати за них. Як показано на рис. 2, загальне поліпшення ситуації можливе: 1) екстенсивно – у міру зростання добробуту населення; 2) інтенсивно – за рахунок дії державних органів влади. Критерії «Платоспроможний попит» та «Якісний рівень пропозиції ЖКП» є інтегрованими характеристиками і самі по собі мають складові (табл. 2).

Так, складовими платоспроможного попиту є рівень тарифів та фактична оплата спожитих послуг. Якісний рівень пропозиції ЖКП якраз і включає якість та кількість ЖКП, своєчасність їх надання. Пропоновану матрицю можна використовувати для оцінки ефективності у трьох площинах:

Матриця «Платоспроможний попит – Якісний рівень пропозиції ЖКП» (розробка автора)

Показник		Якісний рівень пропозиції ЖКП	
		Кількість ЖКП	Якість ЖКП
Платоспроможний попит	Рівень тарифів	Складова кількості ЖКП у тарифі	Складова якість ЖКП у тарифі
	Оплата послуг	Залежність кількості ЖКП від рівня оплати	Залежність якості ЖКП від рівня оплати

«рівень тарифів – якість + кількість ЖКП» – характеризують ступінь адекватної забезпеченості населення відповідної території житлово-комунальними послугами;

«оплата послуг – якість + кількість ЖКП» – у підсумку характеризують фінансовий стан підприємств ЖКГ;

$$\text{Кількісний рівень наданих ЖКП} = \frac{\text{фактична кількість спожитих ЖКП}}{\text{кількість норматив середньодушового мешканців споживання}}$$

Оцінка якісного рівня передбачає інтегрування певних фізичних, хімічних і

«адекватність послуг – адекватність оплати» – рівень ринкового й державного регулювання ринку ЖКП.

Запропонований формальний підхід потребує розробки системи кількісних показників оцінки ЖКП:

технологічних характеристик за такою схемою (табл. 3):

Таблиця 3

Пропонована схема розрахунку показника якісного рівня ЖКП (на прикладі водопостачання)

ЖКП	Характеристики	Фактичні показники	Нормативні показники	Враховується у показник (0 або 1)
Постачання гарячої (холодної) води	.....			
	.....			
	.....			
Якісний рівень послуг з водопостачання				Σ

Так, відносно постачання води технічними характеристиками буде режим постачання (цілодобовий або погодинний), хімічними – хімічний склад води, фізичними – температура (для гарячої води). Стовпчик «Враховується у показник» заповнюється таким чином: 1 – фактичне значення відповідає нормативу; 0 – фактичне значення виходить за допустимі межі нормативу.

Якщо рівень фактичної оплати ЖКП відстежується і підприємствами ЖКГ, і Державним комітетом статистики України, і Мінрегіоном, то для визначення показника «адекватність послуг – адекватність оплати» необхідне коригування ціни ЖКП на кількісний та якісний рівень їх надання за раху-

нок введення системи поправочних коефіцієнтів.

Складність характеристик «Платоспроможний попит» та «Якісний рівень пропозиції ЖКП» дозволяє стверджувати, що маємо завдання стратегічного планування реформування й розвитку ЖКГ України – це завдання багатокритеріальної оптимізації в умовах визначеності. Формально оптимальним станом ЖКГ будемо вважати такий стан рівноваги, який задовольнить як населення, так і підприємства ЖКГ і при цьому не буде нести загрози національній безпеці. У даному випадку перехрестя кривих платоспроможного попиту і якісного рівня пропозиції не буде визначати рівноважну ціну у класич-

ному її розумінні. Це пов'язано зі специфікою ЖКГ та ціноутворенням на ЖКП – точка перетину буде означати ціну, яка задовольняє частку населення, що сплачує за ЖКП за визначеними тарифами з урахуванням бюджетних компенсацій.

Інший бік побудови моделі стратегічного планування ЖКГ сформулювала Г. Губерна: «...завжди існує природний конфлікт «між цілями довгострокового планування і короткостроковими рішеннями, що стосуються складних систем». Тільки місто може розробляти реалістичну стратегію розвитку ЖКГ і приймати тактичні рішення, які не суперечать стратегії. Все, що лежить за межами місцевих стратегій, але є принциповим для перспективного розвитку процесів надання послуг ЖКГ, має вирішувати держава на загальнонаціональному рівні» [1]. Заходи, які пропонує Г. Губерна, зводяться до жорсткого і централізованого впливу на ситуацію в галузі, а саме:

1. Тарифи повністю компенсують вартість послуг.

2. Антимонопольний комітет та його підрозділи на місцях проводять системний аудит з метою встановлення дійсних витрат на підприємствах ЖКГ.

3. Держава встановлює допустимий рівень витрат сімейних бюджетів для груп з різним рівнем доходів.

4. На державному рівні визначаються категорії громадян, які обслуговуються державою або містом.

5. Вводиться податок на нерухомість, кошти якого спрямовуються на інвестування ЖКГ.

6. У міру стабілізації стану у ЖКГ і зростання доходів громадян до тарифу включається інвестиційна складова.

7. Всі заходи з оздоровлення галузі та удосконалення відносин зі споживачами регулюються законодавчо – не численністю законів, а їх мінімізацією, ще краще – одним програмного значення [1].

Погоджуючись з визначеними Г. Губерною заходами, пропонується формування напрямів реформування ЖКГ здійснювати в межах сформованого концептуального підходу до реінжинірингу системи макроеко-

номічного планування. Планування реформування управління галуззю передбачає планування реалізації всіх функцій управління: планування, організації, мотивації та контролю (табл. 4). Це передбачає використання матричного підходу з виокремленням двох сфер регулювання і формуванням відповідного забезпечення підсистем планування (рис. 3). При цьому постає питання первинності – що є визначальним у процесі планування: бажаний стан об'єкта планування, тобто ЖКГ, визначає напрями реформування управління галуззю або навпаки реальні можливості реформування управління галуззю мають визначати бажаний стан її розвитку. В Україні найчастіше саме сьогодні реалії державного управління визначають характеристики майбутнього стану. Цей підхід обмежує економічний розвиток і звужує його до можливостей провідних у цей період часу політичних сил.

Навпаки, окреслення бажаного стану розвитку ЖКГ на першому етапі, а тільки потім визначення необхідних ресурсів, можливостей та кроків досягнення на подальших етапах планової роботи дозволить збільшити потенціал галузі і знайти джерела та залучити додаткові ресурси. Саме в такому ракурсі до сфери активного державного управління, а отже, і планування, заснованого на телеологічній концепції, має належати регулювання діяльності підприємств, які надають комунальні послуги. Це пов'язано з тим, що, по-перше ЖКП першої групи надаються підприємствами – природними монополістами; по-друге, їх діяльність безпосередньо пов'язана із національною безпекою; по-третє, технічний стан комунікацій цих підприємств є незадовільним і потребує значних інвестицій.

До сфери застосування телеологічної концепції макроекономічного планування [4] має належати регулювання діяльності підприємств, які надають ЖКП першої групи, оскільки їх ефективне реформування може бути здійснено тільки на засадах державного програмування й державного фінансування. До підприємств, які надають ЖКП, другої і третьої групи має бути застосована генетична концепція планування за рахунок активізації дії відповідних ринкових механізмів.

## Принциповий підхід до планування реформуванням ЖКГ (розробка автора)

Планування		Реалізації функцій управління			
		Функції управління (за А. Месконом)			
		планування	організація	мотивація	контроль
Напрями реформування	Реформування управління галуззю	1. Формування моделі бажаного стану розвитку галузі на різні горизонти планування	1. Створення відповідних організаційних структур.	1. Створення системи мотиваційних чинників, які спонукали би до участі у забезпеченні планового розвитку та реформування ЖКГ	1. Формування системи критеріїв оцінки діяльності органів державного управління галуззю. Розгляд доцільності існування й результативності діяльності порівняно з бюджетними витратами на утримання органів державного управління галуззю.
	Реформування галузі	2. Планування реформування галузі. Визначення функцій державного управління в реформуванні ЖКГ. 3. Органи та організаційні структури державного управління ЖКГ. 4. Повноваження органів управління ЖКГ. 5. Структура органів управління ЖКГ. 6. Важелі, інструменти, заходи, механізми державного впливу на розвиток галузі	2. Узгодження й вдосконалення відповідного законодавчого, нормативного, методичного забезпечення планування взагалі й функціонування галузі зокрема. 3. Інформаційне забезпечення. 4. Фінансове забезпечення		2. Формування системи критеріїв оцінки діяльності ЖКГ: 2.1. Оцінка технологічного, технічного, економічного, екологічного стану підприємств галузі. 2.2. Оцінка якості та кількості наданих ЖКП. 2.3. Оцінка ступеня задоволеності населення наданими та спожитими ЖКП. 2.4. Оцінка ступеня відповідності наданих ЖКП їх тарифам та фактичній оплаті

Підсистеми планування \ Сфери застосування	Сфера активного державного управління	Сфера переважно ринкової саморегуляції суспільних відносин
Підсистема державного планового управління	Регулювання діяльності підприємств, які надають ЖКП першої групи	Регулювання діяльності підприємств, які надають ЖКП другої і третьої груп
Підсистема державного регулювання планування		

Рис. 3. Напрями реформування ЖКГ (розробка автора)

Дослідження питань стратегічного планування розвитку житлово-комунального

господарства дозволяє зробити такі висновки.

1. Запропоновано підхід до визначення ефективної роботи та задовільного (в перспективі – стабільно зростаючого) стану галузі у площині «Платоспроможний попит – Якісний рівень пропозиції ЖКП». За допомогою аналізу кривих байдужості з'ясовано, що загальне поліпшення ситуації можливе: 1) екстенсивно – з міру зростання добробуту населення; 2) інтенсивно – за рахунок активного управлінського впливу держави.

2. Розроблено матрицю «Платоспроможний попит – Якісний рівень пропозиції ЖКП», яку можна використовувати для оцінки ефективності у трьох площинах: «рівень тарифів – якість + кількість ЖКП» – характеризують ступінь адекватної забезпеченості населення житлово-комунальними послугами; «оплата послуг – якість + кількість ЖКП» – характеризують фінансовий стан підприємств ЖКГ; «адекватність послуг – адекватність оплати» – рівень ринкового й державного регулювання ринку ЖКП. Запропоновано підхід до розрахунку кількісних показників оцінки ЖКП першої групи.

3. Забезпечення ефективного реформування й розвитку галузі можливе на задах поєднання генетичної і теологічної концепцій макроекономічного планування до двох сфер суспільних відносин у ЖКГ – сфери переважно ринкової регуляції та сфери активного державного управління: директивного планування із застосуванням програмно-цільового підходу для вирішення нагальних проблем модернізації мереж і обладнання в галузі та індикативного планування для поліпшення якості ЖКП.

### Література

1. Губерная Г.К. Преодоление рыночных разрывов в условиях функционирования ЖКХ: город и местное самоуправление / Г.К. Губерная // Вісник ІЕПД НАН України. – 2010. – № 1. – С. 9-13.

2. Дымченко Е.В. Эволюционный взгляд на формирование кризисных процес-

сов в экономике / Е.В. Дымченко // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. – 2010. – №1(3). – Т. 2. – С. 88.

3. Лукьянченко А.А. Трансформация градообслуживающей системы (теория и практика) / А.А. Лукьянченко // НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2004. – 238 с. – С. 129.

4. Петрушевський Ю.Л. Класифікація видів макроекономічного планування / Ю.Л. Петрушевський, О.І. Попадюк // Економічний аналіз. – 2011. – № 9 (3). – С. 228-232.

5. Хвищун Н.В. Конкурентне середовище на ринку житлово-комунальних послуг / Н.В. Хвищун [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_re/2010\\_7\\_5/23.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_re/2010_7_5/23.pdf).

### References

1. Gubernaja, G., K. (2010) 'Preodolenie rynochnyh razryvov v uslovijah funkcionirovanija ZhKH: gorod i mestnoe samoupravlenie'. Visnik IEPD NAN Ukraїni. 1. pp. 9-13.

2. Dymchenko, E., V. (2010) 'Jev-oljucionnyj vzgljad na formirovanie krizisnyh processov v jekonomike'. Bjuleten' Mizhnarodnogo Nobelevs'kogo ekonomichnogo forumu. 1(3). part 2. p. 88.

3. Luk'janchenko, A., A. (2004) Transformacija gradoobsluzhivajuwej sistemy (teorija i praktika). NAN Ukrainy. In-t jekonomiko-pravovyh issledovanij. – Doneck: ООО «Jugo-Vostok, Ltd».

4. Petrushevs'kij, Ju.L., Popadiuk, O., I. (2011) 'Klasifikacija vidiv makroekonomichnogo planuvannja'. Ekonomichnij analiz. 9(3). pp. 228-232.

5. Hviwun, N., V. (2012) Konkurentne seredoviwe na rinku zhitlovo-komunal'nih poslug. [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_re/2010\\_7\\_5/23.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_re/2010_7_5/23.pdf). [accessed 24 Feb 2012].

*Надійшла до редакції 24.02.2012 р.*