

УДК 354.338.46

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.47>**Т. Л. Шестаковська,**доктор наук з публічного управління,  
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Представлено напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики: удосконалення управління житлово-комунальною сферою, заохочення розвитку ринкової конкуренції, створення умов для економічної мотивації ресурсо- та енергозбереження, запровадження ефективного механізму формування цін і тарифів, забезпечення бездотаційного розвитку підприємств і організацій, загальне підвищення ефективності житлово-комунальної сфери на основі приватизованих підприємств, заохочення інвестування у житлово-комунальну сферу, упорядкування системи пільг у житлово-комунальній сфері, удосконалення законодавства у житлово-комунальній сфері, впровадження проектного фінансування масштабних проектів ДПП, використання концесійної схеми інвестування, впровадження інформаційних технологій у житлово-комунальній сфері. Визначено один із напрямів удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики – впровадження в Україні інформаційних технологій у житлово-комунальній сфері за досвідом закордонних країн. У цілому весь процес особистої взаємодії споживача й постачальника послуг може проходити через Інтернет або інші інформаційні ресурси. Впровадження інформаційних технологій у сфері комунальних послуг повинно містити в собі: збір та обробку фактичних показників споживання ресурсів як в автоматичному режимі, так і за допомогою web-інтерфейсу; взаємодію з міським організаціями; своєчасне й правильне виставлення рахунків; систему «Електронне житлово-комунальне підприємство» тощо. Встановлено, що концесійні угоди є практично єдиним можливим механізмом залучення інвестора в житлово-комунальну сферу. Фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери може відбуватися різними способами (власні кошти, залучені та запозичені кошти тощо). Одним із дієвих способів фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери є проектне фінансування. За допомогою проектного фінансування відбувається фінансування масштабних проектів державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, комунальні послуги, державно-приватне партнерство, організаційно-економічний механізм.

**Постановка проблеми.** Світовий досвід використання спільних зусиль держави і приватного сектору у рамках ідеології державно-приватного партнерства для створення та використання суспільно-важливих об'єктів є сьогодні ефективним, результативним та відрізняється різноманітністю форм і механізмів співпраці держави і бізнесу. Для України в сучасних умовах є важливим розвиток та забезпечення належного функціонування суспільно значущих об'єктів соціального та виробничого призначення на державному, регіональному і місцевому рівнях. Нині не вистачає бюджетного фінансування на утримання підприємств житлово-комунальної сфери.

Застосування механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері є одним із ключових шляхів вирішення проблем розвитку цієї сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та прикладні аспекти розвитку механізмів реалізації державної житлово-комунальної політики досліджувалися у багатьох наукових працях вчених-економістів і практиків. Зокрема, вагомий внесок у розв'язання цієї проблеми зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Л. Беззубко, І. Гриджук, Б. Данилишин, О. Дацій, О. Димченко, І. Драган, І. Запатріна, Т. Качала, В. Логвиненко, Ю. Манцевич, І. Мельник, Т. Новікова,

В. Полуянов, В. Рибак, Т. Строкань, О. Шевська та ін.

**Постановка завдання.** Проте, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення існуючих механізмів реалізації житлово-комунальної політики. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, перш за все організаційно-економічного характеру, які б впливали на ефективність розвитку житлово-комунальної сфери. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-економічного механізму реалізації державної житлово-комунальної політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Серед механізмів державної житлово-комунальної політики необхідно виділити організаційно-економічний механізм.

Організаційною складовою такого механізму має стати удосконалення довірливих відносин між споживачами та виконавцями житлово-комунальних послуг, створення сприятливого інвестиційного клімату у зазначеній сфері, удосконалення нормативно-правових актів.

Економічною складовою організаційно-економічного механізму житлово-комунальної політики є розвиток конкуренції, формування стимулів та мотивів для підвищення якості послуг, перехід на самофінансування комунальних підприємств.

Мають бути розроблені державні програми, які за своїм характером є комплексними. Такі програми мають містити стимули заохочення до конкуренції, підтримку приватних ініціатив, сприятливі умови для розвитку комунальних підприємств. Вивезення сміття, побутових відходів, благоустрій територій мають також бути віднесені до пріоритетних підгалузей житлово-комунального сектора, що потребує державної підтримки.

Розвиток справжньої конкуренції, формування підприємницьких ініціатив у галузі ЖКГ будуть сприяти ліквідації монополізму. Однак, це не має стосувати природних монополістів у цій сфері. Як уже зазначалося конкуренція має стосуватися лише конкурсних аспектів програм. Вона має розвинути в секторі надання

житлово-комунальних послуг. Мешканці багатоповерхових будинків мають стати справжніми управителями своєї власності та прибудинкової території. Інфраструктура щодо централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води має залишатися під контролем держави та місцевих органів влади.

Актуальним питанням є створення державою умов щодо енергозбереження, застосування ресурсощадних технологій у галузі. Як вважають науковці, це зумовлено перш за все геополітичним становищем України, історичними чинниками, а також особливостями технологічного процесу надання житлово-комунальних послуг, в особливій мірі – у підгалузі централізованого опалення та гарячого водопостачання [1].

Законодавством врегульовані прямі взаємовідносини між постачальниками та споживачами житлово-комунальних послуг. Однак, на практиці це виглядає зовсім навпаки. Новоствореним ОСББ важко працювати на ринку, оскільки їх частка невелика на існуючому ринку. Крім того держава не виконує своєї заохочувальної функції щодо стимулювання цього процесу.

Практики зазначають, що це пов'язане з недостатнім рівнем кваліфікації спеціалістів виконавчих комітетів відповідних органів місцевого самоврядування, до повноважень яких згідно вимог Закону України «Про житлово-комунальні послуги» належить розробка та прийняття регуляторних актів з питань розвитку житлово-комунального господарства [2].

В цьому процесі допомогли б аудиторські фірми. На підставі незалежних висновків аудиторів органи місцевого самоврядування могли б затверджувати відповідні тарифи на тій чи іншій території, що відображало б специфіку та її особливості. Такі тарифи носили б дійсно стимулюючий характер.

Нині почав відбуватися процес громадських слухань щодо законодавчих ініціатив у визначеній сфері. Однак він проходить досить формально. Справжні зацікавлені особи мало представлені у цьому процесі. Тому розвиток в майбутньому такого інституту сприяв би виходу із кризи житлово-комунальної сфери.

Це ж саме стосується системи пільг у користуванні житлово-комунальними послугами. Вона на даний час є малоефективною. На відміну від цієї системи пропонується цільова грошова компенсація малозабезпеченим для оплати витрат за житлово-комунальні послуги. Ця система не є новою. Вона зарекомендувала себе у західних країнах, які орієнтовані на досягнення соціальної справедливості, з позитивної сторони.

Формування сприятливого клімату для інвесторів залучить у галузь не тільки вітчизняних, але й іноземних інвесторів. Такі інвестиції мають бути вкладені у інноваційні проекти, технології та процеси. Це дійсно підвищить якість надання житлово-комунальних послуг. В свою чергу високі тарифи, що вимагаються міжнародними фінансовими установами, будуть економічно обґрунтованими.

При цьому, як зазначають практики, високий рівень тарифів не зумовлює зростання соціальної напруги, оскільки загальний рівень платоспроможності кінцевих споживачів послуг є високим [3].

Шляхами вдосконалення чинного нормативно-правового механізму в Україні у сфері надання житлово-комунальних послуг є:

1. У законодавстві України не розглянуто особливості функціонування деяких альтернативних форм організації та управління в житлово-комунальній сфері (керуючі компанії, орендне підприємство). Це зумовлює необхідність внесення відповідних змін до статей, у яких мають надаватися характеристики можливих альтернативних організаційних форм у досліджуваній сфері.

2. Уточнення прав та обов'язків, відповідальності власників житлових будинків перед органами державної влади, місцевого самоврядування, членами громади.

3. Законодавство України потребує внесення доповнень щодо можливого застосування професійного управління житлово-комунальною сферою та створення компанії, що керує цим процесом.

Основою оптимізації і структурування системи моніторингу є створення єдиного центру інформації в житлово-комунальній

сфері на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Розробку регіональної та державної регіональної житлово-комунальної політики потрібно здійснювати за територіальним принципом, що передбачає врахування особливостей формування цієї політики в кожному регіоні, районі, місті, селищі, селі.

Автори вказують, що необхідність розгляду проблем фінансового забезпечення утримання ЖКС міста в територіальному аспекті продиктована ще й тим, що внаслідок спільності території виникають додаткові витрати й збитки житлово-комунальної сфери регіону, які неможливо строго диференціювати і локалізувати по окремих зонах, що її обслуговують [4].

При реалізації заходів житлово-комунальної політики необхідно застосовувати певні інструменти політики. До основних інструментів реалізації політики нарощування економічного потенціалу ЖКС відносять [5]:

1. Пряме бюджетне субсидування Інвестиційних проектів у житлово-комунальній сфері за умови основного фінансування приватними інвесторами.

2. Надання об'єктів незавершеного будівництва і реконструкції на інвестиційних умовах.

3. Цільові субсидії малозабезпеченим верствам населення в оплаті ЖКП.

4. Податкові пільги – як основний напрямок фінансової підтримки інновацій у житлово-комунальній сфері.

5. Прискорена амортизація – як важливий напрямок стимулювання прискореного розвитку інноваційного бізнесу у житлово-комунальній сфері.

6. Державні гарантії за інвестиційними кредитами, які надаються малому підприємству у ЖКС.

7. Податкові пільги на кошти, які спрямовуються у фонд кредитів малому інноваційному підприємству у ЖКС.

8. Пільгове страхування ризиків інноваційного підприємства у ЖКС.

Фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери може відбуватися різними способами (власні кошти, залучені та запозичені кошти тощо). За державного фінансування [4]:

– уряд позичає ресурси для фінансування інфраструктурного проекту і надає гарантію щодо сплати кредиту. Уряд також може фінансувати частину проекту за рахунок власних коштів поряд із запозиченнями;

– кредитори аналізують спроможність уряду забезпечити грошові надходження через оподаткування та надходження / доходи муніципальних підприємств, включаючи надходження за новими тарифами від реалізації проекту;

– гарантія виплати кредиту виступає як загальне зобов'язання уряду щодо повернення коштів (включається у перелік всіх зобов'язань уряду).

– За корпоративного / приватного фінансування [5]:

– приватна компанія позичає ресурси для спорудження / оновлення підприємства ЖКГ та гарантує виплату кредиту своїми операційними доходами та наявними активами;

– компанія фінансує проект за рахунок власних коштів;

– при проведенні кредитного аналізу, кредитори аналізують загальні доходи компанії, наявні активи та існуючі зобов'язання ;

– кредит відображається в балансі приватної компанії як зобов'язання.

Одним із дієвих способів фінансування розвитку підприємств ЖКС є проектне фінансування. Проектне фінансування передбачає фінансування проекту (наприклад, оновлення основних засобів підприємства) в основному через кредитування (до 90% бюджету проекту) та забезпечення виплат за кредитом майбутніми доходами з реалізації проекту. За допомогою проектного фінансування відбувається фінансування масштабних проектів PPP (взаємодії приватного та публічного секторів Public-Private Partnership ). За проектного фінансування:

– команда чи консорціум спонсорів / приватних компаній створюють нову компанію для будівництва, користування та управління спеціальним інфраструктурним проектом. Проектна компанія розпоряджається активами, які були передані їй засновниками.

– проектна компанія позичає гроші у кредиторів. Кредитори аналізують майбутні грошові потоки, які будуть генеровані проектом та активами проекту для виплати кредиту;

– уряд не забезпечує кредит своєю гарантією. Засновники гарантують повернення кредиту тільки в обмеженому обсязі, тобто активами, що були передані в установчий фонд проектної компанії [3].

Наведені приклади свідчать про різноманітність стратегій фінансування розвитку підприємств ЖКС. Тому знання усіх джерел фінансування є передумовою вибору оптимальних інструментів фінансування, які забезпечать відповідний економічний ефект інноваційного розвитку підприємств ЖКС.

Базуючись на закордонному досвіді, можна стверджувати, що в сучасних умовах удосконалення житлово-комунальної політики необхідно робити ставку на комунальний блок. Дана сфера вимагає значних інвестиційних вкладень. При цьому об'єкти мережної комунальної інфраструктури повинні зберігатися в муніципальній власності. Із цим не можна погодитися, тому що втрата майнових прав на об'єкти комунального призначення буде підривати не тільки економічну, але й політичну основу місцевого самоврядування. Тому контроль органів влади за життєвими, а, отже, стратегічними об'єктами ЖКС і енергетики не повинні бути загублені.

У цій ситуації концесійні угоди є практично єдиним можливим механізмом залучення інвестора. Концесійні угоди дозволять окупити витрати інвестора на ремонт і модернізацію об'єктів інфраструктури без втрати муніципального контролю в цій області.

Переваги використання механізму концесії в комунальній сфері наступні:

– обмеження фінансової участі регіонів у здійсненні проектів;

– створення конкурентного середовища;

– приплив коштів у регіон;

– будівництво або реконструкція об'єктів комунального призначення створює додаткову кількість робочих місць;

– після витікання строку договору у власність регіону переходить найсучасніше встаткування.

Для органів місцевого самоврядування перевагами використання концесії в житлово-комунальній сфері є наступні:

- концесія дає змогу привернути інвестиції в малорентабельний сектор. Її використання створює для інвестора умови, що дозволяють йому вкладати власний капітал в об'єкти комунальної власності, тим самим послаблюючи для місцевого бюджету важкий тягар фінансування підприємств житлово-комунальної сфери;

- об'єкти, створені концесіонером у виконання умов концесійного договору, автоматично стають комунальною власністю і за органами місцевого самоврядування зберігається право власності на майно вдосконалене, реконструйоване і технічно переоснащене за рахунок засобів концесіонера;

- концесія є ефективним механізмом управління і організації. Перевагою концесії є і те, що вона дозволяє залучити до управління державною і муніципальною власністю «ефективного» керівника. Приватний керівник-концесіонер, що працює за винагороду, яка прямо пов'язана з результатами його роботи, буде ефективнішим порівняно з державним чиновником, що працює за бюджетні кошти;

- концесія дає можливість використувати новітні науково-дослідні і

- дослідно-конструкторські розробки, за допомогою яких з'являється можливість знизити собівартість житлово-комунальних послуг, а, відповідно, і тарифів, що, в свою чергу, створить передумови для суттєвого зменшення компенсаційних платежів із бюджету шляхом скорочення чисельності населення, яке претендує на житлові субсидії;

- із застосуванням концесії забезпечується комплексне використання майна підприємств житлово-комунальної сфери;

- згідно умов використання концесії підприємство залишається у комунальній власності, і його діяльність контролюється органами місцевого самоврядування [6].

В цілях залучення інвесторів та з урахуванням соціальної значимості житлово-комунальної сфери місцеві ради можуть брати дольову участь у фінансу-

ванні капітальних вкладень по відповідному проекту.

Схема реалізації концесійних відносин у житлово-комунальній сфері може бути побудована в такій послідовності:

а) укладання інвестиційного проекту на передачу комунального об'єкту в концесію;

б) надання згоди міської влади про передачу комунального об'єкта в концесію і гарантування з боку міської ради перерахування бюджетних коштів для фінансування проекту (пайова участь);

в) укладання договору міської ради з державною фінансовою установою на надання пільг концесіонеру;

г) надання позики державною фінансовою установою на пільгових умовах концесіонеру;

д) надання кредитів і позик концесіонеру комерційним банком;

е) страхування концесіонером підприємницьких ризиків;

є) управління об'єктом, переданим у концесію, фінансування капітальних вкладень;

ж) перерахування міською радою бюджетних коштів для фінансування обумовленої в проекті частини капітальних вкладень;

з) надання звіту концесіонера про використання бюджетних коштів;

и) затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги, контроль їх виконання;

і) надання послуг споживачам;

й) споживання послуг та їх оплата;

к) отримання концесіонером прибутку від управління об'єктом;

л) здійснення концесійних платежів і повернення кредиту.

Система реалізації концесійних відносин між суб'єктами державного та приватного секторів повинна включати в себе здійснення організаційних, управлінських, економічних, законодавчих заходів (рис. 1).

Використання у житлово-комунальній сфері вище зазначеної концесійної схеми інвестування забезпечить наступні результати:

- пайова участь, хоч і в невеликому обсязі, місцевих органів влади надасть



**Рис. 1. Система організаційно-економічних заходів реалізації концесійних відносин між суб'єктами державного та приватного секторів**

Джерело: побудовано автором

приватному інвестору гарантії того, що органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в успішній реалізації інвестиційних проектів та не будуть штучно створювати перепони для його діяльності;

- можливість вкладення вивільнених за рахунок концесії бюджетних коштів в інші невідкладні та соціально значущі проекти, за якими органи місцевого самоврядування можуть розраховувати лише на власні сили;

- створення конкурентного середовища в житлово-комунальній сфері. Таким чином, в певні періоди створення за рахунок концесії нових об'єктів виробничого та інфраструктурного призначення забезпечить регіон додатковими робочими місцями.

Одним із напрямів удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики є впровадження в Україні інформаційних технологій у житлово-комунальній сфері за досвідом закордонних країн. Так, у Франції й Фінляндії, збір і обробка інформації, взаємодія комунальників зі споживачами й владними структурами відбувається в автоматичному режимі. У цілому весь процес особистої взаємодії споживача й постачальника послуг може проходити через Інтернет або інші інформаційні ресурси [6].

Можливості впровадження таких технологій у рамках окремого муніципалітету обмежені, але можливі.

**Висновки.** Визначено напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державної житлово-комунальної політики: удосконалення управління житлово-комунальною сферою, заохочення розвитку ринкової конкуренції, створення умов для економічної мотивації ресурсо- та енергозбереження, запровадження ефективного механізму формування цін і тарифів, забезпечення бездотаційного розвитку підприємств і організацій, загальне підвищення ефективності житлово-комунальної сфери на основі приватизованих підприємств, заохочення інвестування у житлово-комунальну сферу, упорядкування системи пільг у житлово-комунальній сфері, удосконалення законодавства у житлово-комунальній сфері. Фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери може відбуватися різними способами (власні кошти, залучені та запозичені кошти тощо). Одним із дієвих способів

фінансування розвитку підприємств житлово-комунальної сфери є проектне фінансування. За допомогою проектного фінансування відбувається фінансування масштабних проектів ДПП. Для покриття поточних касових розривів стабільно функціонуючих підприємств житлово-комунальної сфери запропоновано використання овердрафту. Встановлено, що концесійні угоди є практично єдиним можливим механізмом залучення інвестора в житлово-комунальну сферу. Використання у житлово-комунальній сфері концесійної схеми інвестування забезпечить наступні результати:

- пайова участь місцевих органів влади надасть приватному інвестору гарантії того, що органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в успішній реалізації інвестиційних проектів та не будуть штучно створювати перепони для його діяльності;

- можливість вкладення вивільнених за рахунок концесії бюджетних коштів в інші невідкладні та соціально значущі проекти, за якими органи місцевого самоврядування можуть розраховувати лише на власні сили;

- створення конкурентного середовища в житлово-комунальній сфері;

- створення за рахунок концесії нових об'єктів виробничого та інфраструктурного призначення забезпечить регіон додатковими робочими місцями.

#### Список літератури:

1. Мельник А. Ф., Підгаєць С. В. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 279 с.
2. Лагутін В. Економічна політика держави та ефекти її реалізації. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 4. С. 5-20.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
4. Delmon J.(Ed), *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*. 2009. 668 p.
5. Базарна О.В. Дослідження системи публічного управління житлово-комунальним господарством країни. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 116-119.
6. Драган І. О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління: [монографія] / І. О. Драган. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 401 с.

#### **Shestakovska T. Improvement of the organizational and economic mechanism of the state housing and communal policy**

*The directions of improvement of the organizational and economic mechanism of the state housing and communal policy are presented: improvement of management of housing and communal sphere, encouragement of development of market competition, creation of conditions for economic motivation of resource and energy saving, introduction of the effective mechanism of formation of prices and tariffs. general increase of efficiency of housing and communal sphere on the basis of privatized enterprises, encouragement of investment in housing and communal sphere, streamlining of system of privileges in housing and communal sphere, improvement of legislation in housing and communal sphere, introduction of project financing of large PPP projects, use of investment concession scheme information technologies in the housing and communal sphere. One of the directions of improvement of the organizational and economic mechanism of the state housing and communal policy – introduction of information technologies in the housing and communal services sphere in Ukraine according to the experience of foreign countries is determined. In general, the whole process of personal interaction between the consumer and the service provider can take place via the Internet or other information resources. The introduction of information technology in the field of utilities should include: collection and processing of actual consumption of resources both automatically and through the web-interface; interaction with city organizations; timely and correct billing; system "Electronic housing and communal services", etc. It is established that concession agreements are practically the only possible mechanism for attracting investors to the housing and communal services sector. Financing the development of housing and communal services enterprises can take place in different ways (own funds, borrowed and borrowed funds, etc.). One of the effective ways to finance the development of housing and communal services is project financing. With the help of project financing, large-scale public-private partnership projects are financed.*

**Key words:** housing and communal services, communal services, public-private partnership, organizational and economic mechanism.