

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКА НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ МІСЬКОГО  
ГОСПОДАРСТВА**

О. В. Димченко

**ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО  
В РЕФОРМАЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ:  
АНАЛІЗ, ПРОЕКТУВАННЯ, УПРАВЛІННЯ**

**МОНОГРАФІЯ**

ХАРКІВ  
ХНАМГ  
2009

УДК 330.837  
ББК 65.9(4Укр)44  
Д46

*Рецензенти:*

*Т. М. Качала*, доктор економічних наук, професор, зав. кафедри менеджменту Черкаського національного технологічного університету,

*А. П. Голіков*, доктор географічних наук, професор, зав. кафедри міжнародних економічних відносин Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна,

*М. О. Кизим*, доктор економічних наук, професор, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, директор

*Друкується за рішенням Вченої ради Харківської національної академії міського господарства МОН України, протокол № 2 від 30 жовтня 2009 р.*

**Димченко О. В.**

Д46 Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія / О. В. Димченко; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2009. – 356 с.

ISBN 978-966-695-151-2

У монографії на основі дослідження процесів розвитку житлово-комунального господарства (ЖКГ), як системного регіонального об'єкту, розглядаються його специфічні складові з точки зору пошуку нових форм організації в умовах зниження рівня державного регулювання і недостатнього ступеня готовності до реформ і інновацій.

Розроблено й запропоновано теоретико-методологічний підхід до управління розвитком ЖКГ у проблемних ситуаціях. Акцентується увага на бюджетно-фінансових питаннях підтримки підприємств ЖКГ і завданнях інформатизації міської економіки та сфери послуг.

Для науковців і фахівців у галузі економічних досліджень, економіки підприємств міського господарства, організації управління розвитком підприємств.

**УДК 330.837**

**ББК 65.9(4Укр)44**

© Димченко О. В., 2009

© Харків, Харківська національна академія міського господарства, 2009

ISBN 978-966-695-151-2

## ЗМІСТ

Вступ . . . . .	4
<b>РОЗДІЛ 1. ПРОТИРІЧЧЯ В СИСТЕМІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА Й НАУКОВИЙ ПІДХІД ДО ЇХ РОЗГЛЯДУ . . . . .</b>	<b>7</b>
1.1. Житлово-комунальне господарство як регіональний об'єкт системного дослідження. . . . .	7
1.2. Теоретико-методологічний підхід до управління ЖКГ у проблемних ситуаціях . . . . .	18
1.3. Методологічні особливості вирішення проблемних ситуацій. . . . .	33
1.4. Перспективи кластерного моделювання й проектування розвитку ЖКГ . . . . .	37
<b>РОЗДІЛ 2. ГОТОВНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ ЖКГ ДО РЕФОРМ ТА ІННОВАЦІЙ . . . . .</b>	<b>53</b>
2.1. Напрямки наукових досліджень та проблеми реформування галузі . . . . .	53
2.2. Трансформаційні зміни в житловому секторі . . . . .	73
2.3. Досвід реформування ЖКГ зарубіжних країн в управлінні діяльністю та розвитком галузі . . . . .	80
2.4. Чинники гальмування реформ . . . . .	92
2.5. Характеристика стану ЖКГ й тенденцій його розвитку на прикладі Харківської області . . . . .	109
<b>РОЗДІЛ 3. ГАЛУЗЕВИЙ МОНОПОЛІЗМ У ЖКГ Й НОВІ ФОРМИ ЙОГО ОРГАНІЗАЦІЇ . . . . .</b>	<b>140</b>
3.1. Міжнародний історичний досвід монопольної організації виробництва . . . . .	140
3.2. Особливості національного монополізму в сфері ЖКГ . . . . .	149
3.3. Природна монополія в ЖКГ – форма економічної організації і державного регулювання . . . . .	153
3.4. Роздержавлення власності як напрямок стратегічного розвитку ЖКГ . . . . .	166
3.5. Рекомендації Агентства Міжнародного Розвитку щодо залучення приватного сектора у житлово-комунальну галузь . . . . .	184
<b>РОЗДІЛ 4. РОЗВИТОК ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН: БЮДЖЕТ – РЕГІОН – ЖКГ . . . . .</b>	<b>191</b>
4.1. Фінанси і бюджетна політика . . . . .	191
4.2. Міжбюджетні відносини та їх специфіка в фінансуванні ЖКГ . . . . .	206
4.3. Трансфертна політика й методика розрахунку дотацій . . . . .	217
4.4. Місцевий бюджет на прикладі м. Харкова . . . . .	243
4.5. Реформування ЖКГ і застосування програмно-цільового методу формування бюджету . . . . .	284
<b>РОЗДІЛ 5. ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ЖКГ: СИСТЕМНІ РІШЕННЯ І АКТИВАЦІЯ ПРОЦЕСІВ РОЗВИТКУ . . . . .</b>	<b>294</b>
5.1. Інформатизація економіки на місцевому рівні . . . . .	294
5.2. Інформаційні системи та геоінформаційні технології в ЖКГ . . . . .	299
5.3. Інформатизація систем водопровідно-каналізаційного господарства . . . . .	312
5.4. Методичний підхід до створення муніципальної геоінформаційної системи м. Харкова . . . . .	316
Висновок . . . . .	324
Список літератури . . . . .	326
Додатки . . . . .	341

## ВСТУП

Міське господарство та його економіка начебто не мають стратегічного значення для виходу України на передові позиції у світовому цивілізаційному та економічному просторі. Але з такою оцінкою не варто позиціонувати себе в цьому просторі, оскільки прогрес, культуру, духовність і достаток творять не супермашини і нанотехнології, а люди, і використовують усе це для покращення свого життя. Тому створення комфортних, гідних умов їх життя – це є найголовніше завдання сучасності й майбутнього. Першорядне значення у вирішенні цього завдання в містах та селищах має великий, багатопрофільний і складний житлово-комунальний господарський комплекс. Це житлові помешкання, тепло, вода, транспорт, світло та багато чого іншого.

Сьогодні галузь ЖКГ є економічно збитковою та невпорядкованою і на її діяльність є безліч нарікань, здебільшого об'єктивних і справедливих. Це соціальна сторона проблеми. Є і техніко-технологічна - галузь має морально і фізично зношені основні фонди, постійно знаходиться в режимі аварійних ситуацій, надає продукцію та послуги низької якості. Звідси зрозуміло, що таку незадовільну ситуацію треба змінювати, причому швидко і радикально. Для зміни потрібні реформи, кошти і добра воля політиків, керівників, службовців і, власне, самого населення міст.

Багато чого з перерахованого у нас немає, але якби і було, то цього все ж замало. Потрібні ще й наукові знання економічного, організаційного та управлінського спрямування. І не зважаючи на те, що галузь не обділена увагою наукового середовища – є чимало інститутів, лабораторій, новітніх структур науково-практичного напрямку (в одному Харкові таких структур більше 30), успіхи в науковому плані щодо реформ, стратегій, бізнес-планування, бюджетної і тарифної політики системи ЖКГ поки що не значні. І перш за все, великі наукові “борги” має за собою визнати економічно-управлінське «сімейство» наукових дисциплін.

У монографії здійснена спроба обґрунтувати найбільш важливі сторони проблемної ситуації в ЖКГ, розкрити причини незадовільної ситуації в галузі, представити наукові аргументи і міркування щодо шляхів виведення підприємств галузі на ефективний режим роботи.

Монографія має свою структурно-інформаційну й змістовно-наукову схему викладення матеріалу. Структура відображена в самому змісті, де виділено розділи підходу до ЖКГ як до системного об'єкту зі своєю методологічною позицією; розгляду складових «готовності» до реформ і інновацій з урахуванням досвіду зарубіжних країн; з'ясування особливостей монопольного положення галузі в сфері обслуговування населення; специфіки та впливу фінансово – бюджетної політики; необхідності змін в регіональній політиці та активації процесів інформатизації галузі.

Інший напрямок подання матеріалу – це структура і змістовний характер результатів наукового дослідження. У цьому плані головні складові монографії можна визначити за такою схемою:

- 1) Теоретико-методологічний аспект дослідження.
- 2) Тематичні пріоритети.
- 3) Статистико-економічна інформація та інтерпретація ситуації і тенденцій розвитку галузі.
- 4) Науково-прикладні завдання розробки.
- 5) Інноваційна орієнтація дослідження.

**У теоретико-методологічному** плані досліджено структуру галузі, системний характер її цілісності й міжгалузевих взаємодій. Розроблена модель потреб в дослідженні галузі різними науковими дисциплінами. Розроблено підхід з позицій «проблемної ситуації» до ЖКГ, розширено поняття готовності галузі до реформ і інновацій.

У теоретичному плані доведено необхідність застосування кластерного підходу до реорганізації ЖКГ на регіональному рівні, розглянуто базові положення створення конкурентного середовища, внесені інноваційні положення в бюджетний механізм підтримки галузі та ін. Введено поняття оцінки рівня керованості підприємств галузі й розроблені теоретичні моделі систем управління нового типу (адаптаційна, формуюча та ін.).

Методологія змін у стратегічному проектуванні та управлінні розвитком побудована на інтеграційних відносинах, інституційному порядку та відповідальності всіх учасників відносин в ЖКГ, в тому числі і головних споживачів послуг, формуванні ринкових умов і ринкової культури взаємодій і регулювання, де, з одного боку, задіяна стратегія енерго-ресурсозбереження, з іншого - виважена і збалансована тарифна політика, а з третього – включення всіх учасників у підтримку інноваційного шляху розвитку ЖКГ.

**Складова тематичної направленості** – поглиблення дослідження вивчення самого об'єкта ЖКГ та його головних підприємств і організацій, теоретичне обґрунтування і моделювання ситуаційних характеристик та стратегічних завдань розвитку ЖКГ, аналітика фінансово-економічного стану галузі й підприємств, процеси й програми реформування, бюджетні механізми, динаміка розвитку та інші складові ЖКГ як частини регіонального комплексу і міської економіки. Використані методи порівняльного аналізу, кластеризації, аналізу змін техніко-економічних показників у динаміці, структурний аналіз.

У підгалузевій структурі пріоритет віддано житловому господарству та змінам в цій сфері, водопровідно-каналізаційним послугам, тепло-, газопостачанню, електрозабезпеченню. У стислому фрагментарному викладенні представлені зелене господарство, міський транспорт.

**Інформаційною складовою** дослідження є статистична інформація, аналітичні звіти, програми реформування. Великий обсяг інформаційної бази склали законодавчі акти, наукові дослідження інших авторів, документація фінансового характеру та дані бюджетних трансфертів.

**Науково-прикладні завдання і розробки** виконані в частині групування об'єктів ЖКГ у кластерних утвореннях, внесення коректив в бюджетний кодекс, розробки основ використання програмно-цільових методів, впро-

вадження ІС-технологій, розробки сучасних моделей розвитку. В дослідженні зроблені висновки і рекомендації щодо формування стратегічних планів розвитку ЖКГ міст, залучення інвестицій, переходу на орендні й концесійні форми організації та управління.

**Інноваційна орієнтація дослідження** включає обґрунтування і пропозиції стосовно розробки інвестиційної програми щодо оновлення основних фондів, включення факторів екологічної безпеки в механізм управління розвитком, внесення докорінних змін у фінансування проектів, формування готовності колективів і керівництва до активної участі в реформаційному процесі і у відповідальності за саморозвиток.

Запропоновані головні напрямки інноваційного розвитку і методи управління інноваційними проектами.

Нові сучасні досягнення орієнтовані на підвищення надійності систем ЖКГ, зменшення втрат і нерациональних витрат, досягнення синергії від взаємодій всередині галузі і в регіональній системі в цілому.

У монографії в порядку постановки досліджено також питання щодо тарифної політики, проведення приватизації, субсидійних механізмів, інвестиційних схем, які досить складно формувати з позицій теоретичного бачення, а скоріш вірним буде вирішувати їх в ситуаційному режимі, з урахуванням специфіки регіонів на базі фактичних експериментальних успіхів.

У цілому монографія охоплює найбільш важливі характеристики галузі, її положення та пропозиції побудовані на теоретичній базі інноваційного розвитку ЖКГ, як об'єкта подвійного значення – складової частини регіональної системи і важливого структурного елемента міської економіки.

У роботі досліджено важливі особливості сучасного розвитку, а саме реформаційний процес і процеси самоврядування і саморозвитку. На відміну від концепції, коли ці два процеси розглядаються окремо, в монографії вони поєднуються, ставлячи завдання не просто забезпечення населення міста ЖК-послугами, але й більш складне стратегічне завдання – формування правового громадського суспільства. Саме у системі функціонування ЖКГ громадськість міста досить зацікавлена, має шанс і право більш впливово брати участь як для своєї користі, так і для розбудови всієї регіональної системи.

Монографія призначена для науковців та фахівців сфери ЖКГ, економістів, науковців в галузі міської та регіональної економіки, системних проєктувальників та спеціалістів інформаційних технологій. Робота може бути корисною аспірантам, студентам та всім небайдужим до проблем реформування житлово-комунального господарства.

# РОЗДІЛ 1. ПРОТИРІЧЧЯ В СИСТЕМІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА Й НАУКОВИЙ ПІДХІД ДО ЇХ РОЗГЛЯДУ

## 1.1. Житлово-комунальне господарство як регіональний об'єкт системного дослідження

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) як об'єкт системної, а точніше конгломеративної складності і в теоретичному плані, і з погляду вирішення практичних задач досліджень вкрай недостатньо. А мова йде про величезний, розосереджений по усіх регіонах України соціально-господарський об'єкт, що формує міську структуру всієї країни і є головною «фірмою послуг», яка задовольняє першорядні потреби життєзабезпечення населення. Ситуація „недослідженості”, на наш погляд, досить дивна, тим більше, що в периферійній «глибинці» ЖКГ взагалі не скрізь присутнє. А воно там має бути, інакше частина населення (сільського сектора) виходить поставлена в соціально нерівні умови в порівнянні з міським. Тому й не дивно, а сприймається звично, що ЖКГ - це об'єкт міської економіки. Але справедливо вважати, що елементи ЖКГ не завадили б і для «неміської» економіки. Але це вже погляд в майбутнє, і не погляд, а скоріше прогнозна думка. Реальність же сьогоднішнього дня інша. ЖКГ і в місті - об'єкт, який щонайменше заслуговує епітета «специфічний». При цьому він дивний, особливий і за природою своєю - соціальною, економічною, організаційною та ін. І «специфічний» з позицій незавершеної або «недосконалої» цілісності і інтеграційності.

На рис. 1 представлені складові частини цієї особливості. Рисунок, якщо його розглядати як наочну модель різноманітних властивостей ЖКГ, дає можливість зробити певні висновки.

1. Він відбиває безліч ліній-протиріч у ЖКГ: це об'єкт і просторової економіки (регіональна структурованість і масштабність) і галузевої специфіки (багатофункціональний комплекс - житло, транспорт, водопостачання, дороги – що забезпечує обслуговування населення й територіальних об'єктів).
2. Одні складові ЖКГ внесені в класифікатор промислових галузей (водопостачання, енергетика), інші - сфера послуг (озеленення, побутове обслуговування); а треті, наприклад, транспорт і газопостачання - важко віднести до якої-небудь категорії однозначно.
3. Частина функцій ЖКГ сильно монополізована, а частина цілком допускає перехід на ринкові (конкурентні) відносини.

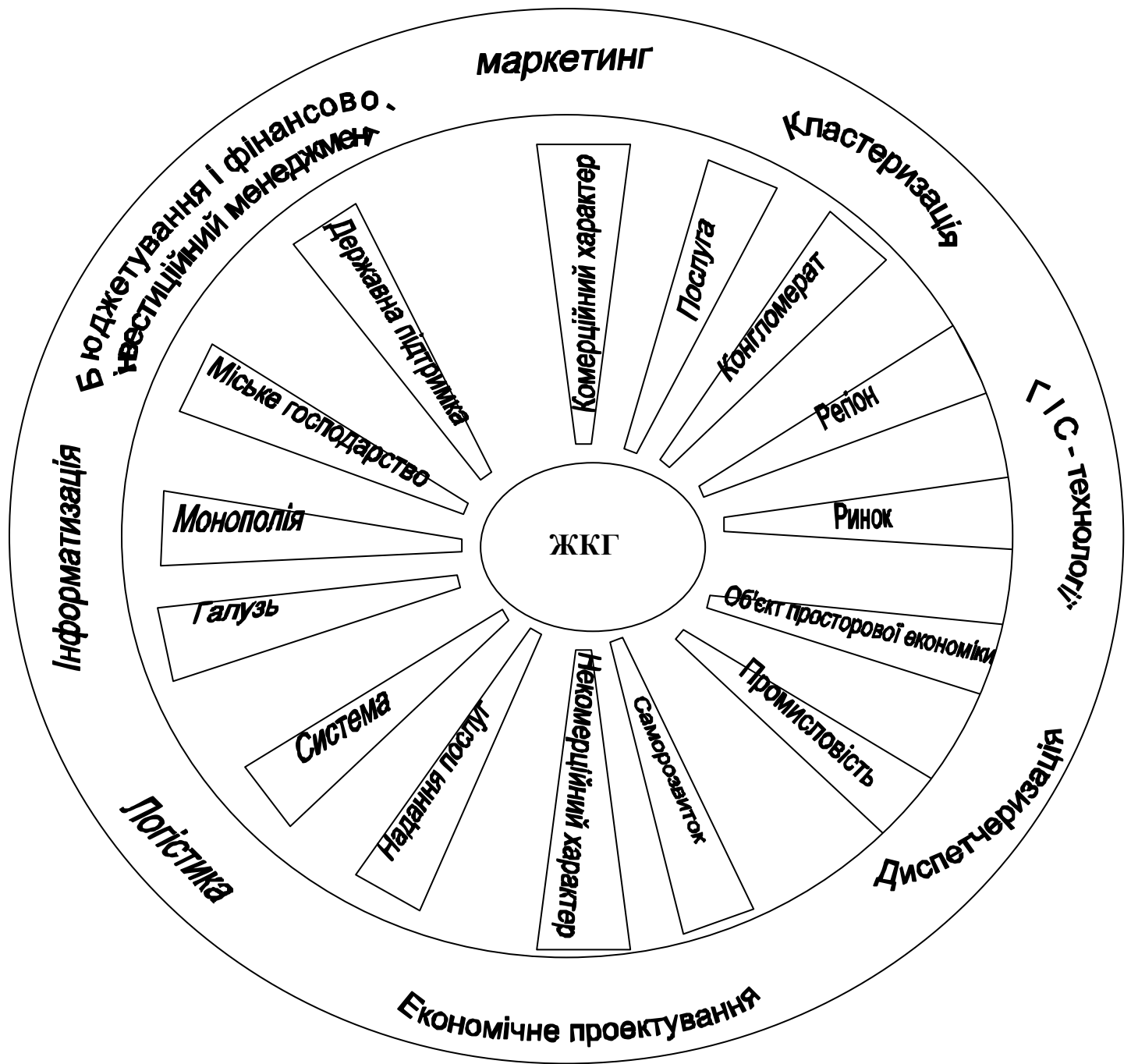


Рис.1 – Складові частини особливості ЖКГ як об'єкта досліджень

Протиріччя і в тому, що підприємства ЖКГ живуть за законами комерційних об'єктів, а багато яким з них більш доцільно орієнтуватись на некомерційні принципи діяльності: навряд чи міське централізоване водопостачання повинне мати комерційну свободу й ринкове тарифоутворення. І реально такої свободи підприємства цієї підгалузі не мають.

Протиріччя в ЖКГ виникають і по лінії державної підтримки, бо в ідеалі бажано створити дійовий механізм саморозвитку, а на практиці реальних



умов для цього дійсно не вистачає. Монопольний характер міських комунальних підприємств створює перепони для реалізації стратегії роздержавлення, що теж формує цілу низку протиріч правового і організаційного характеру.

Цей далеко неповний перелік протиріч уже може слугувати підставою для певних висновків:

Перший: ЖКГ міст як об'єкт міської економіки і інфраструктури сформувалося не як цілісна система, а скоріше як конгломерати або корпоративно-адміністративні об'єднання регіонального характеру та призначення.

У найближчому майбутньому для досягнення інтеграційних переваг, синергії й взаємодії цей конгломерат підгалузей треба буде або повністю організаційно перебудувувати, або переводити у варіант сітьових або «кластерних моделей».

Другий: Підгалузі ЖКГ працюють за особливими технологіями: очищення води - фізико-хімічні процеси; енерго-теплопостачання включає технології виробництва тепла, теплообміну, транспортування; житловий сектор - ремонтно-будівельні й сантехнічні роботи (технології) і т.ін. Розходження технологій породжує об'єктивну відособленість виробничих процесів, формує самостійні структури обслуговування, контролю й обліку, зумовлює відмінності в економічних механізмах, особливо що стосується впливу на структуру витрат, втрати, запаси, потреби у інвестиціях.

Третій: Більшість підгалузей працює по кредитному механізму оплати послуг, тобто отримання коштів за послуги здійснюється через певний проміжок часу після їхнього надання.

Відзначені особливості, протиріччя й зроблені в цій частині узагальнюючі висновки говорять про те, що ЖКГ (це теж показано на рис.1) для свого розвитку як цілісної міської системи необхідні інновації різного характеру: просторово-мережний характер об'єкта вимагає впровадження ГІС-технологій і логістики, організаційна конгломеративність - вимагає корпоративно-кластерного підходу, більше входження в ринок і роздержавлення - вимагає розвитку маркетингових досліджень, потреба в інвестиціях - вимагає інвестиційно-фінансового менеджменту й бюджетування.

Будь-яке місто має своє стратегічне значення, як частина єдиної соціально-економічної системи держави. Промислові, наукові, великі транспортні об'єкти виконують, як правило, не чисто регіональні завдання, а створюють потенціал економічного зростання міжрегіонального та національного значення. Але місто і його населення є і відносно відособленим об'єктом територіального значення. Для його життєзабезпечення працюють системи міського господарства. Ці системи являють собою велику, різнопрофільну і розгалужену інфраструктуру установ і підприємств. Місцева інфраструктура є похідною величиною від рівня економічного розвитку країни в цілому і водночас, у свою чергу, впливає на економіку в цілому, на темпи урбанізації, на інноваційний розвиток свій, суміжних регіонів, держави. Від рівня розвитку інфраструктури міста залежить рівень обслуговування населення. Тому ін-

фраструктуру міста можна розглядати як інтегрований комплекс об'єктів і взаємодій між ними, а в той же час – це і є сам суб'єкт міського господарства.

Міське господарство охоплює більш широкий комплекс виробництва і обслуговування, ніж житлово-комунальне господарство, що є його найбільш масштабною складовою частиною. На місцевому рівні формуються і діють торгівельні мережі, система зв'язку, будівництво, громадське харчування, система охорони здоров'я.

Структура ЖКГ має інший, більш звужений склад: житлове господарство, водопровідне і каналізаційне господарство, транспорт і шляхове господарство, теплопостачання, електричні мережі та ін.

Дослідники по-різному виділяють елементи структури ЖКГ, нараховуючи від 15 до 23 структурних підгалузевих одиниць. Наглядно цю структуру можна представити, як показано на рис. 2.

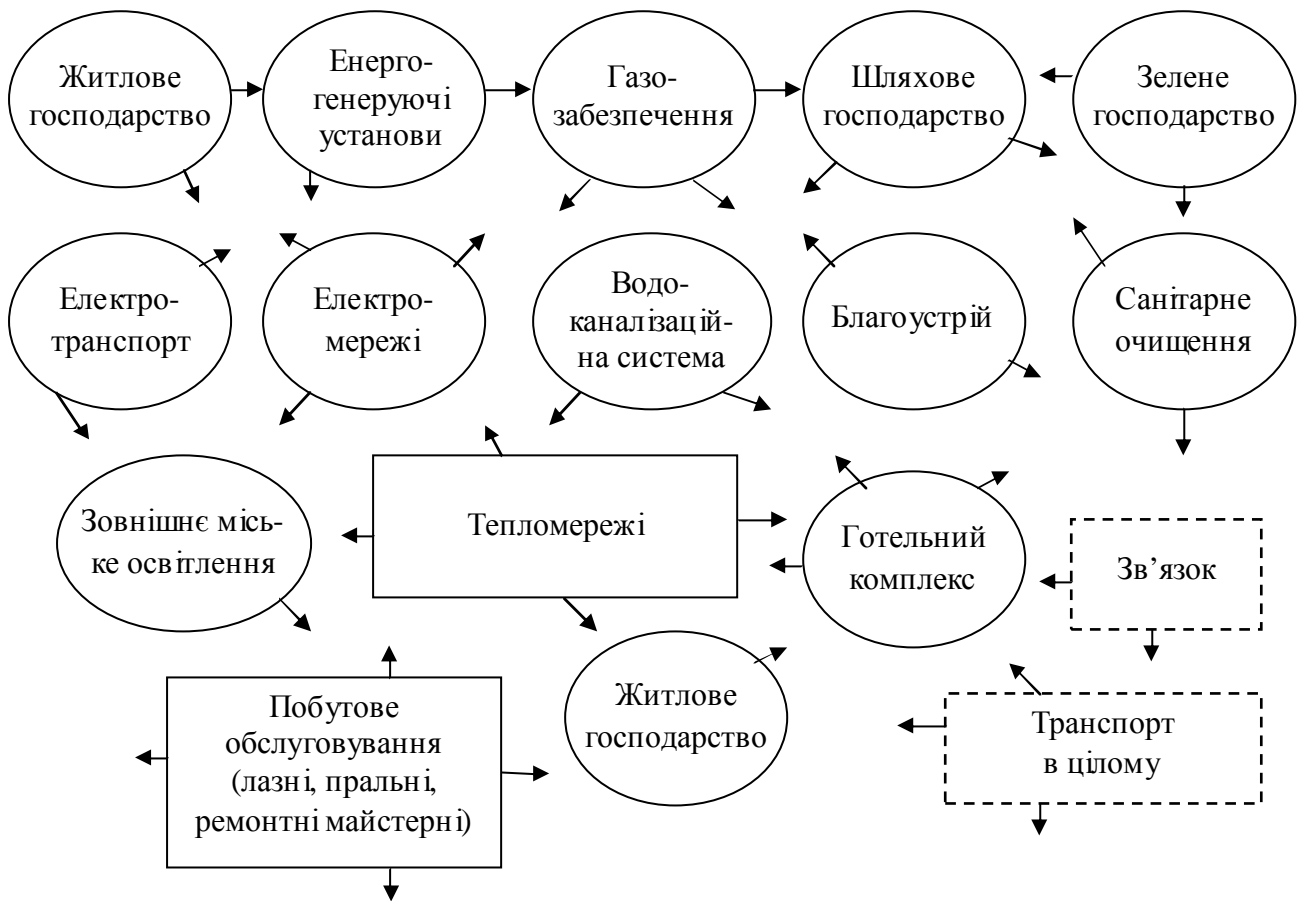


Рис. 2 - Галузева структура ЖКГ

Підприємства і установи, що входять до складу міського господарства, в тому числі в структурі ЖКГ, націлені на виконання головного завдання, яке полягає в тому, щоб обслуговувати максимум потреб населення, створювати умови для плідної праці, відпочинку, розвитку, збільшення вільного часу. Все це разом, та ще в поєднанні зі специфічними особливостями міського го-

сподарства – його локальністю, суміщенням процесів виробництва і споживання, переважно нематеріальною формою продукту праці визначає необхідність індивідуального підходу до розгляду кожної галузі міського господарства, дотримуючись методологічного принципу цілісності і корпоративності.

За призначенням і функціями комунальні підприємства поділяються на такі групи:

- санітарно-технічні (водопровід, каналізація, підприємства санітарного очищення);
- транспортні (трамваї, тролейбуси, автобуси, метрополітен та ін.);
- комунальної енергетики (електро-, газо-, теплові мережі та ін.);
- комунального обслуговування (готелі та ін.);
- підприємства і організації зовнішнього міського благоустрою (підприємства шляхового господарства, озеленення, вуличного освітлення).

**Специфічні особливості міського господарства.** До специфічних особливостей міського господарства можна віднести :

1) Місцеві умови. Вони відіграють важливу роль у проектуванні, будівництві і експлуатації більшості комунальних об'єктів. Наприклад, при будівництві водопроводів необхідно враховувати: місце знаходження джерела водопостачання, від якого залежить довжина водоводів, мереж, необхідний рівень очищення води; місце розташування резервуарів та інших структурних елементів відповідно до місцевих особливостей рельєфу; вибір території і розподіл труб на яруси з урахуванням місцевих особливостей для запобігання зайвого підйому води, зменшення довжини труб, прокладання їх найбільш короткими шляхами, зниження норми загального тиску завдяки влаштуванню станцій підкачування та ін.

Враховувати специфіку місцевих умов необхідно також при проектуванні й функціонуванні міського транспорту, прокладці мереж, будівництві житла, сміттєпереробних заводів й ін.

Потужність підприємств планується для задоволення потреб конкретного населеного пункту, що враховують, крім територіально-планувальних особливостей міста, також чисельність населення. З огляду на істотні розходження в чисельності населення міст, у розмірах територій, розміри підприємств комунального господарства відзначаються великою розмаїтістю.

2) Специфічною особливістю комунальних підприємств є також те, що більшість з них не виробляє матеріальну продукцію, а надає послуги, а деякі роблять і те і друге разом.

3) У більшості комунальних підприємств процес виробництва збігається в часі з процесом реалізації продукції або послуг. Інакше кажучи, продукція цих підприємств не може накопичуватися на складі, а віддається безпосередньо споживачам. Це обумовлює характерні риси в організації, структурі й використанні оборотних коштів.

4) Необхідність доставки продукції (послуг) безпосередньо споживачам підвищує значення мережевого господарства в структурі основних фондів комунальних підприємств, потребує значних капіталовкладень, а також

витрат на утримання і капітальний ремонт мереж, споруд і трубопроводів.

5) Специфіка виробництва в комунальному господарстві обумовлює також високу фондомісткість цієї галузі. Питома вага основних фондів у загальній структурі основних і оборотних коштів підприємства складає 98%.

Структура основних фондів відрізняється залежно від специфіки діяльності. Так, у більшості галузей комунального господарства (водо-, газо-, електро-, тепlopостачання і каналізації) від 50 до 70% складають передаточні пристрої; у трамвайно-тролейбусних господарствах - транспортні засоби (близько 40 %); у житловому господарстві і готелях - будинки і споруди (майже 90%).

б) На відміну від більшості промислових підприємств, діяльність яких протягом років має ритмічний характер, робота комунальних підприємств має сезонний характер і залежить від попиту споживачів у конкретні періоди не тільки року, але й доби. Це ставить роботу цих підприємств у безпосередню залежність від попиту споживачів, і в першу чергу – від населення. Ритм роботи комунальних підприємств залежить від ритму міського життя. Відповідно до потреб, складаються графіки теплових і електричних навантажень, графіки подачі води, розклад руху транспорту. Для забезпечення потреб населення конкретної території в періоди максимального попиту на продукцію (послуги), підприємства повинні мати резервні потужності.

7) Комунальні підприємства не тільки виробляють продукцію або надають послуги, а і безпосередньо реалізують їх населенню, тобто без допомоги торгових або інших посередницьких організацій. Отже, тут тісно переплітаються елементи виробництва і роздрібної торгівлі. При цьому оплата послуг або збігається в часі безпосередньо з виробництвом і реалізацією, або має авансовий чи кредитний характер, що вносить свою специфіку в організацію та кругообіг оборотних коштів.

8) Специфіка механізму надання комунально-побутових послуг виражається у поєднанні різних форм надання цих послуг (безкоштовне, пільгове, платне) і різних джерел фінансування діяльності відповідних структур. У рамках однієї галузі можуть бути різні за складом джерела фінансування діяльності закладів обслуговування. Очевидно, бюджетне фінансування залишиться і в умовах ринку. Практика показала, що рентабельність підприємств, які відносяться до житлово-комунального господарства, як правило, невисока - серед них велика кількість збиткових. Передбачається, що при переході до ринкових відносин усі підприємства, які знаходяться на визначеній території, братимуть участь у формуванні бюджетів усіх рівнів, починаючи з місцевих і закінчуючи державним. У свою чергу, фінансування їхньої діяльності буде здійснюватися, в основному, з місцевих бюджетів. Але це питання проблемне і єдиного рішення тут не має.

9) Характерною рисою продукції комунальних підприємств є, як правило, її однотипність. Наприклад, водопроводи подають споживачам питну воду, міський транспорт надає послуги по перевезенню пасажирів і т.п. [1,2,3].

Перед підприємствами міського господарства постає завдання постійного підвищення якості й асортименту запропонованої продукції (послуг), тому що від цього безпосередньо залежить рівень або „якість” життя населення в цілому і кожної конкретної людини, зокрема, яка мешкає на даній території.

Якщо розглядати ЖКГ з позицій його економічного стану й пошуку шляхів виходу на стійкий розвиток, то наочно «проблеми й шляхи їх вирішення» можна представити таким чином (рис 3).

На сьогоднішній день житлово-комунальне господарство залишається однією із самих слабких ланок в економіці України і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних фондів і технологій. У ній дотепер переважають державні і комунальні підприємства, що монополізували надання послуг.

У цілому ЖКГ, як системний об'єкт міського економічного простору працює збитково. Обсяги заборгованості роблять фінансовий стан стабільно незадовільним. До цього часу укладаються більше мільйона договорів про реструктуризацію боргових зобов'язань. В зв'язку з цим, особлива увага повинна приділятися модернізації системи фінансування житлово-комунального господарства, яка враховує традиційні джерела фінансування і принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектора регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і закордонних інвестицій.

Інструментом рішення нагальних і гострих проблем повинні стати: система цільових програм, інвестиційний менеджмент та нові механізми управління. На сьогоднішній момент в реальній практиці організації підприємств ЖКГ та програмах їх розвитку не враховуються належним чином досягнення вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки.



Рис. 3 - Проблеми ЖКГ і шляхи їх вирішення

Існує невідповідність і суперечність між традиційною для України застарілою формою організації управління і надання послуг у житлово-комунальному господарстві та вимогами впровадження нових ринкових відносин.

Сучасним вимогам ефективного ринкового управління не відповідає значна частина кадрів житлово-комунальних підприємств, а також інших підприємств і організацій, що мають забезпечити підвищення якості життя населення і темпи економічного зростання регіонів України. Тому в державі необхідно запровадити не одну економічну, правову чи адміністративну реформу, а поліреформаційну модель, а в додаток до неї - також ще й стратегію впровадження знань та управлінського досвіду.

Впровадження економічної реформи, а точніше поліреформаційної моделі потребує включення житлово-комунальних підприємств у процеси конкуренції, забезпечення високої рентабельності, застосування ефективних ме-

тодів сучасного менеджменту і маркетингу, відповідного правового та адміністративного забезпечення, та залежить від якості правової бази та ефективних заходів щодо стимулювання ринкових відносин на загальнодержавному й регіональному рівнях, при умовах реального захисту прав населення і умов стабільності житлово-комунальних підприємств. В Україні до цього часу не проведена ефективна правова й адміністративна реформа, не встановлені оптимальні розміри податків. Перелік негативів можна продовжити, але простий перелік недоробок і негативів не дає відповіді на питання: як виправити ситуацію. Потрібні інновації, кошти, нові механізми управління і зміна настрою та мислення самих комунальних підприємств. Зміна їх оцінок, поглядів, методів роботи. Це перший крок до успіху. Другий – це концептуальна позиція в інтеграції різноманітних систем ЖКГ в єдиний ринковий механізм їх функціонування, взаємодії і розвитку. В цьому аспекті є сенс говорити, що ЖКГ міст має стати не адміністративно-виробничими структурами міського господарства, а економічними кластерами ринково-регіонального простору. Досвід пробуксовки реформ також підказує, що надії треба покладати не на державні програми, а на місцеву ініціативу і активність, на самостійний пошук моделей і засобів розвитку, що і зможе привести до практичних успіхів. Але тут виникають дві складності.

Перша – це залучення інвестицій, з цим всі згодні. А про другу складність – як свідчить огляд наукових праць та розробок, більшість спеціалістів забувають. Цю другу складність можна сформулювати так – неготовність галузі ЖКГ та її підприємств до ефективного використання цих бажаних інвестицій. На наш погляд, це дуже непроста проблема.

Проблема, пов'язана із залученням інвестицій в галузь житлово-комунального господарства, нагадує замкнуте коло. Склалася парадоксальна ситуація: галузь недофінансується, у результаті руйнується житловий фонд і інженерні комунікації. Борг споживачів за житлово-комунальні послуги на 1.01.2009р. складає близько 9 млрд. грн.[4]. Дебіторська заборгованість житлово-експлуатаційних підприємств тільки Харківської області на 1.01.2006 р. складала 72625,3 тис. грн.[5]. З роками, на сьогодні, ситуація покращилася не набагато. Структура дебіторської заборгованості за різними категоріями споживачів житлово-комунальних послуг свідчить, що з усієї дебіторської заборгованості 36,84 % - борг держави, 23,4 % - населення [6]. Таким чином, держава є більшим боржником, ніж населення. Може це і поодинокі випадки, і в деяких регіонах структурне співвідношення категорій боржників на користь держави – населення визначається пріоритетним боржником, але для самих підприємств ЖКГ це не є заспокоюючим фактором – борговий вузол розв'язується туго.

У той же час, витрати підприємств і тарифи на їх послуги в ЖКГ невинувато високі. За оцінками фахівців, витрати ЖКГ можуть бути скорочені на 25-30% навіть при мінімальних інвестиціях [6]. Економія значно перекрила б недофінансування. Але зважаючи на нинішню структуру ЖКГ та неефективне використання власних коштів, ця сфера вкрай неприваблива для залу-

чення бізнесу й інновацій, а отже, і для ефективної модернізації.

Зрозуміло, що ця проблема виникла не сьогодні, і про необхідність залучення інвестицій у галузь ЖКГ говорилося давно. Власних коштів у підприємств не вистачає, залучення інвестицій проблематичне, у тому числі через відсутність у інвесторів бажання здійснювати фінансові вкладення в галузь з низькою, часто мінусовою рентабельністю. Підвищення ж рентабельності, у свою чергу, неможливе без залучення значного обсягу інвестицій. От і виходить замкнуте коло: висока рентабельність, як необхідна умова припливу інвестицій, а залучення інвестицій, як необхідна умова підвищення рентабельності.

Розірвати його повинна була реформа ЖКГ, програмою реформування якої визначені такі основні напрямки [7]:

- устанавлення договірних відносин між споживачем і виконавцями послуг;
- реформування системи житлово-комунальної галузі;
- демонополізація галузі і розвиток конкурентних відносин;
- втілення інноваційних ресурсозберігаючих технологій та залучення інвестицій.

Але цього розриву не сталося. Стан галузі житлово-комунального господарства за період що розглядається (1990-2009 роки) не тільки не покращився, але й продовжує погіршуватися. На цей час основні засоби житлово-комунальної інфраструктури є морально та фізично застарілими і більш того - небезпечними для споживачів і для екології міста. Недофінансування експлуатаційної діяльності підприємств житлово-комунального господарства не тільки не дає можливості впроваджувати інноваційні ресурсозберігаючі технології і обладнання, а і взагалі забезпечувати функціонування підприємств на належному рівні.

Дві третини основних фондів вичерпали термін експлуатації, втрати теплової енергії та питної води в зовнішніх мережах становлять 30-60%, втрати теплової енергії в житловому фонді перевищують 30%. Питомі витрати енергоресурсів у 2-2,5 рази вище, ніж у країнах Європи, кількість аварій за останні 10 років збільшилась майже у 5 разів, внаслідок чого росте собівартість послуг (в тому числі енергетична складова) та погіршується їх рівень і якість, що збільшує енергозалежність України від інших держав [8].

Складна ситуація в сфері ЖКГ не є виключенням для України. Виключенням є відношення до неї влади, керівників ЖКГ і самого населення. У Росії в цьому питанні спостерігається більша усвідомленість і активність. На парламентських слуханнях «Соціальні наслідки реформування житлово-комунального господарства» пролунали переконливі й реальні оцінки ситуації, а також ділові пропозиції.

Відзначимо деякі з них:

- не можна змушувати населення платити за комунальні послуги в повному обсязі, не відремонтувавши комунікації в будинках, не зробивши капітального ремонту (Е. Марков);



- основна моя емоція - стурбованість (Герман Греф);
- наше ЖКГ споконвічно не було задумано як енергозберігаюча система (Герман Греф);
- приватний капітал до нинішніх іржавих мереж і старих котелень не прийде (Н. Кошман);
- товариства не хочуть формуватися. Щоб вони з'явилися, їм потрібно стати не товариствами злидєнних, а товариствами власників, з певним доходом (А. Починок) [9].

Ми навмисне в монографії наводимо висловлювання не вчених, а відомих державних діячів Росії, щоб підкреслити значення державної політики у вирішенні проблем ЖКГ, бо навіть якщо всі об'єкти ЖКГ у державі віддати в приватній сектор економіки (що є лише теоретичної думкою), то і в такому разі – відповідальність за цю галузь залишиться за державою. І в Україні є певні передумови розв'язання проблем ЖКГ – про що свідчить Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства [7].

Розглядаючи Програму реформування ЖКГ як комплексний документ стратегічного значення в широких колах зацікавлених спеціалістів та громадськості, зосередимо увагу не великій кількості ініціативних рекомендацій і доповнень, серед яких відзначимо:

1. Наполягання на процедурі залучення громадськості до створення нормативно-правової бази у сфері ЖКГ.

2. Зауваження про відсутність у Програмі заходів кадрового забезпечення.

3. Процедура доступності до житлово-комунальних послуг завжди повинна бути першим кроком в ході реалізації програми на місцевому рівні.

4. На семінарі „Технічні рішення для покращення доступу громадян до питної води в містах та сільській місцевості України” (виконавець ВЕГО „МАМА-86) [10] запропоновано 11 пілотних проектів та „Система управління якістю (СУЯ) („Партнери”). Такі системи працюють в рамках стандартів (ISO) в Чехії на 10,5 тис. підприємств, у Польщі на 6,5 тис. В Україні СУЯ діють приблизно на 1000 підприємств, але на рівні місцевого самоврядування в Україні вони себе ще не знайшли, хоча відповідна Постанова КМУ №614 [11] затверджена і вступила в дію. Інвесторів менш цікавлять податкові пільги або фінансові негаразди. Вони понад усе бояться нестабільності з боку уряду та місцевої влади. Саме система управління якістю за стандартами ISO 9000 дасть багато відповідей на їх запитання. Згідно думки заступника міського голови м.Коростень В. Вигівського „ми переконані, що інвестори надаватимуть перевагу тим містам, які мають сертифікат” [12].

З наведених висловів, міркувань і фактів можна зробити висновок, що ЖКГ як важливий об'єкт економіки міст і об'єкт соціального значення, привертає увагу всіх рівней управлінської ієрархії і науковців. Питання за малим – організувати системні дослідження і розробки, підключити інноваційне проектування, перевести реформи із стадії обговорення в активну фазу і

знайти механізми та кошти для рішення задач їх розвитку у відповідності до потреб громадян і сучасних умов життєзабезпечення суспільства.

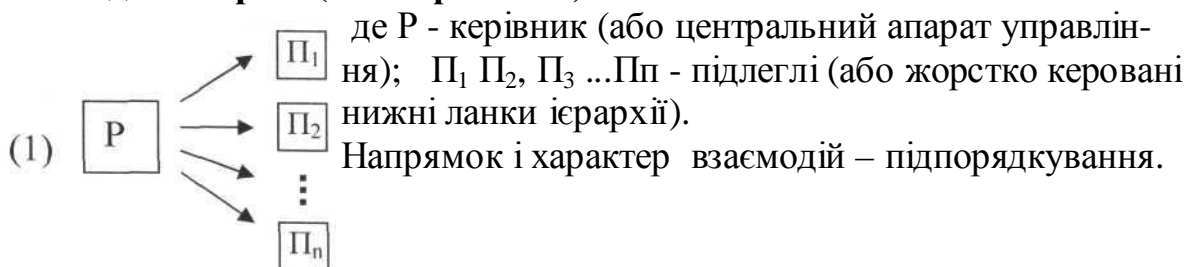
## 1.2. Теоретико-методологічний підхід до управління ЖКГ у проблемних ситуаціях

Існують різні типи або моделі відносин у системі управління. Про них можна говорити як про стиль управління, або про відносини «керівник - підлеглий», або як про концептуальні моделі організаційно-управлінських відносин у корпоративних системах в цілому. Існують і узагальнюючі, признані визначення. Авторитарний тип або Демократичний тип. По цьому визначенню й всю соціально-економічну або господарську систему, у тому числі й на державному рівні, називають автократичною або демократичною, й на цій підставі виділяють принципові розходження в суспільстві і в окремому колективі. Можна також говорити про те, що якийсь середній стан «розхитаної автократії й незрілої демократії» являє собою варіант нейтральної нерівноважної моделі управління, яка у такому стані може зберігатися досить довго.

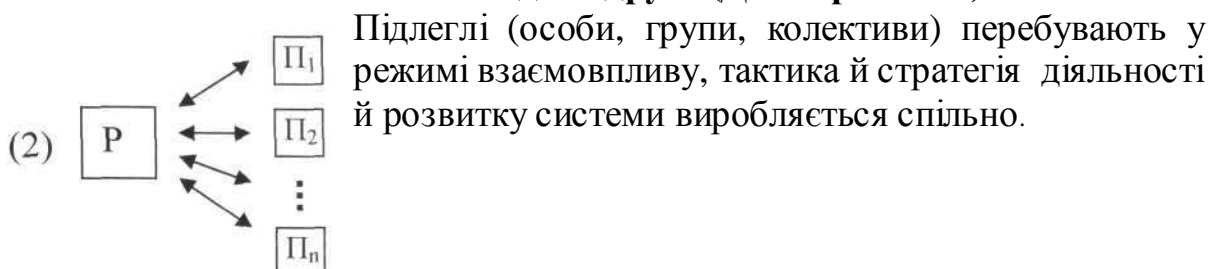
Ці класичні типи добре описані в літературі. Наше завдання полягає не в тому, щоб дати їм найпростішу графічну інтерпретацію, а в тому, щоб далі, на цій же знаковій мові, розробити й описати більш складні сучасні моделі організаційно-управлінських відносин, які еволюційно формуються в нових умовах.

Побудуємо класичні моделі (типи) у такий спосіб:

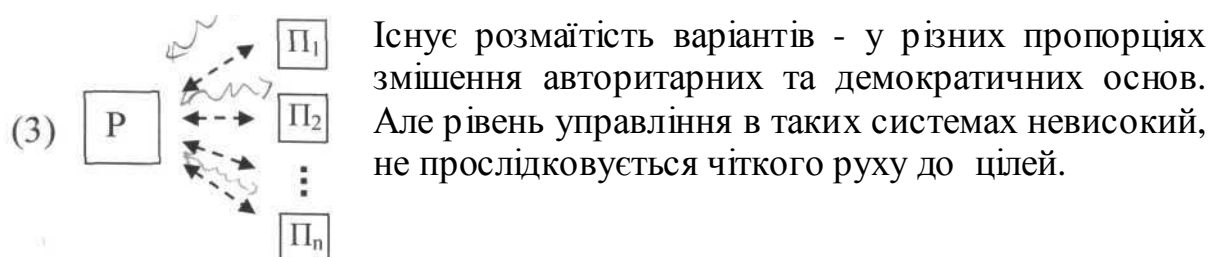
### Модель перша (Автократична)



### Модель друга (Демократична)

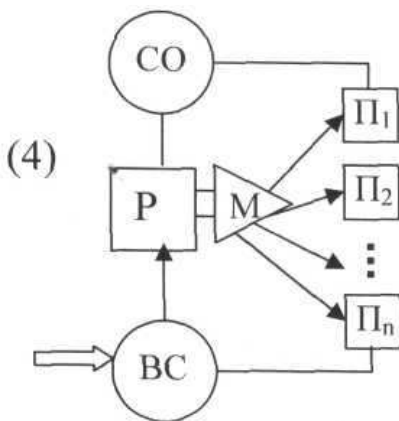


### Модель третя (Змішана, конгломеративна)



Поряд з наведеними типовими моделями в нових умовах формуються й більш змістовні в управлінському сенсі варіанти, дослідження яких може принести цікаві результати. Пропонуємо виділити чотири нових типи, характеризуючи їх деякі особливості. Це моделі (типи) - саморегуляторна, формуюча, корпоративно-ігрова, інноваційно-ситуативна (тимчасово створювана, пошукова). Графічно їх можна представити в такий спосіб.

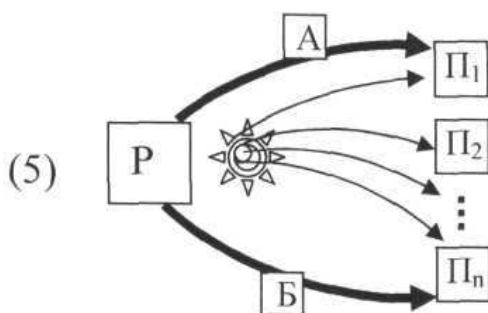
#### Модель четверта (Саморегуляторна)



Модель характерна наявністю елементів моніторингової системи (М), з центром відповідальності, прямими і зворотними зв'язками, несистемними взаємодіями внутрішньоструктурних елементів. Особливістю цієї моделі є організована реакція на ситуацію в зовнішньому середовищі (Блок ВС) і наявність стратегічної орієнтації (СО).

Легше сказати про неї, що це модель, що настроюється, розвиває аналітичні функції, практикує внутрішньоструктурні перебудови, віддає пріоритет адаптаційним механізмам, кібернетичним схемам і методам гнучкого управління.

#### Модель п'ята (Формуюча)



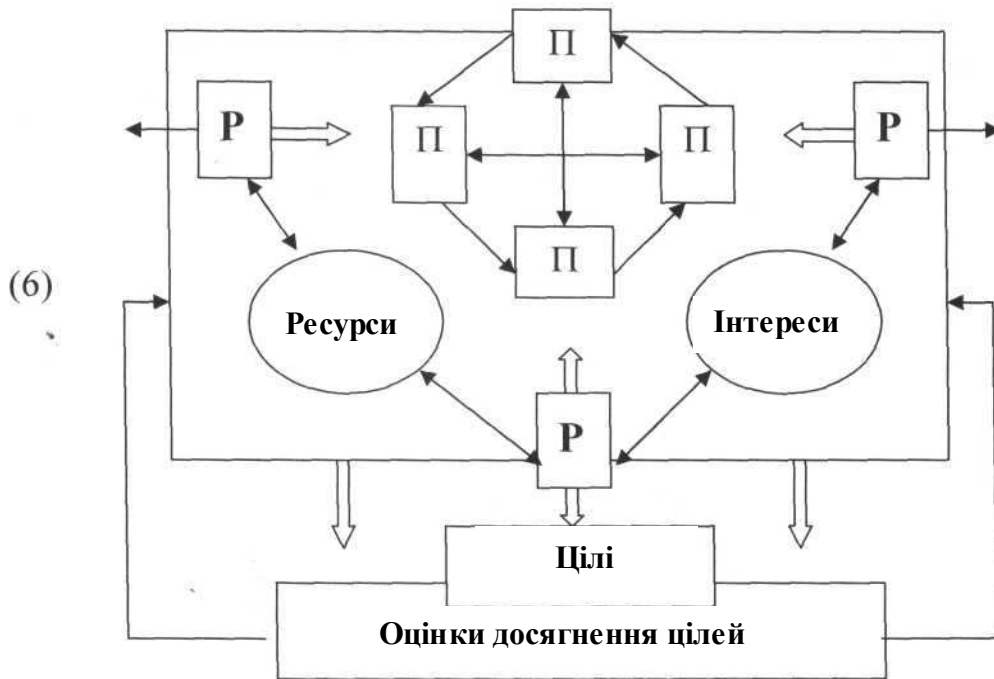
Модель характерна своїм відношенням (підвищеною увагою) до системного прогнозування, стабільного механізму навчання кадрів і їх тренінгу, організації й розвитку комплексної інформаційної системи, організації взаємодій.

Модель включає у свої управлінські пріоритети логістику в широкому змісті цього слова (пропорційність, технологічність, послідовність), вибірковість, гнучкість, оперативність у ситуаційних (проблемних) випадках.

Її ресурс - знання, саморозвиток, технологічність, злагодженість, що досягається формуванням інноваційного потенціалу й ефективного механізму його використання.

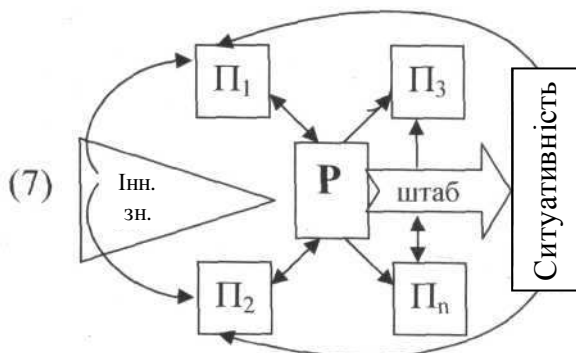
На графічному її зображенні пружина означає формуючі зусилля, а дві масивних стрілки А і Б, відповідно: організаційно-інформаційний розвиток і вдосконалювання методів управління.

### Модель шоста (Корпоративно-ігрова)



В основі моделі: корпоративна філософія й баланс інтересів. Механізм взаємодії - дотримання договірних відносин, ресурсна підтримка стратегічних блоків, високий ступінь свободи в основному профілі своєї діяльності для більшості учасників корпоративних відносин. Ігрова сторона - перегляд інтересів, маневреність ресурсами, пошук за межами корпорації. Для такої моделі підходить і термін «корпоративно-кластерна модель» внутрішньо-структурних відносин. Ця модель, на нашу думку, найбільш прийнятна для реорганізації системи управління в ЖКГ.

### Модель сьома (Інноваційно-ситуативна)



Модель характерна для ситуацій управління рішенням складних проблем. У її основі: різні ролі окремих учасників, у т.ч. підпорядкування груп, креатив, „накачування” в систему нових знань, штабна робота. Їй також притаманні - особлива аналітика, оцінка ризиків, моніторинг проблемної ситуації.

У нових моделях авторитарність влади послаблена, а авторитет знань і досвіду посилені. Аналітика, прогноз і організація діяльності та досягнення цілей – ці структурні елементи технології управління у нових моделях рівнозначні між собою як щодо часу, що їм приділяється, так і в частині інших ресурсів, що витрачаються.

У цілому в цих нових моделях посилена інформативність усередині й

поза системою. Дістають розвиток механізм взаємодій, відповідальність ланок за свою ділянку діяльності й відповідальність керівництва за кінцевий результат. І разом з тим, чотири нових типи управлінських відносин не ідентичні, а оригінально відмінні між собою, не говорячи вже про їх істотну відмінність від трьох „класичних” старих моделей – автократичної, демократичної та змішаної .

Модель саморегуляторна рекомендується до застосування при започаткуванні діяльності і побудована на створенні ефективної структури нового типу, коли головна мета – організація діяльності і входження в ринок.

Формуюча модель ставить завдання підвищити надійність і стійкість організації, використовуючи навчання, тренінг, тверду систему інституційних принципів, ситуаційних правил і переналагодження механізмів управління.

Корпоративно-ігрова модель побудована на узгодженні інтересів, цілей і ресурсів і сповідає корпоративно-кластерну філософію при збереженні розширених прав і свобод учасників. Така модель прийнятна в кластерній ідеології розвитку бізнесу.

Інноваційно-ситуативна модель прийнятна для подолання бар'єрів, розриву замкнутого кола, пошуку виходу із проблемних ситуацій.

Різниця між розумінням „замкнутого кола ” і „проблемної ситуації ” багатоаспектна, але головне, що в замкнутому колі практично всі елементи відомі й зрозумілі, у проблемній же ситуації фактор невизначеності й нечіткості куди вище. Але в сенсі успіху в розв'язанні „проблеми кола” - однозначності немає. Іноді чітке і ясне замкнуте коло розірвати легше, ніж проблемну ситуацію з багатьма невідомими.

Результатами проведених досліджень у монографії розвинені положення про еволюцію базових моделей управління (автократичної й демократичної) і запропоновані варіанти більш адекватних часу моделей внутрішньосистемної організації управлінських взаємин та механізмів досягнення цілей, а саме:

- конгломеративна (змішана)- система не має механізму руху до єдиної цілі;
- саморегуляторна- розвиває аналітичні функції й користується адаптаційними механізмами;
- формуюча - система характеризується підвищеною увагою до прогнозів, людського фактору, логістики (у широкому змісті цього слова);
- корпоративно-ігрова - в основі корпоративна філософія, баланс інтересів, маневреність ресурсами, пошук за межами корпорації;
- інноваційно-ситуативна - побудована на рольових сценаріях учасників, підключенні нових знань, штабній роботі, оцінці ризиків.

У цілому в запропонованих варіантах нової організації систем управління класичні принципи (автократія й демократизм) ослаблені, а пріоритет досвіду й знань посилений і доповнений інформативністю й механізмом взаємодій.

Звертаючись до причин і механізмів виникнення проблемних ситуацій на підприємствах, особливо таких великих як об'єкти міської комунальної системи (водопостачання, тепlopостачання, каналізація, енергогосподарство й ін.), висловимо основні міркування щодо методології їхнього вирішення (тобто проблем в ЖКГ).

Перше - до режиму проблемної ситуації треба звикати й формувати готовність до таких ситуацій як у керівництва, так і в колективі.

Друге - більшість проблемних ситуацій, в принципі, можуть бути розв'язні в рамках наявної ресурсної бази, але із застосуванням інноваційних підходів і управлінських технологій.

Третє - знизити ризик попадання в проблемну ситуацію й підвищити ефект виходу з неї з найменшими втратами може розробка й застосування нової ідеї організації взаємодій усередині підприємства, на принципах корпоративно-кластерного об'єднання учасників.

У зв'язку з цим пропонується змінити різноманіття стратегій, заходів щодо розвитку, антикризових програм - на цілісну модель інноваційної політики підприємства. Іншими словами, кожне підприємство може (і повинно) у складних умовах формувати свою політику як систему особливих і збалансованих відносин. Це зовсім не те, що називають участю у політичному житті країни. Це політика на підприємстві, його внутрішня й зовнішня політика.

У монографії розроблені теоретичні засади формування політики підприємства на основі формування нового бачення ідей, механізмів і технологій в економіці, що перетворюють управління в нову якість рішення проблем на принципах політичної системності і політичного інструментарію. І це цілком закономірно, тому що інститут політики (в науковому значенні цього слова) досить розвинений і продуктивний, і він не обмежується рамками «чистого соціуму», глибоко укріплений в економіці, соціальній психології, конфліктології, юриспруденції. Напрацювання в політиці корисно застосувати на об'єктах виробничо-господарського призначення ще й у тому розумінні, що основою фігурою виробництва, ринку, або інших моделей майбутнього була і залишається людина з її потребами, інтересами й можливостями. А зі зростанням ролі інтелектуального ресурсу, економіки знань і інформатики в глобальному економічному просторі - інститут політики все більше охоплює своїм впливом у частині інструментарію нові сектори, зокрема сектор господарських підприємств і сфери послуг.

Змістовно-суттєва сторона проблемності, проблеми, проблемної ситуації привертає увагу й досліджується багатьма вченими самих різних наукових напрямків.

У педагогіці підкреслюють, що «проблемність починається з того, що нас не влаштовує яка-небудь особливість що відбувається. Якщо є значне неприйняття цієї особливості, то суб'єкт сприймає ситуацію як проблемну, а усунення особливості, що заважає, стає для цього суб'єкта завданням» цитується по А.В. Кудрявцеву [13].

У проблемності також убачають «форму зв'язку суб'єкта з об'єктом пі-

знання», тому поняття проблемного зв'язку є категорійним у дослідженні основ проблемного навчання [14].

Т.Г. Гадамер в «Семантиці й герменевтиці» проводить думку про те, що «у сукупності процедур рішення проблеми важливе місце займає забезпечення «включення в тему», усвідомлення причетності до цього завдання, тому «своя й чужа» проблеми досить різні, якщо сутність і характер їх ідентичні [15].

Визначають проблемну ситуацію (ПС) і як «стійке протиріччя що не має однозначного рішення; співвідношення обставин і умов, у яких розгортається діяльність індивідуума або групи» [16]. Тут підкреслюється характер внутрішнього протиріччя в проблемі й відсутність однозначного поняття сутності самої проблеми і шляхів її вирішення.

«Проблемна ситуація» - усвідомлення, що виникає при виконанні теоретичного або практичного завдання, усвідомлення того, що раніше засвоєних знань виявляється недостатньо, і виникає суб'єктивна потреба в нових знаннях» [14]. Згідно думки А.В. Кудрявцева, «Ситуація перед початком пошуку рішення, коли рішення в момент постановки завдання потенційно не відомо» [13].

Дослідники ставлять завдання класифікації ПС і опису. В описі виділяють аспекти: сутність, виникнення, розвиток, фактори й умови, актуальність і терміновість рішення ПС, ступінь повноти й вірогідність інформації, порівняння з іншими ПС, аналіз можливих небажаних наслідків. «Переклад опису ПС із природної мови на спеціальну наукову мову дозволяє досягти однозначності її розуміння...»[13], із чим погодитися досить складно. Ми вважаємо, що мова повинна йти не про однозначність розуміння проблемної ситуації, а просто про більш повне й чітке її розкриття, при цьому допускається різне розуміння суті й особливостей проблеми.

Звернемо увагу на аспект філософського осмислення ПС. Мова йде про сприйняття людиною (індивідуумом) якогось складного явища. У цьому сприйнятті дуже значимі особистісні оцінки, емоційні переживання, рівень розуміння того, що трапилось, очікуваного. Цілий клас проблем пов'язаний із щиросердечним болем, переживанням. У цьому аспекті - ПС існує не стільки сама по собі, скільки в людській свідомості й підсвідомості. У філософському змісті важливий момент виділення, опису й постановки проблеми, тому що правильне її формулювання полегшує пошук рішення у відповідності з принципом : яке питання - така відповідь.

Робота «із проблемою» - вчить мислити, будувати гіпотези, знаходити докази. Проблемною ми вважаємо ситуацію, коли ціль діяльності стає не досяжною прийнятими раніше способами, а спосіб досягнення її в умовах, що змінилися, невідомий.

Говорячи про проблемну ситуацію в гносеологічно-філософському змісті, можна твердо обпертися на її важливість як об'єкта досліджень... «нічого ще не завершено в нашій діяльності, як би її не називали, наукою або технологією, і проблемні ситуації - це найцікавіший об'єкт досліджень, що таїть у

собі безліч можливостей для подальшого розвитку методичних інструментів» [16].

Розглядаючи ПС у рамках теми економічних об'єктів, зокрема підприємств системи ЖКГ, звернемо увагу на такі моменти:

- у цих об'єктів «корпоративна проблемність» також значима й складна, як і індивідуальна для кожного окремого суб'єкта (зношування ОФ, неплатежі, фінансова нестійкість і ін.). Корпоративна проблемність стосується взаємодій усередині ЖКГ і із зовнішнім середовищем (місцеві влади, населення, галузеві органи управління);

- проблемність можна розглядати і як похідну від стану керованості об'єктів - як здатності швидко й адекватно реагувати на проблемну ситуацію. У сьогоднішніх умовах кризи механізм цієї реакції (реактивності) і рівень керованості не відповідають вимогам ситуації й часу. У розв'язанні проблемних ситуацій треба розрізняти позитивну сторону (корисний ефект - КЕ) і можливість негативів (небажаний ефект - НЕ).

У структурі «небажаного ефекту» знаходить прояв відсутність ясності в наслідках (непередбачуваність), конфлікт, розчарування самою метою, надлишкова вартість, зниження рівня керованості й ін.

Виходячи з викладеного, представляється можливим уточнити головну позицію в розв'язанні проблемних ситуацій - процес повинен бути підконтрольний механізму підготовки і прийняття рішень. І тут важливо відзначити, що стара формула Трапезнікова, що пояснює керування як суму й зв'язок категорій по лінії: «знати, уміти, хотіти, встигати», охоплює далеко не весь спектр вимог до успішного управління й розв'язання проблем. Наша концептуальна модель успішного управління враховує: «бачення мети, дотримання законів і правил – далі весь комплекс Трапезнікова (знати, уміти, хотіти, встигати) – плюс ще такі елементи, як мати можливість створювати механізми, знаходити в цьому сенс життя й задоволення, не шкодити ближнім і суспільству». Звісно, що у нашому концептуальному варіанті «формула успіху» більш складна, але вона більш системно і логічно описує завдання вирішення проблемної ситуації і досягнення цілей.

«Проблемна ситуація» - поняття досить складне й суперечливе, що не піддається ні строго логічному тлумаченню, ні однозначній змістовній розшифровці. Приміром, те саме явище, подія або стан справ декому представляється проблемним, важким для рішення, а іншим - повсякденним, доступним і цілком таким, що може бути вирішеним.

Є й інший важливий аспект у погляді на проблему - це відмінність проблемних ситуацій від не проблемних (звичайних утруднень, стандартних ситуацій і ін.). Дослідженню підлягають особливості цих відмінностей, систематика саме проблемних ситуацій по їхніх властивостях, значимості, походженні, соціально-економічній сутності (якщо мова йде про проблеми у виробничих системах, ринкових трансформаціях, сфері послуг).

Питання й у тім - як виділити проблему, як обмежити рамки проблемної ситуації, описати, оцінити, інтерпретувати; визначити глибину й масштаби



проблемності, спрогнозувати можливі наслідки. Це, безумовно, непрості питання й далеко неоднозначні для шаблонового мислення.

Разом з тим, певну чіткість і змістовність у розумінні проблемної ситуації можна внести, опираючись на такі «властивості проблемності», як:

- ✓ складність (різноманіття елементів, факторів впливу, взаємозв'язків);
- ✓ аномальність - означає, що явище виходить за звичні норми, розуміння;
- ✓ закритість для аналізу (неприступність);
- ✓ невідомість, у змісті «нове для пізнання»;
- ✓ несподіванка (неготовність системи або суб'єкта впоратися із ситуацією);
- ✓ нетривіальність - не піддається рішенню вже відомими, апробованими методами.

Для зовнішнього спостерігача певне розкриття «проблемності» можна запропонувати й у рамках концепції «синдром проблемної ситуації в економіці й суспільстві» [17].

Термін «синдром» у даному дослідженні, не будучи ключовим поняттям, все-таки досить точно характеризує глибокий зміст проблемних ситуацій, тому що останні, з одного боку - характеризуються складною елементною будовою самої ситуації, а з іншого - в своєму різноманітті проблеми можуть бути структуровані по групі ознак на відносно схожі види, кластери.

У медичному розумінні «синдром» - це «сукупність симптомів із загальним патогенезом». Термін синдром походить від грецького й означає буквально «управляється разом» [18].

Отже, вживаючи термін «синдром» стосовно якої-небудь проблеми, ми орієнтуємося на певний стійкий набір характеристик, які підлягають виявленню. Синдром, як поняття, цікавий і тим, що якщо виявляється тільки кілька ознак патології (у нашій випадку проблемної економічної ситуації), то з великою ймовірністю можна стверджувати, що й інші складові «набору» будуть характерні для цієї ситуації, тому завдання їхнього виявлення й ідентифікації спрощується.

Відзначимо також деякий лінгвістичний феномен, який полягає в тому, що в економічну науку усе більше проникають терміни й поняття з медичної сфери. Пояснення цьому можна дати цілком аргументовано: у самій економічній науці більше затверджується парадигма, що економіку корисно розглядати в категоріях «живого організму», тому що в ній ідуть процеси боротьби за виживання (конкуренція), культивується внутрішня цілісність і висока організованість, здійснюється постійний обмін із зовнішнім середовищем, відбувається еволюційний процес [19].

Звідси широко вживані в економіці терміни діагностика, санація, адаптація, поведінка, реакції на зовнішні впливи й багато інших. Правомірно й твердження про синдром, що «за останні десятиліття термін був використаний і за межами медицини» [20].

Центральне ж поняття розглянутої теми - проблемна ситуація.

Відзначимо, що в економічних системах у нових умовах виникли скла-

дності з визначенням не об'єкта управління, а самих суб'єктів, тобто керуючих центрів, структур, функціонерів. Зокрема, у регіональній адміністративно-замкнутій системі центри управління можуть перебувати не усередині, а поза нею - вплив транснаціональних кампаній, власників бізнесу, фінансових структур, лідерів тіньової економіки й ін. Цей феномен цілком вписується в концепцію «проблемної ситуації» і вимагає особливого підходу до вивчення взаємозв'язків і розміщення сил впливу.

Таким чином, «проблемна ситуація» в економіці - це особливий стан об'єкта, бізнесу або «збіг обставин», що характеризується ознаками критичних параметрів стійкості, високим ступенем новизни й невизначеності, відсутністю ресурсів або інструментарію для її розв'язання.

Відзначимо одне досить важливе й відносно нове джерело в рішенні проблемних ситуацій - це нове економічне мислення: віднесемо його до арсеналу інтелектуальних ресурсів. З нагромадженням досвіду реформ і існування підприємств і організацій в перманентних кризових умовах, цей ресурс готовий до використання і відкриває свої високі можливості для практики економічних трансформацій.

Відомо, що для рішення проблемних ситуацій в економіці, як правило, бракує знань, досвіду, фінансових коштів, інших ресурсів... Іноді й бажання, волі, прагнення. Проблемність реальних ситуацій в нових умовах погіршується також у зв'язку з наявністю бар'єрів, обмежень, протиріч, особливо протиріч в сфері інтересів господарюючих суб'єктів.

З цього короткого опису властивостей і характеристик проблемності й проблемної ситуації можна зробити деякі методологічні висновки:

- по-перше, проблемність у широкому змісті цього слова - це новизна й невідомість, складність, обмеженість у можливостях для системи (або окремої людини), яким необхідно вирішувати цю проблему;
- по-друге, проблемні ситуації вкрай різноманітні й часто зустрічаються;
- по-третє, значне число проблемних ситуацій у принципі допускають розв'язання, що доведено як життєвим досвідом, так і досвідом економічної практики;
- по-четверте, виходячи з нашого трактування поняття проблемної ситуації витікає, що у методологічному підході розв'язання таких ситуацій особливу роль грає нове економічне мислення і новий інструментарій.

Спираючись на відзначені особливості проблемної ситуації й запропоноване визначення можна із упевненістю стверджувати, що ланцюжки (або масиви) таких ситуацій, стосовно до вітчизняної економіки, характерні для останньої протягом усього нового (або перехідного) періоду (криза, розбалансованість, неврегульованість ринкових відносин, у крайній низький КПД використання науково-технічного потенціалу, соціальна напруженість і ін.).

Зниження економічної ефективності діяльності господарських суб'єктів, регіональних структур, підприємств сфери послуг, зниження параметрів стійкості державної системи і її об'єктів викликані, на наш погляд, неготовністю до трансформацій, попаданням у нове незвичне середовище, розривом

виробничих та економічних зв'язків, переоцінкою цінностей і багатьма іншими причинами, серед яких не останнє місце займають особисті інтереси ключових фігур системи управління по всьому ієрархічному ланцюгу влади.

Не розбираючи величезний спектр причин і негативів «проблемної ситуації в країні, регіоні, на підприємстві», відзначимо серед них наступні: зміна цільових орієнтирів, вихід керівників вищої ланки за рамки правового поля, втрата керованості на мікро- і макрорівні. Природно, що фактор втрати керованості на верхньому рівні приносить більш пагубні результати суспільству, ніж інші. Приміром, донецька шахта або Харківський тракторний завод і зараз можуть відмінно працювати - проблема в тім, що вугілля й трактори складно реалізувати на ринку, який на макрорівні не сформований і не відрегульований. Тому в умовах, що склались, «чисто економічні дослідження» здебільшого не можуть забезпечити достовірний науковий результат, тому що наміри, завдання й інтереси лідерів системи управління не працюють у режимі дії економічних законів, тенденцій, нормативів. По цій же причині жодна масштабна проблемна ситуація не вирішується в рамках можливостей наукової економіки, а вимагає більш багатобічного підходу й врахування «інших факторів» - політичних, соціально-ситуативних, зовнішнього впливу.

У даній монографії автор не схильний розглядати фактор зміни цінностей і орієнтирів, тому що джерела його не економічні, а політичні і ментальні, а змінити інтереси, що сформувалися, цільові орієнтири й цінності вкрай важко.

Стратегія ж і практика управління на регіональному рівні й на рівні підприємств - другий фактор, який включає в себе саме той інструментарій, яким може бути внесений реальний вклад у вирішення проблемних ситуацій. Завдання лише в тім, щоб для кожної ситуації підібрати нові нетривіальні підходи. Це завдання має своє рішення на об'єктах базового рівня економіки - регіональні системи, корпорації, заводи, фірми, структури кластерного типу, мережі, асоціації. На цьому рівні збереглася цілісність об'єктів, звужені масштаби впливу середовища, чіткіше визначені цілі, можливості й ресурси господарських об'єктів, більша ступінь маневреності. Тиск конкурентного середовища й власна проблема «виживання» на таких об'єктах швидше налаштує персонал на нове економічне мислення, на пошук альтернатив і на підприємництво. Саме для цього рівня можна, з надією на практичний успіх, багато розробляти нову методологію й новий інструментарій управління, який або чітко призначений для рішення «проблемних ситуацій», або повинен розглядатися як кращий підхід для управління об'єктами навіть у їх «нормальному режимі», тому що середовище конкуренції, кризисності, нерівноваги й непередбачуваності змін у нормативно-правовому полі досить швидко й значуща може перевести «благополучний об'єкт» у зону ризику, а далі - у проблемну ситуацію.

У науці управління розглянуті й запропоновані моделі, схеми, технології успішної діяльності підприємств [21,22], антикризові стратегії [23,24], методи ухвалення рішення в умовах невизначеності [25,26]. З нових напрямків

набувають актуальності інноваційна теорія [27,28], маркетингові дослідження [29,30], фінансовий менеджмент [31,32]. Разом з тим, методологічні питання, систематика варіантів, інструментарій і технології управління в «проблемних ситуаціях» розроблені недостатньо, що й робить проблемні завдання наших досліджень досить актуальними. Із подвійного блоку «виникнення проблеми - спосіб її рішення» основну увагу приділяємо останньому, тобто саму структуру великої розмаїтості проблемних ситуацій безумовно визнаємо вельми цікавою, яка дійсно заслуговує серйозного вивчення, але залишаємо це завдання для іншого етапу досліджень.

З основ теорії управління і регулювання є розуміння, що управління - це вплив, здійснення функцій (від прогнозу до контролю), прийняття рішень, відстеження отриманих результатів. Ключове значення в управлінні має й система дій - тобто управлінська діяльність. У самій управлінській діяльності використовуються різні моделі й методи, залежно від характеру ситуації, особливостей керованого об'єкта й цілей управління. Найбільш типовими варіантами цілей можуть бути:

- Забезпечення поточної діяльності в найбільш ефективному режимі;
- Збереження системи (підприємства) у стійкому або відносно рівноважному режимі;
- Збереження (утримання) системи в складно-проблемних ситуаціях з мінімальними втратами й збитком;
- Здійснення ефективної стратегії розвитку свого підприємства (проекту, бізнесу), що, у принципі, можливо з будь-яких станів, крім ситуації повного руйнування або поглинання іншою системою.

І якщо об'єкт управління (приміром, підприємство) чітко визначене й у всіх випадках його легко виділити, відокремити, то суб'єкт управління (хто управляє), як не дивно, може бути досить складним і по природі своїй і за структурою. І в міру переходу від однієї мети до іншої (нормальний стан діяльності - збереження стійкості - організація розвитку) сам суб'єкт управління здобуває усе більше ускладнений характер і, як правило, трансформується (рис 4).

Якщо визнати концепцію, відображену на рис. 4 логічно правильною, то можна бачити, що в стратегії розв'язання «проблемної ситуації» виникають нові фактори - багатоелементність, «розмитість» і невизначеність (у змісті інтересів і планів) самого суб'єкта управління. Проблемний об'єкт одних відштовхує, інших - притягує, третіх - турбує. У такій ситуації суб'єкт управління представляється як конгломеративна (нецілісна) система, при цьому нестійка й суперечлива.

„Стара” теорія управління будувалася на позиціях, що суб'єкт управління або перебуває усередині об'єкта управління, або поза, але із чітко окресленими правами й можливостями. Запропонована ж концепція зберігає цей постулат тільки для випадку « управління діяльністю». Управління стратегією досягнення стійкого стану, виходом із проблемної ситуації й розвитком господарства чи бізнесу все частіше виноситься за межі об'єкта. Центри управ-

ліття переміщуються в зовнішнє середовище, в інший регіон, іншу країну. Безумовно, всередині самого керованого об'єкта залишаються елементи самоврядування, але долю підприємства вони не вирішують, вони лише підтримують його в стані діяльності й, певною мірою, структурно-функціональної й економічної стійкості. Таким чином, стосовно багатьох сучасних корпорацій, кластерів, підприємств, можна із упевненістю стверджу-

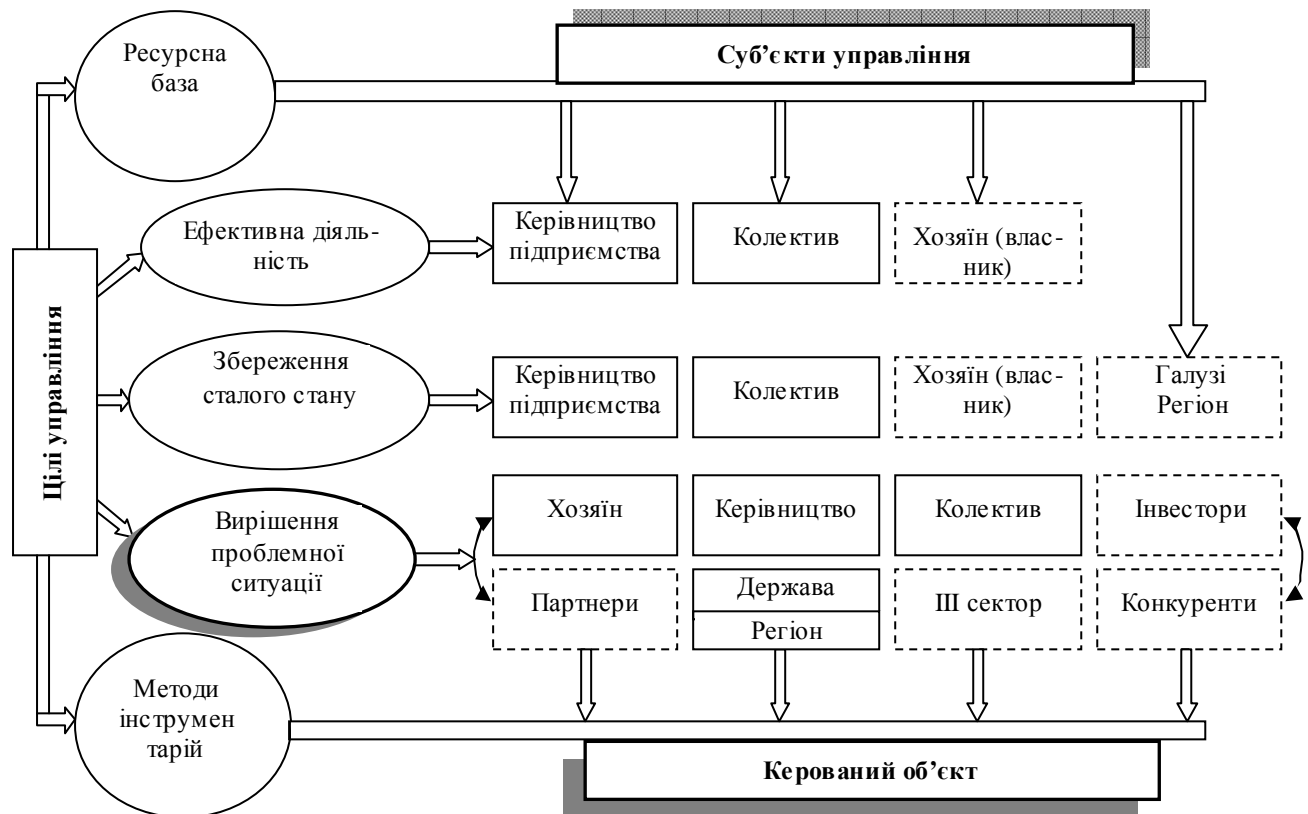


Рис. 4- Зміна складу й ролей суб'єктів управління в процесі переходу від стабільної діяльності до вирішення проблемної ситуації

вати про наявність у них декількох центрів стратегічного управління поза об'єктом і операційним центром управління всередині нього. В таких ситуаціях загальний механізм управління розвитком складається з двох доданків – зовнішнього управління й самоврядування об'єкта.

Процеси приватизації, корпоратизації, розвитку ринку усе більше сприяють формуванню нової моделі управління з безліччю центрів впливу, складністю економічних зв'язків і управлінських ліній, розмитістю відповідальності, розвитком тіньових механізмів. Зараз набирають силу й практичне значення, вириваючись у пріоритети, дві теорії: теорія «центрів відповідальності» і «теорія взаємодії». Фахівці пишуть і про особливу теорію формування та розвитку тіньової економіки. Але такої по природі (по визначенню) взагалі бути не може. Те, що є у цій сфері – це не теорія, а реальна практика або стратегія відведення бізнесу в тінь. З іншого боку - є протизаконний бізнес (наркотики, контрабанда та інше). Те що ми маємо в країні - 50% економіки в

тіні - відбулося не саме по собі й не за економічними законами. Економічне управління тіньовою економікою - це найбільша й небезпечна «проблемна ситуація», точніше - зверхпроблемна. Центри управління зміщуються не тільки з конкретного об'єкта в зовнішнє середовище, часто недоступне для аналізу й контролю, але зміщують механізми і важелі управління, методи управління, спрямованість на параметри впливу. „Стара” економіка й механізми управління піклувалися про виробництво, збут, розміщення, розподіл. У її класичному варіанті управління дотримувалося концепції «управління виробництвом, персоналом, якістю продукції і т.п.». Нова економіка змінила інтереси: зараз головні лінії - управління власністю й фінансами, прибутковістю й стратегічним позиціонуванням. На перший погляд все це теж управління людьми, але якщо бути більше точним, тоді треба сказати - «управління фінансовими потоками та інтересами за допомогою людей», а не самими людьми.

На початку розгляду теми було зазначено, що проблемна ситуація може включати не тільки стан кризи або невдач на ринку, але й у цілому «новизну моменту». Уточнимо цей аспект. Що саме обновляється? Нестійке законодавство (зміна правил гри); принципова новизна інформаційних технологій (не освоївши яку в реальній економіці робити нема чого); комплекс протиріч (більшість з яких раніше себе не проявляли); різні (а не рівні) можливості; «вибухова суміш» індивідуальної й колективної відповідальності (найчастіше, безвідповідальності) – це є далеко не повна частина великого й різноманітного блоку новацій. Тому думка про те, що доводиться управляти в умовах невизначеності, не зовсім розкриває сутність того, що відбувається в реальності. Буде точніше сказати, що доводиться управляти в якісно новому контурі відносин, в умовах загострення протиборства сил, тобто не в умовах прояснення підходів до розв'язання проблемної ситуації, а в умовах розвитку потенціалу проблемності. У такій ситуації й методологія управління повинна мати інноваційний характер. Пріоритет здобуває не стільки грамотна стратегія, скільки раціональний механізм забезпечення прориву, а потім захисту своєї стійкості, злагодженості й корпоративності.

Якщо у виробничій діяльності забезпечити логіку технологічних операцій і злагодженість дій не так вже і складно, то в самій системі управління - домогтися цього далеко не просто, оскільки в першому випадку узгодження й процедури ідуть по лінії обміну наявними матеріально-фінансовими потоками, ресурсами і командами, а в другому - по лінії стратегічних інтересів учасників виробництва, посередників, агентів ринку, інвесторів.

Підкреслюючи сутність і характер проблемної ситуації для об'єктів господарювання в нових умовах, уточнимо основні положення про проблемність, які полягають у наступному: зараз сам суб'єкт управління став складним і протирічним, чим керований їм об'єкт; зовнішнє середовище стало більше агресивним (конкурентним) і йому властива непередбачена поведінка; рівень управлінського професіоналізму відстає від рівня складності виникаючих проблем; нове економічне мислення завойовує свої позиції досить упо-

вільненими темами, незважаючи на екстремальні умови.

Поняття «проблемна ситуація» і «екстремальні умови» близькі між собою, але не ідентичні. Перше охоплює як екстремуми зовнішнього середовища, так і внутрішні перекося, аномалії, розбаланси. Друге - «екстремальні умови» - зосереджує увагу на факторах і погрозах у навколишньому світі. Однак і в тім і в іншому випадку в тактиці поведінки об'єкта є багато спільного. Тому залишимо задачу формувати свою поведінку, погоджувати інтереси, координувати різні центри управління й вирішувати інші внутрішні завдання самому суб'єктові управління (керівництву корпорації, комунального підприємства і ін.). Розглянемо коопераційну модель «управління проблемною ситуацією», рекомендуючи її тим, хто зацікавлений у досягненні поставлених цілей у сформованих екстремальних умовах, тобто поставимо себе в позицію стороннього спостерігача або менеджера консалтингової фірми.

Алгоритм настроювання діючої системи на ефективне розв'язання проблемної ситуації або управління в екстремальних умовах запропонуємо наступний:

1. Діюча (стара) система управління, точніше її головна ланка в складі «суб'єктів управління» - вирішує завдання:

1.1. Визначити в контурному (ескізному) варіанті саму проблему (проблемну ситуацію) і поставити нормативні цілі її розв'язання.

1.2. Суб'єкт управління «стискується», ліквідує непродуктивні ланки й утворює:

- групу нового економічного мислення й підготовки інноваційних рішень (Гр. НЕМ.)

- штаб стратегії й організаційної роботи (Штаб СО)

- інформаційний секретаріат (ІС)

1.3. Центральне керівництво доручає інформаційному секретаріату підготовку організаційно-управлінської документації по забезпеченню «нової моделі управління», якщо потрібно – реорганізаційний аван-проект.

2. Три нових служби - Група НЕМ, Штаб СО і Інформаційний секретаріат, - на спільному засіданні розглядають і затверджують «Концепцію нової моделі управління» і розподіляють між собою стратегічні завдання, засоби, строки й відповідальність.

3. Погоджується принципова схема обміну інформацією.

4. Приймаються базові положення системи контролю результатів роботи.

5. Визначаються два строки:

- початок самостійної роботи учасників (трьох структур) нової моделі управління;

- першого підсумкового розгляду поточних (проміжних) результатів розв'язання проблемної ситуації.



Рис. 5 - Пошук ключових точок управління проблемною ситуацією



Поглиблена розробка й планування подальших кроків алгоритму «настроювання на проблемну ситуацію» не реальна, та й не доцільна: реальний перебіг подій в часі може багато що змінити. При розробці «Концепції нової моделі управління» ми пропонуємо розглянути блок-схему, варіантів (можливостей) пошуку й розв'язання «Проблемної ситуації» - рис 5.

На рис. 5 весь широкий спектр можливостей розподілений між Штабом, Секретаріатом і групою НЕМ. Це «закріплення» потрібно розглядати скоріше умовно, як приклад: у реальній ситуації можуть бути прийняті істотні зміни. (Залежно від персоналу, характеру проблемної ситуації й багатьох інших факторів).

Більш важлива в цій схемі сама добірка можливостей (варіантів). Більшість із наведених блоків може бути описана на матеріалах, наявних у науково-практичній літературі (управління резервами, інвестиційна політика, реструктуризація й ін.). І для практичних цілей цей матеріал досить корисний (методики, економічні розрахунки, нормативи, процедури фінансової аналітики, оцінки ризиків). Однак цього не досить для вирішення складних проблемних ситуацій, тому що головний момент полягає в комбінаториці структурних відносин, засобів, зв'язків, управлінських технологій.

У запропоновану модель можливостей було включено завдання і заходи нового й більше складного характеру. Наприклад, управління часом, реструктуризація проблемної ситуації, формування компромісів, використання паузи й вижидання і ін. Ці засоби управлінського інструментарію недостатньо розроблені в методичному варіанті, як і недостатньо підкріплені практичним досвідом, але вони вже знаходять своє місце в арсеналі положень управлінської теорії й у практиці успішного бізнесу.

Новий погляд, нове економічне мислення - це зараз стає реальністю й відкриває свої високі дозвільні можливості для практики економічних трансформацій, організації взаємодій і економічного розвитку суб'єктів господарювання, у тому числі у сфері послуг.

### **1.3. Методологічні особливості вирішення проблемних ситуацій**

Уявимо дві фірми А і Б із завданням досягнення успіху на ринку. Фірми однієї «потужності», рівня базових ресурсів, досвіду роботи, якості товарів (послуг). У теоретичному плані можна сказати, що очікуваний результат у реальній діяльності, або успіхи у них будуть рівними. Але насправді це не так. Наприклад, дві армії А і Б повністю однакові по кількості бійців, озброєнню, досвіду воєнних дій... Найчастіше на практиці в бою хтось із них перемагає.

Перемагає той, у кого:

- є якась (не знайдена при аналізі) перевага у своєму ресурсному потенціалі;
- з вищим ККД використовується свій ресурс;
- краща стратегія;

- більше настроєний на перемогу;
- кому випадуть якісь «невловимі» супутні умови та обставини.

Позначимо:

А й Б - дві армії

$R_1, R_2, R_3, \dots, R_n$  – ресурси

$\Delta \Gamma_1$  – невраховані можливості

$\Delta S_1$  – супутні умови

Модель взаємодії (бою) запишемо у вигляді

$$A = \{ R_1 + R_2 + R_3 + \Delta \Gamma_1 \} + \Delta S_1,$$

$$B = \{ R_1 + R_2 + R_3 + \Delta \Gamma_2 \} + \Delta S_2.$$

При рівних ресурсах – R, маємо

$$A = \Delta \Gamma_1 + \Delta S_1$$

$$B = \Delta \Gamma_2 + \Delta S_2$$

Переможе той, у кого  $\Delta \Gamma + \Delta S$  буде більше. Помилка в оцінках можлива, якщо невірно визначені  $\Delta \Gamma$  і  $\Delta S$ , тобто щось виявилось не враховане. У бойових діях армії - це дух, особиста мужність, робота штабу, оперативне управління боєм, знаходження нових прийомів і т.п. Звісно, що названі фактори важко урахувати, тим більше, що могли вплинути і скриті резерви. Може вплинути «керування часом» - графік використання сил і резервів у часі й просторі, послідовність дій. Виходить, що при рівності сил і можливостей (ресурсів) перевага, в якусь сторону може бути досягнута досить невеликою величиною додаткового імпульсу.

Імпульсний характер впливів в економіці досліджений вкрай недостатньо. Що вважати імпульсом? Як визначити природу, характер, силу, спрямованість імпульсу? З іншого боку - імпульс викликає відповідну реакцію, іноді досить невизначену. Від чого залежить ця реакція? Тут виникає своя проблема. Виявляється, реакція системи залежить не тільки від особливостей та сили цього імпульсу, але й від особливої установки в самій системі: настроєна система на сприйняття імпульсу чи на опір. Отже, модель «Імпульс - Реакція» теж корисніше будувати в категоріях розуміння економіки як живого організму. Під імпульсом ми розуміємо деяку разову (короткочасну дію) подію, що порушує стійкість системи або стабільний режим її функціонування. Під установкою – готовність об'єкту прийняти або протистояти імпульсу. Імпульс може змінити хід подальшого розгортання процесу: підсилити, послабити, перемінити вектор і т.д. Загальна модель «Імпульс - установка - реакція» представлена на рис. 6.

На рисунку показано, що «установка» системи і її поведінка включає «готовність» до інновацій, а також залежить від стану зовнішнього середовища.

Але є ще один фактор - треба враховувати запас стійкості системи (потенціалу). Можна розглядати міру стійкості як складову частину ресурсу. Позначимо:

$m_i$  – маса, сила величини імпульсу,  
 $z_c$  – запас стійкості.

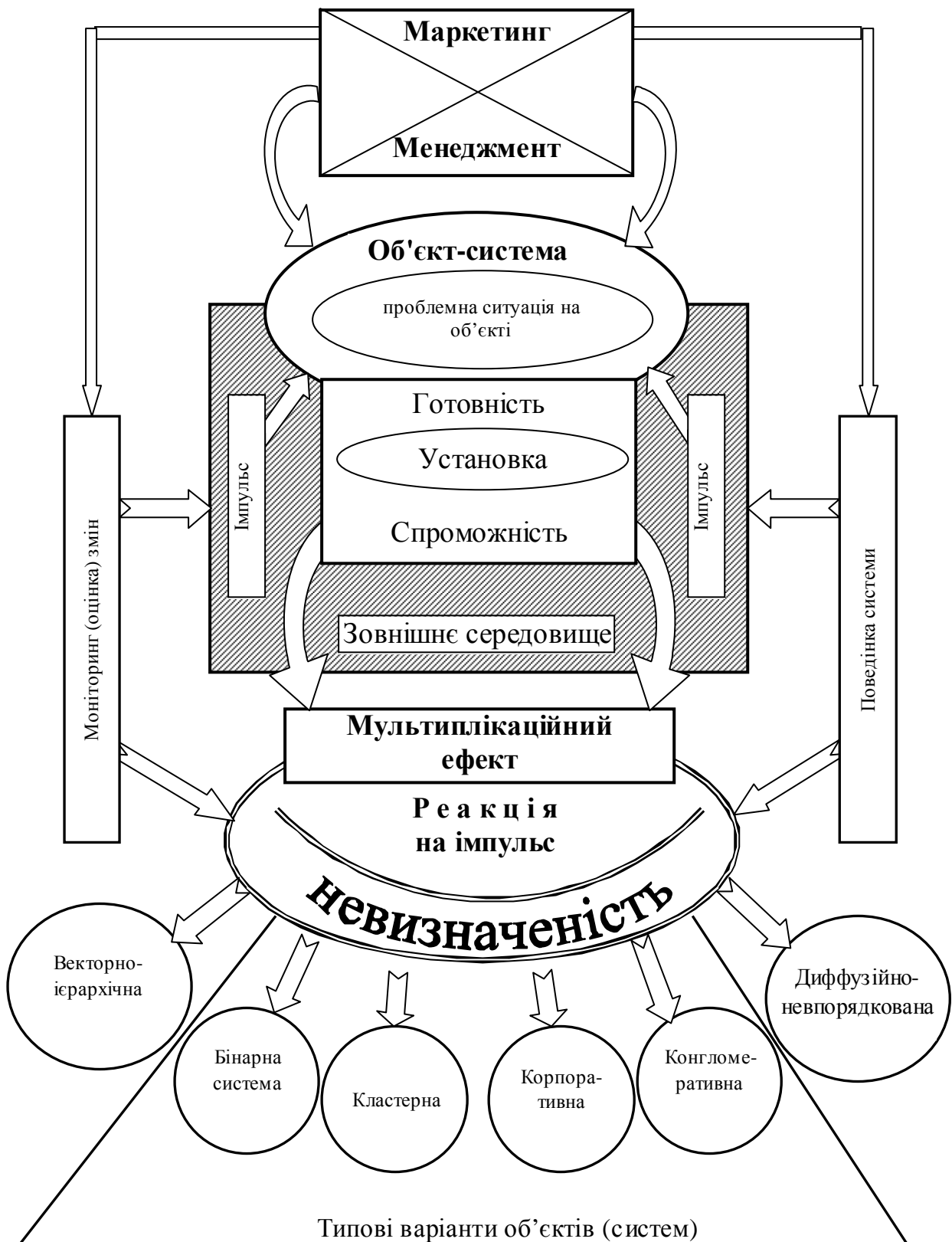


Рис. 6 - Модель «Імпульс - установка - реакція»

При  $m_i > z_c$  – стійкий стан переходить в динаміку змін, маємо порушення рівноваги. Можна інтерпретувати, що одна із систем (фірма, армія, підприємство) перемагає, має підвищений успіх. Але ймовірні й ситуації, коли  $m_i$  і  $z_c$  не носять постійний характер, а змінюються (у бою, у період діяльності): імпульс може наростати, а стійкість знижується – може й навпаки.

Таким чином, завдання розуміння проблеми та її вирішення ускладнюється. У цих флуктуаціях і виникає емергентний і синергетичний ефект. В організаційно-господарських системах цей ефект виникає від:

- організації;
- послідовності;
- взаємодоповнення;
- злагодженості дій і підстраховки резервами;
- єднання (збігу цілей і інтересів);
- прояву непрявлених запасів (ресурсів, стійкості, доступності);
- ефекту неформальних зв'язків;
- переструктурування;
- використання інновацій;
- «поляризації, кристалізації, цементування»;
- підвищення ентропії із внутрішніх джерел;
- комбінаторики й одержання з відомих елементів нової якості.

Цей ефект взагалі є оперативним, операційним (у процесі діяльності). Але початкові його витoki і причина формуються в попередній роботі - навчання, підбір кадрів, настроювання, переконання, резервування ресурсів. Є й інший компонент ефекту - випадковість, ситуативність, збіг обставин.

Цей компонент практично не піддається аналізу, хоча не може бути відкинутим у задачах пізнання явищ і оцінки ситуацій.

Уточнити проблему можна (і це має реальний сенс), якщо спробувати оцінити змістовний і «силовий» вплив на неї деякої важливої інформації. Приміром, якщо перед боєм однієї Армії сказати про наявні в неї резерви, а інша армія не матиме аналогічної інформації. У першій виникне надія на допомогу, у Другій - тільки на себе й свої сили.

Хто переможе? - Мабуть завдання не має однозначного, точного рішення, так як слабкі імпульси успіху лежать в сфері психології – а звідси - треба опитувати або накопичувати статистику.

Як може спрацювати помилкова посилка? Наприклад, в обох Арміях немає резерву, але одній сказали, що він є. Спрацювати повинна тільки інформаційна компонента, тобто чиста інформація, не підкріплена реальністю. Як вона спрацює? Тобто, чи позитивна (активно-корисна) така інформація? Виникає та ж неоднозначність. Неоднозначність з'являється, якщо занизити оцінку супротивника. Теоретичного рішення в такій постановці проблем скоріш всього немає. Практичні - є.

А якщо заздалегідь оголосити ціну «перемоги» - винагороду. Або ціну програшу? Все це ускладнює проблему й шляхи її рішення. Оголошена ціна може бути різною по величині, по якості, по цінності. Вона може бути:

- ідеологічно-стратегічною;
- реально-практичною;
- нетривіальною, несподіваною, новою.

Всі ці модернізації постановки проблеми, ускладнення і додаткові умови - вже інша лінія зв'язку проблеми зі шляхами її рішення: з ризиками, збитками, характером і мірою цінностей для людини, з відношенням до очікуваного результату. Тому економіка по природі своїй - це не просто гроші, їх потоки, володіння й розпорядження ними. Це й психологія, етика, менталітет, система цінностей і механізм поведінки учасників. Таким чином, проблемна ситуація структурно включає в себе економічний потенціал, процес його використання і комплекс характеристик людського фактору.

#### **1.4. Перспективи кластерного моделювання й проектування розвитку ЖКГ**

Кластери, як організаційні структури (різновиди об'єднання) мають наступні риси, відмінні від інших організаційних форм:

- як правило, вони мають регіональний характер (сконцентровані на окремій території суб'єкти господарської діяльності й сфери послуг діють у єдиному внутрішньому економічному просторі).
- особливий і розвинутий механізм взаємодій, де формальні (договірні) і неформальні відносини допускають безліч моделей і варіантів побудови і реалізації ділових відносин.
- націленість на стратегію підприємництва, конкурентної боротьби, інноваційного розвитку.
- пріоритетне відношення до оцінки і розвитку інтелектуального капіталу (нематеріальних активів) і механізм стимулювання учасників кластера.
- об'єднання зусиль суб'єктів різного функціонального і суспільного призначення (влада, наука, виробництво, торгівля й ін.).

У кластері виникають взаємна підтримка, координація, механізм узгоджень, настроїв довіри, співпраця. Також виникає потреба постійного пошуку форм, методів, нових технологій управління діяльністю і розвитком. В умовах постійно наростаючої складності в економіці і в ринкових ситуаціях, в умовах швидких змін – „важливість співпраці, стимульованої кластером, стає все більш критичною” [33].

З позицій розвитку регіональних (міських) систем ЖКГ досить важливою характеристикою, що підтримує перехід на кластерну модель взаємодій можна вважати наявність в ЖКГ „мережевих систем”. „Кластери й мережі є елементи загального спектра, межа між ними швидше розмита, ніж виражена” [34].

Принцип розвитку регіонів на основі кластеризації впевнено ввійшов у практику розвинених країн, оскільки діє система законів, що виходять із спільності структури господарської життєдіяльності. При цьому регіон розглядається як гомогенний простір, що має стійкі фізико-географічні, етичні, ку-

льтурні, мовні спільності. На нашу думку, сама концептуальна модельна основа кластерної ідеології все більш повинна включатись в практику регіональної економічної політики, і ЖКГ як її типовий і важливий об'єкт, має певні пріоритети і реальні умови для освоєння кластерних моделей самореформування.

Розвиваючи ідеї кластеризації С. Соколенко, А. Чужгинова, Л. Гнушак, О. Гуменюка підкреслимо, що в контексті розвитку економіки знань та інформатизації суспільства, саме кластери покликані розвивати майстерність і підприємницьку активність інтелектуального потенціалу суспільства, будувати нову модель цінностей та розподілу ризиків, переходити на нові інтегровані інформаційні системи. У зв'язку з цим, доцільно запропонувати модельний варіант щодо кластеризації ЖКГ (рис.7).

Реальних кластерів з чіткою правовою формою знайти досить не просто – це скоріш наукові моделі об'єднання. На практиці ж кластери реальні, вони створені і діють – як впроваджені в життя форми інтегрованих зв'язків. Тому кластеризація – це процес реалізації методології об'єднання та організації взаємодій в новому ринковому середовищі і на нових, ще юридично не сформованих основах їх організаційно-правового статусу.

З моделі на рис.7 видно, що кластеру характерні – перерозподіл ризиків, взаємодомовленість, гнучка політика, різноманітні форми підтримки учасників та стимулювання. Це саме те, чого зараз недостає ЖКГ.

В умовах кластера виникає синергетичний ефект. Синергія являє собою ефект підвищення результативності за рахунок використання взаємозв'язків і взаємопідсилення різних видів діяльності, коли загальний ефект перевищує суму показників віддачі ефектів всіх окремих ресурсів, що діють незалежно. Практично – це може бути збільшений прибуток або виникнення нових якостей, функцій або механізмів функціонування об'єднаної структури. Розвиток організаційно-економічних зв'язків посилює цілісність системи та міру її впорядкованості. Синергетичний ефект спостерігається тільки в складних системах, що не знаходяться у стані стійкої рівноваги.

Вивчення кластерів розглядається в роботах таких видатних зарубіжних класиків економічної науки, як Й. Шумпетер, М. Портер. Але особливу увагу заслуговують праці В. Прайса, С. Соколенка, М. Войнаренка [35,36].

«На сьогоднішній день саме кластери підприємств є новою перспективною формою інноваційного розвитку, ефективної організації міжпідприємницької взаємодії та тісної співпраці бізнес-структур із суспільними, урядовими та науковими організаціями» [33].

«У загальному вигляді кластер являє собою добровільне об'єднання підприємств, взаємопов'язаних між собою та доповнюючих одне одного, з постачальниками, споживачами, науковими інститутами, суспільними і громадськими організаціями та органами влади, для досягнення спільних цілей та отримання синергетичного ефекту від тісної взаємодії» [36].

Відмінна риса кластера – цільова підприємницька діяльність, тобто кластер націлений на творчий пошук та розвиток.

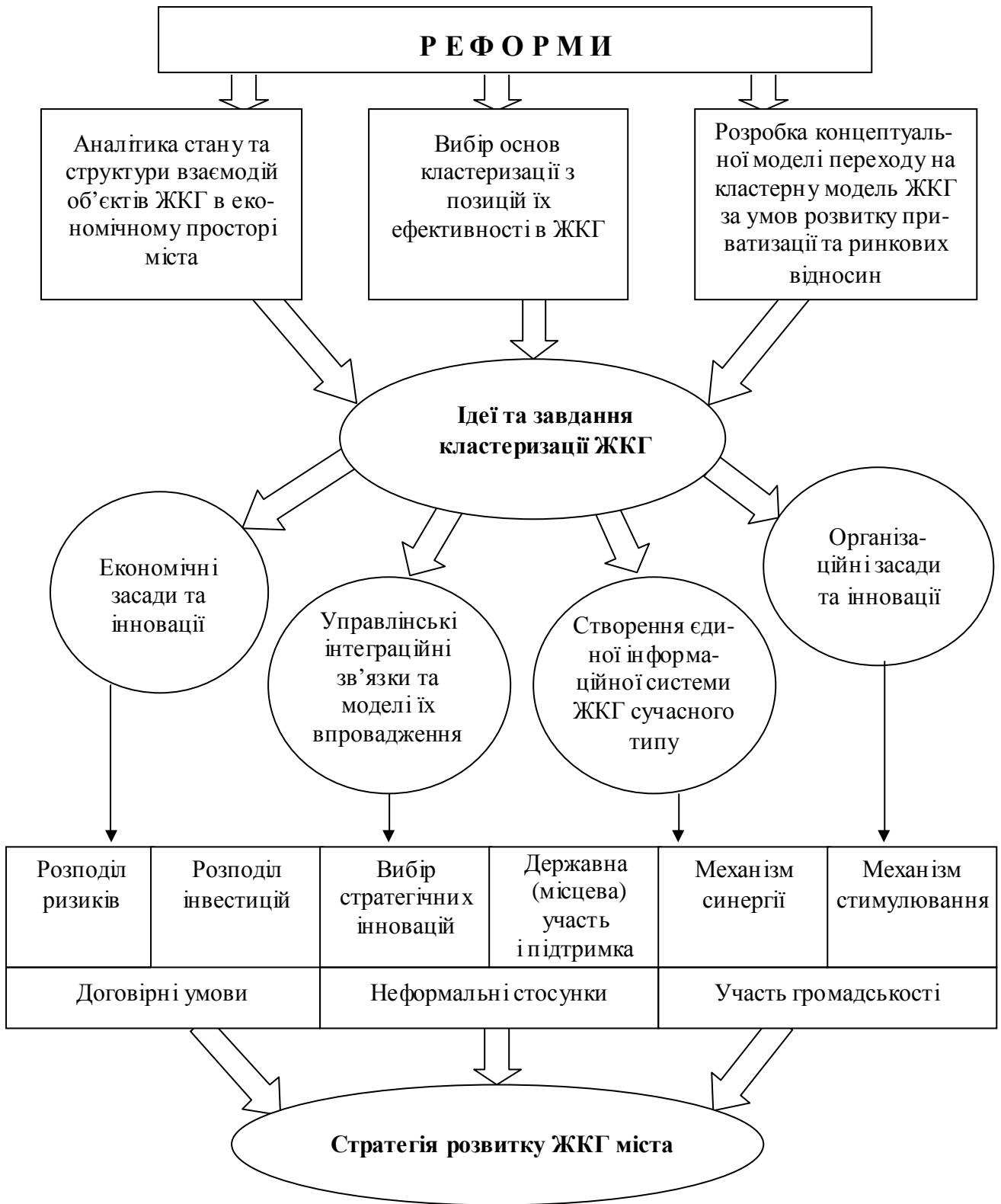


Рис 7 - Модель кластеризації ЖКГ



Рис 8 - Підготовка до кластерного об'єднання підприємств ЖКГ

Зараз говорити про якісні конкретні успіхи в застосуванні кластерної методології в системі реформування ЖКГ досить проблематично: немає дос-



віду, немає методології, інституційного і правового забезпечення. Але головна вада не в цьому, а в тому, що галузь (її керівництво і господарчі об'єкти) самі не готові до цього і стан такої готовності не вивчений. Тому, на наш погляд, варто дати хоча б структурологічні посили до підвищення рівня готовності ЖКГ щодо впровадження кластерної методології, адаптації її до своїх завдань і умов, що представлено на рис.8.

### **Групування ЖКГ - систем в регіональній системі на основах кластерного аналізу**

Принципово інша, не організаційна, а економіко-математична ідея кластеризації продуктивно може бути використана для оцінки рівня розвитку ЖКГ в регіонах і групування їх щодо основних економічних показників. Кластерний аналіз застосовано для більш точної орієнтації в регіональній політиці ЖКГ, для уточнення міри диспропорцій і економічної структури факторів впливу на ці диспропорції. Кластерний аналіз, його результати можуть бути використані в задачах стратегічного планування, інвестиційної підтримки та розробки програм і проектів інноваційного розвитку.

Дослідження проводилися за наступними показниками: рівень рентабельності виробництва, %; рівень відшкодування собівартості послуг та скоригованої за рахунок відрахування невиробничих витрат собівартості, %; рівень оплати послуг споживачами на 1.01.2008 р. та на 1.01.2009 р. [37].

Така послідовність здійснення аналізу дозволяє більш точно дослідити проблему збитковості підприємств ЖКГ та рівня сплати послуг населенням, бо враховує не тільки рівень відшкодування тарифом собівартості, але й диференціює рівень відшкодування тарифом скоригованої собівартості послуг.

Після отримання необхідних показників, здійснюється кластерний аналіз в розрізі сукупності регіонів України. Для цього здійснюється розрахунок ентропії класифікації при варіантах розподілу сукупності на 3,4,5,6 кластерів. Найбільший рівень ентропії за її відхиленням від максимального значення був досягнутий при розподілі на 5 кластерів.

$$H = - \sum_{i=1}^n \frac{N_i}{N} \log_2 \frac{N_i}{N} = \log_2 N - \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n N_i \log_2 N_i,$$

де  $H$  – ентропія класифікації, біт;

$N$  – кількість об'єктів досліджуваної сукупності, од;

$N_i$  – кількість об'єктів  $i$ -го кластера.

Таким чином, здійснюється кластеризація згідно класифікації регіонів за показниками максимального значення, вищого за середнє, середнього, нижчого за середнє значення та мінімального.

Кластерний аналіз було виконано за допомогою програми статистичного аналізу Statistica 7.0., результати якого надано в табл.1.

Таблиця 1- Аналітичні показники фінансово-економічного стану підприємств ЖКГ на 1.01.2009 р.

Регіони	Рентабельність виробництва з урахуванням дотації на 1.01.2009 р.	Рівень відшкодування собівартості тарифом на 1.01.2009 р.	Рівень відшкодування скоригованої собівартості тарифом на 1.01.2009 р.	Рівень оплати послуг споживачами на 1.01.2008 р.	Рівень покриття витрат отриманими доходами на 1.01.2009 р.	Загальна заборгованість споживачів на 1.01.2009 р.	Рівень оплати послуг споживачами на 1.01.2009 р.
	%	%	%	%	%	Млн.грн.	%
<b>Усього по Україні</b>	<b>-7,6</b>	<b>89,1</b>	<b>91,3</b>	<b>93,1</b>	<b>83,0</b>	8702	74,1
АР Крим	-10,4	88,3	91,2	89,4	78,9	237,8	68,4
Вінницький	-0,7	97,5	97,6	100,7	98,2	105,8	84,6
Волинський	-1,0	98,4	98,6	97,6	96,0	60,4	80,2
Дніпропетровський	-11,6	87,6	88,9	96,3	84,3	1319,6	62,8
Донецький	-4,8	94,7	96,1	92,1	87,2	1580,0	68,7
Житомирський	-3,6	94,0	94,1	94,6	88,9	113,8	79,7
Закарпатський	-12,2	86,5	86,5	92,0	79,5	136,1	70,2
Запорізький	0,9	98,2	99,1	104,5	102,6	438,3	77,3
Івано-Франківський	-7,0	90,9	91,1	100,6	91,5	94,7	78,7
Київський	-3,3	96,1	97,3	98,8	94,9	294,1	77,4
Кіровоградський	-7,5	89,4	91,0	97,4	87,1	99,4	75,9
Луганський	-9,2	89,5	90,0	91,3	81,7	752,7	74,5
Львівський	-4,8	94,5	95,1	94,9	89,6	400,1	74,5
Миколаївський	-7,7	91,8	92,0	96,1	88,2	535,4	95,8
Одеський	1,8	82,9	83,5	94,0	77,9	37,0	82,0
Полтавський	-5,0	94,0	95,2	94,2	88,6	149,5	79,7
Рівненський	-4,8	95,0	95,3	97,9	93,0	323,6	68,5
Сумський	3,0	103,0	103,5	93,9	96,7	188,6	75,2
Тернопільський	-3,7	96,2	96,4	99,8	96,0	95,9	73,1
<b>Харківський</b>	<b>-4,3</b>	<b>95,6</b>	<b>95,6</b>	<b>87,0</b>	<b>83,2</b>	<b>147,1</b>	<b>80,4</b>
Херсонський	-1,6	90,8	92,2	91,7	83,2	74,0	75,3
Хмельницький	-5,0	93,1	94,4	99,6	92,7	1013,9	72,8
Черкаський	-5,1	93,4	95,4	97,4	90,9	143,3	66,9
Чернівецький	4,8	104,5	104,5	104,9	109,6	80,3	81,2
Чернігівський	-2,3	97,4	97,8	102,2	99,5	158,3	80,2
м. Севастополь	-15,4	55,0	58,2	105,0	57,8	42,7	78,8
м. Київ	-18,0	76,2	83,1	84,7	64,5	79,8	81,9

Таблиця 2 - Результати кластерного аналізу регіонів України за аналізованим показником “Рентабельність виробництва з урахуванням дотації” на 1.01.2009 р.

Номер кластеру	№ п/п регіону	Регіони	Характеристика кластеру	Рентабельність виробництва з урахуванням дотації
1	1.	Чернівецький	Регіони з максимальним рівнем досліджуваного показника (2,625)	4,8%
	2.	Сумський		3,0%
	3.	Одеський		1,8%
	4.	Запорізький		0,9%
2	5.	Вінницький	Регіони з рівнем досліджуваного показника вище середнього (-1,1)	-0,7%
	6.	Волинський		-1,0%
	7.	Херсонський		-1,6%
3	8.	Чернігівський	Регіони з середнім рівнем досліджуваного показника (-3,44)	-2,3%
	9.	Київський		-3,3%
	10.	Житомирський		-3,6%
	11.	Тернопільський		-3,7%
	12.	<b>Харківський</b>		<b>-4,3%</b>
4	13.	Донецький	Регіони з рівнем досліджуваного показника нижче середнього (-6,09)	-4,8%
	14.	Львівський		-4,8%
	15.	Рівненський		-4,8%
	16.	Полтавський		-5,0%
	17.	Хмельницький		-5,0%
	18.	Черкаський		-5,1%
	19.	Івано-Франківський		-7,0%
	20.	Кіровоградський		-7,5%
	21.	Миколаївський		-7,7%
	22.	Луганський		-9,2%
5	23.	АРК	Регіони з мінімальним рівнем досліджуваного показника (-13,52)	-10,4%
	24.	Дніпропетровський		-11,6%
	25.	Закарпатський		-12,2%
	26.	м.Севастополь		-15,4%
	27.	м. Київ		-18,0%

За результатами цього етапу кластерного аналізу видно, що рентабельними є тільки житлово-комунальні підприємства регіонів, які належать до 1 кластеру (Чернівецького, Сумського, Одеського й Запорізького регіонів).

Дані, подані у таблиці 3 свідчать про те, що саме регіони-лідери щодо рівня рентабельності виробництва, також входять до першого та другого кластерів за рівнем відшкодування собівартості тарифом. У Чернівецькій та Сумській областях рівень відшкодування навіть перевищує тариф, тобто ці регіони мають кошти не тільки для безперебійної роботи, але й для подальшого розвитку та реалізації інноваційних проектів.

Порівняльний аналіз показників в таблицях 3 та 4, свідчить про високий рівень ідентичності кластерів. Але, звичайно, показники відшкодування скоригованої собівартості тарифом відрізняються у бік підвищення. В середньому за регіонами України, скоригована собівартість нижче повної на 1–8%, що свідчить про велику питому вагу невиробничих витрат у собівартості житлово-комунальних підприємств в цілому. Тобто, якщо у підприємств ЖКГ з'явиться законодавчо забезпечений стимул щодо зниження власних витрат, то саме незаплановані невиробничі витрати мають стати першою статтею розгляду. Наприклад, у м. Києві незаплановані невиробничі витрати на 1.01.2009 р. складають 8,4% від загальної собівартості послуг, в АРК – 3,2 %; в Дніпропетровському регіоні – 1,5%; в Донецькому регіоні – 1,4%; у Харківському – менше 1/100 відсотка.

Показники, наведені в табл. 5 “Рівень покриття витрат отриманими доходами на 1.01.2009 р.” вступають в деяке протиріччя з показниками таблиці 3 “Рівень відшкодування собівартості тарифом на 1.01.2009 р.”, тому що показник рентабельності розраховується, враховуючи дотацію з бюджету, а показник “рівень покриття витрат отриманими доходами” висвітлює реальну ситуацію щодо результатів виробничої діяльності. Таким чином, якщо за рівнем рентабельності Чернівецька, Сумська, Одеська, Запорізька є лідерами і мають позитивний показник рентабельності, то за рівнем покриття видатків доходами (табл.5) тільки Чернівецька і Запорізька області мають показник, який перевищує 100%, а Сумська знаходиться у другому кластері, і відноситься до регіонів з рівнем досліджуваного показника вище середнього, Одеська область знаходиться у четвертому кластері, тобто має цей показник нижче середнього. Харківська область з 3 кластера у таблиці 2 мігрувала до 4 кластера у таблиці 5.

Таблиця 3 - Результати кластерного аналізу регіонів України за аналізованим показником “Рівень відшкодування собівартості тарифом на 1.01.2009 р.”

Номер кластеру	№ п/п регіону	Регіони	Характеристика кластеру	Рівень відшкодування собівартості тарифом
1	1	Чернівецький	Регіони з максимальним рівнем досліджуваного показника(1,03)	104,5%
	2	Сумський		103,0%
2	3	Волинський	Регіони з рівнем досліджуваного показника вище середнього (0,968)	98,4%
	4	Запорізький		98,2%
	5	Вінницький		97,5%
	6	Чернігівський		97,4%
	7	Тернопільський		96,2%
	8	Київський		96,1%
	9	<b>Харківський</b>		<b>95,6%</b>
	10	Рівненський		95,0%
	3	11		Донецький
12		Львівський	94,5%	
13		Житомирський	94,0%	
14		Полтавський	94,0%	
15		Черкаський	93,4%	
16		Хмельницький	93,1%	
17		Миколаївський	91,8%	
4	18	Івано-Франківський	Регіони з рівнем досліджуваного показника нижче середнього (0,869)	90,9%
	19	Херсонський		90,8%
	20	Луганський		89,5%
	21	Кіровоградський		89,4%
	22	АРК		88,3%
	23	Дніпропетровський		87,6%
	24	Закарпатський		86,5%
	25	Одеський		82,9%
	26	м. Київ		76,2%
5	27	м. Севастополь	Регіони з мінімальним рівнем досліджуваного показника (0,55)	55,0%

Таблиця 4 - Результати кластерного аналізу регіонів України за аналізованим показником “Рівень відшкодування скоригованої на величину невиробничих витрат собівартості тарифом на 1.01.2009 р.”

Номер кластеру	№ п/п регіону	Регіони	Характеристика кластеру	Рівень відшкодування скоригованої собівартості тарифом
1	1	Чернівецький	Регіони з максимальним рівнем досліджуваного показника (1,04)	104,5%
	2	Сумський		103,5%
2	3	Запорізький	Регіони з рівнем досліджуваного показника вище середнього (0,975)	99,1%
	4	Волинський		98,6%
	5	Чернігівський		97,8%
	6	Вінницький		97,6%
	7	Київський		97,3%
	8	Тернопільський		96,4%
	9	Донецький		96,1%
3	10	<b>Харківський</b>	Регіони з середнім рівнем досліджуваного показника (0,95)	<b>95,6%</b>
	11	Черкаський		95,4%
	12	Рівненський		95,3%
	13	Полтавський		95,2%
	14	Львівський		95,1%
	15	Хмельницький		94,4%
	16	Житомирський		94,1%
4	17	Херсонський	Регіони з рівнем досліджуваного показника нижче середнього (0,889)	92,2%
	18	Миколаївський		92,0%
	19	АРК		91,2%
	20	Івано-Франківський		91,1%
	21	Кіровоградський		91,0%
	22	Луганський		90,0%
	23	Дніпропетровський		88,9%
	24	Закарпатський		86,5%
	25	Одеський		83,5%
	26	м. Київ		83,1%
5	27	м.Севастополь	Регіони з мінімальним рівнем досліджуваного показника (0,582 )	58,2%

Таблиця 5 - Результати кластерного аналізу за показником “Рівень покриття витрат отриманими доходами на 1.01.2009 р.”

Номер кластеру	№ п/п	Регіони	Характеристика кластеру	Рівень покриття витрат отриманими доходами
1	1.	Чернівецький	Регіони з максимальним рівнем досліджуваного показника (1,06)	109,6%
	2.	Запорізький		102,6%
2	3.	Чернігівський	Регіони з рівнем досліджуваного показника вище середнього (0,97)	99,5%
	4.	Вінницький		98,2%
	5.	Сумський		96,7%
	6.	Волинський		96,0%
	7.	Тернопільський		96,0%
	8.	Київський		94,9%
3	9.	Рівненський	Регіони з середнім рівнем досліджуваного показника (0,898)	93,0%
	10	Хмельницький		92,7%
	11	Івано-Франківський		91,5%
	12	Черкаський		90,9%
	13	Львівський		89,6%
	14	Житомирський		88,9%
	15	Полтавський		88,6%
	16	Миколаївський		88,2%
	17	Донецький		87,2%
	18	Кіровоградський		87,1%
4	19	Дніпропетровський	Регіони з рівнем досліджуваного показника нижче середнього (0,81)	84,3%
	20	<b>Харківський</b>		<b>83,2%</b>
	21	Херсонський		83,2%
	22	Луганський		81,7%
	23	Закарпатський		79,5%
	24	АРК		78,9%
	25	Одеський		77,9%
5	26	м. Київ	Регіони з мінімальним рівнем досліджуваного показника (0,61)	64,5%
	27	м.Севастополь		57,8%

Таблиця 6 - Результати кластерного аналізу за показником “Рівень оплати послуг споживачами на 1.01.2008 р. “

Номер кластеру	№ п/п регіону	Регіони	Характеристика класетру	Рівень оплати послуг споживачами на 1.01.2008 р.
1	1	м.Севастополь	Регіони з максимальним рівнем досліджуваного показника (1,05)	105,0%
	2	Чернівецький		104,9%
	3	Запорізький		104,5%
2	4	Чернігівський	Регіони з рівнем досліджуваного показника вище середнього (1,0028)	102,2%
	5	Вінницький		100,7%
	6	Івано-Франківський		100,6%
	7	Тернопільський		99,8%
	8	Хмельницький		99,6%
	9	Київський		98,8%
3	10	Рівненський	Регіони з середнім рівнем досліджуваного показника (0,97)	97,9%
	11	Волинський		97,6%
	12	Кіровоградський		97,4%
	13	Черкаський		97,4%
	14	Дніпропетровський		96,3%
	15	Миколаївський		96,1%
	16	Львівський		94,9%
4	17	Житомирський	Регіони з рівнем досліджуваного показника нижче середнього (0,93)	94,6%
	18	Полтавський		94,2%
	19	Одеський		94,0%
	20	Сумський		93,9%
	21	Донецький		92,1%
	22	Закарпатський		92,0%
	23	Херсонський		91,7%
	24	Луганський		91,3%
5	25	АРК	Регіони з мінімальним рівнем досліджуваного показника (0,87)	89,4%
	26	<b>Харківський</b>		<b>87,0%</b>
	27	м. Київ		84,7%



Таблиця 7 - Результати кластерного аналізу за показником “Рівень оплати послуг споживачами на 1.01.2009 р. “

Номер кластеру	№ п/п регіону	Регіони	Характеристика кластеру	Рівень сплати споживачів на 1.01.2009 р.
1	1	Миколаївський	Регіони з максимальним рівнем досліджуваного показника (0,958)	95,8
2	2	Вінницький	Регіони з рівнем досліджуваного показника вище середнього (0,815)	84,6
	3	Одеський		82,0
	4	м. Київ		81,9
	5	Чернівецький		81,2
	6	<b>Харківський</b>		80,4
	7	Волинський		80,2
	8	Чернігівський		80,2
3	9	Житомирський	Регіони з середнім рівнем досліджуваного показника (0,786)	79,7
	10	Полтавський		79,7
	11	м. Севастополь		78,8
	12	Івано-Франківський		78,7
	13	Київський		77,4
	14	Запорізький		77,3
4	15	Кіровоградський	Регіони з рівнем досліджуваного показника нижче середнього (0,724)	75,9
	16	Херсонський		75,3
	17	Сумський		75,2
	18	Луганський		74,5
	19	Львівський		74,5
	20	Тернопільський		73,1
	21	Хмельницький		72,8
	22	Закарпатський		70,2
	23	Донецький		68,7
	24	Рівненський		68,5
	25	АРК		68,4
5	26	Черкаський	Регіони з мінімальним рівнем досліджуваного показника (0,65)	66,9
	27	Дніпропетровський		62,8

Одним із головних показників, який впливає на фінансовий стан підприємств ЖКГ є показник дебіторської заборгованості населення. У таблицях 6,7 прослідковується динаміка щодо рівня сплати населенням житлово-комунальних послуг за період з 01.01.2008 р. до 01.01.2009 р. Якщо, наприклад, м. Севастополь у 2008 р. було лідером щодо сплати населенням комунальних послуг, то аналізуючи попередні таблиці, видно, що тариф на той момент покривав лише 55 % оперативних витрат і 58,2% скоригованої собівартості, тобто тарифи для населення у цьому регіоні були найнижчими. Тому є цілком зрозумілим розміщення м. Севастополя у 1 кластері щодо рівня сплати населенням і у 5 кластері щодо фінансових показників діяльності. Миколаївська область, яка була у 3 кластері, тобто мала середній показник по Україні, у 2009 р. впевнено лідирує і, навіть, представляє собою цілий кластер завдяки колосальному відриву у 11,2 пункти від Вінницької області у показнику сплати населенням за послуги. В цілому, протягом 2008 р. відбулася дуже серйозна міграція регіонів між кластерами. Так, м. Київ та Харківська область з 5 кластеру у 2008 р. впевнено перейшли до 2 у 2009 р. У свою чергу, Черкаська і Дніпропетровська області, навпаки, перейшли з 3 кластеру у 2008 р. до останнього 5-го у 2009 р. Цей факт може свідчити про серйозні проблеми у цих регіонах щодо рівня зростання та темпів виплати заробітної плати, але це потребує окремих досліджень.

Причинами низького рівня сплати послуг є загальна економічна криза, зниження реальних доходів населення, підвищення тарифів, диспропорції у розвитку регіонів. Тільки протягом січня-липня 2009 р. ціни на житло, воду, електроенергію, газ та інші види палива зросли на 3,8%, у тому числі плата за каналізацію – на 23,5%, водопостачання – на 17,7%, квартплата – на 13,3%. У той час як, порівняно з відповідним періодом 2008р., розмір середньої заробітної плати збільшився лише на 6,1%. Негативний вплив на платіжний баланс населення проявляє і інфляція.

Слід відзначити, що за загальним підсумком, реальним лідером є Чернівецька область, яка має найвищі показники як по фінансовому стану підприємств ЖКГ, так і по рівню обізнаності населення щодо сплати наданих послуг. Враховуючи, що вона не є лідером ні по рівню середньої заробітної плати, ні по бюджетним доходам, вона є яскравим прикладом плідної та ефективною співпраці органів місцевої влади та населення.

Рівень сплати населенням за житлово-комунальні послуги є так званим “лакмусовим папірцем”, який відображає соціально-економічні процеси у країні в цілому, а також у кожному окремо взятому регіоні і кластерний аналіз дає підстави для розуміння ситуації та уточнення тенденцій економічної ситуації в ЖКГ в регіональному розрізі.

**Таким чином**, формуючи структуру монографії та логіку дослідження житлово-комунального господарства, автор більш за все приділяв увагу складності цього об’єкту як соціально-економічної системи, його ролі в життєзабезпеченні населення міст та просторово-регіональній масштабності, з

якої впливають принципи кластерності, мережовості, взаємозалежності та інші важливі особливості.

В першому розділі роботи підкреслено, що цей розгалужений і масштабний об'єкт цілісно і на регіональному рівні досліджено вкрай недостатньо, а точніше – фрагментально. Особливу занепокоєність викликає те, що ще 10-15 років тому підприємства ЖКГ досить активно здійснювали науковий пошук шляхів зниження собівартості, обґрунтування тарифів, впровадження автоматизованих систем. В сучасних умовах, коли трансформаційні і ринкові процеси охопили весь спектр економічної системи держави, об'єкти ЖКГ, особливо щодо реформування і оновлення економічних механізмів, виявились обділеними увагою держави і наукового середовища.

В дослідженні висвітлено, що саме в цих умовах галузь пронизують складні і важко вирішуємі протиріччя, що і є викликом в першу чергу економічній науці.

Як перший розділ так і вся монографія насичені великим обсягом обґрунтованих негативів, що характеризують не тільки фінансово-економічний стан галузі, але й роботу з реформування. За значною кількістю стратегій і програм практично не має значних результатів – розвиток йде скоріш зі знаком “мінус”. Цей тривожний сигнал має вплинути на неминучість державної підтримки галузі і на значну роль саморозвитку її підприємств.

В монографії надано галузеву структуру, специфіку діяльності підприємств ЖКГ. Наведено і головні проблеми галузі (монополізм, висока енергозатратність, зношеність основних фондів, збитковість та ін.). До переліку проблем віднесено також і “інвестиційну непривабливість” і “низьку якість обслуговування споживачів”.

Тому в теоретичній частині автор робить досить впевнений висновок, що галузь в цілому живе в режимі “проблемної ситуації”. З цих позицій розроблено основні положення розуміння і оцінки проблемної ситуації, запропоновано нові варіанти формування організаційно-управлінських відносин (саморегуляторна, формуюча, корпоративно-ігрова й інші моделі). З цього витікає, що в ЖКГ в першу чергу потрібно реформувати не бухгалтерський облік, або систему “збору платежів” – а в цілому систему управління: структуру, функції, інформаційні й управлінські технології. Ці заходи здатні всебічно оцінити, структурувати і знайти вирішення основних проблемних ситуацій. Складність об'єкта й зовнішніх (ринкових) умов породжує потребу в нових методологічних підходах до дослідження і проектування перспектив розвитку ЖКГ. Розглядаючи розвиток, доходимо висновків, що він має бути організований як керований процес, тобто як особливий об'єкт управління. На відміну від управління діяльністю, управління розвитком використовує зовсім інші принципи і інструменти. В теоретичній частині запропоновано такі підходи до розвитку, які за стартові позиції приймають інноваційний потенціал, теорію й ідеї мережевої організації, кластерні моделі взаємодій, економічне проектування, програмно-цільові структури, стратегічне планування.

Окрім “нестандартного” набору для управління розвитком запропонована й “нестандартна” модель методології управління, в основі якої:

- нова концепція досягнення успіху (інновації, управління часом, реакція на імпульсні ситуації);
- формування готовності колективу до реформ і інновацій;
- орієнтація на теорію невизначеності й нерівноваги;
- комбінаторика методів, інструментів, заходів;
- балансові розрахунки.

З організаційних теоретичних положень виділена ідея кластерного моделювання ЖКГ. Продуктивність її доведена такими аргументами, як: наявність єдиного споживача послуг, значний обсяг міжгалузевих виробничих зв'язків, реальність створення єдиної інформаційної системи (вже існують готові елементи – центри нарахування і збору платежів за різні види послуг ЖКГ), можливість перерозподілу ризиків.

Регіональний аспект в теоретико-аналітичному групуванні систем обслуговування населення знайшов обґрунтування за рахунок використання кластерного математичного аналізу, згідно з яким всі регіони розподілено на 5 кластерів. Порівняльний аналіз свідчить про велику долю невиробничих витрат в ЖКГ і низький рівень відшкодування собівартості тарифами. Це спонукає до більш глибокого аналізу як тарифної політики, так і внутрівиробничої діяльності підприємств ЖКГ в кожному регіоні окремо.

## РОЗДІЛ 2. ГОТОВНІСТЬ ЖКГ ДО РЕФОРМ І ІННОВАЦІЙ

### 2.1. Напрямки наукових досліджень та проблеми реформування галузі

Традиційно навколо галузі ЖКГ вже сформувалася розгалужена й стійка система організацій, що ставлять за мету своєї діяльності вирішення проблем ЖКГ науково-прикладного характеру - це вищі навчальні заклади, науково-проектні інститути, спеціальні центри й лабораторії. Останнім часом до них додалися нові структури - приватні фірми й малі підприємства, які організують свою роботу на основах підприємництва й бізнесу. За багато років діяльності ЖКГ обсяг і структура науково-дослідних розробок, проектних робіт, технологічних і організаційних новацій отримала достатній розвиток і на цій основі досягнуті реальні успіхи на підприємствах ЖКГ і в галузевій системі в цілому. Деякі з розробок не втратили актуальності і в наш час, але куди більше надій покладається керівниками підприємств ЖКГ на сучасні інноваційні технології й проекти, на механізм економічного реформування й на реальну інвестиційну підтримку галузі. Проблемним є тільки те, що ця «інноватика» досить складна не стільки з точки зору характеру нових знань, скільки - «запуску механізмів інноваційного розвитку». Відзначимо, що як правило, інновації важко одержувати «зі сторони» і, тим більше, впроваджувати в «чистому вигляді». Їх доводиться переробляти (доопрацьовувати), освоювати, адаптувати до своїх умов, організаційно включати в процес відновлення й розвитку підприємств. Останнє найбільш складно, тому що не досліджені ступінь готовності ЖКГ до інновацій і реформ, а також особливості (в тому числі стимули й перешкоди) формування цієї готовності.

Готовність, можливість, доцільність, здатність, доступність, корисність – це, до певної міри, нові поняття для об'єктів ЖКГ. Вони не досліджуються якоюсь однією наукою, приміром, економікою. Не охоплює системно цей вузол якісних характеристик і група наук, що досліджують закони й особливості «організації й управління». У цій сфері знань спостерігається значний уклін в інформаційні технології, оргструктури, механізми прийняття рішень. Все це приносить реальний ефект, але ситуація на краще змінюється в галузі вкрай повільно. Не розкривають проблему й численні дисертації, тематика яких - «Організаційно-економічний механізм...». Виходячи з цього, резонно порушити питання - як розробляти й впроваджувати інновації (технології, проекти, рішення) на об'єктах ЖКГ, з урахуванням кризових явищ у країні й у галузі, нестачею не тільки фінансів, але й нового економічного мислення? - Спонтанно, ризиково, локально, «на вдачу»? Або на твердих основах обґрунтованої стратегії? Друга модель управління розвитком, природно, більш приваблива, але аналіз ситуації в ЖКГ, аналіз недосконалості реформ дає підстави стверджувати, що в перспективах функціонування галузі склався стан невизначеності у розумінні шляхів і механізмів розвитку. Такий стан доцільно

аналізувати, запропонувавши поняття «методологічної недосконалості».

При більш уважному погляді на ЖКГ як на об'єкт наукових досліджень, реформ і інноватики виникає ще одна недосконалість - об'єкт вивчається у вкрай обмеженому спектрі проблем (виробничі, технологічні тарифи, фінансовий стан, рівень фізичного зносу). Якоюсь мірою досліджується якість послуг, енерговитрати (і втрати), стабільність роботи підприємств (надійність) та ін. Однак і цього явно недостатньо.

Здається доцільним звернути увагу на те, що в сучасних умовах такий складний конгломерат, як ЖКГ, повинен досліджуватися цілим сімейством наукових дисциплін (рис 9).



Рис. 9 - Група наукових дисциплін, покликаних забезпечити пізнання ЖКГ як особливого стратегічного об'єкта керованого розвитку в масштабах регіону

З відзначених на рис. 9 сфер наукового аналізу ЖКГ особливої уваги потребує блок просторово-картографічних, комунікаційних і інформаційно-технологічних проблем, тому що певний досвід аналізу й розробок у цій сфе-

рі вже є. З іншого боку, різні наукові дисципліни дають різний ефект (і в частині зростання прибутку й у частині швидкості віддачі від витрат у часі). Досвід показав, що інформаційно-комунікаційні проекти найбільш ефективні й швидко окупаються [38].

Друга група досліджень, яким необхідно віддати пріоритет - це соціологічні, логістичні й інвестиційні. У цьому блоці - пошук резервів, зниження енергоємності й втрат, рішення питань підвищення культури споживання послуг, формування потенціалу розвитку підприємств ЖКГ.

Для міста і його населення - важливі також питання стану здоров'я населення, екологічної безпеки, попередження надзвичайних ситуацій. Ці напрямки реального поліпшення справ вже зараз не можуть залишатися осторонь від детального наукового дослідження й вживання практичних заходів. Таким чином, стає очевидним, що безсистемні локальні спроби вирішення окремих завдань при аналізі ситуації в ЖКГ і прийнятті рішень на перспективу, продуктивних результатів не принесуть.

Однак, у поточний період ми можемо дати таку оцінку впливу науки на ЖКГ. З 19 наведених на рисунку напрямків (дисциплін) наукового забезпечення ЖКГ - можуть претендувати на реальну увагу до них лише 5-6. До розряду зацікавленості й потреби можна віднести ще 5-6 дисциплін, але результати їхнього впливу практично не проявляються. Інші наукові дисципліни і їхні важелі впливу - це зона білих плям, дослідження яких не розпочаті.

У зв'язку з цим можна зробити висновок, що готовність галузі до інноваційних трансформацій (якщо судити по фактору вивчення наукою об'єкта ЖКГ) вкрай низька. Це, зокрема, і підтверджується практикою реформ і програм реформування.

Якщо до «змістовної» неясності самої проблеми розвитку ЖКГ додати фінансову незабезпеченість підприємств цієї галузі й соціально-політичну нестабільність у країні й регіонах, то інших аргументів для пояснення реальної неблагополучної ситуації в ЖКГ не буде потрібно, й шукати немає необхідності. Зміна ж реальної нездорової ситуації у бік оздоровлення лежить коріннями не стільки в державній політиці, скільки в ресурсах на регіональному рівні, в активності самих господарських об'єктів, у діях місцевої влади й громадськості.

Реальні надії на прогресивний розвиток ЖКГ все-таки є, і вони, скоріше за все, лежать не в площині «припливу фінансових коштів, тобто інвестицій», а в деякому феномені, що автор визначає як «нове економічне мислення», викликане життям і підтримане системою нових знань. Воля, мислення, новий підхід, уміння освоїти стратегічний менеджмент – це є ті опорні крапки, на яких, на нашу думку, повинен бути побудований процес розвитку ЖКГ.

Керівники всіх рангів і рівнів, інтелігенція й робітники, а головне суспільство (населення - споживачі) уже і на свідомому й на емоційному рівні формують своє нове відношення до води, газу, житла, доріг і т. н., тобто - до себе, до своїх життєвих умов, до постачальників послуг. Процес трансфор-

мації свідомості й переоцінки цінностей, що почався, ще може бути зовні непомітним, але він є, він реальний, він спроможний взяти участь у запуску інноваційної хвилі в ЖКГ. І його вплив потенційно може перевищити чинність грошових інвестицій. Завдання міста й системи ЖКГ - підтримувати й розвивати цей процес нового економічного мислення, використовуючи науку як інструмент пізнання й переведення підприємств всієї системи послуг ЖКГ на новий організаційно-економічний рівень.

### **Інноваційний потенціал на принципах методології мережевої побудови ЖКГ**

Життєстійкість й розвиток міст в XXI сторіччі визначається рядом факторів, у т.ч. здатністю міст виробляти і споживати інновації. Зміни в економіці й соціумі стають все більш стрімкими, і ефективно функціонують у нових умовах лише ті, хто передбачає, а не пристосовується до них. Для цього місту потрібна критична маса творчих ідей у всіх сферах діяльності - у житлово-комунальному господарстві, муніципальному управлінні, бізнесі, науці, освіті. Креативним місто робить творче міське співтовариство, що складається в умовах специфічного інноваційного середовища.

На сьогоднішній день житлово-комунальне господарство залишається однією із самих слабких ланок в економіці України й однією з основних площадок міського простору, де зосереджена соціальна напруга. Головна причина полягає в тім, що галузь безнадійно відстала в реновації й впровадженні ринкових відносин. У ній дотепер переважають державні й комунальні підприємства, які з одного боку - монополізували надання послуг, а з іншого боку - втратили звичну й раніше державну фінансову підтримку.

Тому інновації варто розглядати як актуальний ресурс розвитку міст. І це не випадково, адже найбагатший людський потенціал наших міст, на щастя, не втрачений і є, напевно, найсильнішою конкурентною перевагою посткомуністичних країн. Але цей творчий потенціал поки слабо конвертується в інновації [39].

Звичайно вважається, що цьому заважає нестача фінансування [6,42,43]. Однак, на наш погляд, більш глибокі причини кореняться в нерозвиненості ринкових механізмів, неадекватній державній політиці, відсутності стимулів у самих підприємств. Основними складовими інноваційного процесу і його метою, відповідно до законодавства України [40] є підвищення рівня конкурентоспроможності продукції й послуг, комерційна доцільність, економічність, принципова новизна. Наукові дослідження підтверджують, що одним з етапів вирішення поставленого завдання є визначення потенціалу комунальних підприємств. Як відомо, поняття «потенціал» містить у собі джерела, можливості, кошти, запаси, які можуть бути використані фізичними і юридичними особами, у тому числі підприємствами, організаціями, адміністративно-територіальними утвореннями, державою для рішення завдань, досягнення цілей у певній області [44].

Стосовно діяльності житлово-комунального підприємства, правомірно говорити про наявність загального або сукупного потенціалу і його складо-



вих, а саме: науково-технічного; виробничо-технологічного; фінансово-економічного; кадрового; інноваційного потенціалу.

Ці складові сукупного потенціалу органічно взаємозалежні між собою. Тому його ефективна реалізація залежить як від стану кожної з його частин, так і від форм і методів їхньої взаємодії між собою. Саме рівень збалансованості складових сукупного потенціалу є основною умовою найбільш повної його реалізації, оскільки відставання однієї з них виступає стримуючим фактором розвитку підприємства, як складної, відкритої системи [41]. У цьому зв'язку вивчення інноваційного потенціалу комунального підприємства, міста, регіону, країни в цілому представляє особливу актуальність.

Необхідно відзначити, що поняття “інноваційний потенціал” дотепер не одержало однозначного тлумачення. У ряді випадків “інноваційний потенціал” трактується як “система факторів і умов, необхідних для здійснення інноваційного процесу” [45] або як “здатність забезпечувати такий рівень відтворення своєї діяльності, що необхідний для завоювання конкурентних позицій на відкритому ринку” [46].

На нашу думку, інноваційний потенціал підприємства - це сукупність науково-технічних, технологічних, інфраструктурних, фінансових, правових, соціокультурних і інших можливостей забезпечити сприйняття й реалізацію нововведень, тобто одержання інновацій, що дають можливість утримувати конкурентні позиції в ринковому середовищі [41]. Крім того, інноваційний потенціал в системі ЖКГ є необхідним ресурсом проведення реформування й переведення об'єктів ЖКГ у режим фінансової стабільності.

Інноваційний потенціал можна представити сукупністю п'яти груп факторів.

1. Питома вага власних і придбаних науково-технічних (технологічних) розробок і винаходів у технологічному процесі. У цьому елементі враховується також можливість і здатність підприємства знайти й придбати права на використання необхідних розробок, а також визначити значимість і замовити нові науково-дослідні роботи з тематики, що цікавить.
2. Стан інфраструктурних можливостей самого підприємства, що забезпечують проходження нововведенням всіх етапів інноваційного циклу, перетворення його в нововведення або інновацію.
3. Обґрунтована аналізом система зовнішніх факторів, що впливають на сприйняття й реалізацію нововведень підприємством.
4. Рівень організованості й керованості внутрішніх факторів, що відображають взаємодію інноваційного потенціалу з іншими частинами сукупного потенціалу підприємства й здійснення, що впливають на успішність інноваційного циклу.
5. Рівень інноваційної культури, що характеризує ступінь сприйнятливості нововведень персоналом, його готовність і здатність до реалізації нововведень у вигляді інновацій.

Основне завдання дослідників - комплексно підійти до вивчення інноваційного потенціалу як соціально-економічного й технологічного феномена,

дати його теоретичну й емпіричну інтерпретації, визначити найважливіші показники, що характеризують потенціал. При цьому розробити надійний інструментарій, програму обробки й аналізу отриманих даних, які складуть основу для щорічного моніторингу стану й тенденцій розвитку інноваційного потенціалу комунальних підприємств. Доводиться констатувати, що досить надійну інформаційну базу для таких розрахунків необхідно підготувати окремо [44].

Така робота в Харківському регіоні тільки розпочата. Сподіваємося, що визначення показників основних складових інноваційного потенціалу, дозволить не тільки встановити рівень відповідності кожного фактору потребам інноваційного розвитку, але й запропонувати систему заходів, що забезпечує трансформацію цього фактору в необхідний стан. Спроба розглянути проблеми стану й формування саме внутрішніх факторів підприємства, що впливають на рівень інноваційного потенціалу, зовсім не означає штучне відділення від інших складових сукупного показника. Більше того, запропоновані для виміру параметри здебільшого ілюструють їх конкретний взаємозв'язок з можливостями науково-технічного, виробничо-технологічного, кадрового й фінансово-економічного потенціалів підприємства. З урахуванням певних розходжень, наявних між параметрами інноваційного потенціалу житлово-комунальних підприємств, з одного боку, і промислових - з іншого, на наш погляд, можна сформулювати дві групи завдань.

Одна пов'язана з розвитком науково-технічного, виробничо-технологічного, кадрового й фінансово-економічного потенціалів підприємства й, як слідство, створенням сприятливих умов для зміцнення й реалізації інноваційного потенціалу. При цьому розвиток сукупного потенціалу підприємства повинен йти не сам по собі, а під впливом потреб інноваційного розвитку. Наприклад, заміна виробничо-технологічного устаткування не може бути зведена лише до факту відновлення основних фондів, оскільки необхідно не просте відтворення застарілого обладнання, а використання менш енергоємних виробничих, інформаційних технологій з урахуванням органічного зв'язування з перепідготовкою персоналу.

Таким чином, розвиток науково-технічних, виробничо-технологічних, кадрових і фінансово-економічних факторів, що детермінують інноваційний потенціал, повинен здійснюватися в рамках інноваційної парадигми, заснованої на вивченні реальних процесів. Використання цієї парадигми припускає інноваційний підхід, оскільки результат забезпечує комплекс конкретних, різного виду управлінських, фінансово-економічних і інших інновацій [41].

Іншу групу завдань становлять показники, повністю або переважно пов'язані з інноваційним циклом. Через низький рівень інноваційної активності в цілому, вони залишаються як би недооціненими, на тлі таких проблем як технічний стан устаткування, кваліфікація робітників або оподаткування. Однак стан інфраструктурного й кадрового компонентів інноваційного потенціалу вже зараз лежить в основі багатьох проблем реструктуризації економіки. Не можна вирішити виробничі, фінансові й інші проблеми, а потім пе-

рейти до інноваційної діяльності. Вищезгадані проблеми саме й повинні бути вирішені комплексно й на інноваційній основі.

Недооцінка інноваційного компонента є кардинальною причиною економічної стагнації й соціальної напруженості. У цьому зв'язку необхідна серйозна організаційно-методична підтримка житлово-комунальних підприємств із таких питань як захист, охорона й ефективне використання інтелектуальної власності, вивчення ринку продукції й ринку інвестицій, підвищення якості послуг, а головне - перехід підприємств ЖКГ у режим прибуткової економічної діяльності.

Інноваційний аудит. Впроваджений у науковий і практичний оборот термін аудит одержав широке розповсюдження в Україні й Росії лише в останнє десятиріччя. Зміст й основні завдання аудиту не зводяться лише до підтвердження вірогідності бухгалтерського балансу [47].

Завдання аудиту господарської діяльності складається в систематичному й всебічному аналізі економіки підприємства або певного виду його діяльності, наприклад інноваційної. Метою цього виду аудиту є оцінка ефективності відповідного напрямку роботи (або функції управління) і вироблення рекомендацій для її поліпшення. Аудит можна розглядати як комплексну функцію управління - стратегічний контроль за різними сферами підприємницької діяльності і її інфраструктурою забезпеченості. Стратегічний аудит - визначення ступеня погодженості політики зі стратегічними ресурсами, інноваційним і ринковим кліматом і позиціями підприємства.

Розкриваючи зміст аудиту в інноваційній діяльності підприємства, відзначимо справедливості судження [48], що інноваційний аудит - це одна зі складових загальної функції аудиту підприємства. Рішення по інноваціях - це стратегічні рішення. Використовуючи теоретичні положення в області управління інноваціями, ідею такого аудиту можна представити в наступному вигляді: оцінка ефективності прийнятих за контрольований період стратегічних рішень, пов'язаних з вибором і реалізацією інноваційних стратегій. Визначення цілей і стратегій інноваційного розвитку - це початок ефективної інноваційної діяльності. Аудит тут може розглядатися насамперед в оцінці вибору цілей, їхньої структуризації, побудови й розрахунку "дерева" цілей.

Дуже важливо періодично оцінювати інноваційний стан і потенціал внутрішнього й зовнішнього середовищ підприємства. При цьому необхідно виконати системний стратегічний аналіз і побудувати чіткі моделі досягнення цілей. Завдання оцінювання як виду діяльності підвищується. Відзначимо два важливих кінцевих завдання оцінювання: самі оцінки потенціалу і набуття досвіду такої роботи. Оцінювання як пізнавальний процес і як діяльність значуще саме по собі. Воно розвиває мислення, накопичує досвід і в сучасних умовах стає новою функцією регіонального управління. Оцінювання в аспекті досвіду допомагає вибору показників, дослідженню диспропорцій, точок зростання, а також визначає ті сфери й задачі, де пропонується використовувати оцінки інноваційного потенціалу [49].

Інноваційна культура в структурі інноваційного потенціалу. Невід'ємною частиною інноваційного потенціалу є інноваційна культура, тобто стан сприйнятливості нововведень особистістю, групою, суспільством у цілому, готовності й здатності до реалізації нововведень як інновацій. Якщо раніше увага переважно зверталась на професійну підготовленість персоналу в конкретних, вкрай необхідних для інноваційної діяльності, галузях знань і практики, то в структурі інноваційної культури переважає мотиваційний компонент, система ціннісних орієнтацій особистості.

Тема інноваційної культури відносно нова й вимагає ретельного аналізу структури даного поняття. По суті - це стратегічний ресурс нового століття [45] і нової економіки. На основі інноваційної культури можна реально домогтися прискорення й підвищення ефективності впровадження нових технологій і винаходів, підвищення ефективності рішень, сприяння розкриттю інтелектуального потенціалу особистості і його реалізації, оптимізації співвідношення між традиціями й новаціями, різними типами й формами культур.

Завдання наукового забезпечення інноваційної культури:

- поглиблення теоретичних знань про інноваційну культуру,
- виявлення факторів, що сприяють або гальмують розвиток;
- проведення соціологічних і соціально-психологічних досліджень різних соціальних груп;
- розробка механізму формування конструктивного відношення в суспільстві до нововведень,
- закладення основ для здорової конкуренції в різних сферах діяльності й для ділових форм партнерства.

Якщо представити інноваційну культуру як самостійну систему, що є одночасно підсистемою поняття «інноваційний потенціал», її джерелами будуть:

- Утворення й накопичення знань;
- Інноваційний аудит;
- Інноваційна ідеологія;
- Місія підприємства, як складова філософії колективу;
- Організаційно-інформаційна культура;
- Корпоративна культура й придбання досвіду рішення інноваційних проектів;
- Інноваційна мотивація.

Інноваційна ідеологія. Інноваційна ідеологія підприємства являє собою механізм реалізації управлінського й організаційного процесів у їхній єдності, дозволяє сформулювати концепцію інноваційного розвитку й дати загальне бачення для співробітників. Компонентами інноваційної ідеології виступають мета, «правила гри», принципи, методи й прогностичні орієнтири.

Ціль впливу інноваційної ідеології універсальна для всіх організацій і складається у формуванні у співробітників уявлень про інноваційний розвиток, стійких типів сприйняття, поведінки й ціннісних орієнтацій. Але ці типи відрізняються в залежності від специфіки підприємств.

Загальні функції надають інноваційній ідеології універсальний характер.

Охарактеризуємо наступні загальні функції:

- цілеспрямована - постановка загальної мети, що визначає головний напрямок інноваційного розвитку;
- мобілізаційна - корпоративно-кластерне об'єднання членів колективу й стимулювання їх до тих або інших дій на засадах спільності мети;
- аксіологічна - формулювання й поширення в організації цінностей, що мають характер соціальних норм;
- прогностична - вироблення прогнозу у формі ідеалу, що позначає не те, що буде, а що повинне бути;
- нормативна - постулювання на підприємстві норм поведінки, сприйняття, мислення, відносин і т.п.;
- самоідентифікуюча - формування умов для усвідомлення кожним свого місця й ролі в організації, а також відмінностей від інших людей і структур.

До локальних функцій впливу інноваційної ідеології відносять: опис і моделювання, пояснення, переконання, навчання, компенсацію, спонукання й інформування. Вони являють собою свого роду засоби для реалізації загальних функцій ідеологічного впливу.

Принципи впливу інноваційної ідеології, як технологічного інструменту, носять універсальний характер, оскільки описують загальні норми й правила. Головні з них: системність; безперервність; відповідність масштабу й інтенсивності впливу; погодженість з іншими організаційними й управлінськими процесами в компанії.

У ЖКГ інноваційний напрямок розвитку в рівних частках повинен включати три групи елементів:

- технологічні інновації;
- організаційно-економічні;
- управлінські й кадрові.

У цілому, при оцінюванні інноваційного потенціалу підприємств ЖКГ, має бути виконано не тільки системний аудит і орієнтування колективу на інноваційний шлях розвитку, а розгалужена методологічна схема дій, як запропоновано за результатами дослідження. Методологічна специфіка управління розвитком ЖКГ, виходячи зі стартових позицій їх інноваційного потенціалу, має ще один аспект – мережевий характер побудови об'єктів просторової системи ЖКГ.

Відмінною рисою організації систем ЖКГ є їхня просторово-мережна взаємозалежність. У термінах розглянутих у теорії управління формальних моделей у просторовому середовищі, той самий суб'єкт, що приймає рішення (агент), залежно від набору розв'язаних системою завдань може виступати як у ролі виконавця - активного елемента, так і в ролі центра або метacentра [50]. Доцільність того або іншого розподілу ролей залежить від критерію ефективності, відповідно до якого оцінюється ефективність управління і станів керованої системи в рамках заданих інституціональних обмежень [51].

Інституційний порядок для систем ЖКГ є досить актуальною проблемою на даний час, якій сучасна наука віддає перевагу перед іншими факторами.

Наприклад, Решетило В.П. вважає, що “найважливішою умовою трансформаційних змін є дотримання інституціональних вимог у їхньому здійсненні, що тільки створення й розвиток відповідної інституціональної бази означає дійсне руйнування командної й формування ринкової економіки”[54]. У науковому плані мережево-інституційного аналізу, особливо орієнтуючись на об'єкти системи ЖКГ, виникають недостатньо вивчені проблеми, такі як класифікація мереж, управління в мережах, аналіз утворення синергетичного ефекту в мережах, кластерні й міжфірмові взаємодії. Особливий інтерес для регіональних об'єктів представляє мережа як інститут, що визначає правила й умови взаємодії економічних суб'єктів. Наприклад, у ЖКГ ще не розглядалася тарифна політика в регіоні як мережна модель економічних параметрів, витрат і платоспроможності всіх підгалузей.

Якщо типові структури відображають статичні характеристики організації систем, то для опису їхніх змін у часі доцільне застосування поняття мережної структури, у якій потенційно існують зв'язки між всіма учасниками, тобто, мережні структури - це такі структури організації систем, у яких можуть виникати й подвійне підпорядкування, і міжрівнева взаємодія, причому ті самі суб'єкти можуть виступати як у ролі керуючих органів, так і в ролі керованих агентів, тобто вступати в мережну взаємодію. Образно кажучи, мережна структура - набір апріорі рівноправних агентів, у якому можуть виникати тимчасові ієрархічні й інші структури, обумовлені завданнями, що необхідно розв'язати.

Останнім часом все більше поширення здобуває інтерпретація мережної структури як набору агентів, між якими не існує постійних зв'язків, а зв'язки утворюються між ними (наприклад, у вигляді лінійної або матричної структури) на час вирішення системного завдання; потім зв'язки зникають до моменту виникнення нового завдання й т.ін. [52,53].

Упорядкованість взаємодії й механізм управління (ієрархія) виникає в мережній структурі в результаті необхідності спеціалізації, що дозволяє ефективно вирішувати оперативні завдання. Наприклад, у процесі багаторазового вирішення схожих завдань лінійного зв'язку, виникає мережна структура як механізм зниження трансакційних витрат.

У мережній ідеології організаційних відносин відзначають: місію мережі, завдання мережі, інструменти мережної взаємодії, управління мережею, членство в мережі й інші характеристики. Роль мереж в економічному просторі господарюючих суб'єктів все більше посилюється. Вони забезпечують інтеграційні процеси, механізми узгодження, інституційний порядок і багато іншого.

Для ЖКГ важливий і інший аспект теорії мереж, а саме еволюційний процес. Еволюційна теорія пояснює поведінку мереж, підкреслює, що підприємства в інтеграційних схемах переймають досвід і навички своїх партнерів, нерідко ігноруючи їх прагнення до максимальної вигоди. У мережах, що вже доведено, підсилюється здатність навчатися й вирішувати завдання розвитку на базі інноваційних знань. Постійно зростаюча кількість мереж сама

по собі представляє предмет дослідження й аналізу, особливо акцентує увагу на наявності різних видів зв'язків, серед яких неформальні усе більше зміцнюють свої позиції.

Таким чином, наука все більше схильна переорієнтуватися від теорії фірм до «загальної теорії мережних економічних структур», знаходячи в цьому об'єкті більш ефективні форми економічної діяльності. Для ЖКГ орієнтація на «ефект» саморозвитку в цей момент досить актуальна, а мережна основа цієї галузі вже історично склалася: важливо тільки застосувати тут наявні сучасні знання.

### Проблеми й завдання реформування галузі

Характеристика сучасного стану житлово-комунального комплексу України не може бути однозначною. З одного боку, в даній сфері за даними 2008 року працювало близько одного відсотка населення, майже 2% від загальної кількості працюючих, що відповідає рівню розвинених країн. Питома вага внеску житлово-комунального господарства у ВВП складає 5-7%. У галузі є і науковий потенціал: дослідження щодо застосування ресурсозберігаючих технологій виконуються по широкому спектру напрямків, і деякі з них мають світове визнання, вища школа також досить професійно готує наукові кадри згідно повного спектру потреб і усіх ступенів кваліфікації.

З іншого боку – ефективність практичної реалізації значних обсягів накопичених знань знаходиться на неприпустимо низькому рівні, слабкі і невідразні синергічні основи розвитку галузі, оскільки підприємства не мають дієвих важелів щодо застосування наукових досягнень саме у практичній сфері.

Скрутне фінансове становище житлово-комунальної галузі безпосередньо пов'язане з нерозвиненістю ринкової інфраструктури. За підсумками I півріччя 2009 року фінансово-економічний стан підприємств житлово-комунального господарства залишається нестабільним.

Так, протягом січня-травня підприємства галузі отримали збитки у сумі 1309,9 млн. грн., що на 53,7% більше порівняно з відповідним періодом 2008 року. Як видно з даних рис. 10, найбільші збитки отримали підприємства комунальної теплоенергетики (789,9 млн. грн.). Обсяги збитків за звітний період у підгалузі водопровідно-каналізаційного господарства становили 204,0 млн. грн., житлового господарства – 105,3 млн. гривень [37].



Рис. 10 - Структура збитків підприємств ЖКГ у розрізі галузей за січень-травень 2009 р., млн.грн.

Сучасна жорстка конкуренція спонукає до необхідності розробки та впровадження інновацій, а з цих позицій необхідно констатувати, що процеси роздержавлення житлово-комунальних організацій, які не були підкріплені адекватними механізмами їх подальшого функціонування, а також ціла низка інших макроекономічних прорахунків, стали справжніми причинами майже кризового становища. Спроби останніх років здійснити комунальну реформу сьогодні виявилися марними, оскільки висока собівартість продукції і послуг комунальних підприємств, з якою за радянських часів майже не рахувались, а також високий рівень зносу основних засобів галузі (на межі 70%), зробили їх нерентабельними та неконкурентоспроможними [55].

З зазначених вище макроекономічних прорахунків слід підкреслити недосконалість законодавства, яке об'єктивно не дає чіткого розмежування повноважень щодо управління комунальною власністю, юридично не визначена роль так званих “виконавців послуг”, згідно Закону України “Про житлово-комунальні послуги” [56]. Невизначеність джерел фінансування галузі та наявність природних монополістів призводить не тільки до низької надійності їх роботи, а й повністю позбавляє підприємства стимулів щодо зниження собівартості та підвищення якості послуг. До негативних елементів впливу на діяльність підприємств ЖКГ слід також віднести фактор ресурсно-сировинної домінанти в собівартості, коли масштаби зростання цін на енергоносії істотно перевищили складову вартості живої праці, що створює нові проблеми на шляху до впровадження інноваційних ресурсозберігаючих технологій та гальмує процес підвищення енергоекономічності виробництва.

Підкреслимо, що ефективна державна соціально-економічна політика вимагає розробки ефективного організаційного механізму життєдіяльності специфічної житлово-комунальної галузі. Однією з найбільш вагомих методологічних проблем при побудові такого механізму є проблема об'єктивної оцінки досягнутого рівня розвитку загальноекономічного та інноваційного потенціалу комунальних підприємств.

Показники стану та особливості діяльності лежать в основі загальної оцінки інноваційного потенціалу як підприємств так і галузі в цілому. З позицій оцінки потенціалу також визначаються напрямки його використання при реалізації стратегії інноваційного розвитку України.

Плануючи та здійснюючи реформи в сфері ЖКГ необхідно також враховувати рівень розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів. Від розвитку інфраструктури міст значною мірою залежить рівень обслуговування населення, оптимальне вирішення забудови промислових зон, інженерного устаткування, транспорту, а також підвищення ефективності використання ресурсів, що є в наявності у міському господарстві і будівництві.

Відомо, що соціально-економічні орієнтири в регіоналістиці, в розумінні наукового значення, перш за все розглядаються в просторовому аспекті, що включає питання раціонального розміщення як соціальної сфери в цілому, так і такого її сегменту, як житлово-комунальне господарство. Таким чином формується потреба наукового обґрунтування та втілення в практику



господарювання конкретних рішень щодо просторової (територіальної) організації ЖКГ. Формування житлово-комунального господарства з точки зору раціональної територіальної організації його об'єктів передбачає врахування відповідності розміщення об'єктів житлово-комунального господарства потребам населення; економію затрат праці та подолання просторового розриву між елементами виробництва житлово-комунальних послуг; забезпеченість планомірності, керованості процесів розміщення об'єктів та їх орієнтацію на досягнення високої економічної ефективності господарської діяльності [57,58].

Науково обґрунтованим розміщення об'єктів у сфері житлово-комунального господарства може бути при дотриманні ряду принципів, а саме:

- раціонального розміщення об'єктів даного сегменту соціальної сфери, тобто такого, що передбачає врахування насамперед демографічних, соціальних та економічних особливостей розвитку території ;

- збалансованості й пропорційності, а саме: структура житлово-комунального комплексу має забезпечувати належний рівень якості життя населення відповідної території (або споживчі потреби населення у відповідних послугах);

- екологічної рівноваги, тобто формування екологобезпечного типу господарювання, недопущення екологічної напруженості на території, адже діяльність житлово-комунального господарства пов'язана із функціонуванням таких галузей як водопостачання, водовідведення, зелене господарство, сміттєзбирання та переробка, які безпосередньо впливають на рівень забруднення оточуючого середовища;

- вирівнювання рівнів житлово-комунального обслуговування населення, що означає зближення регіонів, окремих територій як за інтегральними показниками житлово-комунального обслуговування населення, так і за окремими його елементами. Оптимальний розвиток та раціональне розміщення всіх ланок житлово-комунального господарства забезпечують матеріальні умови життя населення, сприяють збільшенню вільного часу населення та його раціональному використанню, підвищенню культури побуту, зменшенню масштабів і трудомісткості домашнього господарства [60].

Покращення рівня житлово-комунального обслуговування населення забезпечує необхідну передумову відтворювального процесу, позитивно впливає на демографічну ситуацію та здоров'я населення. Аналіз сучасного стану розвитку житлово-комунального господарства свідчить, що існує суттєва відмінність у розвитку об'єктів житлово-комунального господарства як у розрізі міста і села, так і в регіональному аспекті, а також у рівні забезпечення населення відповідними послугами.

На цей час у своїй більшості підприємства галузі працюють фактично за рахунок тих ресурсних можливостей, які були накопичені в часи перебування в загальнодержавній власності, а отже в значній мірі фінансувалися з бюджету. Не можна стверджувати, що така політика однозначно позитивна.

Хоча б тому, що галузь розвивалася екстенсивним шляхом.

Під час переходу держави до ринкової системи функціонування економіки бюджетне фінансування практично припинилося. Саме тоді були проголошені основні принципи реформи галузі: демонополізація, роздержавлення, енергозбереження, зважена тарифна політика та нові форми управління. Проте реформа практично не відбулась і стратегічні плани залишились на папері.

Відсутність комплексного підходу до запровадження ринкових відносин, недосконалість нормативно-правової бази та непослідовність у прийнятті рішень, неналежна увага керівників міст і областей до цієї справи, а головне — відсутність інституційних перетворень призвели до нинішнього кризового стану галузі.

Починаючи з 1994 р., вартість житлово-комунальних послуг для населення України неспинно зростає. Якщо раніше середньостатистична українська сім'я витратила на оплату таких послуг близько 4% свого доходу, то сьогодні вона має витратити на це приблизно п'яту його частину, а для верств населення з низьким доходом – витрати на послуги ЖКГ сягають 50 і більше відсотків.

Підвищення вартості послуг спричинено об'єктивними обставинами. Сьогодні Україна змушена платити за газ і нафту набагато більше, ніж раніше. Якщо 7 років тому тарифи на енергоносії становили 5-10% від світових цін, то тепер сягають майже 100%. Житлово-комунальні підприємства споживають чимало енергетичних ресурсів, тому підвищення цін на енергоносії неминуче призводить до випереджувального, порівняно з іншими товарами, зростання вартості житлово-комунальних послуг.

Як відомо, країни колишнього СНГ споживають енергоресурси вкрай неефективно. Ця проблема дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР, де енергоносії були неймовірно дешевими. Інші індустріальні країни швидко пристосовувалися до зростання цін на паливо, встановлювали лічильники електроенергії, газу та води, пристрої для регулювання подачі тепла, впроваджували нові будівельні та теплоізоляційні матеріали, шукали нові ефективні способи виробництва тепла та електроенергії.

Натомість у СРСР таке питання навіть не поставало, бо, здавалось, ціни на енергоносії мали бути низькими довічно. Беззаперечним є і той факт, що сьогодні, незважаючи на суттєве зростання тарифів, якість житлово-комунальних послуг аж ніяк не покращилася: водопостачання нерегулярне, опалення ненадійне, дахи протікають, частота і напруга в електричній мережі нестабільні, очисні споруди не можуть впоратися з надто великим обсягом побутових стоків.

Здебільшого все це є наслідком загального погіршення стану житлово-комунальних підприємств, обладнання яких протягом тривалого часу експлуатують без належного догляду і ремонту. Гострий дефіцит фінансових ресурсів не дає підприємствам змоги вчасно і повністю відшкодувати експлуатаційні витрати, реконструювати і вдосконалювати системи, переважна час-

тина яких перебуває в аварійному стані. Через незадовільний технічний стан мереж і застарілі технології майже половину енергетичних та матеріальних ресурсів доводиться витрачати "на вітер", а значну їх долю просто втрачати, тим більш що реальних стимулів до ощадливого господарювання поки що немає.

Наприклад, згідно з даними Звіту Міністерства ЖКГ, рівень втрат та необлікованих витрат води в середньому по Україні складає 38,5%. Критичного рівня досягли ці показники у м. Севастополі - 69% у 2009 р. [37]

Якість послуг не покращується ще й тому, що комунальні підприємства є монополістами, і споживачі, не маючи вибору, змушені користуватися їхніми послугами. Монополісти не завдають собі зайвих клопотів, щоб застосувати ефективні методи виробництва і вдосконалювати свою роботу.

Болючою проблемою для організацій, що надають житлово-комунальні послуги, є борги населення, сума яких на початок 2009 року згідно даних Міністерства з питань ЖКГ тільки по Харківській області перевищує 800 млн. грн.

Специфікою діяльності підприємств, які надають житлові та комунальні послуги, є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів за них окремими споживачами. У зв'язку з цим підприємства галузі, в свою чергу, не мають змоги своєчасно розраховуватися за спожиті матеріальні ресурси і, як наслідок, виникає значна дебіторська та кредиторська заборгованість.

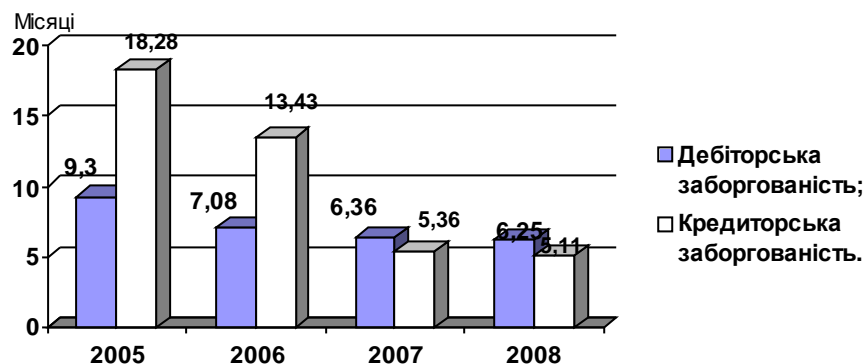


Рис.11 - Динаміка погашення дебіторської і кредиторської заборгованостей підприємств ЖКГ

Аналіз динаміки погашення кредиторської та дебіторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства свідчить про те, що вона має стійку тенденцію до зниження, з 2005 р. до 2007 р. рівень кредиторської заборгованості знизився майже у 2 рази. Порівнюючи з періодом початку реформ – з 1996 по 2000 рр., коли рівень кредиторської заборгованості неухильно зростав, поки в 2001 р. не стабілізувався. Необхідно відзначити, що тенденцію зростання кредиторської заборгованості вдалося змінити на протилежну.

Із загальної суми кредиторської заборгованості найбільшу питому вагу

займає заборгованість за енергоносії, вона становить більше 40%.

На протязі 2007р. змінилось співвідношення між дебіторською та кредиторською заборгованістю.

Найбільшим боржником (але й найбільшим споживачем) за спожиті житлово-комунальні послуги було й залишається населення. В умовах неврегульованості питання щодо санкцій за несплату отриманих житлово-комунальних послуг (на заборгованість населення не нараховується пеня за несвоєчасну оплату спожитих послуг) з 1997 року заборгованість зросла на 4874, 4 млн. грн. і на 1 січня 2002 року досягла 7,1 млрд. грн.

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств галузі за 2007 р. складає 8,2 млрд. грн.(на 1,7% більше ніж у 2006р.)

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств галузі у 2008 р. складає 9, 335 млрд. грн.

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств галузі за 5 місяців 2009 року збільшилась на 346,9 млн. грн. (або на 3,4%) і станом на 01.06.09 складала 10,4 млрд. гривень. У відповідному періоді минулого року спостерігалось збільшення заборгованості на 720,2 млн. грн. (або на 8,2%).

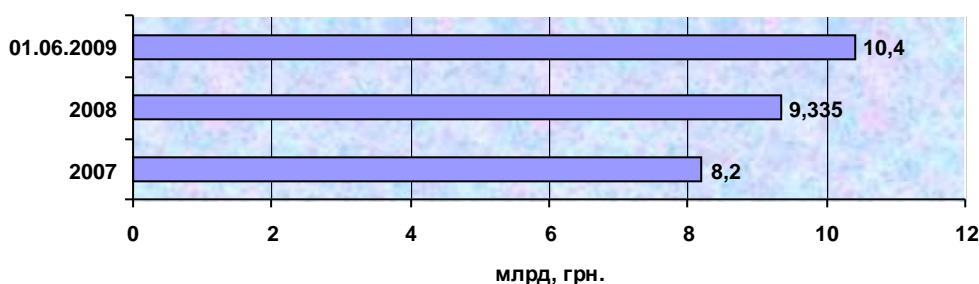


Рис.12 - Динаміка дебіторської заборгованості підприємств галузі, млрд.грн.

Однак, ця тенденція притаманна не для усіх регіонів, у Донецькій, Одеській областях та м. Києві відбулось зниження заборгованості від 13 до 6 відсотків, що свідчить про територіальні особливості і великий рівень кореляції між політикою органів місцевого самоврядування і рівнем погашення заборгованості споживачами.

За видами споживачів дебіторська заборгованість розподіляється наступним чином:

*Заборгованість бюджетних установ та організацій* за спожиті комунальні послуги з початку поточного року збільшилась на 128,6 млн. грн. (або на 67%) та станом на 01.06.09 становила 389,2 млн. грн., у тому числі:

– заборгованість бюджетних установ, що фінансуються з державного бюджету – 182,0 млн. гривень.

– заборгованість бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів – 207,2 млн. гривень.

Порівняно з початком року *заборгованість комерційних споживачів* зменшилась на 246,3 млн. грн. та станом на 01.06.09 становила 2,3 млрд. грн.

Заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг по підприємствах комунальної форми власності з початку року збільшилась на 5,9% та складала на 01.06.09 р. - 7,3 млрд. гривень.

За даними Держкомстату України, заборгованість населення по підприємствах усіх форм власності станом на 01.06.09 становила 9,2 млрд. гривень. З початку року нараховано до сплати за спожиті житлово-комунальні послуги 13,4 млрд. грн., сплачено населенням, включаючи погашення боргів попередніх періодів, 12,7 млрд. грн., що становить 94,8% нарахованої суми. У розрізі регіонів найвищий рівень оплати населенням за спожиті житлово-комунальні послуги спостерігався у Закарпатській (108,1%), Львівській (105,9%), Тернопільській (105,2%) областях, найнижчий – в АР Крим (88,6%) та Волинській (91,1%) області.

Розглянемо структуру заборгованості за видами споживачів у 2009 р.

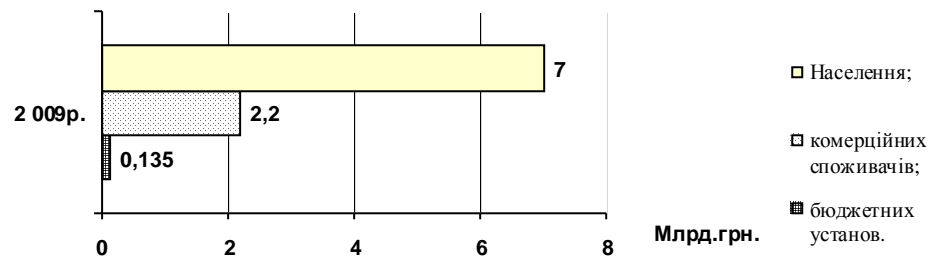


Рис.13 - Структура дебіторської заборгованості підприємств ЖКГ за видами споживачів

Станом на 01.06.09 сума кредиторської заборгованості складала 11,0 млрд. грн., що на 17,2% більше порівняно з початком року.

Заборгованість за енергоносії у загальній сумі кредиторської заборгованості складає 5,6 млрд. грн. (або 50,9%), у тому числі за газ – 3,8 млрд. грн., за електроенергію – 1,8 млрд. гривень.

Найбільший обсяг кредиторської заборгованості у Дніпропетровській (2,5 млрд. грн.), Луганській (1,9 млрд. грн.), Харківській (1,4 млрд. грн.) областях та м. Києві (1,2 млрд. грн.) [4,37].

**Протягом січня-серпня 2009р.** населенням Харківської області сплачено за житлово-комунальні послуги 1526,2 млн.грн., або 97,4% нарахованих за цей період сум.

Середні нарахування за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку у серпні 2009р. порівняно з відповідним періодом 2008р. збільшились на 24,7% і з урахуванням електроенергії становили 184,7 грн.

Заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг зменшилась у серпні 2009р. порівняно з липнем на 0,8% і на початок вересня становила 1026,1 млн.грн., середній термін заборгованості населення за всі послуги склав 5,2 місяця. Динаміку боргів населення на 1.08. 2009р. за 3 місяці і більше серед власників особових рахунків надано на рис. 14.

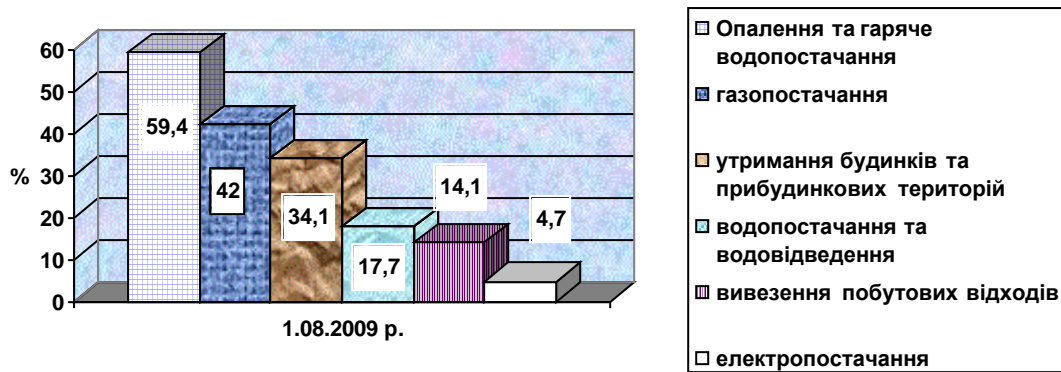


Рис.14 - Питома вага боргів населення в загальній чисельності власників особових рахунків в розрізі галузей, %

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 27.06.03. №976 "Про затвердження Порядку погашення реструктуризованої заборгованості та внесення поточних платежів за житлово-комунальні послуги", в області з початку року підприємствами-надавачами послуг було укладено з населенням 5517 договорів щодо погашення реструктуризованої заборгованості на суму 8,2 млн.грн., у тому числі за серпень – 749 договорів на суму 1,1 млн.грн. У частині погашення такої заборгованості населенням з початку року сплачено 8,7 млн.грн., а протягом серпня – 0,9 млн.грн. [59]

Не менші труднощі виникають з тими особами, які користуються пільгами. Держава, на маючи змоги компенсувати суми наданих пільг, "перекладає" відповідальність за їх сплату на непільгові категорії громадян, на промисловість та бізнес, в разі чого ті змушені платити за невиправдано високими тарифами

Виходячи з проведеного аналізу, доцільно звернути увагу на деякі важливі завдання покращення справ у ЖКГ. Їх можна згрупувати в такі блоки.

- Розробити й запровадити прозору та економічно обґрунтовану систему встановлення тарифів на комунальні послуги. Обов'язковою умовою здійснення тарифної реформи мусить стати зміна тактики ціноутворення — від простого підвищення тарифів треба поступово перейти до їх диференціації з урахуванням якості послуг, стану інженерного обладнання, фактичних витрат виробників і їхніх потреб щодо фінансування капітальних проектів. Нові тарифи мають стимулювати житлово-комунальні підприємства до енергозбереження та скорочення витрат виробництва, а не до їх підвищення, як сьогодні.

- Створити умови, за яких громадяни повністю відшкодуватимуть витрати на виробництво послуг. Система фінансування галузі і тарифна політика мають забезпечити поступовий перехід на бездотаційний самоокупний принцип роботи комунальних підприємств.

- Подолати проблему заборгованості населення і бюджетів усіх рівнів перед комунальними підприємствами. Треба вдосконалити процедуру оплати

послуг, та знайти загальнодержавні заходи щодо зростання достатку громадян.

- Створити умови для технічного оновлення галузі і впровадження екологічно чистих технологій. Комунальним підприємствам треба забезпечити доступ до капіталу, який уможливив би впровадження ресурсозберігаючих технологій. У такому разі вдасться і здешевити вартість послуг, і дотримуватися вимог щодо охорони довкілля. У кожного споживача потрібно встановити пристрої для обліку використання води, тепла, газу. За таких умов люди економно використовуватимуть ці природні ресурси, а отже, сприятимуть їх збереженню.

- Створити умови для реальної участі споживачів у запровадженні нових тарифів. Залучаючи громадськість до процесу ухвалення рішень у сфері комунальних послуг, можна буде встановити чітку взаємну відповідальність сторін і вживати дієві заходи щодо збереження природних ресурсів та вчасної сплати за послуги. Процедура встановлення тарифів мусить бути відкритою. Зміну тарифів органи місцевого самоврядування мають запроваджувати за активної участі широкого загалу. Громадськість матиме доступ до точної інформації про фінансовий стан житлово-комунальних підприємств, братиме участь у процедурі становлення тарифів, а отже, добре знатиме, наскільки ефективно комунальні служби використовують сплачені кошти споживачів.

- Забезпечити адресність державної соціальної допомоги. Сьогодні в Україні вартість житлово-комунальних послуг сягнула такого рівня, коли подальше підвищення тарифів виявиться для багатьох сімей непосильним тягарем. Саме таким родинам держава має надавати допомогу за програмою житлових субсидій. Але паралельно необхідно створити надійний механізм боротьби з боржниками.

- Житлово-комунальні підприємства, що матимуть достатню кількість власних коштів для реалізації своїх проектів, зможуть залучати також різні типи інвестицій, в т.ч. венчурні. Стратегічні плани та механізми їх виконання тільки тоді принесуть користь, коли підприємства будуть зацікавлені в тому, щоб модернізувати обладнання, зменшувати вартість виробництва, вчасно надавати послуги споживачам, забезпечувати їх високу якість. А в результаті - поступово збільшуватимуться надходження від оплати послуг, скорочуватиметься кількість пільгових категорій громадян, зменшуватиметься обсяг неплатежів [60-62].

Можливо, що ці заходи приведуть до тимчасового загострення соціальних проблем, тому виникне потреба провести широку інформаційну кампанію, щоб пояснити доцільність і неминучість ринкових перетворень у сфері надання житлово-комунальних послуг.

Внаслідок цих заходів збільшиться інвестиційна привабливість житлово-комунального сектору. А ця обставина сприятиме розвитку фондового ринку України загалом. Завдяки економії енергоресурсів зменшаться витрати валюти на закупівлю цих ресурсів за кордоном, зменшиться залежність України від імпорту енергоносіїв.

Необхідно відзначити, що на даний час ще не йде мова про стандарти якості, без яких не можливо розробити системну концепцію реформування ЖКГ. Але зараз стало приходити усвідомлення об'єктивної складності і необхідної системності реформаторських зусиль, їхньої високої залежності від закономірностей і тенденцій світових процесів господарського розвитку. З іншого боку – від творчого та відповідального підходу до використання внутрішнього потенціалу.

Реалізація обраного країною стратегічного курсу розвитку та реформування ЖКГ, вимагає всебічного організаційно-структурного переустрою галузі, запровадження сучасних форм та методів управління науково-технічною та інноваційною діяльністю, визначення та відпрацювання основних засад гармонійного поєднання науково-технічної і регіональної політики.

Треба також відмітити, що сучасним вимогам ефективного ринкового управління не відповідає значна частина кадрів житлово-комунальних підприємств, а також інших підприємств і організацій, що мають забезпечити підвищення якості життя населення і економічне зростання в Україні. Тому в галузі необхідно запровадити економічну, правову, адміністративну та інформаційно-управлінську реформу.

Актуальність такої багатовекторної реформи визначається наступними обставинами:

- житлово-комунальні послуги є одним з найважливіших показників якості життя людей;
- технічний стан житлового фонду і об'єктів комунальної сфери не відповідають не тільки європейським стандартам, але й вимогам вітчизняної культури надання послуг;
- якість послуг не задовольняє споживачів, тим самим породжує конфліктні ситуації навіть при об'єктивних причинах підвищення цін на послуги (інфляція, зріст цін на енергоресурси и т.ін.);
- процес перебудови ЖКГ не приносить очікуваних результатів.

Впровадження економічної реформи в Україні потребує включення житлово-комунальних підприємств у процеси конкуренції, забезпечення рентабельності, застосування ефективних методів сучасного менеджменту і маркетингу, відповідного правового та адміністративного забезпечення. Процес реформ також залежить від наявності належної правової бази, заходів щодо стимулювання ринкових відносин на загальнодержавному й регіональному рівнях, реального захисту прав населення і житлово-комунальних підприємств. В Україні до цього часу не проведена ефективна правова й адміністративна реформа, не встановлені оптимальні розміри податків, не впроваджена муніципальна реформа в містах. І виникає риторичне питання – чи ЖКГ в змозі провести адекватні реформи раніше, ніж це буде зроблено в інших секторах державного устрою регулювання? Але і чекати змін зовні – не краща позиція. Треба діяти, враховуючи сучасний стан галузі, науково-технічні досягнення та набутий вітчизняний і світовий досвід. Тільки за умов інтеграції різноманітних систем житлово-комунального комплексу в єдиний ринковий



механізм їх функціонування і розвитку можливе одержання додаткового маржинального або синергетичного ефекту – ефекту від злагодженої взаємодії цих систем.

Одним з основних питань реалізації програми реформування ЖКГ є забезпечення на регіональному й місцевому рівні демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів житлово-комунального господарства у системі місцевого самоврядування, здійснення ефективного адміністративного та громадського контролю у сфері становлення і розвитку галузі.

Відповідно до Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства України здійснення реформ на регіональному рівні узгоджується в часі з трансформацією низової ланки системи господарських відносин.

Прорахунки в реформуванні ЖКГ, значною мірою були зумовлені саме тим, що наука, технології та інновації перебували і ще й сьогодні перебувають поза межею реальної економічної стратегії. Небажання, а часом і неспроможність подолати старі, „витратні” уявлення про роль і місце науки в реформуванні ЖКГ були причиною того, що ця сфера замість того, щоб стати потужним важелем технологічного оновлення виробництва, перебуває в депресивній зоні соціально-економічного простору країни. Але ми маємо досить реальні надії щодо змін на краще – це свій науковий потенціал, досвід реалізації проектів та підприємницька активність.

## **2.2. Трансформаційні зміни в житловому секторі**

Житловий фонд України - одна із складових національного багатства країни. Його соціальна структура, тобто співвідношення за формами власності: державний (комунальний), відомчий, приватний не є постійною. На сьогодні переважну частину (понад 3/4) становить державний житловий фонд. При цьому спостерігається тенденція зростання частки приватного житлового фонду як наслідок приватизації населенням житлового фонду місцевих Рад і відомств.

Експлуатацію житлового фонду здійснюють організації (будинкоуправління, ЖЕКи, житлові об'єднання, управління і т.п.), що підпорядковані міським Радам народних депутатів або підприємствам, організаціям та відомствам, а також приватні фірми.

Завданням житлових організацій є поліпшення експлуатації та забезпечення надійного збереження житлового фонду. Вирішення цього завдання можливе за умови реформування відносин у житловій сфері; реорганізації та роздержавлення житлово-експлуатаційних організацій; створення ринку послуг.

Будівництво нового житлового фонду, а також об'єктів культурно - побутового та комунального господарства в містах проводиться підрядним способом. Функції замовника в основному покладено на виконкоми міських

Рад, хоча в останній час такі об'єкти будуються силами й коштами організацій різних форм власності.

Для обслуговування житлових будівель та нежитлових приміщень до складу житлового господарства включено госпрозрахункові ремонтні й будівельні організації, транспортні й постачальницькі контори, промислові підприємства. Управління житловим фондом ведеться на засадах господарського розрахунку, який має особливості, зумовлені характером діяльності, рівнем доходної бази житлового господарства.

Специфіка діяльності житлового господарства виявляється в характері експлуатації будинків, в орендних відносинах зі споживачами його послуг. В умовах товарно-грошових відносин надання працюючим в користування державного житлового фонду опосередковується квартирною платою, а здача нежитлових приміщень організаціям та установам - орендною платою. Ці платежі головним чином і визначають доходну базу житлового господарства.

Переважну більшість основних фондів житлових організацій являють собою не засоби виробництва, а об'єкти споживання, що поряд з відсутністю готової продукції обумовлює специфіку їх амортизації та відтворення. Норми амортизаційних відрахувань на відтворення призначені тільки для виявлення зносу житлових будівель.

У складі оборотних коштів значне місце посідають розрахункові статті, що обумовлено характером відносин житлових організацій з квартиронаймачами. Житлово-експлуатаційні організації здійснюють свою діяльність згідно з господарсько-фінансовим планом, головним розділом якого є кошторис доходів та видатків на експлуатацію житлового фонду.

З метою демонополізації у сфері обслуговування житлового фонду в регіонах проводяться конкурсні відбори обслуговуючих підприємств, проте у переважній більшості населених пунктів до теперішнього часу зберігається монополія комунальних ЖЕКів, які виступають одночасно у ролі замовника та надавача послуг, тобто являючись виконавцем послуг, вони самостійно контролюють і їх виконання. Внаслідок цього в Україні склався дуже звужений ринок надавачів житлово-комунальних послуг. Такий ринок є недосконалим та не забезпечує надання якісних та доступних послуг.

Житловий фонд України складає 10,1 млн. будинків загальною площею 1039,7 млн. кв. м, в тому числі житловий фонд комунальної власності – 9,9% загального житлового фонду. Переважна частина житла (70%) збудована до сімдесятих років минулого століття, близько 3,9% багатоквартирних будинків комунальної власності є ветхими та аварійними. За експертними оцінками на капітальний ремонт житла потрібно щорічно направляти понад 2 млрд. гривень. Фактичні ж асигнування з місцевих бюджетів на їх капітальний ремонт не перевищують 16-20% від потреби (див.рис.15) Через відсутність бюджетних коштів капітальний ремонт житла в порівнянні з 1991 роком значно скоротився, а в ряді областей він практично повністю припинений.

Динаміка свідчить, що відсоток фінансування за аналізуемий період невинно зростає, але максимальна питома вага фінансування від потреби

залишається на рівні 20%, що не дозволяє вирішувати навіть поточні проблеми ЖКГ, не кажучи вже про стратегічні завдання.[8]

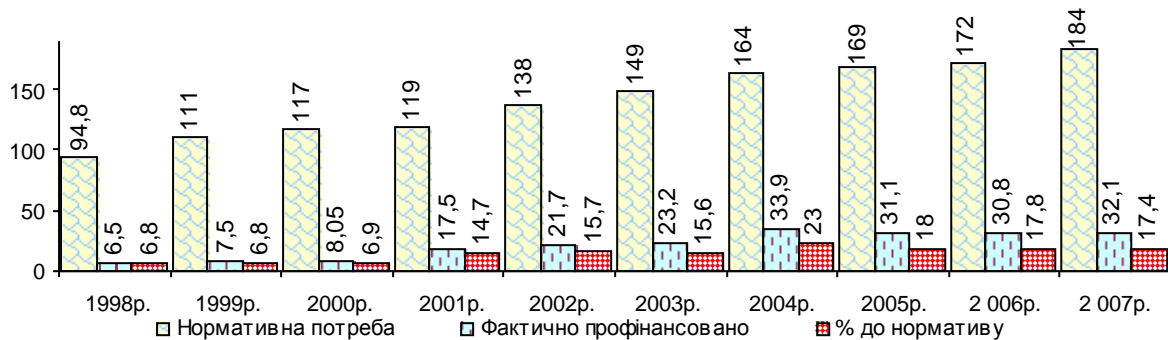


Рис.15 - Динаміка бюджетного фінансування капітального ремонту житлового фонду (млн. грн.)

Але в цьому секторі ситуація поступово змінюється на краще. Так, станом на 01.07.09 р. до утримання житлового фонду в Україні залучено 432 приватних підприємств, з них найбільше у Донецькій (97), Сумській (36), Житомирській (24) та Київській (24) областях. Водночас у Черкаській, Львівській, Волинській, Хмельницькій, Чернівецькій, Запорізькій, Закарпатській областях та м. Севастополь цьому питанню не приділяється належної уваги. Протягом I півріччя 2009 року загальна по Україні кількість таких підприємств збільшилась на 15 одиниць. Стримуючим фактором у розвитку ринкових відносин є слабка підтримка з боку органів місцевого самоврядування та недосконалість існуючої законодавчої бази. Але в цьому напрямку (законодавчої бази) є певні результати.

У розділі 11 «Управління житловим фондом» проекту Житлового кодексу України [64], зокрема, наведено визначення, що таке управління багатоквартирним будинком; перелік суб'єктів, які можуть здійснювати управління; право органу місцевого самоврядування призначати управителя в тому разі, якщо власник його не обрав сам; способи та порядок управління; порядок укладення та істотні умови договору про надання послуг з управління; повноваження управителя щодо забезпечення споживачів комунальними послугами; умови страхування житлового будинку.

З метою формування належного нормативно-правового підґрунтя для удосконалення управління у сфері природних монополій шляхом створення регіональних компаній, запровадження делегованих форм управління (оренда, концесія) Міністерством розроблено, схвалено Кабінетом Міністрів України та подано до профільного комітету Верховної Ради України на опрацювання проект Закону України «Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [65].

Внесено зміни до Типового концесійного договору (від 11.03.09 № 418) [66] та схвалено Концепцію розвитку системи державного регулювання дія-

льності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг (від 09.07.08 р. № 932-р) [67].

Окрім законодавчої складової, що впливає на ситуацію з ЖКГ, є і суто економічні проблеми регулювання, в т.ч. в сфері тарифної політики. Наведемо приклад м. Києва. Технічні параметри будинків і їхнє місцезнаходження у певній зоні Києва впливають на розмір питомої ваги таких статей витрат у їх загальному обсязі, як технічне обслуговування ліфтового господарства, вивезення сміття, поточний ремонт житлового фонду й силова електроенергія для роботи ліфтів.

Так, у Старокиївському, Печерському й Радянському районах міста частка витрат на силову електроенергію для роботи ліфтів і технічне обслуговування ліфтового господарства становила відповідно 14, 28 і 28%. Це пояснюється тим, що вони забудовані в основному малоповерхівками, не обладнаними ліфтами. Водночас у нових районах — Харківському і Ватутінському — з переважно багатоповерховими будинками, оснащеними ліфтами, питома вага цих витрат у загальній сумі становила від 31 до 42%. Але при цьому в розрахунку на 1 кв. м загальної площі питома вага витрат на технічне обслуговування ліфтового господарства у таких районах, як Печерський і Старокиївський, становила 13 коп. при середніх по місту 8,6 коп., що пояснюється складністю обслуговування цього обладнання, тому що воно не типове для житлових будинків і має високий ступінь зношення. Остання з причин вплинула на те, що питома вага витрат на поточний ремонт житлового фонду в цих двох районах найбільша і становила відповідно 14,1 і 13,2%, а в таких районах, як Ватутінський і Харківський, витрати становили лише 2,6 і 5,6%. Частка витрат на вивезення сміття у всіх вищезгаданих районах коливалася у межах 11— 14% і тільки у Радянському і Ватутінському районах вона становила відповідно 19 і 15,4% [68].

Отже, можна зробити висновок, що витрати житлово-експлуатаційних організацій на утримання і ремонт житлового фонду залежать від місцезнаходження будівлі, технічних параметрів житлового фонду, терміну експлуатації та якості обслуговування будинків. Ось чому, на нашу думку, в умовах розвитку ринкових умов господарювання необхідно якнайшвидше відійти від установлення для всіх районів міста єдиного тарифу оплати за користування житловою площею незалежно від якості житла, обсягу наданих житлово-комунальних послуг і наявного інженерного обладнання. Надалі ці тарифи мають розраховуватися і встановлюватися диференційовано не тільки за районами міста, а й з урахуванням місцезнаходження будинку, його технічних параметрів, утримання будівлі у належному стані. Такий підхід до встановлення тарифів оплати за користування житлом дасть змогу не лише відмовитися від виділення бюджетних асигнувань, а й сприятиме прибутковості цієї галузі й створенню ринку житла.

На сьогоднішній день визначено, що перший капремонт зобов'язані зробити місцеві ради, однак ніхто не відповів на головне запитання - хто буде робити другий капремонт? Для кооперативного житла й знову створених

ОСББ також актуальною залишається проблема капремонту.

Друге питання - де місцеві ради візьмуть кошти на проведення ремонтів? Наприклад, щоб зробити капремонт міського житлофонду хоча б у доступні для огляду 20 років, потрібно мати два бюджети - один для комунальної сфери, а другий, такий же, потрібно вкладати в житло. Ціна питання - не менш двохсот мільйонів гривень [69].

Наведені приклади ще раз підкреслюють, що метою реформування житлового законодавства повинно стати створення ринкових механізмів та інфраструктури ринку житла, які забезпечать громадянам відповідно до їх платоспроможності, доступність придбання у власність чи користування житлом, управління житлом, отримання житлово-комунальних послуг та проведення ремонту житла.

Отже згрупуємо умови та заходи щодо реформування житлового законодавства :

- диференційований підхід до визначення системи житлових прав громадян-власників чи користувачів житла, яке знаходиться у різних житлових фондах;

- встановлення системи обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов;

- визначення видів договірних відносин на підставі яких здійснюється набуття у власність чи користування житлом ;

- створення широкої системи правових способів та правових гарантій набуття інвесторами права власності на житло;

- визначення системи фінансування будівництва житла, придбання його у власність та набуття прав користування;

- системне правове регулювання надання у власність земельних ділянок для житлової забудови, надання дозволів на житлове будівництво, затвердження проектної документації; прийняття в експлуатацію житла, державної реєстрації права власності на житло;

- створення системи юридичних осіб, метою яких є будівництво та/ або експлуатація, управління багатоквартирними (одноквартирними) житловими будинками;

- розвиток правового регулювання питань примусового відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності.

Не очікуючи повного розв'язання питань законодавства в сфері ЖКГ, [8] вже на даний час є необхідність і сенс формувати конкурентне середовище на ринку обслуговування житла. Відповідна схема цього процесу представлена на рис.16.



Рис. 16 - Схема вибору способу управління житлом

В країні мають бути створені умови, за яких організовані власники житла матимуть можливість вибору форми управління своїм житлом, у тому числі з залученням управляючих компаній.

Для будинків, де не створено ОСББ, або житловий кооператив, вибір управляючого здійснюється органами місцевого самоврядування. Переваги та проблеми створення ОСББ наведено в табл. 8.

Таблиця 8 - Переваги та проблеми створення ОСББ для мешканців будинків

Переваги	Проблеми
Поява власника житла, який має право вибору форми управління будинком	Складні процедури реєстрації та неврегульованість окремих питань їх діяльності
Можливість самостійно визначати функціональне призначення прибудинкової території в результаті її закріплення	Можливість, але не обов'язковість надання землі під будинком та прибудинкової території

Підвищення відповідальності за житлово-комунальні неплатежі	Відсутність зацікавленості всіх мешканців будинку у створенні ОСББ або житлового кооперативу
Звільнення місцевої влади від функцій управління житлом та фінансування заходів щодо його експлуатації	Високий рівень відповідальності керівних органів ОСББ, від яких залежить якість проживання у будинку
Спрощення обліку споживання комунальних послуг (газо-, тепло-, водо-, електропостачання)	Відсутність конкуренції на ринку житлових послуг – неспроможність ОСББ реально обирати надавачів житлових послуг
Поліпшення якості житлових послуг	Недостатнє інформування мешканців про переваги ОСББ та житлових кооперативів
Підвищення відповідальності мешканців за технічний стан будинку	Відсутність кваліфікованих кадрів щодо управління ОСББ

Діяльність із утворення *об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ)* значно поживалась. За підсумками I півріччя 2009 року створено 9544 таких об'єднань, з них 794 – з початку року. Найбільша увага цьому питанню з боку органів влади приділяється у Донецькій (1676 од.), Львівській (641 од.), Одеській (549 од.), Миколаївській (544 од.) областях, АР Крим (522 од.) та м. Києві (491 од.).

Недостатньо ведеться робота із зазначеного питання у Закарпатській, Кіровоградській, Київській областях та м. Севастополі. Продовжується процес реалізації проектів управління комунальним житловим фондом через утворення служб єдиного замовника (СЄЗ). Задля реалізації проектів управління комунальним житловим фондом утворено 66 *служб єдиного замовника*. Найбільша кількість СЄЗ функціонує у Донецькій (34 од.), Сумській (8 од.) областях та м. Києві (10 од.) [4,8]. У Харківській області робота по впровадженню таких форм йде повільно (рис.17).

Що стосується м. Харкова, то протягом 2005 р. було зареєстровано лише 17 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків[5]. Станом на 01.01.2008 р. їх кількість збільшилася до 191 об'єднання співвласників багатопверхових будинків, на 01.01.2009 р. - зросла до 217 ОСББ. Станом на 01.07.2009 р. в місті зареєстровано 234 об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, що становить 107,3 % до аналогічного періоду попереднього року [37].

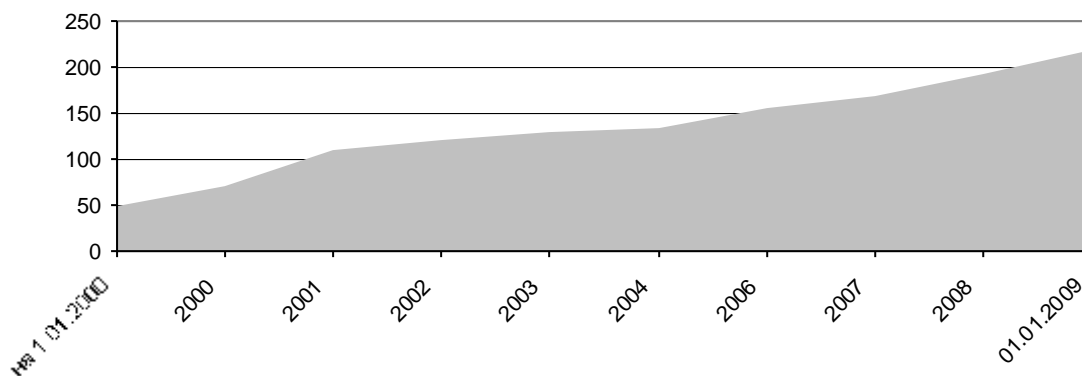


Рис. 17 - Динаміка реєстрації ОСББ у Харківській області

Однак розвиток конкуренції на цьому ринку ускладнить відносини численних виконавців послуг із природними монополістами і з місцевими органами влади. Один з варіантів упорядкування таких відносин - створення при місцевих органах влади Служби замовника. Саме такий підхід пропонується в «Комплексній програмі реформування і розвитку житлового господарства Києва на 2003-2005 роки і на період до 2010 року», що розроблена Київською міською державною адміністрацією [70].

При такому підході Служба замовника житлово-комунальних послуг взаємодіє, з одного боку, із природними монополістами, з іншого боку - з виконавцями послуг. Усі відносини мають будуватися на основі жорсткого дотримання умов договору.

### 2.3. Досвід реформування ЖКГ зарубіжних країн в управлінні діяльністю та розвитком галузі

Світовий цивілізаційний процес має загальні тенденції і характеристики. В його соціальній орієнтації системи ЖКГ завжди користувались увагою, що й призвело до їх розвиненого стану.

Але успіхи розвитку ЖКГ в кожній країні досягалися різними шляхами, методами, моделями, в залежності від стану економіки, культури виробництва, соціального устрою та інших впливових факторів. Генеральних же ліній розвитку ЖКГ не так вже і багато – це НТП, форми організації і управління та приватизаційний процес.

У країнах Центральної Європи приватизація від самого початку розглядалася як основний спосіб виходу галузі з кризової ситуації. І муніципалітети, і центральні органи влади не мали достатніх коштів для відновлення застарілої комунальної інфраструктури. Позитивним ефектом приходу великих міжнародних компаній у комунальний сектор було привнесення дієвих способів управління і впровадження урядом ринкових методів ціноутворення.

У більшості країн Центральної Європи створення незалежного регулюючого органу в комунальному секторі було одним з основних елементів реформи. Підвищення ж тарифів супроводжувалося впровадженням адресних



субсидій і мінімальних норм споживання води та газу для соціально незахищених прошарків населення. Важливо, що реформі сприяли активна роз'яснювальна кампанія і численні громадські дебати.

У Східній Германії до проведення реформування галузі житлово-комунального господарства ціни на житлово-комунальні послуги формувались державою і десятиріччями залишались на одному рівні. Таке ціноутворення не дозволяло підтримувати на належному рівні активну інноваційно-інвестиційну діяльність і виділяти достатньо коштів на модернізацію комунальної інфраструктури. В результаті з'явилися наступні передумови реформування житлово-комунального господарства: зростання втрат ресурсів, відсутність інформації про технічний стан інфраструктури, недосконала система тарифного ціноутворення, яка не дозволяла прозоро аналізувати витрати. При цьому споживачі послуг не були заохочені до економії ресурсів, житлово-комунальні послуги надавались з низькою якістю, розрахунок комунальних послуг відбувався за нормативами споживання, а не відповідно приладів обліку [71]. Основними засадами реформи було встановлення системи ефективного муніципального самоврядування. Для цього було необхідно: демонополізувати і акціонувати надавачів послуг, налагодити організаційно-економічні механізми втілення інновацій саме з метою модернізації комунальної інфраструктури.

З метою удосконалення системи ціноутворення держава відмовилась від надання соціальної допомоги населенню через комунальні підприємства і перейшла до адресного субсидіювання. Вивільнені кошти були направлені у якості інвестицій на модернізацію мереж і обладнання, впровадження інноваційних технологій. При цьому відбувається значне зростання вартості послуг і одночасно перехід до розрахунків за надані послуги відповідно до фактичного споживання. Це стимулює населення економити різні види ресурсів.

Через швидкоплинну ситуацію на ринку житлово-комунальних послуг Германії і з метою досягнення конкурентних переваг, комунальні підприємства стали приділяти особливу увагу втіленню інновацій. Надання широкого спектру основних і додаткових послуг, застосування різних методик нарахування платежів, робота з різними прошарками населення потребувала комплексних розробок, які б підвищували ефективність діяльності підприємства в усіх напрямках, зокрема, посилення інноваційно-інвестиційної складової. На перехід до нового рівня економічного стану та надання послуг Германії знадобилось 10-12 років.

У США знайшла розвиток інша модель, там існує федеральний і муніципальний уряди. Федеральний уряд приймає загальні стандарти якості, безпеки, енергоспоживання та праці. Вони встановлюються федеральним законом і мають впроваджуватися кожним окремим штатом. На місцевому рівні муніципальні органи влади створюють комунальні підприємства, які мають муніципальну або приватну форму власності, працюють за контрактом з муніципалітетом, і діяльність яких є фінансово незалежною. Нагляд за діяльністю комунальних підприємств муніципальної форми власності здійснює міс-

цева адміністрація, а діяльність приватних підприємств регулює відповідний орган штату.

При визначенні тарифів на комунальні послуги в США використовуються два основних підходи. Перший підхід передбачає визначення тарифної плати у вигляді фіксованої і змінної частини. Фіксованою є плата за обслуговування рахунка, виставлення плати за послуги (включно з поштовими витратами), збирання платежів, ведення обліку, технічне обслуговування та заміна лічильників, а також знімання показань лічильників. Фіксована складова частина нарахувань не залежить від фактичних обсягів спожитих послуг. Змінний компонент включає всі інші як прямі, так і непрямі витрати, пов'язані з виробництвом і наданням послуг. Від їх розміру залежить фактична вартість одиниці послуги, яка розраховується на базі всіх витрат, що не були враховані при визначенні фіксованої плати. При цьому інвестиційна складова знаходиться у фіксованій частині тарифу. Відповідальність за втілення інновацій у технологічні процеси надання комунальних послуг з метою постійного покращення якості та відповідності стандартам повністю лежить безпосередньо на комунальних підприємствах.

Інший підхід передбачає визначення тарифної плати за приєднання та за вартість виробництва і надання послуг. До плати за приєднання включається відшкодування частки постійних витрат, пов'язаних із функціонуванням виробничих потужностей (наприклад, для води це будуть потужності, що задіяні на підйомі, очистці та розподілі води). Плата за приєднання розподіляється між споживачами залежно від розміру заявленої потреби (приєднаних потужностей) та факту споживання, а у разі відсутності лічильників - від еквівалентних одному житловому приміщенню одиниць, кількості одиниць сантехнічних виводів, довжини ділянки, на якій знаходиться будівля. Ця плата стягується одноразово при підключенні споживачів до мережі або розподіляється на тривалий час. Плата за виробництво та надання послуг має фіксовану та змінну складові і здійснюється, як і в першому підході.

Польща почала проведення тарифної реформи у галузі водопровідно-каналізаційного господарства з реструктуризації комунальних підприємств у самоокупні організації, діяльність яких регулювалася б органами місцевого самоврядування, і які б надавали свої послуги за ціною, що повністю покриває вартість виробництва та надання послуг. Одним із заходів реформи було прийняття "Стандартів формування цін на послуги водопостачання і водовідведення", де планувалося розповсюдження цих стандартів по всій країні і використання їх як бази для визначення тарифів. Розрахунок потреби комунального підприємства у доходах визначається таким чином, аби надходження від оплати послуг споживачами покривали його операційні витрати, вартість обслуговування та повернення кредитів (сплати основної суми та процентів) та забезпечували коштами інноваційні проекти й потреби.

Стандарт включає інструкції щодо встановлення тарифів, де розглядаються різні методологічні підходи до нарахування платежів (включно з тими, що широко використовуються в США). З огляду на те, що комунальне підп-

приємство може на свій розсуд залежно від конкретних умов вибирати найбільш прийнятну методологію нарахування плати, у цьому стандарті окреслено цілі, які мають бути досягнуті в результаті впровадження розроблених методологічних підходів. Зокрема, методологія встановлення тарифів має: забезпечувати потреби комунального підприємства у доходах; бути справедливою по відношенню до всіх категорій споживачів; заохочувати споживачів та підприємства до економного споживання послуг, створювати стимули для застосування інноваційних технологій.

Також стандарт стосується інших аспектів роботи комунальних підприємств, виконання функцій, що пов'язані з ціноутворенням, зокрема залученням громадськості, покращенням інвестиційної діяльності, фінансового планування і стандартів надання комунальних послуг. Ці стандарти також важливі з точки зору цілей житлово-комунальної реформи, і тому їх також можна рекомендувати до вивчення і українськими спеціалістами.

Своєрідний характер мають реформи в житловому секторі.

У Німеччині, особливо із приєднанням східної її частини з 1989р. почалося реформування житлового господарства. З колишніх житлових «агентств» були створені міські житлові підприємства. Загострилася проблема економії енергоресурсів. Виникли перші банки сприяння розвитку ЖКГ, які підключили під державні гарантії свої кошти в ремонт квартир – утеплення, і вже це дало ефект економії коштів: у платежах відбулося зниження з 2,10 ДМ/м<sup>2</sup> до 1,00 ДМ/м<sup>2</sup> площі житла.

Становить величезний інтерес досвід реконструкції будинків масової забудови (п'ятиповерхових панельних будинків) і реставрації фасадів накопичений у Німеччині після об'єднання Західної й Східної частин. Якщо в Баварії панельні п'ятиповерхові будинки йшли під знос, і реконструювалося всього 1-2 %, а на звільненій території здійснювалося нове будівництво, то в Дрездені дахи практично всіх будинків мають надстроєні мансарди, виконані по індивідуальних проектах. У місті Козвич (поблизу Дрездена) п'ятиповерхова забудова (1200 великопанельних будинків) становить близько 50% житлових будинків. Реконструкція п'ятиповерхової забудови в цьому випадку містила в собі не тільки зведення мансардних поверхів, що збільшило кількість корисної площі. Тут обов'язково пристроювали ліфти, балкони, лоджії, провадили внутрішнє перепланування квартир зі значним збільшенням житлової площі (до 100-120 м<sup>2</sup>), утеплювали фасади з метою зниження енерговитрат, а також провадили екологічну реконструкцію прилеглих територій. Тобто реконструкція носила комплексний характер і здійснювалася з відселенням мешканців (по необхідності й залежно від застосовуваного методу реконструкції), що цілком притаманно і зрозуміло для ощадливих і педантичних німців. Разом з 5-поверховими будинками велася реконструкція 6-поверхових (1000 будинків) і провадився ремонт 10-поверхових будинків (280 будинків). Дуже цікавий механізм правового регулювання при проведенні реконструкції в місті Козвич відпрацьований у сполученні трьох різних форм власності (приватизоване, муніципальне й кооперативне житло). Перед початком робіт

на зборах всіх мешканців будинку або мікрорайону розглядалася програма реконструкції, що включає в себе всі проектні рішення, схеми фінансування, кошторис витрат по видах робіт зі строками їхнього виконання. Розраховувалися розміри квартплати після реконструкції з урахуванням механізму повернення кредитних ресурсів і корпоративних витрат. Після обговорення затверджена програма реконструкції приймала законодавчий статус.

Управління процесом реконструкції практично взяли на себе житлові кооперативи, розробляючи разом з муніципалітетом і підрядними будівельними фірмами координаційні графіки спільних робіт, вирішуючи питання фінансування проектних робіт, відселення мешканців і контроль якості виконаних робіт з ремонту й реконструкції. Фінансування реконструкції здійснювалося з різних джерел з урахуванням пайової участі власників житла, з дотаційним (безповоротним) фінансуванням з федеральних і муніципальних джерел, які склали близько 50%. Пільгове кредитування Саксонського будівельного банку (під 4,5% річних на 7-10 років, з відстрочкою початку повернення на 2-3 роки) так само дало свій позитивний результат. На плечі мешканців так само лягла частина витрат, але склало це не більше 11% від загальної вартості реконструкції.

Програма реконструкції панельних будинків масових серій у Східній Німеччині, що тривала 10 років практично завершена.

Інтенсивна робота з реконструкції житлової забудови перших масових серій ведеться в Москві. Відповідно до постанови уряду Москви № 608 від 06 липня 1999 р. «Про завдання комплексної реконструкції районів п'ятиповерхової забудови першого періоду індустріального домобудівництва до 2010 року», провадяться наступні заходи: зносяться та реконструюються п'ятиповерхові житлові будинки, які відносяться до першої черги індустріального домобудівництва, а також прирівняні до них.

Доктор Гюнтер Краузе (міністр транспорту у відставці, Німеччина) на нараді в Москві пропонує в Росії впровадження європейської системи - kVASy, побудований по модульному принципу. Крім прийнятих у нас систем (розрахунок і збір комунальних платежів), kVASy дозволяє автоматизувати ведення бухгалтерії й управління фінансами, роботу з лічильниками, управління відключеннями й ін. Крім того, звернемо увагу на попередження Краузе щодо наслідків ігнорування інформаційного аспекту в ЖКГ: «Підприємства ЖКГ, які не заощаджують кошти на розробку сучасних інформаційних систем автоматизації, піддають ризику свої інвестиції й створюють перешкоди розвитку й експлуатації систем» [9].

Наведемо ще деякі дані щодо польського досвіду (за матеріалами семінару у м. Львів). Його основа – взаємозв'язок реформ самоврядування й реформ ЖКГ. Польські вчені впевнені, що це єдиний процес, а не два самостійних. В Польщі введено інститут власників (приватизація житла здійснювалася не безкоштовно, а за 3% вартості житла), і інститут сертифікованих управлінь (1997-2000р.р.). Всі власники були поставлені в ринкові умови. В 2004

р. було введено обов'язкове страхування цивільної відповідальності власника на 50 000 тис. євро. Зараз у Польщі працює 15 000 ліцензійних управлінців.

Швеція не тільки має надійне ЖКГ в себе, але й має намір взяти участь у переробці українського сміття – 18 червня 2009 р. розроблена програма будівництва в 9 містах України сміттєпереробних заводів - 700 млн. євро. За задумом інвесторів, зі сміття буде вироблятися біогаз для продажу підприємствам Теплокомуненерго в містах Луцьк, Миргород, Конотоп, Буча, Володимир Волинський і ін. На даний момент ця компанія (Biogas Prom) уже будує в Донецьку завод по переробці сміття в теплову енергію - інвестуючи в нього 350 млн. євро. За задумом компанії, завод покриє 15 % потреби міста в теплі.

У Миколаєві при участі Німеччини впроваджується проект теплоснабдженні ЖКГ міста - за прогнозами економія складе більше 50 % від нинішнього рівня витрат. Вартість проекту 108 млн. грн. (2009р.)

Україна може заощадити на енергоносіях до 15 млрд. грн. у рік згідно даних міністра ЖКГ України (травень 2008 р.). При реалізації проекту (передбачається відкрити кредитну лінію в розмірі 90 млрд. грн.) держава за 5 років планує скоротити на 30% споживання природного газу на підприємствах ЖКГ [72].

Проблема інвестицій і кредитів, як заявляють адміністратори й фахівці теж має своє рішення. Закордонні банки в Європі досить охоче займаються кредитуванням ЖКГ. Згідно їхнього досвіду, ЖКГ України також формує свої відносини з Ощадбанком і Укресімбанком, хоча ділові програми остаточно не затверджені.

Перспективним вважається вкладення коштів у когенераційні установки. Зокрема, в Івано-Франківську вже введено в дію кілька таких установок. За прогнозами, місто з їхньою допомогою може на 100% забезпечити себе електричною й тепловою енергією.

Між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку 26 травня 2008 року було підписано Угоду про позику в рамках проекту «Розвиток міської інфраструктури». Метою Проекту є надання комунальним підприємствам допомоги у забезпеченні їх стабільної діяльності щодо надання населенню України якісних комунальних послуг, а також поліпшення екологічної ситуації. Проект реалізується шляхом відбору та подальшої фінансової підтримки найбільш актуальних інвестиційних проектів у сфері водопостачання, водовідведення та утилізації твердих побутових відходів. Він здійснюється за рахунок позики Світового банку на умовах 100-відсоткового кредитування.

Проект складається з “основного” й “відкритого” компонентів з фінансуванням:

- “основного компоненту” – 59,53 млн. дол. США;
- “відкритого компоненту” - 78,12 млн. дол. США.

Для реалізації Проекту буде надано позику зі змінним спредом на 20 років із 5-річним пільговим періодом. Обсяг позики планується у розмірі 140,0 млн. дол. США. Відсотки за кредитом дорівнюють базовій ставці LIBOR для ва-

люти позики плюс змінний спред (орієнтовно 4,01 %).

Після того, як 20 відсотків (28 млн. дол. США) коштів будуть освоєні комунальними підприємствами існує можливість збільшити кредитну лінію до 400 млн. дол. США.

Складовими “основного компоненту” є наступні:

#### Одеса

1) Субпроект “Реабілітація і модернізація технологічного обладнання у сфері водопостачання та водовідведення м. Одеса”. Інвестиційні потреби 28,39 млн.дол.США.

2) Субпроект “Управління твердими відходами м. Одеса”. Інвестиційні потреби 7,14 млн.дол.США.

Бенефіціар субпроектів – КП «Агентство програм розвитку Одеси».

#### Чернігів

Субпроект “Реабілітація та модернізація технологічного обладнання у сфері водопостачання та водовідведення м. Чернігів”. Інвестиційні потреби 14,83 млн. дол.США. Бенефіціар субпроекту - КП “Чернігівводоканал”, м.Чернігів.

#### Івано-Франківськ

Субпроект „Реабілітація та модернізація системи водопостачання та водовідведення у м. Івано-Франківську”. Інвестиційні потреби 7,17 млн.дол.США. Бенефіціар субпроекту - КП “Івано-Франківськводокотехпром”.

“Відкритий компонент” передбачає виконання в секторі житлово-комунального господарства України низки невеликих енергозберігаючих інвестиційних проектів у рамках широкої програми, з охопленням максимальної кількості комунальних підприємств на території України.

З понад 30-ти міст, які звернулись за інформацією щодо участі у відкритому компоненті Проекту, 14 подали необхідний пакет документів. Сім міст (Одеса, Бориспіль, Чернігів, Ізюм, Білгород-Дністровський, Кам’янець-Подільський, Черкаси) одержали позитивний висновок експерта з оцінки бізнес-планів.

По «відкритому компоненту» позитивну оцінку Експертної робочої групи Мінжитлокомунгоспу вже отримали наступні міста: Одеса, КП «Агентство програм розвитку Одеси» – 10 млн. дол. США; Чернігів, КП «Чернігівводоканал» - 8 млн. дол. США; Бориспіль, КП «Бориспільводоканал» - 9,14 млн. дол. США, з них 6,4 млн. дол. США – позика, 2,766 млн. дол. США - власні кошти; Краснодон, КП «Водоканал» - 5 млн. дол. США.

Загальна вартість проектів міст, які подали бізнес-плани становить 76,8 млн. дол. США, у т.ч. вартість проектів міст, які одержали позитивний висновок експерта з оцінки бізнес-планів – 51,2 млн. дол. США.

Міністерством розроблено та затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.08 № 1088 Порядок надання гарантій міських рад щодо виконання боргових зобов’язань комунальними підприємствами житлово-комунальної сфери в рамках «відкритого компоненту» спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Розвиток міської інфраструктури».

Мінжитлокомунгоспом України спільно з *Європейським банком реконструкції та розвитку* реалізується ряд проектів, спрямованих на розвиток комунальної інфраструктури.

Так, на комунальному підприємстві „Водоканал” м. Запоріжжя з метою досягнення значного екологічного ефекту в результаті припинення скидів забруднених стічних вод у Дніпро, що забезпечило б підвищення якості води та зниження витрат на будівництво та експлуатацію очисних споруд у населених пунктах, розташованих нижче по течії Дніпра, та покращення стану здоров'я населення, реалізується спільний з ЄБРР проект *«Програма інвестицій та розвитку системи водопостачання та очищення води м. Запоріжжя»* загальною вартістю 42,5 млн. дол. США.

З метою отримання в подальшому кредитних ресурсів для реалізації пріоритетних інвестиційних проектів у сфері житлово-комунального господарства Мінжитлокомунгосп продовжуватиме переговорний процес з міжнародними фінансовими установами, зокрема з Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку і Європейським інвестиційним банком.

Низка проектів з Європейським банком реконструкції та розвитку знаходиться на стадії підготовки та ініціювання. Серед перспективних проектів ЄБРР слід відзначити (табл.9):

Таблиця 9 - Перелік проектів в галузі ЖКГ, які фінансуються ЄБРР

Мета проекту	Місто	Інвестиції, млн.євро
проект з управління рухом транспорту	Київ	30
проекти з модернізації громадського електротранспорту	Львів Одеса	30 50
проекти по водо- та теплопостачанню	Житомир	20
проект реконструкції системи централізованого опалення	Луганськ	15
розвиток громадського транспорту	Запоріжжя	13
проект з теплопостачання	Івано-Франківськ	12
підвищення ефективності використання енергоносіїв в галузях ЖКГ	Запоріжжя	12
пілотний проект з теплопостачання	Енергодар	8
<b>ВСЬОГО</b>		<b>190</b>

Наразі Мінекономіки України затверджено наказ від 30.12.08р. № 929 «Про доцільність підготовки спільного з Європейським інвестиційним банком проекту *«Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві»*, загальна вартість якого становитиме 27,29 млн. євро.

Метою Проекту є забезпечення європейського рівня екологічної безпеки, досягнення повної відповідності національним нормам щодо очищення

стоків та скиду їх до водних об'єктів, приведення системи очистки та подачі споживачам питної води до європейських стандартів. Реалізація зазначеного Проекту дозволить вирішити низку проблем:

- поліпшити існуючий технічний стан систем водопостачання та водовідведення м. Миколаєва;
- підвищити показники ступеня очищення стічних вод до скиду їх у р. Буг, наблизивши їх до гранично допустимих скидів;
- зменшити собівартість послуг водопостачання та водовідведення внаслідок автоматизації виробництва;
- зменшити собівартість послуг шляхом впровадження енергозберігаючих технологій на насосних станціях.

Крім того ЄБРР проводить дослідницькі обговорення стосовно проекту утилізації твердих відходів в м. Запоріжжя, розглядає розробку концептуального проекту щодо використання атомних електростанцій для постачання тепла у міста Запоріжжя та Рівне.

Зважаючи на те, що житлово-комунальне господарство має достатньо великий потенціал скорочення викидів парникових газів за рахунок заходів з енергозбереження, Міністерство розпочало співпрацю з Національним агентством екологічних інвестицій та міжнародними інвесторами, зокрема ЄБРР, японськими компаніями Сумітомо та Марубені щодо розроблення проектів спільного впровадження в рамках Кіотського протоколу.

З наведених програм міжнародного співробітництва витікає логічний висновок, що Україна постійно спрямовує свої зусилля на розвиток і розширення міжнародних зв'язків у сфері житлово-комунального господарства, залучення додаткових інвестиційних ресурсів у галузь та на реалізацію завдань і заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» [73].

Україна далеко не першою з країн зіштовхнулася із проблемою неефективності управління комунальними монополістами. Приклад роботи французької компанії Veolia Water демонструє [9], наскільки різноманітними і гнучкими можуть бути моделі управління такими підприємствами. Ця компанія - світовий лідер у сфері водопостачання із щорічним доходом більше дев'яти мільярдів євро. Своє співробітництво з муніципалітетами 57 країн, де вона представлена, компанія будує, ґрунтуючись на різних варіантах: оренді, концесії, лізингу, договорі експлуатації й інших. Така гнучкість дозволяє планомірно підвищувати якість послуг при зрозумілій для населення тарифній політиці. Необхідно допустити приватний капітал у комунальний сектор, але підійти до цього потрібно відповідально - шокова терапія в цьому випадку житлово-комунальних виразок не вилікує.

Передавати підприємство в оренду (на 3-10 років) має сенс, коли в нього немає критичної потреби в інвестиціях, і результату можна досягти за рахунок ефективного менеджменту. Концесія ефективна на проблемних підприємствах, які мають потребу в більших капітальних вкладеннях - по закінченні строку договору ( 30-50 років) вони залишаться у власності міста, а



концесіонер за цей час окупить їх за рахунок отриманого прибутку. Але це проблемні питання, недарма експерти програми ЄС «Стойкий територіальний розвиток України» відзначають відсутність карт розвитку водопроводів і тепломереж. Заповнити цей пробіл, судячи із заяв міністерства ЖКГ, готове саме профільне міністерство. Тим більше що воно також бере на себе роль розподільника пільгових кредитів (у рамках нового проекту програми реформування ЖКГ до 2011 року), які може залучити близько 40 млрд. гривень. Хоча і в центральному апараті і в регіонах розуміють, що одним створенням кондомініумів і залученням приватного капіталу до управління будинками не обійтися. Комплексна реформа ЖКГ повинна супроводжуватися зміною підходів до роботи комунальних монополістів, зокрема, водоканалів і теплокомуненерго.

Встановлення об'єктивних тарифів необхідно віддати спеціалізованому регулятору, незалежному від місцевої влади й не підпорядкованому міністерству. «Зараз ми сильно залежимо від депутатів місцевих рад. Якщо за тарифоутворення стане відповідати спеціальний регулятор на зразок Національної комісії регулювання електроенергетики, то проблем у галузі стане набагато менше. У такому випадку в тариф можна буде закласти обґрунтовану інвестиційну складову», - прогнозує генеральний директор «Кримводоканалу» [74]. Цей тариф буде складатися із трьох компонентів: собівартості послуги, капітальних інвестицій і прибутку оператора. Причому капітальні інвестиції - це фіксовані величини, прописані в договорі між муніципалітетом і експлуатуючою структурою. В оператора є прямий інтерес зменшувати витрати: чим менше собівартість, тим більше прибуток. Наприклад, водоканал перекладає труби, і це дозволить скоротити втрати води до 32%, у той час як чинний тариф компенсує 67% втрат. Протягом трьох-чотирьох років після здійснення інвестицій регулятор не знижує тариф, щоб інвестор міг повернути свої вкладення, потім процес повторюється знову. «А проблему нецільового використання коштів підприємством може вирішити впровадження так званих розподільних рахунків. Гроші від населення надходять на спеціальний рахунок, де "розщеплюються", і, приміром, плата за газ, закладена в тарифі за теплопостачання, мине підприємство й перераховується безпосередньо постачальникам ресурсів», - рекомендує начальник департаменту реалізації й обліку природного газу ДК «Газ України» Ю. Кардаш [75].

Ефективно керована галузь комунальних послуг може бути частково приватизована. «Більшість об'єктів житлово-комунального господарства є стратегічними й не підлягають продажу. Але, приміром, основа монополізму в теплоенергетиці - це тільки тепломережі, які, безумовно, повинні бути у власності держави (муніципалітетів). Самі джерела тепла, тобто котельні, можна побудувати де завгодно, і вони цілком можуть бути приватизованими», - вважає О. Мільнер [76]. Монополію централізованого опалення в майбутньому зруйнують індивідуальні й автономні системи опалення. У невеликих містах (приміром, в м. Армянському в Криму) вони обслуговують уже 40% жителів. Цей показник цілком досяжний у масштабах країни: швидше за

все, автономні котельні будуть встановлювати не тільки в приватних односімейних будинках, але й у кондомініумах. Для підприємств, що залишилися на ринку, реальні дві можливості: співробітництво з великими профільними концесіонерами, які зможуть відносно дешево надати ресурсозберігаючі технології, або вертикальна інтеграція з постачальниками ресурсів.

В Одесі, де питна вода завжди в дефіциті (ще 150 років тому вона коштувала дорожче нафти), водоканал був одним із самих успішних підприємств, його рентабельність досягала 50%. Історія з передачею одеського водоканалу приватному інвесторові виявила всю гостроту проблем у сегменті роботи комунальних монополістів. Приватна компанія, з одного боку, продемонструвала, де знаходяться резерви для економії, з іншого боку - де сховано джерело величезних неврахованих коштів. В 2003 році одеський муніципалітет передав водоканал в оренду компанії «Інфокс» на 49 років. Основна умова - вкласти 500 млн. гривень протягом семи років. Ніяких критеріїв оцінки ефективності цих вкладень і механізмів контролю над орендарем або способів повернення інвестицій у документі не позначили. «Договір між містом і компанією "Інфокс" був підписаний в невиправданому поспіху. Але ж якби до розробки цього документа підійшли більш серйозно - залучили експертів, юристів, всі зацікавлені сторони, - то й результат був би набагато краще», - вважає М. Рубля [76].

«Інфокс» почав з боротьби з боржниками. Справа доходила до відключень і судових розглядів. Виявили й тих, хто просто крав воду. «Недавно ми піймали на цьому Одеський порт. Зараз із ними судимося», - сказав заступник директора «Інфоксводоканалу» з фінансових питань А. Михайлістий. За три роки оренди водоканалу «Інфокс» зумів підняти рівень платежів майже на 45%. При цьому підвищилася якість послуг: раніше подача води у будинки одеситів здійснювалася нерегулярно (уночі її не було зовсім), а тепер - цілодобово. Коли жителі перестали запасатися водою на ніч, її витрати зменшилися з 700 до 590 кубометрів на добу. Тобто майже 20% ресурсу було зекономлено тільки за рахунок правильних менеджерських рішень, без технологічної модернізації. Майже в п'ять разів скоротилася кількість аварій, причиною яких була щодобова зупинка й запуск мереж. «Ми також оснастили десяту частину всіх насосів спеціальним устаткуванням, що регулює їхню роботу залежно від попиту на воду. Це вже дало майже тридцять відсотків економії електроенергії, а в окремих випадках і всі п'ятдесят», - стверджує технічний директор «Інфоксводоканалу» О. Войтенко.

Тим часом «Інфокс» вирішив тільки ті проблеми водоканалу, без яких його подальша робота була б неможливою. Разом з підвищенням якості выросли й тарифи для населення й комерційних організацій. Але в Одесі, як і в інших містах країни, споживач не знає, наскільки адекватним є тариф, яка його структура й на які цілі йдуть платежі. Особливо гостро ця проблема відчутна в Києві: у столиці споживачі оплачують надлишкові потужності водоканалу, які перевищують потребу в півтора рази. Міський водоканал замість того, щоб вивести з експлуатації зайве устаткування й реконструювати те, що

залишилося, буде нові лінії, тим самим збільшуючи проблему втрат води в мережах. Офіційна статистика й звітність підприємств викликають сумнів у експертів. Безнадійна збитковість комунального бізнесу - міф, що спростовує все той же одеський водоканал. Після зміни мера в 2006 році муніципалітет ініціював розрив договору з орендарем - компанією «Інфокс», обвинувативши її в невиконанні інвестиційних зобов'язань. І навіть незважаючи на те, що рентабельність вкладеного у водоканал капіталу лише 2%, засновники компанії зробили все можливе, щоб залишитися в цьому бізнесі.

Водоканали завищують втрати води, а неврахований ресурс перенаправляють на комерційні об'єкти, які активно розвиваються, і вимагають великої кількості води, - автомойки, супермаркети, заклади громадського харчування, промислові підприємства. У комунальному секторі є необмежені можливості для подібного роду зловживань.

За схожою схемою діють і багато підприємств теплоенергетики: вони заощаджують на паливі, знижуючи температуру води в батареях (минулою зимою вона була значно нижче передбачених нормативами 70-80 градусів за Цельсієм). Таким чином, заощаджується паливо, що коштує чималих грошей. Хоча підприємства теплокомуненерго рік у рік показують найбільші збитки в ЖКГ, майже 20% їх орендовано приватними компаніями. Чим саме збиткові комунальні структури цікавлять бізнесменів, догадатися нескладно. «З появою приватного бізнесу в теплоенергетиці за рідкісним винятком платежі за газ не тільки не підвищилися, але й значно знизилися. Наприклад, у Кіровоградській області майже всі підприємства, що забезпечують поставку тепла населенню, вже передані в оренду, але рівень розрахунків по них лежить у межах 54-89 відсотків. І це при однаковому рівні платежів населення», - свідчить начальник департаменту реалізації й обліку природного газу ДК «Газ України» Ю. Кардаш. «При існуючій схемі формування прибутку в підприємств водо- і теплопостачання немає стимулів до зниження загальних витрат», - вважає держуповноважений Антимонопольного комітету України С. Мороз. Інвестуючи гроші в модернізацію мереж, комунальні підприємства рубають сук, на якому сидять. Зараз підприємства не націлені на зниження собівартості - їм важливо втримувати цей показник у рамках певного коридору. Непомірно більші витрати не завжди вдається відшкодувати, оскільки місцеві ради побоюються соціальної напруженості й блокують підвищення тарифу. Однак значно підвищувати ефективність виробництва теж не вигідно - тоді на наступній же сесії місцеві депутати понизять тариф, і компанія знову буде балансувати на грані збитковості.

Ситуацію можна виправити, впровадивши так зване стимулююче регулювання. Схожа система працює в Уельсі й Англії, де всі водоканали приватизовані. Регулятор галузі - Офіс з питань водопостачання (Ofwat) - раз у п'ять років встановлює максимально припустимий ліміт ціни на воду. Ofwat також вказує відсоток, на який тариф щорічно може підвищуватися або знижуватися протягом п'ятирічки. Цей відсоток розраховується як різниця між приростом собівартості послуги й приростом ефективності підприємства. У

період, коли компанії обновляли основні фонди, тарифи зросли на 2-5% у рік. Як тільки став відчутний ефект від нового обладнання й економія за його рахунок перевищила ріст цін на ресурси, тарифи почали знижуватися приблизно на 2% щорічно.

Подібна схема може працювати й в Україні, але для цього потрібно прийняти кілька важливих заходів. Для початку необхідний комплексний фінансовий і технічний аудит. Перш ніж залучати до управління водоканалами або теплокомуненерго приватний капітал, установлювати нові тарифи й про щось домовлятися, потрібно розуміти, у якому стані перебуває кожне із цих підприємств. Дані фінансової звітності компаній операторів повинні бути відкритими, що стане базою для визначення того, наскільки ефективно вони працюють.

## 2.4. Чинники гальмування реформ

Гальмування реформ в системі ЖКГ - це самостійна проблема дослідження, для якої головними інформаційними джерелами є наукове бачення ситуації, економічна динаміка, оцінки організаційних та технічних інновацій, результати експериментальних заходів, що започатковано на місцях в різних регіонах. При цьому самі економічні показники (зносу фондів, фінансового стану, платоспроможності) в цій темі відіграють лише роль індикаторів, а завдання більш складне – це вирішення і відслідкування ситуаційних та стратегічних факторів, негативно впливаючих на хід реформ. Таких факторів ціла система, тому: всю проблему гальмування реформ треба вбачати як системний механізм протидії інноваціям та реорганізаціям. В центр “протидійної” реформам системи слід поставити: політичні негаразди і свідомий політичний обман. Управлінський консерватизм на верхньому рівні і на місцях, вплив фактору економічної кризи.

**1) Політична нестабільність** не може не відбиватися на житлово-комунальній галузі. Наприклад, реформа, яка була проведена в житловій сфері, виявила ряд проблем, однією з яких стало неправильне проведення приватизації державного та комунального житла без створення відповідної правової концепції управління приватизованим житлом, організації отримання житлово-комунальних послуг його власниками, вироблення стратегії фінансування капітального ремонту житла тощо. Безоплатне отримання житла породжує бездіяльність, очікування фінансової допомоги з боку держави на його утримання, в тому числі проведення капітального ремонту будинків.

Друге, що обіцяють політики після підвищення рівня заробітної плати, це – підвищити рівень життя населення, однією з головних складових якого є саме якість житлово-комунальних послуг. Звичайно, стверджуючи, що рівень оплати їх ніяким чином не зміниться, тобто пропонують субсидіювати населення завдяки підвищенню тарифів для інших категорій споживачів та заниженню тарифів для населення, не стимулюючи самі підприємства ніяким чином знижувати собівартість надання послуг. Така політика не дає позитив-

них зрушень в економічному механізмі і практично не захищає ні споживачів, ні населення, тому що і зарплата і інфляція роблять “свою справу” за економічними законами, а не на розсуд політиків. У європейських країнах вартість тепло- та водопостачання комерційних споживачів набагато нижче, ніж населення. В Україні навпаки, тарифи для комерційних споживачів є набагато вищими ніж для населення; в деяких регіонах вони різняться в 6-10 разів.

Найнижчі рівні відшкодування населенням вартості послуг:

- водопостачання у м. Севастополі (52,8 %),
- водовідведення – у м. Одеса (42,6%);
- теплопостачання – у мм. Києві та Севастополі (23,4 % та 39,6 % відповідно),
- з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (середньозважені) – у м. Севастополі (52,2 %).

З метою стримування зростання тарифів для населення місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування частину витрат щодо виробництва послуг для населення продовжують перекладати на інших споживачів.

Перевищення тарифів на комунальні послуги для таких споживачів над тарифами для населення коливається на послуги:

- водопостачання: від 1,4 рази у м. Луцьку до 4,4 рази у м. Одесі;
- водовідведення: від 1,2 рази у м. Львові, до 6,3 рази у м. Харкові;
- теплопостачання: від 1,7 рази у м. Дніпропетровську до 7,7 рази у м. Севастополі.

Станом на 01.07.09 по базових підприємствах тарифи для населення були підвищені на послуги:

- водопостачання і водовідведення – у 15 містах (Сімферополь, Вінниця, Луцьк, Донецьк, Житомир, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Кіровоград, Львів, Миколаїв, Полтава, Тернопіль, Черкаси, Чернігів, Київ);
- теплопостачання – у 12 містах (Вінниця, Луцьк, Запоріжжя, Луганськ, Львів, Одеса, Полтава, Рівне, Тернопіль, Черкаси, Чернівці, Київ);
- з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій – у 9 містах (м. Сімферополь, Дніпропетровськ, Ужгород, Кіровоград, Львів, Миколаїв, Рівне, Харків, Чернігів) [4, 8, 37].

Штучно з’єднуючи соціально-стратегічні намагання з прикладними економічними проектами, політичні сили не розв’язують вузол проблем ЖКГ.

## **2) Безсистемний підхід до тарифної політики, який не стимулює**

**2.1) по-перше, залучення інвестицій;**

**2.2) по-друге, зниження енергоємності;**

**2.3) по-третє, оновлення основних фондів.**

Принципи тарифної політики для природних монополій були сформульовані ще у 80-х роках XIX ст. С. Вігге та не втратили актуальності до цього часу: «Тарифи мають регулювати інтереси приватного виробника й державної скарбниці з урахуванням інтересів кожного, причому на тривалий строк. Як мінімум, на строк окупності вкладеного капіталу. Тарифи мають бути явними. Тобто їх не можна приховувати ні від конкурентів, ні від державного нагляду. Тарифи повинні забезпечувати надходження до бюджету, тому їх не можна змінювати довільно й на догоду кон'юнктурі ринку. Тарифи не можуть розв'язати всіх проблем захисту власного ринку й залучення капіталів ззовні. Вони мають бути частиною продуманої та довгострокової державної політики «заступництва власній економіці». Тариф має співвідноситися з платоспроможністю населення. Цілком можливо починати з низького тарифу, підвищуючи його в міру збагачення народу. Державний тариф повинен мати силу закону».

Тому необхідно наголосити, що питання тарифної політики, встановлення самих тарифів та впровадження механізму їх розгляду є в першу чергу економічним, і лише в другу чергу соціальним, а не навпаки, якщо підходити до цього з позицій ринкових реформ в державі. Науковий підхід до обґрунтування тарифів в сфері ЖКГ наведено на рис.18 [8].



Рис. 18 - Фактори розрахунку економічно обґрунтованих тарифів

Сьогодні невизначеність тарифної політики на середньо- та довгострокову перспективу, порушення основних її принципів на користь політичної доцільності є передумовою цілої низки системних проблем, що існують в галузі житлово-комунального господарства та основною перешкодою для запровадження ринкової моделі господарювання в цій сфері.

Незважаючи на небезпечні тенденції щодо погіршення технічного та фінансово-економічного стану підприємств галузі та поступове приведення цін і тарифів на енергоресурси до світового рівня, сама тарифна політика на ринку житлово-комунальних послуг продовжує формуватися не на підставі економічної обґрунтованості та доцільності, а з огляду на соціальні очікуван-

ня населення щодо збереження і навіть зниження цін і тарифів, та без врахування інноваційних тенденцій. Як наслідок, поступове зростання тарифів на тепло-, водопостачання та водовідведення, а також на інші житлово-комунальні послуги відбувається набагато стриманіше, ніж темпи зростання заробітної плати.

ВП, ВВ, Т \* 10<sup>-2</sup>, % від середньої заробітної плати

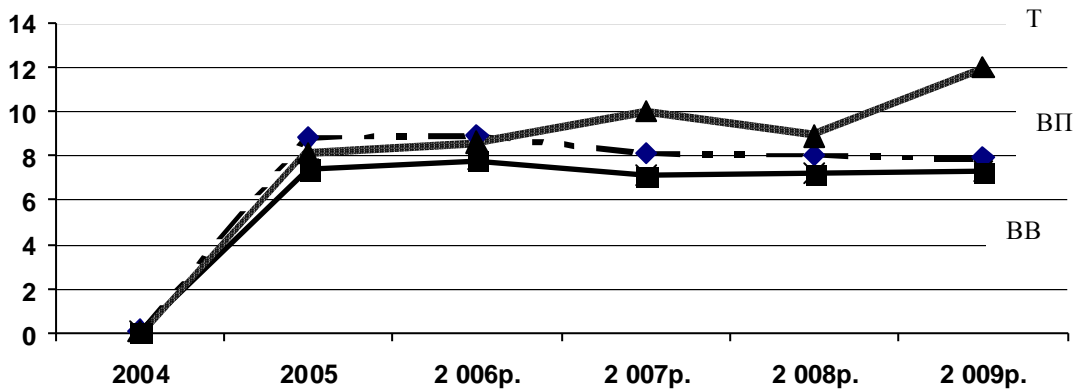


Рис 19 - Питома вага тарифів водопостачання (ВВ), водовідведення (Т) і тепlopостачання (ВП) у середній заробітній платі, % [77]

З огляду на те, що до складу тарифу входить не лише заробітна плата, а й стрімко зростаюча вартість паливно-енергетичних ресурсів, підприємства галузі з року в рік отримують все менше коштів на модернізацію та реконструкцію, проведення капітальних ремонтів, впровадження енергозберігаючих заходів тощо. Як наслідок, знижується якість наданих ними послуг, підвищується вірогідність системних аварій з непередбачуваними наслідками. Однією з основних проблем, що вимагають невідкладного рішення, є відсутність синхронізації перегляду тарифів. Скоріше за все, необхідно на законодавчому рівні прийняти таку схему, яка б зобов'язувала органи місцевого самоврядування переглядати тарифи на послуги ЖКГ одночасно зі зміною тарифів на газ і енергію.



Рис. 20 - Порівняльний аналіз зростання ціни природного газу в тарифі та самого тарифу на тепlopостачання [8]

Результати аналізу, наведеного на рис. 20 свідчать, що ціна на газ протягом кожного року змінювалася двічі-тричі, але це не відображається в тарифі повною мірою.

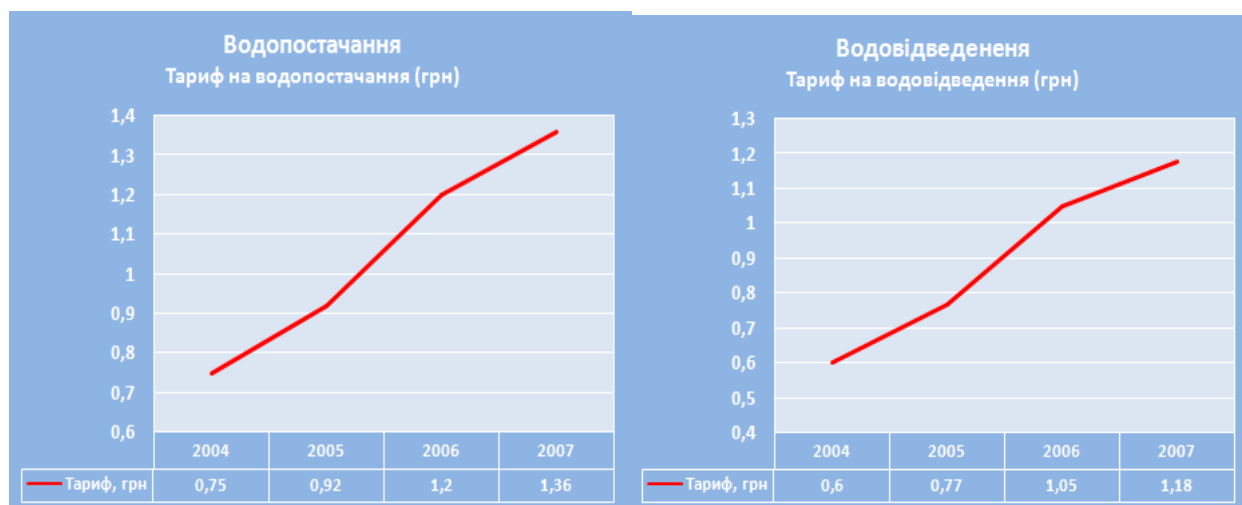


Рис.21 - Динаміка тарифів на водопостачання та водовідведення в середньому по Україні [8]

Наведена на рис. 21 динаміка тарифів свідчить про незалежність тарифів від рівня інфляції по країні, який значно її випереджає.

Динаміка тарифів на послуги суб'єктів природних монополій є важливим чинником формування внутрішньої економічної кон'юнктури, забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світовому ринку. Саме від них залежить не тільки рівень доходів на ринках, що перебувають у стані природних монополій, але й в інших галузях, що, в свою чергу, вимагає комплексного підходу до питань тарифоутворення та розробки оптимальної політики в області регулювання природних монополій.

Для формування реальних уявлень щодо взаємозв'язку між рівнем заробітної плати та рівнем тарифів на ЖК-послуги в таблиці 10 наведено дані 2009 року. Як слідує з наведених даних, необхідної економічної рівноваги та пропорційності в цьому аспекті не виявлено. Приміром, в Києві середня заробітна плата набагато вища, ніж у луганську чи Донецьку, а тарифи в цілому значно менші.

З іншого боку розбіжність тарифів в розрізі міст України, як свідчать наведені дані, може відрізнитися навіть у 2,25 разів.

Так, найменші тарифи з гарячої води наблюдаємо у місті Запоріжжя (8,43 грн/куб.м.), найбільші – у Львові – 17,7 (за рівнем заробітної плати (з/п) Львів знаходиться на передостанньому 9 місці).

Найменші з холодної води – у м. Києві (1,61грн/куб.м) за рівнем з/п – на першому місці, найбільші – 3,9 – у Луганську ( 4 місце по з/п).



Таблиця 10 - Порівняльний аналіз тарифів ЖКГ і середньої заробітної плати у містах України

№ п/п за рівнем середньої зар.плати	Місто	Гаряча вода, грн/м3	Холодна вода, грн/м3	Квартплата, грн/м2	Останнє підвищення тарифів	Середня зарплата, грн
1	Київ	12,37	1,61	1,94	Червень 2009	3066
2	Донецьк	14,3	3,00	1,51	Січень 2009	2035
3	Дніпропетровськ	12,04	1,85	1,39	Січень 2009	1890
4	Луганськ	16,62	3,9	1,26	Березень 2009	1814
5	Запоріжжя	8,43	3,00	1,51	Січень 2009	1794
<b>6</b>	<b>Харків</b>	<b>12,01</b>	<b>1,97</b>	<b>1,21</b>	<b>Березень 2009</b>	<b>1745</b>
7	Миколаїв	9,05	1,98	1,28	Квітень 2009	1743
8	Одеса	10,39	2,2	2,12	Січень 2009	1719
9	Львів	17,77	2,9	1,18	Січень 2009	1624
10	Ужгород	12,14	2,98	1,15	Лютий 2009	1527

за даними МінЖКГ [79]

Найменші тарифи з квартплати у м. Ужгород – 1,15 грн/кв.м. (останнє місце по з/п), найбільші – у Києві – 1,94 (див. рис. 22) [4,8].

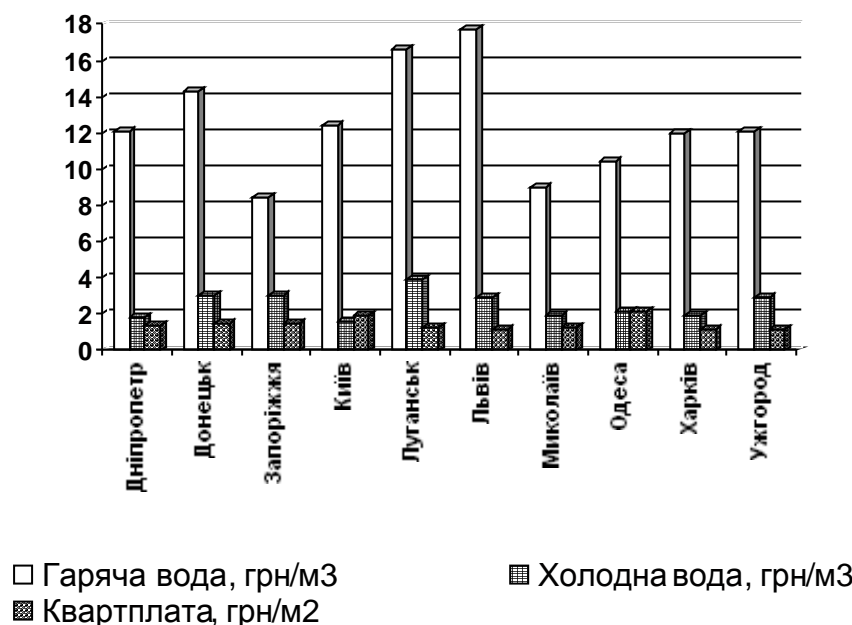


Рис. 22 - Тарифи на житлово-комунальні послуги в розрізі міст України

З наведеного переліку даних спостерігається деяка залежність тільки між тарифами на квартплату і заробітною платою. Однак, необхідно відзначити, що тарифи на квартплату у Києві перевищують тарифи в Ужгороді в 1,68 разів, а заробітня плата – у 2,1 рази. Тарифи на гарячу та холодну воду не відображають ніяким чином цієї залежності.

## **2.1) відсутність стимулів і можливостей щодо залучення додаткових коштів з ринку капіталу**

Тенденція щодо співвідношення дебіторської і кредиторської заборгованостей зберігається незалежно від галузевої структури. Тобто, процеси, які здійснюють найбільший вплив на динаміку як дебіторської так і кредиторської заборгованостей житлово-комунальних підприємств, лежать здебільшого у площині зовнішніх факторів, хоч це й не відкидає провини регіонального та виробничого менеджменту.

Зважаючи на відсутність стимулів і можливостей залучати додаткові кошти з ринків капіталу, підприємства застосовують сурогатні схеми фінансування інвестиційних потреб. Наприклад, одним з найчастіше використовуваних методів залучення додаткових фінансових ресурсів є включення цільових інвестиційних витрат у плату за житлово-комунальні послуги

Підстави для включення інвестиційної складової в тарифи видаються обґрунтованими. Підприємствам необхідно замінити зношене устаткування і придбати нове у випадку підвищення попиту на їх послуги. Отриманого прибутку і амортизаційних відрахувань на це не вистачає. Тому, щоб збільшити доступні підприємству інвестиційні кошти, воно закладає їх у тарифи. Однак, включення інвестиційної складової в тариф у довгостроковій перспективі веде до подальшого зниження ефективності, що проявляється у розпиленні коштів по численних об'єктах, використанні послуг дорогих посередників (ЖЕКів, Житлко-мсервісів), зниженні рівня сплати населенням. Ситуація ускладнюється тим, що найчастіше інвестиції спрямовуються на задоволення поточних потреб, що порушує принцип їх цільового використання [6].

Але навіть такий вихід з ситуації не використовується у житловому господарстві, яке є базовою ланкою щодо розрахунків обсягів комунальних послуг. У структурі тарифів на житло не має складової, яка б відповідала за капітальний ремонт та відновлення саме житлового фонду.

На противагу цьому, інвестиції, залучені за допомогою ринкових механізмів, стимулюють ефективне управління, характеризуються цільовим використанням і створюють умови для зниження витрат виробництва, однак їх залучення можливо лише за умови зміни всієї системи взаємовідносин між комунальними підприємствами і місцевими органами влади.

Успішне проведення реформи і забезпечення стабільного функціонування системи житлово-комунальних послуг потребує координації дій з боку Верховної Ради України, державних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, комунальних і

приватних підприємств, споживачів комунальних послуг, тобто реформа повинна проходити на трьох рівнях: споживачі, підприємства, влада.

Практика встановлення тарифів витратним шляхом без урахування вартості капіталу не сприяє утриманню і залученню інвестицій в житлово-комунальній галузі. Практично всі тарифи тим чи іншим чином піддаються регулюванню, а якщо законодавчі гарантії держави не виконуються, то ризик неповернення вкладених коштів дуже високий. Саме тому комунальні підприємства в Україні характеризуються такими негативними показниками, як високим інвестиційним ризиком і низькою прибутковістю вкладеного капіталу.

Однією з головних проблем у сфері тарифної політики залишається не своєчасний перегляд цін/тарифів на житлово-комунальні послуги для населення та затвердження їх місцевими органами влади на рівні нижчому, ніж витрати на їх надання.

Проблема оплати житлово-комунальних послуг населенням є багатомірною, (пов'язано зі специфікою галузі, коли послуги надаються раніше, ніж оплата за них) її не можна вирішити, не зачіпаючи цілого ряду проблем.

За даними моніторингу рівня відшкодування тарифів для населення по базових підприємствах регіонів станом на 01.07.09:

- повне відшкодування населенням вартості послуг досягнуто: *водопостачання* у 2 містах ( Запоріжжя, Львів),
- *водовідведення* – у 4 містах (Житомир, Запоріжжя, Тернопіль, Черкаси);
- *теплопостачання* – у 11 містах (Луцьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Миколаїв, Одеса, Полтава, Харків, Херсон, Черкаси, Чернівці),
- *з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій* – у 14 містах (Сімферополь, Дніпропетровськ, Житомир, Ужгород, Запоріжжя, Кіровоград, Луганськ, Львів, Миколаїв, Одеса, Тернопіль, Харків, Херсон, Чернівці);

Найвищі тарифи для населення серед обласних центрів станом на 01.07.09 встановлені на послуги:

- водопостачання - у містах Луганську та Чернівцях (3,9 грн./м<sup>3</sup> та 3,55 грн./м<sup>3</sup> відповідно);
- водовідведення – у містах Білій Церкві та Луганську (2,88 грн./м<sup>3</sup> та 2,76 грн./м<sup>3</sup>);
- теплопостачання – у містах Одесі та Херсоні (332,34 грн./Гкал. та 285,78 грн./Гкал);
- утримання будинків, споруд та прибудинкових територій – у містах Одесі (1,77 грн./м<sup>2</sup>) та Києві (за попередніми розрахунками – 2,14 грн./м<sup>2</sup>).

Найнижчі тарифи для населення серед обласних центрів були встановлені на послуги:

- водопостачання – у місті Вінниця – 1,44 грн./м<sup>3</sup>;
- водовідведення – у містах Сімферополі та Вінниці (0,67грн./м<sup>3</sup> та 1,02 грн./м<sup>3</sup> відповідно);

- теплопостачання – у місті Севастополі - 83,4 грн./Гкал;
- утримання будинків, споруд та прибудинкових територій (середньозважені) - у містах Севастополі та Полтаві (0,48 грн./м<sup>2</sup> та 0,58 грн./м<sup>2</sup> відповідно).[4,37]

Таблиця 11- Рівень оплати населенням послуг ЖКГ, % до нарахованих сум [77,79]

№ п/п згідно 2009 р.	Регіони	2008 р.	2009 р.
<b>Україна</b>		<b>104,7</b>	<b>99,5</b>
1	Закарпатський	100,9	110,4
2	Кіровоградський	106,4	108,3
3	Київський	107,6	107,8
4	Тернопільський	106,7	107,2
5	Сумський	111,4	106,8
6	Львівський	106,2	106,1
7	Івано-Франківський	106,5	105,7
8	Херсонський	108,1	105,6
9	Черкаський	105,5	105
10	Хмельницький	105,9	104,1
11	Вінницький	105,5	104
12	Миколаївський	107,4	103,4
13	Рівненський	106,3	103,4
14	Чернівецький	109	103
15	Житомирський	104,8	102,8
16	Чернігівський	106,1	102,6
17	Севастополь	105,1	99,8
18	Полтавський	101,0	99,5
19	Запорізький	105,5	99,1
<b>20</b>	<b>Харківський</b>	<b>105,7</b>	<b>98,6</b>
21	Донецький	102,1	97,8
22	Дніпропетровський	106	97,5
23	Волинський	101,9	96,9
24	Луганський	104,8	96,1
25	АРК	98,5	95,5
26	Одеський	112,1	95,2
27	Київ	99,8	88,3

Наведені дані свідчать про зростання рівня оплати лише в чотирьох регіонах, тобто Закарпатський, Кіровоградський, Київський та Тернопільський. В інших 23 регіонах спостерігається процес зниження рівня оплати населенням житлово-комунальних послуг. При тому, що за рівнем середньомісячної заробітної плати лише Київський регіон займає 5 місце серед регіонів України, Закарпатський – 17 місце, Кіровоградський – 19, а Тернопільський – останнє 27 місце. Таким чином, рівень оплати залежить від багатьох факторів, тобто прямої залежності від рівня добробуту населення не спостерігається, як визначалося раніше.

## **2.2) відсутність стимулів у житлово-комунальних підприємств щодо зниження рівня енергоємності, знижуючи завдяки цьому собівартість**

Серед головних проблем, що гальмують розвиток реформ у сфері житлово-комунального господарства, слід зазначити надзвичайно високу енергоємність житлових та адміністративних будівель, виробництва житлово-комунальних послуг. Відсутність приладів обліку споживання енергетичних та інших ресурсів, відсутність культури енергоспоживання створюють умови для марнотратного використання ресурсів, що, в свою чергу, призводить до надзвичайно високого рівня енергоємності вітчизняної економіки.

З метою формування ефективної законодавчої бази у сфері забезпечення енергетичної ефективності житлових та нежитлових будівель Міністерством розроблено, схвалено Кабінетом Міністрів України та подано до Верховної Ради проект Закону України «Про енергетичну ефективність будівель».

Прийняття закону створить умови для ефективної енергетичної модернізації існуючих будівель, використання поновлювальних джерел в існуючих та нових будівлях, сприятиме економному використанню паливно-енергетичних ресурсів у будівлях, покращанню рівня життя населення внаслідок скорочення витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів, раціональному використанню коштів державного та місцевих бюджетів, які спрямовуватимуться на компенсацію витрат на використання енергетичних ресурсів та впровадження енергозберігаючих заходів, що сприятиме підвищенню енергетичної незалежності та енергетичної безпеки держави в цілому.

З метою активізації співпраці у сфері розробки та реалізації моделі залучення кредитних ресурсів для підвищення енергоефективності житлових будинків, шляхом розвитку нормативно-правового забезпечення та використання кредитного продукту для кредитування населення і житлових інституцій (об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлових кооперативів тощо) Міністерство з питань житлово-комунального господарства та Державний ощадний банк України уклали Меморандум про співробітництво, який визначає пріоритетні сфери співробітництва, а саме:

1. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення щодо сприян-

ня створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та інших житлових інституцій, демонополізації ринку житлових послуг, вдосконалення тарифної політики на відповідні послуги, що передбачає:

- прийняття нової редакції Закону України “Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків”;
- Закону України “Про енергетичну ефективність будівель”;
- нової редакції Закону України “Про житлово-комунальні послуги”;
- вдосконалення Порядку встановлення тарифів на послуги з обслуговування житла.

2. Використання кредитних продуктів для фізичних осіб для підвищення енергоефективних характеристик квартир.

3. Створення кредитного продукту для проведення заходів з термомодернізації будівель як інженерних об'єктів, що дасть змогу залучити для цих процесів об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та інші житлові об'єднання.

Для координації зусиль із реалізації заходів Меморандуму та з метою вироблення оптимальної моделі співробітництва Міністерство та ВАТ «Ощадбанк» створять відповідну робочу групу, проводитимуть зустрічі, обмінюватимуться інформацією з актуальних питань, спільних інтересів та забезпечуватимуть збір, аналіз та розповсюдження такої інформації.

Актуальність та доцільність впровадження енергозберігаючих інвестиційних проектів у сфері житлово-комунального господарства обумовлена тим, що однією з найбільших категорій споживачів природного газу є населення, яке отримує житлово-комунальні послуги, та надзвичайно високим потенціалом галузі для реалізації заходів із ресурсо- та енергозбереження.

Мінжитлокомунгосп підтримав проектну пропозицію ВАТ «Укресімбанк» щодо ініціювання спільного із Міжнародним банком реконструкції та розвитку Третього проекту розвитку експорту на підтримку заходів із підвищення енергоефективності української економіки через переважно довгострокове кредитування енергозберігаючих інвестиційних проектів, зокрема у сфері житлово-комунального господарства. Сьогодні, маючи витратний характер діяльності, об'єкти ЖКГ показують (або приховують) величезні втрати ресурсів, у тому числі електроенергії, тепла, газу, води і т.ін. Але зважаючи на нинішню структуру ЖКГ, неефективне використання власних коштів, ця сфера вкрай неприваблива для залучення бізнесу й інновацій, а отже, і для ефективною модернізації. Стратегія енергозбереження потребує водночас і організаційних змін і інвестицій.

Підвищення ефективності виробництва житлово-комунальних послуг (зокрема, зниження енергоємності виробництва теплової енергії) та доведення її до європейського рівня дасть змогу зекономити 13,8% (1,8 млрд. куб. м) газу навіть без переведення на альтернативні джерела енергії. Зараз, як показано на рис. 23 ми маємо дещо стабілізовану систему витрат енергоресурсів, але це не є великим успіхом, так як в світовій практиці рівень енергоспоживання в ЖКГ набагато нижчий.

Країни	Витрати т умов.палива та виробництво 1 Гкал	0,05	0,1	0,15	0,2
Україна	0,17				
Росія	0,20				
Середнє в Європі	0,15				
Середнє в світі	0,16				

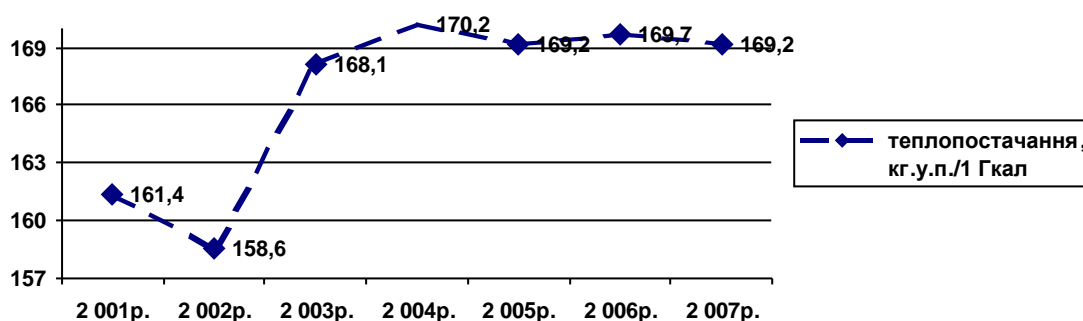
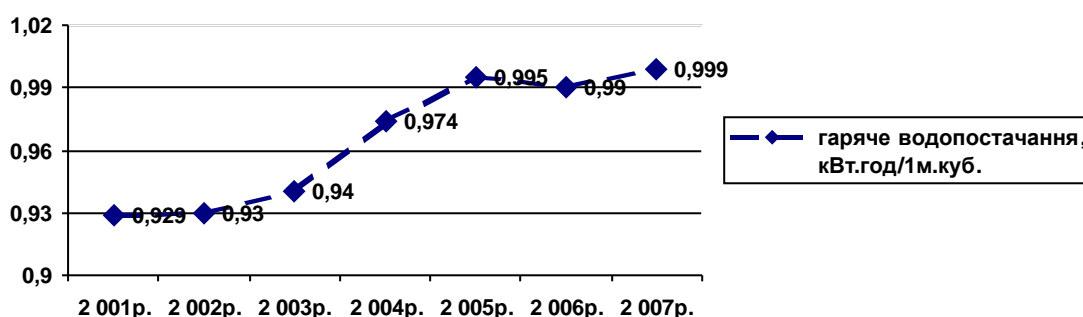


Рис.23- Питомі витрати енергоресурсів на відпуск споживачам води та теплової енергії в Україні (2001-2007р.р.) [8, 37]

Наприклад, кількість аварійних ситуацій на водопровідних мережах м.Харкова постійно зростає і у 2008 р. досягла близько 4 тис. випадків. (Динаміка кількості пошкоджень на водогонах та мережах м. Харкова наведена рис.24). Характер пошкоджень на трубопроводах свідчить, що за останні 10 років склалася стійка тенденція до неухильного їх зростання.

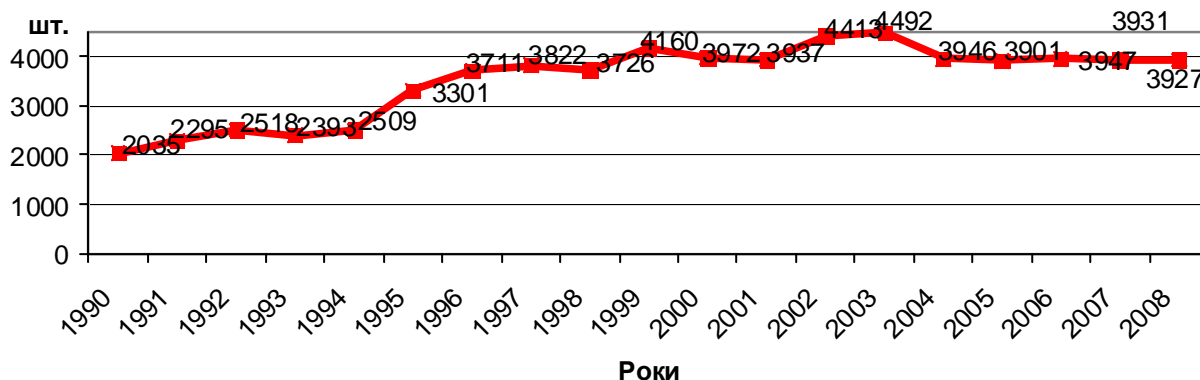


Рис.24 - Динаміка аварій на водопровідних мережах Харківської області

Динаміка зростання тарифів на воду та електроенергію, їх структура та порівняльний аналіз споживання електроенергії наявно ілюструють висновки експертів щодо незбалансованої структури тарифів та великої питомої ваги енергетичної складової. Постійне зростання тарифів на паливо та електроенергію не дозволяє суттєво зменшити питому вагу їх вартості в собівартості комунальних послуг (рис. 25) [5].

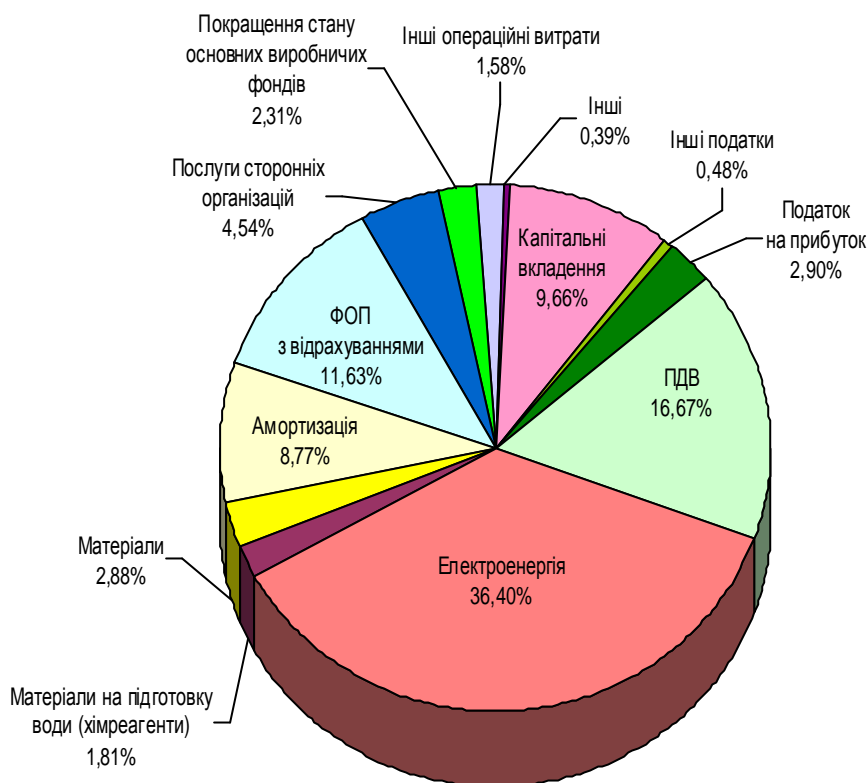


Рис.25 - Структура повної собівартості питного водопостачання в діючих тарифах



### **2.3) високий рівень зносу основних фондів внаслідок невиваженої тарифної політики**

Незадовільний стан основних фондів житлово-комунального господарства є найбільш дослідженим об'єктом наукового розгляду, де і зроблено висновки щодо ненадійності роботи комунальних служб, підвищення ризику для здоров'я і життя користувачів і, в решті решт, це впливає на якість та вартість послуг. Кожний третій будинок вимагає проведення капітального або поточного ремонту, разом з тим обсяги ремонту рік у рік зменшуються. Поточний ремонт конструкцій будинку виконується у гострих ситуаціях, а незначні суми, передбачені для проведення їхньої реконструкції, в основному використовуються як локальні разові витрати, оскільки коштів на цю мету заплановано в розмірі менше 30 відсотків від потреби (рис. 15).

Щодо цього напрямку, у регіонах затверджено регіональні програми, проводяться роботи з обстеження житлових будинків, розробці проектної документації й реалізації пілотних проектів реконструкції житлових будинків. Найбільше активно роботи ведуться в Луганській, Полтавській, Харківській, Чернігівській областях, Києві й Севастополі. Разом з тим, відсутність реального фінансування з місцевих бюджетів робіт з реалізації регіональних програм, у першу чергу, проведення експериментальної реконструкції окремих житлових будинків у містах України, не відпрацьований фінансово-інвестиційний механізму кредитування із залученням різних, у т.ч. нетрадиційних джерел фінансування стримує реалізацію вкрай актуальних завдань. Навіть згідно передбаченій ще регіональними програмами на 1999-2003 рр. експериментальній реконструкції фактично реконструйовано тільки 22 об'єкта (77,6 тис.кв.м.), у тому числі: у Луганській області - 7, Одеської - 1, Полтавської - 2 (за небюджетні кошти інвесторів), Харківської - 1, Чернігівської - 3, і в Києві - 6 і Севастополі - 2 будинки. Це ніяк не покращує ситуацію в цілому. Тому вирішення проблеми щодо розробки механізмів фінансування капітального ремонту житлових будинків є вкрай необхідним.

Так, у житловому господарстві України на початок 2008 року загальна площа житлових приміщень багатоквартирного житлового фонду становила 492,2 млн. м<sup>2</sup>, з них площа ветхого та аварійного житлового фонду складає 5,4 млн. м<sup>2</sup> (або 1,1%). Близько 67% багатоквартирних будинків (або 6,8 млрд. од.) збудовано до сімдесятих років минулого століття.

Ліфтове господарство налічує близько 87 тис. ліфтів, з них 33% (або 28 тис. од) експлуатуються понад 20 років та ще 6% (або 5 тис. од.) складають непрацюючі ліфти.

У водопровідно-каналізаційному господарстві продовжує зростати протяжність ветхих та аварійних мереж. Частка мереж, що знаходиться у ветхому та аварійному стані, на початок 2008 року становила 35%. Вище середньогалузевого цей показник у м. Севастополі, АР Крим, Луганській, Донецькій, Львівській, Херсонській, Запорізькій, Одеській, Кіровоградській та Дніпропетровській областях. Рівень втрат та необлікованих витрат води в се-

редньому по Україні складав 38,5%. Критичного рівня досягли показники у м. Севастополі, Закарпатській, Чернівецькій, Житомирській, Харківській, Івано-Франківській, Одеській, Луганській, Львівській областях та АР Крим, де втрати та необліковані витрати води становили 51-87 відсотки.

Значними залишаються питомі витрати електроенергії на постачання води та відведення стоків (середньо галузевий показник – 1,57 кВт.год./м куб. води та стоків). Нижче середньогалузевого рівня питомі витрати електроенергії у Донецькій, Дніпропетровській, Черкаській, Львівській областях та м. Києві. У середньому по Україні 51,4% споживачів оснащені лічильниками води. Найкращі показники в містах Києві та Севастополі, Івано-Франківській, Чернівецькій, Закарпатській, Кіровоградській та Львівській областях.

На початок 2008 року частка ветхих та аварійних теплових мереж комунальної теплоенергетики становила 14,5%. Найгірші показники в Одеській, Чернігівській, Харківській, Житомирській областях, м. Севастополь та АР Крим.

Частка фізично та морально зношених низькоефективних котлів з терміном експлуатації більше 20 років складала 24%. Складною є ситуація в м. Києві (63%), м. Севастополі (52%), Львівській (33%), Дніпропетровській (33%) та Донецькій (31%) областях.

Стабільно високими є питомі витрати палива на виробництво теплової енергії (169,2 кг. умовного палива/1 Гкал. тепла). Найнижчі показники у Миколаївській (118,45), Рівненській (124,2), Харківській (137,0), Запорізькій (149,5), Хмельницькій (159,0), Одеській (166,9) та Волинській (168,2) областях. Критично високі питомі витрати палива у Закарпатській (199,9), Чернігівській (198,8) та Херсонській (193,6) областях.

Залишається складним технічний стан міського електротранспорту. Із 7878 одиниць трамвайних вагонів і тролейбусів 90% відпрацювали нормативний термін експлуатації, а в АР Крим, містах Вінниці, Дніпропетровську, Запоріжжі, Івано-Франківську, Кіровограді, Миколаєві, Одесі, Рівному, Херсоні, Севастополі цей показник досяг 100 відсотків.[42]

Ми звикли до концепції, що штучне заниження тарифів для населення, відсутність приладів обліку споживання енергетичних та інших ресурсів, відсутність культури енергоспоживання створюють умови для марнотратного використання ресурсів, що, в свою чергу, призводить до надзвичайно високого рівня енергоемності вітчизняної економіки. Але проблема має і об'єктивну природу – зношені фонди не можуть бути енергоефективними та тарифознижуючими. Частка збиткових підприємств у ЖКГ України на початок у 2009 р. склала близько 67 %, у той час, як збиток є результатом діяльності лише 37,2 % підприємств усіх форм власності [77].

За умови подальшого тривання таких тенденцій Україні загрожує техніко-технологічне відставання від інших, у тому числі сусідніх країн. Але найбільш небезпечно – це зростання ризику техногенних аварій і катастроф, тому система ЖКГ сьогодні, якщо бути справедливими в оцінках, повинна знаходитися в реєстрі проблем державної безпеки.

### **3) Недосконала система бюджетної підтримки, що стимулює споживацький підхід у суб'єктів господарювання у сфері ЖКГ**

Розрахунки, проведені на підставі нормативної собівартості житлово-комунальних послуг показали, що забезпечення належної експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства у межах усієї країни потребує щорічно додаткових обсягів фінансування на рівні 18,4 млрд. гривень.

Загальна орієнтовна потреба капіталовкладень для технічного переоснащення основних фондів підприємств житлово-комунального господарства становить 270-300 млрд. гривень. Упродовж 2006 року на розвиток та модернізацію житлово-комунальних об'єктів інвестовано за рахунок усіх джерел фінансування 1,8 млрд. гривень.

Розділивши 270 млрд.грн. потреби на 1,8 млрд.грн. фактично отриманих, знаходимо, що за таких умов фінансування на відновлення галузі потребується 150 років. Але це невірний розрахунок – за наступні роки знос і погіршення технічного стану галузі не залишиться на місці – ситуація буде погіршуватися. Тобто песимістичний прогноз з цих розрахунків один – галузь пропадає. Але цього статися не може: ось ще одне замкнуте коло. І воно має бути розірване – державним відношенням до ЖКГ, зусиллями самих підприємств та зміною економічних механізмів.

Пріоритетним напрямом реформування житлово-комунального господарства, на який виділяється фінансова підтримка з державного бюджету у 2009 році, є проведення ефективної енергозберігаючої політики, спрямованої на зменшення витрат та втрат енергоносіїв, підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів та зниження енергоємності виробництва.

Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» передбачено видатки на реалізацію інвестиційних та інноваційних проектів з енергозбереження: 25 млн. грн. із загального фонду на відшкодування відсоткової ставки за користування кредитами та 500 млн. грн. із Стабілізаційного фонду на реалізацію інвестиційних та інноваційних проектів із енергозбереження в житлово-комунальному господарстві.

Міністерством розроблено та затверджено постановами Кабінету Міністрів України від 02.04.09 № 327 Порядок використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених у державному бюджеті для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів із енергозбереження в житлово-комунальному господарстві та від 13.05.09 № 514 Порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для відшкодування відсоткової ставки по кредитах, спрямованих на реалізацію проектів із енергозбереження в житлово-комунальному господарстві [80,81].

Після погодження з Мінфіном на офіційному веб-сайті Міністерства буде розміщено Порядки конкурсних відборів проектів та склад Міжвідомчої комісії, яка здійснюватиме їх відбір.

Водночас державним бюджетом передбачено субвенцію місцевим бю-

джетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення тарифам, у обсязі 2 млрд. гривень.

Порядок перерахування у 2009 році зазначеної субвенції затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.09 № 193 (із змінами внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.09 № 615) [82].

Враховуючи обмежені можливості державного бюджету, одним із принципів фінансування житлово-комунальної сфери Мінжитлокомунгосп визначив створення умов для розвитку в галузі публічно-приватного партнерства, розширення міжнародних зв'язків України у сфері житлово-комунального господарства та залучення у галузь додаткових інвестиційних ресурсів.

Незважаючи на пошук нових джерел фінансування, основними джерелами капіталовкладень залишаються прибуток, амортизаційні відрахування, державні дотації, які складають майже 70 % від загального обсягу у витратах бюджетів регіонів України. Обсягів і тих і інших недостатньо, щоб зупинити небезпечні тенденції зношування основних фондів. Є ще резерв – підвищення рівня оплати послуг населенням (зараз оплата здійснюється не в повному обсязі). Із зростанням оплати амортизаційні відрахування можуть бути отримані у плановому обсязі і в укладені терміни.

#### **4) Слабка дія ринкових законів економіки внаслідок значного рівня монополізації**

Залучення приватного сектора є одним із засобів подолати обмеженість капітальних ресурсів. Приватним підприємствам легше позичити гроші в банку або іншій приватній фінансовій установі.

Крім того, приватні і частково, або повністю приватизовані комунальні підприємства можуть отримати кошти інвесторів шляхом випуску акцій. Використання цих додаткових джерел фінансування полегшує реалізацію планів капітального інвестування, що необхідно для забезпечення стабільного надання комунальних послуг. Однак, житлово-комунальна сфера також не є однорідною. Житлово-комунальна сфера містить у собі як природно-монопольні сегменти, так і підприємства, що по своїй суті й за економічним змістом не є такими, а тому можуть ефективно функціонувати на конкурентних засадах. Регулювання діяльності природних монополістів у сфері централізованого тепло- і водопостачання, в електроенергетиці, у газовій і нафтовій галузях виконують місцеві органи виконавчої влади - місцеві держадміністрації; функції по регулюванню діяльності природних монополій виконує національна комісія регулювання електроенергетики.

Можливості природних монополій завищувати тарифи на свої послуги позбавляє ці підприємства стимулу щодо зменшення своїх витрат шляхом модернізації виробництва, запровадження новітніх технологій, раціоналізації, дозволяє включати неефективні витрати до собівартості своїх послуг.

Ситуація ускладнюється тим, що однозначного уявлення про те, як виходити з існуючого становища, немає, тому що для комунальних підприємств кожного міста повинна бути розроблена своя індивідуальна, враховуюча територіальну специфіку програма виходу з кризового стану. Підприємства, що входять до складу міського господарства, виконують одне загальне завдання - обслуговувати потреби населення, створювати умови для задоволення соціальних, культурних і духовних потреб населення, того міста, на території якого вони розташовані. Тобто "місцеві умови" відіграють головну роль у будівництві й експлуатації більшості комунальних підприємств.

Таким чином, зрозуміло, що необхідне стимулювання самих комунальних підприємств до залучення необхідного галузі інвестиційного капіталу шляхом розробки індивідуальних програм інноваційно-інвестиційного розвитку. Але попередньо слід визначити ряд факторів, що сприяли наявності кризового становища ЖКГ.

## **2.5. Характеристика стану ЖКГ й тенденцій його розвитку на прикладі Харківської області**

*Загальна характеристика житлово-комунального господарства, аналіз існуючих проблем його функціонування й розвитку*

### Житловий фонд

На обслуговуванні житлових підприємств комунальної власності знаходилося близько 20,2 млн кв. м середньоексплуатаційної загальної площі. Технічний стан житлового фонду м. Харкова на початок 2009 р. характеризується високим коефіцієнтом зносу (54,5 %). У 2009 р. на капремонт житлового фонду комунальної власності територіальної громади міста передбачено 20,0 млн грн., у т.ч. 3,2 млн грн. - на погашення кредиторської заборгованості 2008 р.

У житлових будинках комунальної власності міста станом на 01.07.2009 р. нараховується 6624 ліфти, у т.ч. зупинено - 312 ліфтів (4,7 % від загальної кількості), 739 ліфтів потребують диспетчеризації. Технічне обслуговування і ремонт ліфтів та обслуговування систем диспетчеризації здійснює КСП "Харківміськліфт", на чергуванні в якому знаходиться 27 спеціалізованих автомобілів для негайного усунення аварійних несправностей та зупинок ліфтів. Для швидкого оновлення ліфтового господарства на підприємстві створено службу по ремонту, оновленню та виготовленню запасних частин для ліфтів. Розпочато виготовлення і ремонт ліфтових кабін [85].

Порівняно з аналогічним періодом попереднього року спостерігалось зростання, орієнтовно, на 44,4 млн. грн. витрат на утримання житлового фонду, що пов'язане зі зростанням середньоексплуатаційної загальної площі, а також за рахунок росту цін і тарифів на паливо і будівельні матеріали, збільшення мінімальної заробітної плати тощо.

Заборгованість із квартирної плати порівняно з аналогічним періодом попереднього року збільшилась на 32,0 млн. грн., у т.ч. за рахунок зростання заборгованості по квартирній платі від населення на 29,5 млн грн., по субсидіях - на 1,5 млн грн., пільгах - на 0,9 млн. грн. Заборгованість населення по квартирній платі станом на 01.07.2009 р. становить 75,1 млн грн. [37].

Кредиторська заборгованість комунальних підприємств, зайнятих обслуговуванням житлового фонду станом на 01.07.2009 р., становить 131,9 млн грн., що на 34,1 млн грн. більше заборгованості аналогічного періоду минулого року. Станом на 01.07.2009 р. укладено 22636 договорів на реструктуризацію заборгованості за надані житлові послуги, згідно з якими погашена сума становить 7,1 млн грн., у звітному періоді укладено 495 договорів.

Для утримання житлового фонду в належному стані рішенням 29 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 24.12.2008 р. № 386/08 комунальним виробничим житловим ремонтно-експлуатаційним підприємствам, ЖБК, ЖК, ОСББ, КСП "Харківміськліфт", КП "Комплекс з вивозу побутових відходів", КП "Центр соціального розвитку Немишлі" та КП "Житлкомсервіс" надано пільги на 2009 р. по сплаті податку із земельних ділянок у розмірі 99 % від суми, що надходить до бюджету м. Харкова. Кошти, вивільнені в результаті надання пільги, використовуються виключно на поточний ремонт житлового фонду, поточний ремонт ліфтів та внутрішньобудинкових електромереж, а також на зменшення видатків від основної діяльності [86].

На утримання, ремонт приміщень, будинків і споруд комунальної власності та на поточний ремонт житлового фонду в міському бюджеті на 2009 р. передбачено 12,7 млн грн., з яких 1,8 млн грн. - на погашення кредиторської заборгованості 2008 р. КП "Жилкомсервіс".

У 2008 р. житловий фонд Харківської області склав 62,2 млн. кв. м загальної площі, з яких 48,7 млн. кв. м (78,3 %) - житловий фонд міських поселень, 13,5 млн. кв. м (21,7 %) - сільської місцевості. Про це повідомляє Головне управління статистики облдержадміністрації [87].

У порівнянні з минулим роком приріст склав 1,2 %. Більшу частину житла склав приватний і приватизований житловий фонд - 51,7 млн. кв. м (83,1 %), житловий фонд підприємств, організацій і установ - 10,5 млн. кв. м (16,9 %). У середньому на одного жителя області доводилося 22 кв. м загальної площі (у міських поселеннях - 21,6 кв. м, у сільській місцевості - 23,5 кв.м).

На початок року в області налічувалося 1208,8 тис. квартир, з яких 34,4 % - двокімнатні, 30,7 % - трикімнатні, 24,7 % - однокімнатні, квартири з більшою кількістю кімнат становили 10,2 %. Із загальної кількості квартир 0,5 % - комунальні.

На капітальний ремонт протягом року витрачено 46,5 млн. грн. (приріст у порівнянні з минулим роком склав 88,3 %), загальна площа відремонтованих приміщень - 70,2 тис. кв. м.

З 487,4 тис. житлових будинків області 467,8 тис. (96 %) - приватний і приватизований житловий фонд, 19,6 тис. (4 %) - житловий фонд підприємств, організацій і установ, з якого 3,1 % - гуртожитки.

Із загальної кількості житлових будинків області 20,5 тис. (4,2 %) - незаселені й ті, у яких постійно не проживають.

Тобто у 2008 році відбулося збільшення житлового фонду області майже на 1 млн.кв.м. (1,6%) у порівнянні з 2006 роком [8].

З часу прийняття Закону України „Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” у 1998 р. у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області до 2009 року прийнято від відомств 47 %, що майже на 15% вище середнього по країні показника (рис. 26):

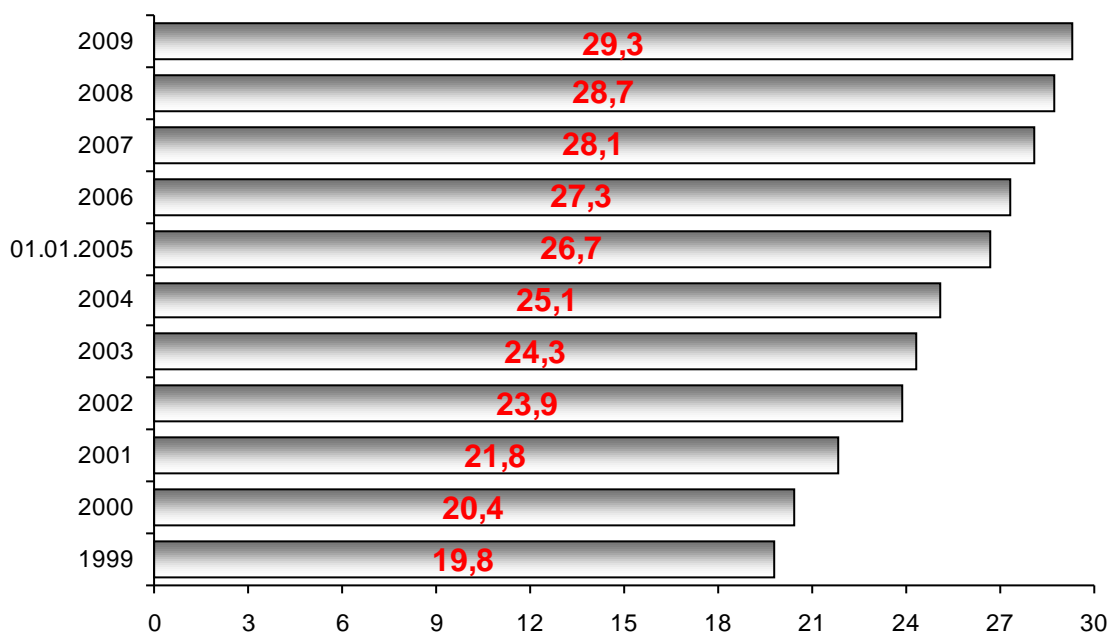


Рис.26 - Житловий фонд комунальної власності у порівнянні із загальною площею житлового фонду Харківської області, млн.кв.м.

У 2005 р. експлуатацію житлового фонду комунальної власності здійснюють 106 підприємств житлового господарства.

На конкурсних засадах до ремонту і обслуговування житлового фонду залучено 22 недержавних підприємства, на обслуговуванні яких перебуває 2,3 млн.кв.м загальної площі житлових будинків, або 9% від загальної площі комунальної власності. Утримання житлового фонду відомств здійснюють переважно підприємства недержавної форми власності.

Утриманням знов побудованого житлового фонду колективної власності також здійснюють приватні фірми та ОСББ.

Роботи з ремонту житлового фонду, експлуатації ліфтового господарства здійснюються недержавними підрядними організаціями. До санітарного

очищення прибудинкових територій залучено понад 20 приватних фірм, у т.ч. в м. Харків, Ізюм, Куп'янськ та інших містах.

Станом на 01.06.09 в м. Харкові налічувалося 229 ОСББ, розташованих в 230 житлових будинках, загальною площею близько 970 тис. кв. м, багато з яких ведуть самостійну фінансово-господарську діяльність.

В Україні таких об'єднань нині налічується біля 8,8 тис.одиниць. Найбільша кількість: у Донецькій області (1427), Львівській (585), Одеській (542), Миколаївській (526), м. Києві (471), Луганській області (456) Харківській області (348 ОСББ) (дані станом на 01.01.09) [78].

2006 р. - За інформацією начальника управління житлового господарства міста О. Асєєва, по всій країні створено 3489 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, найбільшу кількість: в Донецькій області (332 ОСББ), в м. Києві (298 ОСББ), в Миколаївській області (256 ОСББ), в Одеській області (253 ОСББ) і в Харківській області (273 ОСББ) [85].

У самому Харкові станом на 1 01. 2006 р. зареєстровано і діє 180 об'єднань власників, з них 41 будинок - на базі будинків комунальної власності, 110 - на базі ЖБК і 29 - на базі відомчого житлового фонду.

2007 р. - У житловому фонді повільними темпами здійснюється формування реального власника житла. Станом на 01.07.2007р. в області діє лише 288 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), що складає 6,4% від загальної кількості багатоквартирних будинків (5 і більше поверхів). По Україні цей показник складає 8,2% , по Полтавській області – 10,3%, Луганській – 8,4%, Донецькій – 7,2%. У м. Харкові створено 191 об'єднання, що складає – 2,1% багатоквартирних будинків. Темп створення ОСББ нарощується – протягом 2009 року кількість об'єднань в області зросла на 57 одиниць, у той час як протягом 2007 року їх кількість зросла на 15, у 2008 р. – лише на 3. Цьому сприяє проведення роз'яснювальної роботи серед мешканців міста на базі Харківської національної академії міського господарства з ініціативи Харківської міської ради.

За рівнем благоустрою житловий фонд характеризується наступними даними (від загальної площі житлового фонду) , див.табл.12.

Таблиця 12 - Рівень благоустрою житлового фонду, % від загальної площі житлового фонду Харківської області

Показники рівня благоустрою житлового фонду, обладнано	2005 рік	2009 рік	Відношення 2009/2005
- водопроводом	65,4	67,3	1,02
- водовідведенням	64,4	66,4	1,03
центральним опаленням	76,9	80,7	1,05
гарячим водопостачанням	56,4	59,4	1,05
газопостачанням	86,3	88,2	1,02
ванними (душовими)	62,4	64,5	1,03
підлоговими електроплитами	5,1	4,8	0,94



За даними таблиці видно, що рівень благоустрою підвищується не більше 1 % за рік. При цьому введення нового житла складає приблизно 0,5% на рік, тобто підвищення рівня благоустрою відбувається хоча і вкрай низькими темпами, але не тільки за рахунок нового житла, обладнаного усіма видами благоустрою, а і за рахунок модернізації вже існуючого житлового фонду. Найбільше зростання відбулося у обладнанні житлового фонду центральним опаленням та гарячим водопостачанням (5%), що свідчить про взаємопов'язаність цих показників. Рівень обладнання водовідведенням зріс на 3% і водопроводом та газопостачанням - на 2% в основному за рахунок підвищення якості життя у сільській місцевості та введення в експлуатацію нового житлового фонду. Рівень благоустрою протягом останніх років зберігається без суттєвих змін також у зв'язку з обмеженістю коштів для капітального ремонту.

Протягом 2009 р. ветхий та аварійний житловий фонд Харківської області склав 558,4 тис.кв.м. загальної площі. У порівнянні з 2005 роком, цей показник зріс приблизно на 5% [5, 86].

До категорії ветхих і аварійних житлових будинків в Україні віднесене 55,2 тис. будинків загальною площею 4,84 млн. кв. м, тобто 0,5 % житлового фонду країни, де постійно проживають 167,4 тис. жителів (рис. 27).

Житловий фонд будинків перших масових серій ( 60-70 літньої забудови) становить близько 72 млн. м<sup>2</sup> і вимагає заміни або реконструкції. Фактично кожний четвертий міський житель проживає в житлових приміщеннях, які мають незадовільний технічний стан, низькі експлуатаційні якості й вичерпали свій експлуатаційний ресурс [124].

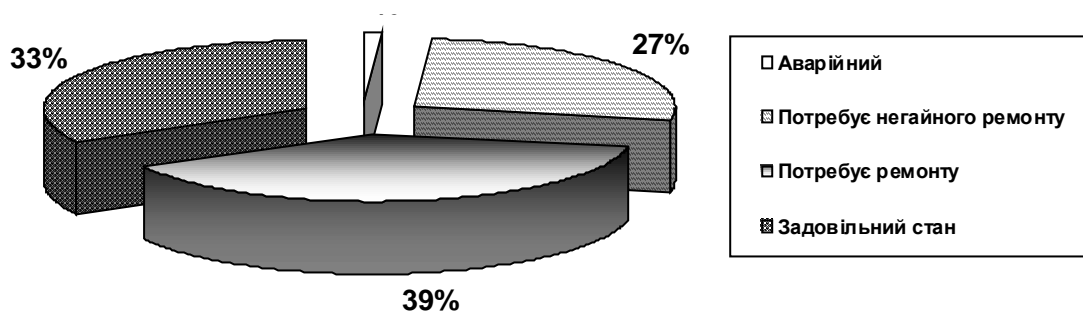


Рис. 27 - Характеристика стану житлового фонду України

Невідповідність протягом тривалого часу діючих тарифів з оплати за утримання житла та фактичних витрат житлових підприємств призвела до їх скрутного фінансового стану, що не дозволяє виконувати в житлових будинках в повному обсязі всі необхідні роботи з санітарно-технічного обслуговування. Крім того, впливає на фінансовий стан підприємств житлового господарства прийняття від відомств у комунальну власність житлового фонду, в якому через відсутність коштів протягом тривалого часу не виконувався

будь-який ремонт. Прийнятий житловий фонд потребує особливої уваги з боку житлових підприємств та органів влади, а також коштів для приведення його до належного санітарно-технічного стану. Рівень оснащення житлового фонду приладами регулювання та обліку споживання енергоресурсів залишається теж незадовільним.

У зв'язку з відсутністю цільових коштів підприємствами житлового господарства не впроваджуються на достатньому рівні технології з енергозбереження в житловому фонді. Станом на 01.01.2009 р. в житлових будинках встановлено 5792 од. приладів обліку споживання холодної води, 1003 прилад обліку гарячої води, 1284 прилади обліку теплової енергії, що далеко не вичерпує можливостей виборного обліку.

#### Водопостачання та водовідведення

Харківська область розташована на вододілі двох річкових басейнів – Дону (Сіверського Дінця) і Дніпра та є одним із самих маловодних регіонів України. По забезпеченню поверхневою водою вона займає 24 місце в Україні, а на одного мешканця припадає в 16 разів менше, ніж у середньому по країні. На території Харківщини формуються запаси водних ресурсів для водопостачання Донецької і Луганської областей.

Основними джерелами водопостачання області є підземні та поверхневі водні ресурси – р.Сіверський Донець (Печенізьке водосховище) і канал Дніпро – Донбас, до складу якого входить Краснопавлівське водосховище. Червонооскільське водосховище, яке розташоване на території Куп'янського, Ізюмського, Борівського районів, виконує багаторічне компенсуюче регулювання р.Оскол, а також подачу води в канал „Сіверський Донець – Донбас”.

Підземні прісні води представлені 27 родовищами, з яких на 19 ведеться видобуток води, що використовується для господарсько-питного, виробничо-технічного водопостачання і для забезпечення водою населених пунктів. Балансові запаси прісних підземних вод складають 1036,51 тис.куб.м/добу.

На 1.01.2005 р. в області користувалися послугами водопостачання населення 17 міст, 49 селищ міського типу і 218 сільських населених пунктів, в яких налічується 612 діючих водопроводів та 28 окремих водопровідних мереж (табл. 13) [5].

Таблиця 13 - Основні показники надання послуг водопостачання міст та населених пунктів Харківської області

№ п/п	Райони та міста області	К-ть жителів, тис.осіб	Питома вага централізованого охоплення водопроводом, %	Продуктивність систем, тис.м <sup>3</sup> /добу	% відшкодування послуг за рахунок затверджених тарифів
1.	Балаклійський	88	44,6	3,5	100
2.	Барвінківський	28,5	47,0	1,7	73,6
3.	Близнюківський	23,1	24,0	1,4	100
4.	Богодухівський	43,1	30,0	0,6	100
5.	Борівський	19,6	62,0	1,2	100

6.	Валківський	34,4	44,0	0,7	69,4
7.	Великобурлуцький	25,8	65,0	0,4	100
8.	Вовчанський	51,6	45,0	9,8	100
9.	Дворічанський	20,4	63,0	0,31	100
10.	Дергачівський	96,1	21,0	0,6	100
11.	Зачепилівський	17,4	60,0	0,5	100
12.	Зміївський	77,1	55,0	1,8	100
13.	Золочівський	30,9	38,0	0,3	100
14.	Ізюмський	послуги з централізованого водопостачання не надаються			
15.	Кегичівський	22,7	90,0	0,8	100
16.	Коломацький	8,4	45,3	0,2	100
17.	Красноградський	47,5	73,0	3,6	100
18.	Краснокутський	30,9	42,0	0,6	100
19.	Куп'янський	27,8			100
20.	Лозівський	32,6	85,7	1,0	100
21.	Нововодолазький	37,4	30,0	0,4	100
22.	Первомайський	послуги з централізованого водопостачання не надаються			
23.	Печенізький	11,2	50,0	0,5	100
24.	Сахновщинський	24,3	52,0	0,8	100
25.	Харківський	183,3	41,0	7,9	90
26.	Чугуївський	48,7	100,0	1,0	100
27.	Шевченківський	22,2	97,8	0,8	100
28.	м.Ізюм	54,3	60	10,2	92
29.	м.Куп'янськ	60,1	79	15,0	100
30.	м.Лозова	60,9	75	15,0	100
31.	м.Первомайський	31,2	82	4,7	92,1
32.	м.Люботин	22,3	48	1,2	100
33.	м.Чугуїв	34,2	54	6,5	54,3
34.	м.Харків	1463,7	85,1	700,0	100

Протяжність водоводів в області становить 2,7 тис.км, вуличних водопровідних мереж – 4,9 тис.км. Насосні станції 1-го підйому спроможні подати 1,8 млн.куб.м води, а очисні споруди здійснити очистку 1,2 млн.куб.м стоків на добу.

За 2006 рік з усіх джерел водопостачання подано у мережу 324,8 млн.куб.м питної води.

Послугами водовідведення в області користується населення 16 міст, 36 селищ міського типу і 48 сільських населених пунктів. В області існує 118 об'єктів водовідведення і 31 окрема каналізаційна мережа. Протяжність головних колекторів становить 809,7 км, вуличної каналізаційної мережі – 1365,9 км, внутрішньоквартальної та дворової мережі – 800,0 км. За рік в області спорудами водовідведення було пропущено близько 270,6 млн.куб.м стічних вод, з них 97,7% – через очисні споруди, 96,8% рідини пройшло повну біологічну (фізико-хімічну) очистку [5, 78, 87].

Системи централізованого водовідведення та очищення стічних вод мають м. Харків, усі міста обласного значення та 25 районних центрів, крім

м. Богодухова і смт. Дворічного. У населених пунктах, де відсутня система централізованого водовідведення, поширене використання септиків та вигрібних ям.

Каналізаційні системи та очисні споруди відносяться до об'єктів підвищеної екологічної небезпеки і вимагають пильної уваги до свого технічного стану. У цілому по області протяжність ветхих і аварійних головних колекторів збільшилася у порівнянні з 2006 роком на 9,7 км, вуличної каналізаційної мережі - на 12,9 км, або на 6,7% та 2,2% відповідно.

Місто Харків обслуговується найбільшим підприємством області – ДКП “Харківкомуночиствод”. Загальна довжина каналізаційної системи колекторів – 1415 км, у т.ч. тунелів глибокого заглиблення – 55 км, напірних трубопроводів – 65,4 км. Для перекачки стічних вод експлуатується 27 насосних станцій, у тому числі: головна насосна станція, яка розташована на території очисних споруд “Диканівські”.

Очисні споруди м. Харкова забезпечені обладнанням для повної біологічної очистки згідно з нормативами, які діяли на час їх будівництва. Обсяги послуг по водовідведенню та біологічній очистці стічних вод, які виконує підприємство, становлять 11% від загального обсягу очистки стічних вод усіх підприємств водовідведення України.

Підприємство КП "ПТП "Вода" розробляє програму артезіанського водопостачання міста, на думку генерального директора, "під Харковом перебуває море чистої питної води, і її використання дозволить із оптимізмом дивитися в майбутнє. Тільки розвідані й підтверджені джерела дозволять відбирати 250 тис. куб. м води на добу без шкоди для басейнів рік Сіверський Донець і Ворскла. У цілому, за оцінками фахівців, під Харковом існують запаси води, які дозволять відбирати 500 тис. куб. м води на добу" [86].

Раніше в Харкові приблизно 17% води поставлялося з артезіанських джерел. Зараз у силу ряду обставин, пов'язаних з будівництвом водовода із Краснопавлівки й перемикання всього фінансування на це джерело, артезіанські шпари були закинуті, і їм приділялася другорядна увага. Сьогодні в місті існує 69 шпар, деякі по різних причинах законсервовані. Таким чином, у 2010 році пропонується відновити артезіанське водопостачання для Харкова, навіть в більших обсягах, ніж це було у 90-ті роки.

#### Теплопостачання

Комунальне підприємство "Харківські теплові мережі" створено 27 червня 2001 року на базі двох великих підприємств комунальної теплоенергетики ОПО "Харківтеплоенерго" і ГП "Харківські теплові мережі". З вересня 2003 року підприємство перебуває у власності територіальної громади Харкова. На даний момент воно являє собою теплоенергетичне підприємство з виробництва, переробки, транспортування й розподілу теплової енергії всім групам споживачів міста Харкова. Підприємство забезпечує тепловою енергією 95% жителів м. Харкова.

Установлена теплова потужність підприємства - 3205 Гкал/год. На 1.01.2009 р. теплову енергію виробляють 259 котелень, у тому числі ТеЦ-4 і

три районні котельні. Довжина теплових мереж у двухтрубному вирахованні - 1523 км. До теплових мереж підключено 204 теплорозподільні станції (ТРС) і теплорозподільних пунктів (ТРП), від яких здійснюється централізоване гаряче водопостачання й розподіл теплоносія по споживачах. На теплових мережах встановлено 11 насосних станцій, що служать для забезпечення гідравлічних режимів і збільшення пропускної здатності теплових мереж. На підприємстві працює близько 5,5 тисяч висококваліфікованих фахівців.

До складу підприємства входять територіальні філії, розташовані в кожному адміністративному районі міста. Ці філії є основними виробничими одиницями підприємства, які здійснюють експлуатацію теплових мереж, котельного устаткування, насосних і теплорозподільних станцій; забезпечують функціонування й безперебійне постачання тепловою енергією споживачів даного адміністративного району. У число філій підприємства входять також "Харківтепложбут" і транспортний відділ. Допоміжні служби підприємства виконують ремонтні роботи й забезпечують функціональну завершеність циклу виробництва й реалізації теплової енергії.

У населених пунктах Харківської області експлуатуються 1787 котельень, які безпосередньо забезпечують населення, соціальну сферу та комунально-побутові установи тепловою енергією. У тому числі підприємствами комунальної власності місцевих рад експлуатуються 693 котельні потужністю 5240,1 Гкал/годину, 2247 км тепломереж (у двотрубному обчисленні), 254 теплових пункти.

Розподіл виробництва і постачання теплової енергії в Харківській області нерівномірні. Найбільша частка виробництва припадає на м. Харків. Основним постачальником тепла є КП «Харківські теплові мережі». Теплова потужність 261 котельні КП «ХТМ» складає – 3016 Гкал/год. при приєднаному тепловому навантаженні по підприємству 3572,6 Гкал/год., що складає 84%. Об'єктивно, з урахуванням реальних технічних можливостей КП «ХТМ» у змозі задовольнити 50% потреби міста Харкова в теплі при розрахункових температурах (-23°) взимку, а в літній період, разом із ЗАТ "ТЕЦ-3", цілком забезпечити місто гарячим водопостачанням. У свою чергу, 75% теплової енергії на підприємстві виробляється районними котельнями.

Розрахунковий знос обладнання по усіх котельнях, що перебувають на балансі КП «ХТМ», складає в середньому 64% [88].

Значний внесок для забезпечення теплопостачання м. Харкова має ВАТ "Харківська ТЕЦ-5", яка постачає до 25% потреби теплової енергії міста. Загальна встановлена потужність станції в даний час складає: тепла – 1420 Гкал/годину, електрична – 540 МВт, у т.ч. тепла потужність усіх теплофікаційних доборів – 690 Гкал/годину (з урахуванням власних потреб ТЕЦ).

Поряд із потужними джерелами системи централізованого теплопостачання на базі районних і квартальних котельень, теплопостачання населення й інших споживачів міста Харкова здійснюється понад 150 котельнями малої потужності, що входять до системи децентралізованого теплопостачання. У

системі поряд з сучасними типами котлів (ВК, КБНГ, КВГ), експлуатується великий парк морально і фізично застарілих котлів. В основному це котельні потужністю до 1 Гкал/год. із температурою теплоносія 95/70 градусів, вбудовані в будинки старої забудови. Рівень автоматизації цих теплових джерел надзвичайно низький, ККД складає близько 65-75%. Більшість котелень не мають водопідготовки, що негативно позначається на термінах служби, як самих котлів, так і систем опалення.

Чинними нормативними документами в системі газопостачання і котельному господарстві заборонена експлуатація вбудованих котелень у теперішньому стані. Тому однією з найважливіших проблем у тепловій енергетиці міста, що загострюється граничною зношеністю основних фондів, є реконструкція індивідуальних вбудованих і прибудованих до будинків газових котелень у центральній частині Харкова.

Серед міст і районів області доля вироблення теплової енергії районними ПТМ розподіляється таким чином: Лозівське – 18%, Куп'янське – 12,2%, Балаклійське – 11,9%, Харківське – 14,5%. У той же час в таких районах як Барвінківський, Богодухівський, Валківський, Дворічанський частка виробництва теплової енергії кожного складає приблизно 1%, а в Зачепилівському, Близнюківському - менше 1% від загальної суми виробництва теплової енергії в районах Харківської області.

Максимальну кількість теплової енергії в районах області забезпечують Первомайська ТЕЦ – 116,8 Гкал/годину, що покриває всю потребу в тепловій енергії Первомайського району. Друге місце за обсягом постачання теплової енергії займає ВАТ “Харківська ТЕЦ-5” – 104,9 Гкал/годину, від неї теплова енергія надходить у два адміністративних райони – Дергачівський і Харківський. Також необхідно відзначити котельню ЛКМЗ в м. Лозова, котельню в с. Ковшарівка Куп'янського району (кожна потужністю 300 Гкал/годину), ДП “ТЕЦ-2 “Есхар” – 24,3 Гкал/годину, що подає теплову енергію для селища Есхар Чугуївського району.

Відсутність інвестицій та оборотних коштів у вказаних організаціях, особливо в останні 15 років, негативно впливає на технічний стан джерел теплопостачання районів області, теплових мереж і систем опалення та гарячого водопостачання. В аварійному стані знаходяться 64,6 км (9,1%) теплових мереж. Теплова ізоляція мереж зношена, а подекуди і зовсім відсутня, що призводить до значних втрат теплової енергії при її транспортуванні.

Значна кількість котлів (35%) потребує заміни або виведення з експлуатації через фізичний знос і низькі експлуатаційні показники. У цілому фізичний знос котельних становить більше 50%. 8 теплових пунктів області (18%) знаходяться в незадовільному стані. Фізичний знос систем опалення і гарячого водопостачання становить більше 60%.

#### Санітарна очистка

У Харківській області щорічно утворюється до 2 млн.куб.м відходів (табл. 14).

Таблиця 14 - Динаміка вивезення твердих побутових відходів

Вивезення твердих побутових відходів (ТПВ)	2004 рік	2005 рік	2006 рік	2007 рік	2008 рік
млн.м <sup>3</sup>	1,0	1,1	1,6	1,7	1,75
млн.грн.	1,5	1,5	1,6	1,8	1,95

Норми накопичення твердих побутових відходів в упорядкованих будинках населених пунктів Харківської області встановлені в межах від 0,59-0,6 куб.м/люд.рік (Балаклійський, Богодухівський, Коломацький, Шевченківський райони) до 1,2-1,4 куб.м/люд.рік (Дворічанський та Печенізький райони). У неупорядкованих будинках середньорічна норма накопичення ТПВ становить 1,2-1,3 куб.м/люд., найнижчі норми встановлено в Коломацькому, Шевченківському та Богодухівському районах – 0,48 та 0,6 куб.м/люд. відповідно. У будинках приватного сектору середня норма накопичення ТПВ складає 1,1-1,3 куб.м/люд.рік, найнижчі норми встановлено в Балаклійському, Богодухівському, Харківському, Коломацькому та Шевченківському районах – 0,6-0,75 куб.м/люд.рік, найвища – в Близнюківському районі – 1,5 куб.м/люд.рік. Середньорічна норма накопичення ТПВ в будинках сільської місцевості Харківської області становить 1,2-1,5 куб.м/люд. Найнижчі норми діють в Дергачівському, Зміївському та Шевченківському районах – 0,5-0,6 куб.м/люд.рік, найвища – в Близнюківському районі – 2 куб.м/люд.рік.

Найбільша кількість відходів утворюється в Харківському, Балаклійському, Дергачівському, Вовчанському районах та містах обласного значення – Ізюмі, Куп'янську, Лозувій, найменша – в Коломацькому та Шевченківському районах.

На підприємствах невиробничої сфери та промислових підприємствах Харківської області утворюється 219,14 тис.куб.м (22,707 тис.тн) твердих побутових відходів, у тому числі в містах обласного значення - 50,39 тис.куб.м (5,22 тис.тн), в районах - 168,75 тис.куб.м (17,49 тис.тн). У м. Харкові щорічно утворюється до 1,5 млн.куб.м ТПВ [5,86,87].

#### Пасажирський транспорт

Станом на 01.06.2009 року в місті Харкові передбачена робота 16 трамвайних, 25 тролейбусних і 178 автобусних маршрутів. Транспортна схема передбачає також роботу 3-х ліній метрополітену з 28 станціями і забезпечує можливість доставки пасажирів у будь-яку частину міста. Питома вага в загальному обсязі міських перевезень за видами міського пасажирського транспорту наведена на діаграмі рис.28.

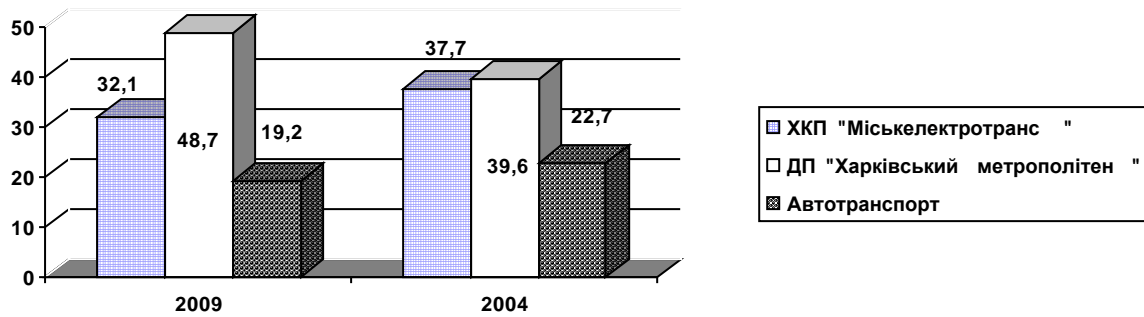


Рис.28 - Питома вага перевезення пасажирів за видами транспорту, м.Харків, %

Наведена динаміка свідчить про скорочення перевезень пасажирів міськелектротранспортом і пріоритет метрополітену.

Економічна ситуація, яка склалась в державі і місті, призвела до зниження транспортної активності населення, що зумовлено переходом значної кількості підприємств на неповний робочий тиждень. Обсяги перевезень в 1 кварталі 2009 р. відносно 1 кварталу 2008 р. зменшились на 19,3%, зокрема, ХКП «Міськелектротранс» - на 30% (з 57,4 млн. пасажирів до 40,2 млн. пасажирів), ДП «Харківський метрополітен» - на 13,4% (з 70,4 млн. пасажирів до 61 млн. пасажирів), автотранспорт – на 12,1% (з 27,3 млн. пасажирів до 24 млн. пасажирів) [89].

В тому числі із загального обсягу перевезень за цей же період знизилась кількість перевезених платних пасажирів на 19,4%, у тому числі ХКП «Міськелектротранс» - на 33,6% (з 27,1 млн. пасажирів до 18 млн. пасажирів), ДП «Харківський метрополітен» - на 14,3% (з 56,6 млн. пасажирів до 48,5 млн. пасажирів), автотранспорт – на 14,4% (з 20,1 млн. пасажирів до 17,2 млн. пасажирів).

На даний час щодня в місті працює 171 автобусний маршрут (119 автобусних, 37 мікроавтобусних і 22 маршрути зі змішаним типом рухомого складу) з випуском 1170 одиниць рухомого складу, де близько 900 автобусів великої і середньої місткості. Вказані автобусні маршрути обслуговують 66 автоперевізників.

Для порівняння, станом на 20.06.2006 року в м. Харкові працювало 182 автобусних маршрути ( 66 автобусних, 94 мікроавтобусних і 22 маршрути зі змішаним типом рухомого складу) з випуском близько 1060 одиниць рухомого складу, у тому числі 437 одиниць автобусів великої й середньої місткості [86,90].

По Україні в цілому за січень-вересень 2009 р. пасажирським транспортом перевезено 5,5 млрд. пасажирів, виконана пасажирська робота в об'ємі 100,5 млрд. пас./км, що становить відповідно 87,9% і 89,7% від об'ємів січня-вересня 2008 р. [77].

Залізничним транспортом за січень-вересень 2009 р. відправлено 327,9 млн. пасажирів, що на 3,9% менше, ніж у січні-вересні 2008 р. Відправлення пасажирів зменшилися на Донецькій залізниці - на 7,4%, Південній - на 4,6%,



Одеській - на 3,9%, Південно-Західній - на 3,7%, Придніпровській - на 2,2% і Львівській - на 2,3%.

Послугами автомобільного транспорту (з урахуванням перевезень фізичними особами-підприємцями) скористалися 3 млрд. пасажирів, що на 7,3% менше від об'ємів перевезень пасажирів у січні-вересні 2008 р. Перевезення пасажирів автотранспортом фізичних осіб-підприємців зменшилися на 8,6%.

За 9 мес. 2009 р. міським електротранспортом перевезено 2,1 млрд. пасажирів, що на 19,1% менше ніж у січні-вересні 2008 р.

За даними Головного управління статистики в Харківській області, з початку 2009 року харківський метрополітен перевіз 176,7 мільйонів пасажирів. У порівнянні з минулим роком об'єми перевезень зменшилися на 29 млн пасажирів або на 14,1%. У порівнянні з 2006 р. – зріс на 5,7 % [78].

З 176,7 млн. чоловік, перевезених метрополітеном у нинішньому році, переважна більшість - 138,8 млн. - становлять платні пасажирів. У ГУ статистики відзначають, що кількість пасажирів цієї категорії знизилася на 15,9%.

Що стосується пільговиків, то за січень-вересень 2009 року метрополітеном було перевезено 37,9 млн. чоловік, що мають право на безплатний проїзд. Ця категорія становить 21,4% від загальної кількості пасажирів.

За даними Держкомстату, харківський метрополітен посідає друге місце в Україні по довжині ліній і кількості перевезених пасажирів. На сьогодні метро Харкова - це 35,59 км ліній і 28 станцій. Інвентарна кількість вагонів - 321 одиниць [91].

Усього ж за січень-вересень 2009 року харківський міськелектротранспорт - метрополітен, трамваї й тролейбуси - перевіз 293,4 млн. чоловік, тобто 80% від загальної кількості пасажирів, перевезених в обласному центрі і 15% від перевезених по країні в цілому.

Питома вага перевезення наземним електричним транспортом в м. Харків складає 31,8% від загального обсягу пасажирських перевезень в обласному центрі. В першу чергу, це стосується перевезень соціально незахищених верств населення. Щоденно наземним електричним транспортом користуються близько 430 тис. пасажирів, з них більше половини – безплатно.

Загальний обсяг перевезень трамваями за січень-вересень 2009р. склав 59,8 млн. пасажирів, тролейбусами – 56,9 мільйона, у порівнянні з минулим роком обсяги пасажирських перевезень зменшилися: трамваями – на 26%, тролейбусами – на 28,8%.

Наземним електричним транспортом перевозиться значна кількість безплатних пасажирів, за січень-вересень 2009р. їх було перевезено 64,6 мільйона, що складає 55,3% від загальної кількості.

Оплата перевезень пасажирів на ХКП "Міськелектротранс" здійснюється за допомогою разових та постійних квитків. Більшість пасажирів перевезено за разовими квитками – 86,7% від загальної кількості платних пасажирів, або 45,2 мільйона, у порівнянні з минулим роком ці обсяги зменшилися на 18,3%. Постійними квитками користується 6,9 млн. пасажирів, або

13,3% від загальної кількості платних пасажирів, це менше, ніж у минулому році, на 66,3%.

Перевезення пасажирів здійснюють 2 трамвайних і 2 тролейбусних депо на 16 трамвайних і 25 тролейбусних маршрутах. Щоденно на маршрути виїждять 376 одиниць трамваїв і тролейбусів.

Рухомий склад парку у січні-вересні 2009р. дорівнював 609 одиницям, з них майже 96% трамваїв і 65% тролейбусів відпрацювали свій амортизаційний термін і підлягають списанню. Середній вік трамваїв сягає 25,3 року, тролейбусів – 11,6 року. З початку 2009р. було отримано в умовах лізингу 90 тролейбусів і 10 трамваїв.

Виконання графіку руху електропоїздів Харківського метрополітену дорівнює 99,9%, регулярність руху трамваїв і тролейбусів виконана на 89,8% та 91,8% відповідно.

Враховуючи надзвичайно важливе значення підприємства для територіальної громади міста, Харківською міською радою, починаючи з 2006 року, вживалися та продовжують вживатися усі можливі заходи щодо підтримки ХКП «Міськелектротранс» [85,86].

Для забезпечення стабільної роботи і безпечних пасажироперевезень, зменшення соціальної напруги Харківська міська рада примушена брати на себе додаткові витрати та виділяти кошти на фінансову підтримку ХКП «Міськелектротранс». У 2006 році було виділено - 43600 тис. грн., у 2007 році - 66689,69 тис. грн.

З метою збільшення доходів підприємства, виконавчим комітетом Харківської міської ради було прийняте рішення від 15.04.09р. № 183 «Про встановлення тарифу на послугу з перевезення пасажирів і багажу в міському наземному пасажирському електричному транспорті (трамваї і тролейбуси)», яким з метою соціального захисту населення тариф на послугу з перевезення пасажирів і багажу в міському наземному пасажирському електричному транспорті (трамваї і тролейбуси) встановлений на рівні 1 грн. за одну поїздку при економічно обґрунтованих видатках підприємства на цю послугу у розмірі 1,1 грн. Собівартість перевезення одного пасажира дорівнювала 1,2 грн.

Різниця між тарифом на послугу з перевезення пасажирів і багажу та економічно обґрунтованими видатками на цю послугу була компенсована ХКП «Міськелектротранс» за рахунок коштів міського бюджету м. Харкова.

У 2008 році фінансова підтримка з міського бюджету м. Харкова ХКП «Міськелектротранс» склала 101500,0 тис. грн. За 9 місяців 2009 року підприємство з міського бюджету отримало 42300,0 тис. грн.

Незважаючи на щорічну фінансову підтримку ХКП «Міськелектротранс» з міського бюджету, підприємство не має можливості самостійно вирішити фінансові проблеми, у зв'язку з чим вимушено брати кредити. Компенсацію з державного бюджету електротранспорт одержує не в повному обсязі (метрополітен - 21,1%, ХКП «Міськелектротранс» - 12,3% від потреби). Компенсаційні виплати з держбюджету автоперевізникам становлять близько 5%.

Однією з основних причин складного фінансового стану транспортних підприємств є те, що дотепер на державному рівні не вирішене питання компенсації в повному обсязі втрат підприємств пасажирського транспорту від перевезень пасажирів пільгових категорій

Починаючи з 1991 р. у роботі ХКП “Міськелектротранс” склалася стійка тенденція до зменшення обсягів пасажироперевезень, погіршення якості транспортного обслуговування населення і зниження рівня безпеки руху. Протягом зазначеного періоду обсяг пасажироперевезень знизився майже у 3,5 рази, а кількість рухомого складу – на 800 одиниць. У той час, коли у світі відбувається бурхливий розвиток мережі МЕТ, у м. Харкові спостерігається тенденція до скорочення трамвайних ліній (вул. Клочківська, вул. Петровського, вул. Мироносицька, Московський просп., вул. Чоботарська, Харківська наб., вул. Шевченка, вул. Пушкінська).

#### Дорожнє господарство

Всього по області в комунальній власності знаходиться 6,85 тис. км вулично-дорожньої мережі загальною площею 45,56 млн. кв. м (у тому числі в м. Харкові – 1,54 тис. км площею 13,7 млн. кв. м), 239 штучних споруд довжиною 9,8 км, з них 215 довжиною 9,1 км – залізобетонні, 21 довжиною 0,66 км – металеві.

Частка доріг з твердим покриттям становить до 66% від загальної довжини вулично-дорожньої мережі, з удосконаленням – до 43%. [5,86]

Значна частина магістральної мережі в містах області не відповідає за своїми технічними характеристиками нормативним вимогам, але виконує зазначену функцію. У містах відсутні магістралі безперервного руху, що значно ускладнює пропуск транспортних потоків, особливо центральною частиною Харкова.

#### Газопостачання

Харківське міське газове господарство є одним з найбільших і найстаріших в Україні. Історія його розвитку починається 23 грудня 1871 р., коли газ уперше був застосований для освітлення вулиць.

У 1932 р. було покладено початок планового розвитку газопостачання міста, а для обслуговування системи газопостачання області створений трест “Харківгаз”. Подальший розвиток газопостачання міста здійснювався на базі максимального використання коксового газу до 1956 року, коли до міста пішов природний газ Шебелинського родовища. Харківське газове господарство було переведено на природний газ у найкоротші терміни без припинення подачі газу споживачам. Вже до 1968 р. було побудовано основні газові мережі, у тому числі розроблена унікальна кільцева система газопостачання [85,90]. Тепер Харківський регіон споживає газ з двох джерел – російський і газ місцевих родовищ.

#### Електропостачання

Постачання і передача електроенергії споживачам Харківської області здійснюється акціонерною компанією “Харківобленерго”.

Основними проблемними напрямками в галузі електропостачання області є наступні:

- необхідність розширення системи електропостачання для енергозабезпечення міст, в яких продовжується будівництво житла;
- покращення якості електроенергії, що постачається.

Крім цього, якість електропостачання пов'язана з іншими важливими проблемами:

- необхідністю розчистки трас повітряних ліній від зелених насаджень;
- втратами енергомайна компанії внаслідок його крадіжок;
- впливом земельного законодавства, яке постійно змінюється, на поточну експлуатацію електричних мереж.

### Зелене господарство

Загальна площа озелененої території населених міст Харківської області складає (за даними Головного управління житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури) 29768,6 га. Її ефективне функціонування (виконання функціональних, санітарно-гігієнічних, естетичних, екологічних завдань) значною мірою обумовлюється відповідністю кількісних і якісних характеристик об'єктів нормативним показникам. Головним кількісним показником є мінімальна норма озеленених територій загального користування в межах міста на одного мешканця (загальноміські, житлові райони). Особливості системи озеленення міста залежать від його розміру.

Характерною особливістю озеленених відкритих просторів Харківської області є наявність великої кількості територій, придатних для використання у рекреаційних цілях. Харківська область включає території різної ландшафтно-екологічної значущості (ліси, акваторії водосховищ, річки, лугові ділянки тощо) і потребує різного підходу до її використовування. Рівень ландшафтного впорядкування цих територій не відповідає сучасним вимогам. У той же час на території області почали з'являтися приватні ділянки з високоякісним рівнем ландшафтного дизайну (акваторії Старосалтівського, В'ялівського та інш. водосховищ) (табл. 15).

Таблиця 15 - Об'єкти озеленення обмеженого користування і спеціального призначення в межах Харківської області (га)

Адміністр. підрозділи	Обмеженого користування				Спеціального призначення			
	на території житлових районів, м/р		промислових підприємств		насаджень вулиць		насаджень саніт. захист зон	
	га	%	га	%	га	%	га	%
Харків	4964,84	38,0	988,95	54,3	1353,5	49,0	145,5	51,0
Нас. пункти області	8167,86	62,0	835,45	45,7	1398,1	51,0	140,8	49,0
Всього	13132,7	100	1824,4	100	2751,6	100	286,3	100

Моніторинг цього процесу не проводиться. Як свідчать натурні спостереження, рекреаційне навантаження на окремі ділянки ландшафту зон поза-міського відпочинку не відповідає нормативним обмеженням.

Поряд із цим існують невпорядковані території непридатні для використання. Невелика частина територій (12,5% від загальної) об'єктів озеленення за межами забудови в межах малих та середніх населених місць Харківської області свідчить про наявність значних ресурсів їх розвитку (табл. 16) [5].

Таблиця 16 - Об'єкти озеленення території за межами забудови в межах населених пунктів Харківської області (га)

Адміністративні підрозділи	Міські ліси, лісопарки		Гідропарки, лугопарки		Всього	
	Площа	Відсоток	Площа	Відсоток	Площа	Відсоток
Харків	5624,0	71,4%	434,0	84,7%	7453,84	88,5%
Нас. пункти області	2369,6	29,6%	84,6	16,3%	1085,36	12,5%
Всього	7993,6	100%	518,6	100%	8512,2	100%

Площа зелених насаджень загального користування в межах області складає 11447,3 га.(табл. 17).

Таблиця 17 - Об'єкти озеленення загального користування в межах Харківської області (га)

Адміністративні підрозділи	Парки культури і відпочинку		Парки міські, районні, сади житлових районів		Сквери		Бульвари, набережні	
	Площа	Відсоток	Площа	Відсоток	Площа	Відсоток	Площа	Відсоток
Харків	442,6	78,0%	228,1	20,0%	488,14	58,6%	257,0	82,0%
Нас. пункти області	163,0	27,0%	909,5	80,0%	359,4	42,4%	56,4	18,0%
Всього	605,6	100%	1137,6	100%	847,54	100%	313,4	100%

За даними Головного управління житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури по м. Харкову існує дефіцит: дерев - у кількості 6435 шт.; чагарників -17542 шт.

Дефіцит по Харківській області складає: дерев у кількості 7720950 шт.; чагарників – 4296400 шт. [85].

Важливим показником якості організації озелененої території є також функціональний склад об'єктів, їх кількість, рівномірність розташування та мінімальні площі. Так, згідно з містобудівними нормами у місті Харкові, окрім існуючих, повинні функціонувати такі спеціалізовані парки: спортивний, дитячий, виставочний, етнографічний, атракціонів. Основними структурними елементами системи озеленення малих та середніх міст області є сквери і міські парки, що довгий час перебували у підпорядкуванні Міністерства культури. Практично всі міста області мають Центральні парки культури, що розміщуються в центрі міста. Майже всі вони мають потребу в реконструкції та поліпшенні структури експлуатації.

Окрім вищенаведеного, в системі ландшафтного впорядкування територій міст виділяються такі їх категорії, як природно-заповідний фонд, при-

родоохоронні території, зелені зони міст області. Важливе значення мають елементи гідросистеми: річки, струмки, природні джерела.

Показники сучасного стану галузі наведені в табл.18.

Таблиця 18 - Показники стану зеленого господарства Харківської області

№п/п	Показники	Од. виміру	Кіль-ть, 2004 р.	Кіль-ть, 2008 р.	2008 р/ 2004 р.
1.	Загальна площа зелених насаджень, всього, у т.ч.: - на 1 жителя	га м <sup>2</sup> /чол.	29768,6 104,6	31146,2 231,1	1,04 2,2
2.	Площа зелених насаджень загального користування, всього, у т.ч.: - на 1 жителя	га м <sup>2</sup> /чол.	11447,3 40,2	12438,2 53,2	1,08 1,32
3.	Процент зелених насаджень загального користування, що доглядаються	%	24,1	56	2,32
4.	Витрати на утримання зелених насаджень загального користування, всього, у т.ч.: - утримання 1 га зелених насаджень загального користування	тис.грн тис.грн/га	6520,8 0,57	11121,4 0,89	1,7 1,56

Аналізуючи дані таблиці 18, необхідно підкреслити позитивну динаміку щодо озеленення м. Харкова. Так, загальна площа насаджень зросла лише в 1,04 разів, у той час як на 1 жителя показник зріс в 2,2 рази. Збільшився також відсоток доглянутих зелених насаджень в 2,3 рази у порівнянні з 2004 роком завдяки діяльності підприємства СКП “Харківзеленбуд” та ініціативі мешканців міста, і пропорційно зросли витрати на утримання зелених насаджень.

#### Показники підтоплення земель

Харківська область належить до середньої частини України, до зони нерівноважного зволоження (атмосферні опади – 450...600 мм/рік) зі змінним співвідношенням частин водного балансу (опади - випар).

З 77 населених пунктів області підтоплено 32, у т.ч. 12 міст і 20 смт. Площа підтоплення у містах становить 50288 га, смт – 13885 га; у м. Харкові – приблизно 5,0 тис.га, у т.ч. потребують термінового захисту близько 1,5 тис.га. На підтоплених територіях проживає майже 2 млн. мешканців, або 80,8% від усього населення області.

Найбільш характерними геоморфологічними елементами, що впливають на розвиток процесу підтоплення, є:

- річкові долини - заплави і перші надзаплавні тераси;
- зниження - межиріччя, часто із заболоченими ділянками й озерами;
- високі річкові тераси, вододіли і схили.

Усі зазначені елементи пов'язані з поверхневим стоком і мінімальне його порушення, як показує практика, може призвести до підтоплення.

Літологічна будова є визначальною при формуванні підтоплення. З цього погляду ґрунтові умови Харківської області можна віднести до несприятливих, оскільки «відносний водоупір» залягає на невеликих глибинах (10-15 м) [5].

Основні причини виникнення проблеми підтоплення: природні, техногенні та антропогенні, відсутність нормативної та законодавчої бази, менталітет мешканців, фахівців і посадових осіб. Проблема ця є комплексною, кожна із зазначених причин базується на чинниках, що наведені нижче.

*Природні чинники:*

- природно-історичні передумови розташування населених пунктів на низинних ділянках місцевості, зокрема в річкових долинах, долинах та схилах балок, ярів, у межах великих подів;
- природно-кліматичні, геоморфологічні, геологічні та гідрогеологічні (опади, величина ерозійного врізу річкових долин та водний режим на річках, ступінь дренаваності товщ рель'єфоутворюючих відкладів та глибина залягання регіонального водоупору).

*Техногенні чинники та ступінь впливу, %:*

- порушення умов стоку поверхневих вод різними видами будівництва – 46;
- незадовільний стан природних дренажних систем (створення штучних водоймищ, замулення річок, засипка балок, ярів, озер та каналізування водовідтоків) – 13;
- втрати з водонесучих мереж – 21;
- припинення експлуатації неглибоких водоносних горизонтів та водовідбору з підземних горизонтів – 8;
- зволоження ґрунтів (високий рівень антропогенного навантаження на території, викликаний промислово-міською забудовою, будівництвом водосховищ, каналів, водогонів, зрошенням та ін.) – 11.

*Суб'єктивні чинники:*

- відсутність уваги до питань водозниження на підтоплених та потенційно підтоплюваних територіях;
- незадовільне вивчення території;
- невисока якість проектно-будівельних робіт.

### Характеристика системи управління житлово-комунальним господарством Харківської області

Система органів управління житлово-комунальним господарством області базується на сполученні галузевого і територіального управління і системі подвійного підпорядкування. Функцію галузевого управління в області виконує Головне управління житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури Харківської обласної державної адміністрації.

В області функціонує понад 200 підприємств та організацій житлово-комунального господарства різних форм власності, на яких працюють 40,0

тис. чоловік, в тому числі: в житловому господарстві – 9 тис. чоловік (22,3%) і 31,1 тис. чоловік (77,7%) – в комунальному [87].

В області та м. Харкові налічується 44 виробничих управління житлово-комунального господарства, 27 водопровідно-каналізаційних підприємств, 29 – підприємств з ремонту шляхів і мостів, 22 – підприємства теплових мереж та ін.

В рамках реформування житлово-комунального господарства в Харкові створені комунальні підприємства "Жилкомсервіс", "Харківміськліфт", "Харківблагоустрій».

З 2007 року в Харкові діє комунальне підприємство «Жилкомсервіс» завданням якого є виконання функцій з обслуговування житлового фонду міста. Існуючі житлово-комунальні підприємства (ЖЕУ, ЖЕКи, ВЖРЕП) виконують свої функції під контролем КП "Жилкомсервіс" та надають населенню набір мінімально необхідних послуг. Станом на 1.01.2009 р. всі районні філії (ВЖРЕПи) також було ліквідовано [85].

Організаційна схема управління житлово-комунальним господарством Харківської області має недоліки, які перш за все пов'язані з системою державного регулювання суб'єктів природних монополій в житлово-комунальному господарстві та захисту прав споживачів. Необхідно сформулювати політику і стратегію розвитку відповідних галузей, пріоритети інвестиційної політики, затвердити інвестиційні програми, фінансування яких буде забезпечено за рахунок коштів підприємств та залучення бюджетних асигнувань. З метою спрощення прийому комунальних платежів у м. Харкові в 1999 р. створено єдиний розрахунковий центр на базі ВАТ „Мегабанк”, розрахунки через який передбачають оплату всіх комунальних послуг однією квитанцією. Спрощена система прийому платежів дозволила в останні роки знизити заборгованість за послуги приблизно на 6%.

### Тенденції розвитку ЖКГ на прикладі Харківської області

Основними принципами реформування галузі в перехідний період ми вважаємо: демонополізацію, роздержавлення, енергозбереження, нову тарифну політику та створення нових форм управління комунальним господарством. Більшість з цих основ було записано і в Програмі реформування галузі. Проте реформа не відбулася, а внаслідок є лише реальне підвищення цін на послуги. Відсутність комплексного підходу до запровадження ринкових відносин, недосконалість нормативно-правової бази та непослідовність у прийнятті рішень, неналежна увага керівників міст і областей до цієї справи, а головне — відсутність інституційних перетворень призвели до нинішнього кризового стану галузі. Розглянемо основні проблеми реформування ЖКГ за думкою експертів (табл. 19.).



Таблиця 19 - Основні проблеми реформування у ЖКГ за думкою експертів

Основні проблеми реформ ЖКГ	Вчені	Спеціалісти галузі	Адміністративно-управлінський персонал різного рівня (ОМС)
Нечітке розмежування повноважень органів виконавчої влади різного рівня	+++++	++++	+++++
Відсутність чітких договірних відносин між місцевою владою та підприємствами	++++	++++	+++++
Недосяжні європейські стандарти якості послуг	++++	+++	++++
Низький рівень платоспроможності споживачів	+++	+++++	+++
Юридично невизначена роль так званих „виконавців послуг”	+++	++	+++
Незадовільний стан основних фондів житлово-комунального господарства	++	+++++	+++
Низька енергоефективність підприємств ЖКГ	++++	+++++	+++
Світова криза	+++	++	+++
Невизначеність джерел фінансування як самих підприємств так і пільгових категорій	+++	+++++	+++
Монополізм	+++	+	++
Відсутність синхронізації перегляду тарифів	++	+++	+++
Неготовність галузі до реформування	+++++	++	++
Низький рівень екологічної безпеки	+++	++	++

Так, за результатами аналізу видно, що точки взаємозв'язку між групами експертів неявно висвітлено, наприклад, пріоритети вчених значно відрізняються від інших категорій експертів. Для вчених найбільш вагомими проблемами реформування галузі стали: нечітке розмежування повноважень та неготовність галузі до реформування. Весь подальший вибір свідчить про стратегічне мислення і визначення причинно-наслідкових взаємозалежностей. У той час як спеціалістів галузі більше турбують проблем сьогодення, тобто низький рівень платоспроможності, низька енергоефективність, стан основних фондів та невизначеність джерел фінансування. Визначаються саме наслідки, а не причини явищ. Що стосується представників ОМС, то найбільш важливим стали питання, які безпосередньо пов'язані із специфікою їх діяльності: нечітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та недосконалість механізмів договірних механізмів між місцевою владою та підприємствами. Роль світової кризи не є найбільш значною ні для якої категорії експертів, однак, вчені та представники ОМС більш чітко розуміють її вплив на діяльність підприємств.

Кожна галузь системи ЖКГ має специфічні проблеми і, звичайно, шляхи їх вирішення [5,85, 87].

**ЖИТЛОВИЙ ФОНД.** Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства Харківської області розроблено з метою підви-

щення ефективності та надійності функціонування житлово-комунальних систем життєзабезпечення населення, поліпшення якості житлово-комунальних послуг з одночасним зниженням нераціональних витрат.

Проблеми, що підлягають вирішенню:

- удосконалення системи управління підприємствами і організаціями житлового господарства всіх форм власності, розвиток ринкових відносин у галузі;
- поглиблення демонополізації, створення конкурентного середовища і ринку послуг в управлінні житловим господарством;
- зменшення витрат та втрат енергоносіїв, проведення ефективної енергозберігаючої політики.

Удосконалення системи управління житлового господарства передбачає створення ефективної сучасної системи управління, впорядкування відносин власності, визначення замовників послуг, запровадження системи договірних відносин.

Поглиблення демонополізації та створення конкурентного середовища і ринку послуг в житловому господарстві – це процес, який відбувається паралельно зі створенням умов для подолання негативних наслідків монопольного становища організацій з утримання житла. Розвиток конкурентних принципів управління і обслуговування житла через механізм приватизації житлово-експлуатаційних організацій має забезпечити одночасно економію ресурсів, приплив інвестицій та відповідність стандартам якості послуг.

Для цього буде стимулюватися процес роздержавлення організацій з утримання житла та забезпечення реальної правової надійності господарюючих суб'єктів різних організаційно-правових форм та їх відношень зі споживачами послуг.

Зменшення витрат та втрат енергоносіїв у житловому господарстві передбачає створення механізму стимулювання їх ощадливого споживання, встановлення будинкових засобів обліку та регулювання енергоресурсів, створення інноваційного фонду для цих цілей, модернізацію інженерного обладнання будинків. Програмою передбачено до 2010 року здійснити 100% обладнання будинків лічильниками води та теплової енергії, що дозволить (згідно з прогнозами) знизити рівень споживання паливно-енергетичних ресурсів до 30%.

Але в ході Програми невирішеним залишається питання фінансування реконструкції та енергореставрації п'ятиповерхових житлових будинків перших масових серій (це 25% від загального обсягу житлового фонду).

**ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ.** З метою розвитку водопостачання та водовідведення населених пунктів Харківської області необхідно розглянути наступні проблеми:

- енергозбереження, підвищення надійності роботи систем питного водопостачання та водовідведення, створення альтернативних джерел водопостачання, ефективно та економне використання водних ресурсів, скорочення невиробничих втрат води;

- регіональний розвиток системи питного водопостачання та поліпшення якості питної води;
- науково-технічне забезпечення розвитку водовідведення, забезпечення екологічної безпеки її функціонування.

За рахунок реалізації вказаних заходів планується досягти рівня зниження енергоспоживання на 15-20% від їх загального обсягу.

На другому етапі планується впровадження високоефективних технічних заходів та заходів міжгалузевого енергозбереження, що потребують значних обсягів фінансування і мають великий термін окупності. Роботи з виконання цього етапу передбачають: реконструкцію енергообладнання та енергоагрегатів на підприємствах; заміну енерговитратного устаткування на більш енергоефективне; впровадження енергоустановок, що будуть функціонувати з використанням вторинних ресурсів. Застосування сучасних технологій очищення води, санації внутрішньої поверхні трубопроводів спеціальним покриттям, впровадження регуляторів електроприводів насосів передбачає зменшення споживання паливно-енергетичних ресурсів, зниження вартості наданих послуг, дозволить зменшити негативний вплив від діяльності водопровідно-каналізаційних підприємств на навколишнє природне середовище.

Впровадження вказаних заходів повинно забезпечити зниження енерговитрат не менше 5-7% за рік.

Надійність роботи систем питного водопостачання планується забезпечити за рахунок:

- реконструкції існуючих насосних станцій, водопровідних мереж та будівництва нових;
- модернізації водопровідних систем населених пунктів;
- переобладнання хлораторних установок згідно з діючими нормативами;
- будівництва станцій з вилучення заліза з питної води;
- ремонту обладнання глибоководних свердловин;
- ремонту і заміни колекторів;
- будівництва очисних споруд каналізації, самопливних колекторів, напірних трубопроводів та каналізаційних насосних станцій.

*Створення альтернативних джерел водопостачання.*

Альтернативні джерела водопостачання планується створювати за рахунок використання підземних вод, видобуток яких здійснюється за допомогою глибоководних артезіанських свердловин.

Артезіанські водозабори є перспективними для забезпечення якісною питною водою споживачів як в районах області, так і в м. Харкові. У найближчі роки планується довести сумарний видобуток води з артезіанських свердловин по м. Харкову до 120-150 тис.куб.м/добу, в цілому по області – понад 200 тис.куб.м/добу.

*Економія водних ресурсів, скорочення існуючих невиробничих втрат води.*

Для водопровідно-каналізаційного господарства характерними є значні втрати води в магістральних водогонах і у внутрішньоквартальних мережах. Аналіз втрат води (необлікованих витрат, які включають витіки, несанкціоновані забори, нераціональне водоспоживання тощо) свідчить, що при зменшенні подачі та реалізації води зростають як загальні, так і відносні втрати. Особливо це характерно для останніх років, коли втрати води у водопровідних мережах досягають у середньому 30%. Тому для скорочення існуючих втрат питної води необхідно:

- на основі гідравлічних розрахунків забезпечити оптимізацію тиску у водоводах та мережах;
- здійснити санацію водоводів і розподільчих мереж;
- провести роботи по заміні аварійних ділянок водогонів і водопровідної мережі;
- здійснити реконструкцію внутрішньобудинкових систем водопостачання із заміною сантехнічного обладнання та арматури.

Необхідно вирішити питання щодо прийняття на баланс експлуатаційних організацій будинкових приладів обліку холодної та гарячої води, які встановлені спеціалізованими організаціями за рахунок коштів міського бюджету, власних коштів підприємств або мешканців будинку. Ці прилади обліку є елементом внутрішньобудинкової системи водопостачання і повинні обслуговуватись житлово-експлуатаційними організаціями. Неприйняття приладів обліку на баланс житлово-експлуатаційних організацій веде до того, що розрахунки за надані послуги з холодного і гарячого водопостачання за ними не проводяться, що веде до непорозумінь між мешканцями будинків і комунальними підприємствами, а також не стимулює мешканців будинку до економії водоенергетичних ресурсів. Необхідне рішення міськвиконкому з цього питання.

Для поліпшення якості питної води передбачається здійснення заходів щодо підвищення якості її очищення в цілому в населених пунктах області, у тому числі: будівництво станцій з вилучення заліза в містах Балаклія, Дергачі, переобладнання хлораторних установок згідно з діючими нормами, будівництво установок для дехлорування та фторування води у м. Чугуєві, санації та перекладки технічно зношених водопровідних мереж, будівництво гідротехнічних споруд на р. Сіверський Донець і р. Бабка з улаштуванням промислових та інфільтраційних водозаборів для підвищення якості вихідної води блоків Кочетоцької водопровідної станції.

*Удосконалення і розвиток систем водовідведення, зменшення їх негативного впливу на навколишнє природне середовище.*

Безперебійна робота систем водовідведення потребує збільшення обсягів перекладки технічно зношених мереж з широким застосуванням методу санації трубопроводів із використанням прогресивних технологій, матеріалів та устаткування.

Аналіз стану водовідведення міст області свідчить, що внаслідок тривалої їх експлуатації та у зв'язку зі зменшенням об'єму стічних вод (особливо

від промислових підприємств) очисні споруди, самопливні та напірні колектори, насосні станції потребують значної реконструкції та відновлення. Необхідно виконати заміну енергоємного насосного обладнання та відновити вентиляційні системи в Кочетоцькій насосній станції, побудувати та реконструювати хлораторні установки для знезараження стічних вод на очисних спорудах каналізації. Першочергово необхідно реконструювати очисні споруди каналізації в м. Барвінковому, продовжити будівництво каналізаційної системи в м. Богодухові, завершити будівництво першої черги очисних споруд в смт. Дворічному та смт. Малинівці.

Зменшення негативного впливу зношених систем водовідведення на навколишнє природне середовище планується вирішувати за рахунок ефективної переробки стічних вод, удосконалення технології транспортування, зневоднення та утилізації осадків. Для цього передбачається реконструювати мулові майданчики з улаштуванням штучної основи та вертикального і горизонтального дренажу; реконструювати систему механічного зневоднення мулу; модернізувати мулоущільнювачі, насосні станції, мулопроводи; реконструювати хлорне господарство.

*Науково-технічне забезпечення систем водопостачання та водовідведення.*

За результатами науково-дослідного обстеження стану систем водопостачання та водовідведення передбачається здійснити такі заходи:

- проведення науково-технічних розробок із питань експлуатації і технічного обслуговування об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства та інженерних мереж;
- розробка та впровадження новітніх технологій і обладнання, спрямованих на технічне і технологічне переозброєння галузі, скорочення питомих витрат матеріальних та енергетичних ресурсів;
- вирішення питань стандартизації та уніфікації процесів виробництва, гармонізація вітчизняних стандартів і правил з вимогами, які діють в європейських країнах;
- визначення перспективи використання підземних і шахтних вод у системах питного водопостачання.

Відсутність або зволікання з вирішенням зазначених проблем приведе до погіршення фінансового стану підприємств водопостачання, або до повної кризи в цій важливій підгалузі житлово-комунального господарства і викликати непередбачені соціальні наслідки.

**ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ.** Теплопостачання районних центрів і деяких населених пунктів Харківської області здійснюється за допомогою систем централізованого теплопостачання (при їх наявності), а також децентралізованого, в тому числі автономного теплопостачання.

Неефективна робота систем централізованого теплопостачання великих міст області обумовлена:

- надмірно великим теплоспоживанням системами опалення будинків через низький термічний опір будівельних конструкцій;

- у деяких випадках нераціональним розміщенням джерел тепла відносно споживачів, що призводить до значних втрат енергії при його транспортуванні;
- використанням у деяких випадках районних котелень, як джерел тепла, (РК), а не ТЕЦ. Комбіноване одержання теплової та електричної енергії на ТЕЦ ефективніше на 25-30% відносно районних котелень;
- використанням неефективного енергетичного устаткування на ТЕЦ і РК, його зношеністю;
- неефективною експлуатацією джерел тепла, теплових мереж, систем теплопостачання у будинках через відсутність коштів на ці заходи, особливо в останні 10-12 років; це призводить до великих втрат енергії та аварійних ситуацій;
- зношеністю і неефективністю систем опалення, гарячого водопостачання;
- відсутністю схем та пристроїв регулювання теплових потоків;
- відсутністю приладів обліку тепла і гарячої води у споживачів;
- зміною структури теплопостачання у відношенні 91% – опалення, 4% – гаряче водопостачання;
- неефективним управлінням системами теплопостачання населених пунктів;
- недосконалістю нормативно-правової бази;
- недосконалістю ціноутворення, неповними розрахунками за спожиту теплову енергію;
- недостатнім інвестуванням у розвиток систем теплопостачання;
- відсутністю стимулів для енергозбереження на джерелах тепла, мережах і у споживачів.

Вирішення вище перелічених проблем забезпечить можливість стабілізувати роботу теплопостачальних підприємств, знизити собівартість теплової енергії, підвищити якість послуг.

*ПАСАЖИРСЬКИЙ ТРАНСПОРТ ТА ДОРОЖНЄ ГОСПОДАРСТВО.*  
 Аналіз стану справ і тенденцій, що склалися на пасажирському транспорті в Харківській області за останні 14 років, дає підстави для констатації системної кризи в цій галузі. Зростання тарифів на електроенергію, цін на паливо, комплектуючі та матеріали, кількості ремонтів через зношеність рухомого складу, підвищення заробітної плати об'єктивно збільшує видатки на експлуатацію того залишку технічних засобів, що продовжують функціонувати, при неспроможності державного і міського бюджетів компенсувати втрати доходів від безоплатних перевезень та різницю між соціально прийнятним тарифом і собівартістю транспортних послуг.

У зв'язку з соціально-економічними змінами за останні роки відбулася переорієнтація пасажирських потоків, у результаті чого попит на перевезення деякими чинними маршрутами пасажирського транспорту дещо змінився. Це один з факторів, що призводить до інтенсивного процесу автомобілізації населення з усіма негативними наслідками (підвищення рівня шуму, погіршен-

ня екологічного стану, зниження безпеки дорожнього руху, виникнення заторів).

Останнім часом число індивідуальних автотранспортних засобів у м. Харкові збільшується на 10-15 тис. одиниць щорічно. Прогноз рівня автомобілізації населення показує, що до 2010 р. він може досягти 240-270 автомобілів на 1000 мешканців, тобто зросте більше, ніж у два рази. Оскільки вже сьогодні пропускна спроможність вулично-дорожньої мережі центральної частини м. Харкова вичерпана, то вже найближчим часом у місті загостриться так звана транспортна проблема.

Лавиноподібне зростання кількості автомобілів на вулицях міста виявило повну непристосованість до цього міського середовища. Виконавчий орган місцевого самоврядування змушений зважати на протидію впливових кіл, які не зацікавлені в обмеженні руху приватних автомобілів саме в центральних районах. Це чітко видно на прикладі поступового обмеження, аж до повного знищення, трамвайного сполучення в окремих районах, що нагадує ситуацію в країнах Західної Європи перед початком відродження саме трамваю, після усвідомлення громадської загрози, яку принесла некерована автомобілізація.

Сьогодні трамвай експлуатується майже в 300 країнах світу. Досвід великих міст показує, що при вирішенні транспортних проблем, пріоритетним має бути розвиток МЕТ, який не забруднює повітря шкідливими речовинами, забезпечує більші обсяги пасажироперевезень за рахунок високої провізної спроможності. Останніми роками відбувається відновлення проектування та будівництва трамвайних і тролейбусних мереж у великих містах Великої Британії, Франції, Німеччини та інших країн.

Можливості розвитку системи пасажирського транспорту обмежуються такими негативними факторами:

- невизначеністю пріоритетів кожної складової транспортної системи відповідно до її провізної спроможності, ресурсовитратності, рівня самофінансування;
- відсутністю довгострокового та науково обґрунтованого прогнозу щодо зміни транспортної рухомості населення, ресурсного і фінансового забезпечення окремих видів транспорту;
- низькою активністю з боку держави та комерційних структур щодо капіталовкладень;
- невідповідністю наявної дорожньо-транспортної мережі та маршрутної системи змінам у потребах населення в переміщеннях;
- низьким рівнем доходів основної частини населення, наявністю чисельного пільгового контингенту і значною бюджетною залежністю через це МЕТ;
- невідповідністю структури системи управління пасажирським транспортом і сучасними вимогами до його експлуатації;
- недостатньою нормативно-правовою базою.

Продовження в найближчі роки негативних тенденцій, що склалися на пасажирському транспорті, зробить реальністю такі загрози:

- економічне зростання буде стримуватися через транспортну незабезпеченість необхідної рухомості населення і мобільності трудових ресурсів як фактора розвитку виробництва; ця загроза зросте у довгостроковій перспективі при "бензинових" кризах і вичерпанні світових запасів нафти;
- держава і місцеве самоврядування будуть змушені здійснити значні одноразові вкладення для виведення пасажирського транспорту з кризи; нездійснені сьогодні витрати зростуть завтра у багато разів;
- різке зниження безпеки функціонування МЕТ з подальшим припиненням трамвайного і тролейбусного руху;
- виникнення соціального напруження внаслідок деградації громадського транспорту як складової системи соціального захисту населення;
- зростання екологічних проблем при масовому перевищенні гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин з відпрацьованих газів автомобілів;
- зростання втрат від дорожньо-транспортних пригод через надмірну насиченість вулично-дорожньої мережі індивідуальними автомобілями;
- вичерпання пропускної спроможності значної частини вулично-дорожньої мережі та можливого колапсу дорожнього руху в м. Харкові;
- різке зростання потреби у витратах на будівництво і ремонт доріг.

**ГАЗОПОСТАЧАННЯ.** Досвід світових лідерів у галузі газопостачання свідчить, що існують найбільш раціональні, безпечні, енергетично й економічно виправдані шляхи розвитку галузі:

- будівництво розподільних газопроводів із поліетиленових труб діаметром до 110 мм буквально зі старту дає економію 40-50% у порівнянні з іншими (мінімум зварених швів, швидкість, легкість монтажу), плюс технічні переваги поліетиленових труб перед сталевими – збільшення на 30-40% пропускної здатності за рахунок меншого коефіцієнта шорсткості, зносостійкості, інертності до корозії.
- упровадження одноступеневої системи газопостачання як з високого тиску, так і з середнього, з використанням поліетиленових газопроводів та будинкових регуляторів тиску дозволить знизити витрати на будівництво систем газопостачання на 20-30%;
- у корозійно-небезпечній зоні однієї заміни пошкодженої ділянки недостатньо – необхідно одночасно встановлювати пристрої захисту від електрохімічної корозії. На сьогодні захист газопроводів у м. Харкові здійснюють 426 захисних установок, 64 поляризовані дренажі, 324 станції катодного захисту, 38 посилені дренажів. Але рівень захисту газопроводів від електрохімічної корозії становить лише 48%.



На сьогодні гостро стоїть проблема газифікації селищ, розташованих далеко від газових магістралей. Процес газифікації селищ протікає дуже повільно через вагомні причини:

- прокладання газопроводів до неперспективних селищ потребує дуже великих капіталовкладень;
- технічна складність прокладання газопроводів у зв'язку з важкими геологічними умовами.

Упровадження програми енергозбереження в нашій країні дає можливість використовувати нетрадиційні види палива, а також вирішувати проблеми газопостачання у сільській місцевості нашого регіону. Біомаса та інші види нетрадиційного палива можуть забезпечити значну частину потреб у газопостачанні малих селищ. Для Харківського регіону найбільш перспективним має бути використання біогазу, тому що в порівнянні з іншими регіонами він має більший потенціал щодо біомаси.

**ЕЛЕКТРОПОСТАЧАННЯ.** Для забезпечення підвищення надійності та якості роботи систем електропостачання необхідне комплексне вирішення проблем, що існують на даний час в електроенергетиці:

- модернізація і реконструкція електрообладнання;
- розширення системи електропостачання для енергозабезпечення міст, в яких продовжується будівництво житла;
- якість електроенергії;
- вирішення питання власності на землю, на якій знаходяться об'єкти електроенергетики.

**ЕЛЕКТРООСВІТЛЕННЯ.** Для вирішення проблем в електроосвітленні та з метою підвищення надійності, якості й естетичності зовнішнього освітлення Харківського регіону необхідне впровадження таких заходів:

- підвищення рівня горіння світлоточок;
- нормалізація режимів напруги в освітлювальних електричних мережах установок зовнішнього освітлення;
- широке застосування економічних ламп і високоєфективних світильників;
- удосконалення управління освітлювальними мережами;
- стабілізація фінансового стану підприємств зовнішнього освітлення;
- упровадження контролю за кількісними та якісними характеристиками установок зовнішнього освітлення;
- удосконалення системи обліку спожитої електроенергії;
- підвищення рівня застосування систем декоративного підсвічування та ілюмінації;
- розробка єдиної концепції зі світлового оформлення міст і сіл Харківського регіону.

**ЗЕЛЕНЕ ГОСПОДАРСТВО.** На основі аналізу сучасного стану галузі виявлені такі її проблеми:

1. На рівні об'єкта галузі – ландшафтного впорядкування (озеленення та благоустрою) відкритих просторів. Існуючі озеленені відкриті простори зна-

ходяться у стані повільної стагнації, що погіршує екологічний, естетичний, функціональний стан як середовища окремих населених пунктів, так і області в цілому.

2. *На рівні планування та проектування* – відсутні програмні й планові документи з утримання та подальшого розвитку об'єктів озеленення області як єдиної системи, що складається з елементів озеленення міст, сіл, смт, позамиських відкритих просторів різних типів. Відсутня науково-інформаційна база для їх розробки. Відсутність професійної експертизи щодо доречності та якості запропонованих рішень, а також контролю за виконанням. Стихийний розвиток ринку проектних послуг для приватного сектора.

3. *На рівні управління* – дефіцит ресурсів (фінансових, кадрових, інформаційних, організаційних). Відсутність цілісної управлінської структури, адекватної завданням галузі та професійного контролю за виконанням рішень. Діюча нормативно-правова база не адаптована до вимог Євросоюзу.

4. *На рівні матеріально-технічної та виробничої бази* – недостатня кількість, занепад та застарілість обладнання, розплідників, оранжерей та технології виробництва зеленого господарства. Відсутність професійних виробничих ділянок обслуговування зелених насаджень у містах області, їх недостатня кількість і оснащення у м. Харкові.

5. *На рівні фінансування* – орієнтація на затратну модель використання бюджетних коштів та благодійних внесків. Невикористання фінансово-кредитної системи у галузі зеленого господарства при юридично затвердженій можливості.

6. *На рівні споживання* – активізація процесів розшарування суспільства за різними ознакам, першочергово за фінансовою спроможністю. Поява фінансово спроможних замовників з потребою ландшафтного упорядкування території на високому рівні, що відповідає світовим стандартам

Пропозиції щодо удосконалення організації управління житлово-комунальним господарством Харківської області згідно Програми реформування і розвитку ЖКГ Харківської області на період до 2010 року:[5]

1. Дослідження показують, що саме зараз є необхідність й певні умови для принципових змін як функцій учасників системи життєзабезпечення населених пунктів, так і механізмів їхньої взаємодії, а також організацію фінансових потоків. Необхідно, щоб в сучасній структурі відносин головними учасниками економічних відносин у житлово-комунальному господарстві повинні стати галузеві підприємства і безпосередньо споживачі послуг – громадяни, а бюджетні кошти, що витрачаються на дотування галузі, слід переорієнтувати на адресну цільову допомогу. У результаті споживачі отримують реальну можливість контролювати напрямки і статті витрат бюджетних коштів. Адресне субсидування має бути прозорим і якісним.

2. Ключовою проблемою нового етапу реформування житлово-комунального господарства є удосконалення системи договірних відносин і зміна форм організації виробництва послуг. Для створення конкурентного середовища необхідно розвивати нові форми залучення приватного бізнесу і

здійснити розподіл функцій і формування договірних відносин між споживачем комунальних послуг і виробником.

Треба розробити і відпрацювати «Положення» про обов'язки органів місцевого самоврядування й громади як власників підприємств і організацій, яким дійсно належить право на управління цією власністю.

3. Враховуючи специфіку надання таких послуг як водовідведення, водо- і теплопостачання, варто вжити як альтернативний варіант управління цими послугами – створення за типом вже існуючого в Харківському регіоні підприємства - Дирекції розвитку інфраструктури територій, якому повинно бути передано громадами районів право на управління стратегічним розвитком цих підприємств. Підприємство „Дирекція розвитку інфраструктури територій” (“ДРІТ”) має стати провідником взаємовідносин між виробником і споживачем комунальних послуг.

Підприємство „ДРІТ” повинно забезпечити:

- підтримку в належному стані та модернізацію об'єктів нерухомості відповідно до вимог власника і державних стандартів якості;
- вибір підрядника на тендерній основі для виконання робіт з реконструкції та розвитку інженерної інфраструктури територій;
- укладання договорів з надання комунальних послуг та економного споживання енергоресурсів;
- вдосконалення системи контролю за виконанням укладених угод і нормативно-правових актів, державних санітарних норм і правил, стандартів та інших нормативних документів;
- підвищення ефективності системи розрахунків споживачів за отримані послуги з метою покращання фінансового стану підприємств і забезпечення оптимального співвідношення рівня витрат на оплату послуг та доходів населення.

4. У найближчі роки необхідно розвивати стратегію переходу на професійне управління житловим фондом через об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, що буде ефективним способом захисту прав власників житла й організацій управління житловим багатоквартирним будинком з різними власниками окремих приміщень.

Ці програмні положення, при їх виконанні призначені змінити структуру та функції управління в рамках сучасних умов інформаційної прозорості та становлення в галузі ЖКГ ринкових відносин.

**Таким чином**, в розділі підкреслюється пріоритетне значення наукових досліджень й нових технологій з метою реформування галузі, представлено основні трансформаційні зміни в житловому секторі, як специфічній галузі житлово-комунального господарства. Визначено чинники гальмування реформ і на основі досвіду зарубіжних країн в управлінні діяльністю та розвитком галузі обґрунтовано шляхи й тенденції розвитку ЖКГ. Конкретні завдання розглянуто на прикладі Харківської області з урахуванням комплексного підходу до функціонування основних галузей багатопрофільного житлово-господарського комплексу регіону.

## РОЗДІЛ 3. ГАЛУЗЕВИЙ МОНОПОЛІЗМ У ЖКГ Й НОВІ ФОРМИ ЙОГО ОРГАНІЗАЦІЇ

### 3.1. Міжнародний історичний досвід монопольної організації виробництва

Тема монопольного статусу суб'єктів виробництва і ринкових відносин існує в економіці вже давно, і маючи значні напрацювання в науковому арсеналі, продовжує бути актуальною і в наш час. Термін „монополія” згідно великого економічного словника, означає окремі підприємства, об'єднання підприємств, господарські товариства, які виробляють значну кількість продукції певного виду і таким чином займають монопольне становище на ринку, впливають на процес ціноутворення, і отримують більш високі (монопольні) прибутки.

Природна монополія — офіційно визнана неминучою на виробництво й продаж товарів і послуг, стосовно до яких монополізм обумовлений або природними правами монополіста, або міркуваннями економічної вигоди для всієї держави й населення. Так, природна монополія виникає в тих областях, де діє авторське право, тому що автор є монополістом за законом. З іншого боку, в інтересах держави вигідно мати єдині трубопровідні, енергетичні мережі, залізничні магістралі. Державна монополія виникає також у тих сферах, де її наявність обумовлена необхідністю суспільної безпеки [92].

Згідно сучасного економічного словника, монополія — 1) велика компанія, корпорація, що поєднує кілька компаній і досягає завдяки цьому особливого положення на ринку певного товару або групи товарів, коли ринок має тільки одного продавця й безліч покупців. Іншими словами, це компанія, що контролює виробництво або збут певного товару або послуги; 2) виключне право на здійснення тієї або іншої діяльності (державна монополія на емісію грошей, зовнішню торгівлю рядом товарів, виробництва, промислу, застосування, використання певних об'єктів, продуктів), надане тільки певній особі, групі осіб, державі. У ряді випадків монопольне право не надається, а виникає природним шляхом або встановлюється економічними суб'єктами за допомогою заняття пануючого положення на ринку товарів і послуг [93].

Згадку про монополію знаходимо вже у старогрецького філософа Аристотеля. Він відносить її до “мистецтва наживати майно”, зазначаючи, що “вигідно в розумінні наживання майна, якщо хтось зуміє захопити будь-яку монополію” [94].

„Типовий і жахливий приклад“ (за виразом Шеффле) монополістичної політики представляє промислова політика Людовика XIV. Фіскальні монополії виступали тоді в особливо непривабливій для народу формі *відкупа*, яка в інших країнах (наприклад у Росії) збереглася й до більш пізнього часу, а в державах із хронічно розстроєним фінансовим господарством існує й понині. Невідповідність монополістичної політики новим умовам економічного

життя, її тиск на середні й нижчі класи населення (у Франції старого порядку — особливо на сільське населення), безліч зловживань, пов'язаних з монополією, зробили її і монополістів явищем ненависним в 18 віці, і виразниками цього негативного відношення проявили себе передові письменники того часу. Полеміці проти монополії в самому широкому змісті присвячені багато сторінок в "Багатстві народів" Адама Сміта. Особливо багато доводилося йому нападати на тісно пов'язану з меркантилізмом форму монополії — на привілейовані *торговельні компанії*. За часів життя Сміта ці монополії вже зіграли свою роль і представляли з одного боку - гальмо для економічного прогресу, але з іншого, безперечно, їм належала велика роль у господарському розвитку Європи у тому напрямку, що зрештою привело до торжества початку економічної волі [95-98].

Англійський філософ Томас Гобс описує монополії, які називає корпораціями, створені ще феодалною державою для зарубіжної торгівлі: "метою яких є збільшення прибутків шляхом монопольного права купівлі і продажу як вдома, так і за кордоном". Монополістичні тенденції проявляються на всіх етапах розвитку ринкових процесів, але стають несприйнятними лише в ХІХ ст. [99].

Термін "монополія" означає, у перекладі із грецького, "єдиний продавець". Згідно думки Голобокової Г.М. [100] вперше цей термін з'явився в США в той час, коли утворення фірми супроводжувалося одержанням від влади спеціальних документів ("патентів"), що дають фірмі права й привілею, не доступні іншим фірмам. Тому укази про створення підприємства називалися "даруваннями монополії". У цей час традиційно економісти розглядали монополію як щось несумісне з конкуренцією. Концепція монополії мала на увазі уявлення про продавця, що регулює пропозицію й має захист від можливості того, що на ринок вийдуть інші. Під впливом теорій недосконалої й монополістичної конкуренції й викликані цим уваги до полярного явища конкуренції, деякі економісти стали бачити певний ступінь монополії у всіх ситуаціях, де крива попиту, з якої зіштовхується продавець, не є повністю еластичною [101].

Інші автори прагнули, формулюючи точне поняття монополії, підкреслювати незалежність монопольного продавця від будь-яких наслідків змін цін з боку інших продавців [102].

Не зважаючи на таку відсутність єдності поглядів щодо визначення поняття монополії, формальний аналіз монополізованого ринку викликав відносно невеликі розбіжності. Чемберліанська революція бачила свій головний внесок у відмові від аналітичної структури, у якій монополія й конкуренція взаємовиключають один одного. Замість цього її прихильники хотіли представити ринок, який складається з фірм, кожна з яких має певний ступінь монополістичної влади над своїм обсягом виробництва й у той же час піддана конкуренції з боку фірм, що провадять "інші" продукти. "І яка би область не була монополізована, монополіст завжди буде зіштовхуватися з певною конкуренцією з більш широкою областю за її межами" [101].

Ступінь, з якою конкуренція інших фірм і інших продуктів послабляє ефективність монополістичного контролю фірмою пропозицій своєї продукції, залежить від ступеня відмінності "продукту" фірми від інших. І для послідовників Чемберліна, і для дочемберліанської теорії, роздуми як про монополію, так і про конкуренцію пов'язано зі ступенем контролю фірмою відповідного "продукту".

Є і інші тлумачення, але суттєвим в них залишається те, що терміном "монополія" позначаються: пануюче положення на ринку однієї фірми (монополіста); об'єднання декількох фірм, що домінують на ринку; надання державою одній або декільком фірмам виключного права здійснення певного виду діяльності.

Отже важливо, що в конкретних умовах стану економіки та реформ має бути обґрунтована стратегія змін в монополійній інституціональній системі підприємств і організацій, та їх участь в інноваційному економічному процесі.

Як правило, коріння існуючих проблем економічної організації слід шукати саме в історії формування процесів і понять. Оскільки нас більш цікавлять «природні монополії», то увагу звернемо саме на них. Є різні погляди в теорії природних монополій, а сама ця теорія знала періоди, коли монополії розглядалися і як позитивний результат конкуренції і, далі, як негативне штучне створення, що є наслідком урядового втручання.

У світовій практиці використовується поняття "public utility" (буквально – суспільні, тобто державні служби забезпечення) і "natural monopoly" (буквально – природна монополія). У сучасній англійській мові вони, як правило, вживаються як синоніми в значенні, близькому до поняття "інфраструктурні монополії" [103]. Державні монополійні гарантії більшості так званих "суспільних інфраструктур" ["public utilities"] пов'язані з тим, що їх розглядають як "природні монополії" ["natural monopolies"].

Ефект природної монополії виникає, якщо особливості виробничих технологій – наприклад, порівняно високі капітальні витрати – при розширенні виробництва в довгостроковій перспективі ведуть до зниження загальних витрат. У таких галузях, стверджує ця теорія, єдиний виробник в остаточному підсумку зможе забезпечити менші витрати, ніж два або більше, тим самим приводячи до ситуації "природної" монополії.

Більшість економістів стали підтримувати теорію природної монополії тільки після 20-х років минулого століття. Відповідно до цієї точки зору галузі агрегувалися у групи, однорідні за критерієм, що зменшує або підвищує рівень рентабельності залежно від масштабів виробництва. У рамках цього підходу, структура ринку й, відповідно, конкурентоспроможність, визначалися співвідношеннями технічного, інженерного характеру. Конкуренція стала розглядатися вже не як поведінкове явище, а як технологічне відношення. Економісти – за винятком Й. Шумпетера, а також Л. фон Мізеса, Ф. Хайека та інших прихильників австрійської школи, – перестали звертати увагу на постійний процес конкурентного суперництва й підприємництва.

Наприкінці ХІХ ст., коли місцева влада почала видавати ліцензії на монопольну діяльність [franchise monopolies], економісти вважали, що «монополія» виникає не на вільному ринку, а є результатом урядового втручання, режиму ліцензій, протекціонізму і т.д. Великомасштабне виробництво й економія на масштабі виробництва розглядалися як позитивний результат конкуренції, а не як монопольне зло. Наприклад, Р. Елі, один із засновників Американської економічної асоціації, писав, що «великомасштабне виробництво не обов'язково означає монополізоване виробництво» [104]. Д.Б. Кларк писав в 1888 році, що не можна “поспішно погоджуватися” з думкою, начебто великі промислові концерни ведуть до “руйнування конкуренції” [105].

Г. Давенпорт з Чикаго в 1919 р. стверджував, що в галузі, де має місце економія на масштабах виробництва, наявність незначного числа фірм «не означає ліквідації конкуренції» [106], а Д. Лофлін відзначав, що навіть коли “концерн досягає більших розмірів, концерн, що суперничає, може вступити в саму запеклу конкурентну боротьбу” [107]. І. Фішер [108] і Е. Селігмен [109] погоджувалися, що великомасштабне виробництво веде до конкурентних переваг через економію на рекламі, більш низьких торговельних і транспортних витрат.

Таким чином, на думку економістів кінця ХІХ - початку ХХ ст., розвиток великомасштабного виробництва однозначно йшов на користь споживачеві. Адже без великомасштабного виробництва, як пише Селігмен, “світ повернувся б до більш примітивного рівня добробуту й, практично, відмовився б від неоціненних переваг, пов'язаних з оптимальним використанням капіталу” [109]. С. Паттен висловлював подібний погляд. “Об'єднання капіталу не приносить суспільству ніякого збитку... концерни набагато більш ефективні, ніж попередні дрібні виробники” [110].

Д. Уельс у кінці ХІХ століття писав, що “світ вимагає достатку товарів, і вимагає їхньої дешевини; а досвід учить нас, що досягти цього можна тільки за допомогою великомасштабного використання капіталу” [111]. Д. Гантон вважав, що “концентрація капіталу приводить не до зникнення дрібних капіталістів, а до їхньої інтеграції в рамках більш складної й масштабної системи виробництва, у рамках якої вони можуть працювати по більш низьких цінах для споживачів і з більшою прибутковістю для себе... Концентрація капіталу не веде до руйнування конкуренції; усе відбувається рівно протилежним чином. Залучаючи більше капіталу й застосовуючи вдосконалену техніку, трест може продавати свою продукцію дешевше, ніж корпорація” [112].

Домінуюче положення цих поглядів пов'язане з тим, що економісти того часу безпосередньо спостерігали процес становлення великомасштабного виробництва – і не вбачали в ньому нічого, ведучого до монополії, будь вона “природної” або іншої природи. Вони розуміли, що конкуренція – процес, який постійно відновлюється, і що під час відсутності державного регулювання, спрямованого на створення монополій, будь-яке домінування на ринку неминуче виявляється нестійким.

Однак не всі економісти однозначно відносяться до теорії корисності “природної монополії”. У 1940 році Г. Грїй, з університету Іллінойс, вивчав історію “поняття суспільних інфраструктур [public utility]”, у тому числі теорію природної монополії. “Протягом ХІХ ст., – писав Грїй, – було прийнято вважати, що в багатьох галузях надання спеціальних пільг і привілеїв приватним особам і корпораціям відповідає суспільним інтересам”. У число таких привілеїв входили патенти, субсидії, мита, безкоштовна передача землі і монопольні ліцензії для інфраструктурних галузей. “Кінцевим результатом виявлялися монополізм, експлуатація й корупція”. Говорячи про “суспільні” інфраструктури, Грїй відзначає, що “у період між 1907 і 1938 роками монополії, що захищаються державою, перетворилися в найважливіший елемент економіки, а методи стали основою сучасного регулювання суспільних інфраструктур”. З цього часу “статус суспільної інфраструктури став символом райського життя для тих, хто прагнув установити монополію, але виявив, що не може добитися цього за допомогою приватних дій – тому що ці спроби виявлялися занадто важкими, занадто дорогими й занадто ненадійними” [113].

Обґрунтовуючи свої твердження, Грїй указував на те, як практично всі, що бажають установити монополію, намагалися добитися статусу “суспільної інфраструктури” [“public utility”] – у тому числі такі галузі, як тепло-, водо-, енергопостачання, радіомовлення, вугільна промисловість, нафтовидобуток, сільське господарство, та ін. Наприклад, у США адміністрацією Рузвельта в 1933 році було проведено експеримент зі створення Національного агентства по відновленню економіки (NRA, National Recovery Administration – спеціальний орган, створений як спроба ряду представників великого бізнесу забезпечити правову санкцію для своєї монополістичної діяльності й ліквідований в 1935 році) [114]. Приоритетні галузі змогли одержати політичний статус “суспільної інфраструктури” і використовувати теорію суспільної інфраструктури для недопущення конкуренції.

Г. Джаррел виявив, що в період з 1912 по 1917 роки 25 штатів перейшли від муніципального регулювання тарифів на електроенергію до регулювання на рівні штатів, що привело до зростання цін на 46 % і росту прибутків на 38 %, у той час як обсяг виробництва знизився на 23% [115]. Іншими словами, муніципальне регулювання не змогло удержати ціни на низькому рівні, виробники прагнули до ще більшого росту цін. Для цього вони вимагали перекладу регулювання на рівень штатів, виходячи із припущення, що на цьому рівні тиск місцевих груп споживачів буде не таким відчутним.

Результати цих досліджень узгоджуються з теорією Г.Грїя, який розглядав регулювання тарифів на послуги суспільних інфраструктур як монополістичну схему ціноутворення, спрямовану не стільки проти інтересів споживачів, скільки за збільшення прибутку виробників-монополістів.

Поряд з міфами про економію на масштабах виробництва, для обґрунтування роздачі монопольних ліцензій “природним монополіям”, використовується ще один аргумент, а саме – теорія, згідно якої наявність занадто ве-



ликого числа конкурентів приводить до шкідливого дублювання. Стверджується, що дублювання занадто обтяжне для суспільства. Воно може, наприклад, привести до того, що відразу кілька різних водопровідних, електричних, телефонних компаній стануть перекопувати вулиці. Але, як відзначав Г. Демсец, «проблема надмірного дублювання розподільних систем породжується тим, що муніципалітети не встановлюють адекватних цін на відповідні обмежені ресурси. Право використовувати приналежні муніципалітету вулиці – це право на використання обмежених ресурсів. Відсутність таких цін на використання цих ресурсів, які відбивали б порівняльні витрати [opportunity costs] альтернативних напрямків їх використання – наприклад, таких як забезпечення безперервного руху транспорту або можливість обдивлятися околиці – веде до їхнього надмірного використання. Якщо встановити адекватний рівень плати за використання цих ресурсів, то ступінь дублювання знизиться до оптимальних розмірів» [116].

На наш погляд, проблема “природних” монополій, у дійсності являє собою результат історичного процесу, в якому поєднуються фактори урядового втручання та нерозвинутості ринкових умов. Який з цих факторів має більшу силу – треба розглядати окремо.

Наприклад, М. Ротбард обґрунтував вже більше двадцяти п'яти років тому: «Той факт, що дозвіл на користування вулицями повинен видавати уряд, приводиться для обґрунтування твердого урядового регулювання підприємств “ суспільної інфраструктури”, багато з яких ( як, наприклад, водопровідні або електричні компанії) змушені використовувати вуличний простір. Регулювання в цьому випадку розглядається як рівноцінний обмін. Але при такому підході упускається з виду, що державна власність на вулиці сама по собі являє собою перманентний акт втручання уряду в економіку. Регулювання підприємств суспільної інфраструктури або будь-якої іншої галузі перешкоджає інвестиціям у дану галузь, тим самим лишаючи споживачів можливості задовольнити свої потреби оптимальним образом. У ринковій економіці виникає неадекватний розподіл ресурсів» [117].

Далі, Ротбард писав, що так звана “монополія обмеженого простору” – це ще одна легенда. Питання про кількість фірм, які можуть співіснувати в кожній даній галузі – “це інституціональне питання, відповідь на яке залежить від таких конкретних обставин, як інтенсивність попиту споживачів, тип виробленої продукції, фізична продуктивність використаних ресурсів, пропозиція факторів виробництва і їх ціни, підприємницьке мистецтво передбачення і т.д. Просторові обмеження можуть виявитися другорядними” [118].

Більше того, навіть якщо в даній місцевості просторові обмеження дозволяють здійснювати операції тільки однією фірмою, то це зовсім не обов'язково веде до монополії – адже поняття “монополії” “має хоч якийсь зміст тільки тоді, коли є можливість установити монополіну ціну”, а “на вільному ринку всі ціни носять конкурентний характер”. Монополістичне ціноутворення здебільшого виникає теж в результаті урядового втручання.

Що стосується конкуренції, або її відсутності, в області природних монополій, то її необхідно розглядати як динамічний процес суперництва підприємців. Той факт, що один з підприємців у *цей момент часу* добився найменших витрат, сам по собі не буде мати практично ніякого змістовного значення. Постійно діючий механізм конкуренції – у тому числі потенційної конкуренції – виключає можливість закріплення монополії в умовах вільного ринку.

Ф.Гиддингс (Колумбійський університет) як практично й усі економісти тієї епохи, розглядав конкуренцію приблизно так, як це роблять сучасні економісти австрійської школи – як динамічний процес суперництва. Відповідно, він робить висновок, що “конкуренція в тій або іншій формі являє собою постійний економічний процес... Отже, коли нам здається, що ринкова конкуренція пригнічується, необхідно розібратися, що відбулося з тими силами, які її породжували. Більше того, необхідно з'ясувати, у якому ступені ринкова конкуренція дійсно виявляється подавленою, а в якому – продовжує існувати в іншій формі” [119]. Іншими словами, “домінуюча” фірма, за допомогою занижених цін, що підриває всіх своїх конкурентів, у кожний даний момент часу зовсім не пригнічує конкуренцію, тому що конкуренція являє собою “перманентний економічний процес”.

З того, що в інфраструктурних галузях – таких, як теплопостачання, електрика, газопостачання – має місце економія на масштабах виробництва, жодним чином не впливає, що там повинні існувати монополії або монополні ціни. Як писав в 1859 році Е. Чедвік, поки триває конкуренція, система конкурентної пропозиції приватних інфраструктурних послуг не допускає виникнення монопольних цін [120]. Поки існує конкурентна пропозиція, зберігаються конкурентні ціни й не виникає дублювання потужностей. Конкуренція може виражатися в тому, що договір на послугу одержує та компанія, яка пропонує найнижчу ціну за послугу стандартної якості ( на відміну від системи, де виграє той, хто запропонує саму більшу ціну за придбання ліцензії).

Інтерес до поняття конкуренції в області інфраструктур віродився у зв'язку зі статтею Г. Демсеца, опублікованою в 1968 році [116]. Як підкреслював Демсец, теорія природної монополії не може “показати, які логічні кроки ведуть від економії на масштабах виробництва до виникнення монопольних цін на вільному ринку” . Якщо хтось один із претендентів на одержання контракту може виявити ту ж послугу за ціною більш низкою, ніж ціна у двох або більш інших контракторів, “то контракт виграє претендент, що пропонує найнижчу ціну на всю роботу цілком, але ця найнижча ціна зовсім не виявляється монопольною ціною. Теорія природної монополії не дає логічних обґрунтувань виникнення монопольної ціни” [121].

Немає ніяких підстав вважати, що процес боротьби за контракт буде неконкурентним. Як показали Хенк й Уолтерс, такого роду процес досить ефективно діє у водопровідній індустрії Франції [122].

Згідно з теорією природної монополії, у виробництві електроенергії не може зберігатися конкуренція. Але всупереч цій теорії, у десятках американських міст конкуренція тривала протягом десятиліть. Економіст У. Примо більш двадцяти років вивчав процеси конкуренції в електроенергетиці. У своїй книзі “Пряма інфраструктурна конкуренція: міф про природну монополію”, виданій в 1986 році, він приходить до висновків, згідно з якими в тих містах, де має місце пряма конкуренція в електроенергетиці:

- пряме суперництво між двома конкуруючими фірмами може тривати дуже довго – у ряді міст більше 80 років;
- електричні компанії, що суперничають, ведуть жорстку конкуренцію за допомогою зниження цін і підвищення якості послуг;
- споживачі в цих містах мають відчутні переваги з такої конкуренції в порівнянні з містами, де існують електричні монополії;
- всупереч теорії природної монополії, при наявності двох конкуруючих фірм витрати виявляються нижче;
- всупереч теорії природної монополії, зайвих потужностей при конкуренції виявляється не більше, чим при монопольній системі;
- теорія природної монополії терпить крах по кожному пункту: конкуренція існує, цінові війни “не мають серйозного значення”, при конкуренції якість послуг вище, а рівень цін нижче, конкуренція триває протягом дуже тривалого періоду, самі споживачі віддають перевагу конкуренції, а не регульованій монополії;
- нарешті, споживачі вважають, що проблеми, пов'язані з наявністю дублюючих ліній, не істотні в порівнянні з перевагами конкуренції [123].

Примо також виявив, що керівники електроенергетичних компаній особисто віддають перевагу монополії, хоча й визнають, що при конкуренції споживачі в цілому виграють.

Через десять років після публікації книги Примо, як мінімум один штат – Каліфорнія – здійснює реформу в електроенергетиці, переходячи “ від монополії, контрольованої невеликою групою державних компаній, до відкритого ринку” [114]. У цьому ж напрямку рухаються й інші штати, поступово відмовляючись від помилкової теорії пріорітету природної монополії на користь природної конкуренції: нові федеральні закони дозволяють інфраструктурним компаніям купувати дешеву енергію на стороні й використовувати мережі інших компаній для транспортування.

Потенційні переваги, які економіка може одержати від демонополізації електроенергетики, величезні. Згідно з думкою економіста Р. Майклса, що спеціалізується в області інфраструктурних галузей, конкуренція дозволить споживачам у США негайно заощадити як мінімум 40 мільярдів доларів на рік [114]. Вона також полегшить розвиток нових технологій, які стануть вигідними при низьких витратах на електроенергію.

В результаті порівняльного аналізу теорії природних монополій, і теорії конкурентних переваг був посіяний сумнів, щодо таких положень:

«економія на масштабах виробництва»;  
«надання спеціальних пільг і привілеїв монопольним корпораціям відповідає суспільним інтересам»;  
“концентрація капіталу не веде до руйнування конкуренції”;  
«монополія обмеженого простору», тобто «наявність занадто великого числа конкурентів призводить до шкідливого дублювання, що занадто обтяжливо для суспільства».

Більш того, здається, що ці базові положення монопольної організації швидко втрачають силу, а сама „монополія” змінює свої основні характеристики. Як підтверджує час, результатом існування цих міфів виявилися “застій, експлуатація, корупція”.

Таким чином, аналізуючи світовий досвід, можна побачити, що класична теорія природної монополії має обмежені можливості щодо пристосування в нових умовах. Історія так званої “ суспільної інфраструктури” зводиться до того, що наприкінці ХІХ і початку ХХ сторіч в інфраструктурних галузях мала місце запекла конкуренція, яка призвела до державного втручання і як наслідок до появи монополій.

Існує єдина можливість установити ринкову ціну, яка буде відбивати справжні порівняльні витрати – здійснювати вільний обмін на вільному ринку. Беручи до уваги, що економічні розрахунки поза ринком економічно не обгрунтовані, то політичні розв'язки не можуть служити реалістичною заміною цін, існуючих на вільному ринку. На вільному ринку не повинно бути ні природної монополії, ні “монопольного обмеженого простору”, якщо використовувати ці поняття в економічному змісті.

Поступово, в трансформаційному режимі в одній галузі за іншою триває процес розмивання структур природної монополії. Електроенергетика, кабельне телебачення, телефонний зв'язок і пошта – усі вони вже на грані дерегулювання, або законодавчого, або фактичного, пов'язаного з технічним прогресом. З'явившись у США, ліцензійні монополії так само приречені на зникнення. Як і всі інші монополії, вони будуть використовувати будь-які засоби заради збереження своїх монопольних привілеїв, але потенційний вигравш для споживача, пов'язаний з вільним ринком, сильніше їх.

Зміна теоретичних поглядів зовсім не відмінює реально діючих монополій. І доки ті діють, завдання державного регулювання природної монополії залишається актуальним. Воно полягає в стимулюванні фірми до виробництва більшого обсягу продукції з меншими витратами, при одночасній відмові (повній або частковій) від встановлення монопольних цін і монопольного статусу. З іншого боку - держава підтримує тенденції розвитку конкурентного середовища. Отже, спираючись на теорію та тактику ми дійшли висновку, що регулювання природних монополій необхідно проводити, причому в різних формах. Органам регулювання у своїй практичній діяльності спочатку треба визначити об'єкт, завдання й границі (момент припинення або зм'якшення) регулюючих норм і заходів.

Розглянемо деякі, пов'язані з цим, питання.

Вважається, що споживачі найбільшою мірою залежні від монополії, якщо:

- пропонується товар (послуга) першої необхідності, тобто попит нееластичний;

- є фізичний зв'язок між споживачами й постачальником (електричні мережі, труби й т.п.).

Прикладами товарів (послуг) „першої необхідності” можуть служити електроенергія, газ і вода, водовідведення, провідний телефонний зв'язок, залізниця, нафтопроводи. Однак ідентифікувати природну монополію по двом зазначеним ознакам, а тим більше визначити, чи є потреба в її регулюванні, досить складно.

Наявність зростаючої віддачі від масштабу, нееластичного попиту й фізичного зв'язку між постачальниками й користувачами - усе це теж не може служити достатньою підставою для регулювання. Ряд послуг, перерахованих вище, мають близькі замітники. Провідний телефонний зв'язок може бути замінено на стільниковий або немобільний бездротовий. Подорож або перевезення вантажів по залізниці можуть бути замінені послугами автомобільного або авіатранспорту. Звичайно ж, технічні можливості такої заміни обмежені й різняться між країнами й регіонами. Кількість стільникових телефонів у Скандинавських країнах, наприклад, дозволяє вважати їх реальними заміниками провідного зв'язку. Залізничний транспорт у порівняно невеликих державах може мати сильного конкурента у вигляді автомобільного транспорту. Аналогічно, якщо мова йде про приміське залізничне сполучення, автобуси можуть створити реальну конкуренцію на окремих напрямках.

Таким чином, потенційна або реальна конкуренція зменшує, але не знімає необхідність регулювання, вона, скоріш, може привести до змін у його характері і ступені впливу.

### **3.2. Особливості національного монополізму в сфері ЖКГ**

Що стосується діяльності природних монополій у сфері ЖКГ в Україні, то ключові аспекти як негативних, так і позитивних рис, в значній мірі відповідають аналогам світової практики. Необхідно відзначити, що можливості природних монополій завищувати тарифи на свої послуги, позбавляє ці підприємства стимулу щодо зменшення своїх витрат шляхом модернізації виробництва, запровадження новітніх технологій, раціоналізації, дозволяє включати неефективні витрати до собівартості своїх послуг. Це стимулює неефективне господарювання, що неминуче призводить до зниження інноваційної діяльності, підвищення рівня зношеності основних засобів виробництва, зокрема, мереж за допомогою яких надаються послуги. Це стає основною причиною зростання кількості аварій і, як наслідок, зниження якості послуг природних монополій, невідповідності їх нормативним показникам, та ще більшому зростанню собівартості виробництва (зокрема за рахунок зростаючої вартості витрат на ліквідацію аварій).

Так, за останні 15 років в ЖКГ зведено до мінімуму проведення планових капітальних ремонтів та часткової заміни транспортних мереж (трубопроводи та внутрішньобудинкові мережі, у тому числі радіатори опалення), що відпрацювали нормативно-визначений термін. Останніми роками капітальний ремонт практично не здійснювався, на технічне обслуговування витрачалося 5–10% загальних витрат на обслуговування замість необхідних 30 – 35%, в той час як витрати на аварійний ремонт складали 30–40% відсотків витрат на обслуговування замість звичайних 10% [4]. У непоодиноких випадках, суб'єктами природних монополій надаються комунальні послуги незадовільної якості: наприклад через внутрішнє засмічення трубопроводів питну воду на значній території України не рекомендується споживати без кип'ятіння, а підігрів води та теплопостачання не відповідає нормативним показникам температурного режиму.

Разом з тим, як вже відмічалось раніше, станом на 2008 рік ступінь зносу основних засобів в Україні досяг свого критичного рівня - близько 80%. За умови подальшого збереження таких тенденцій Україні загрожує техніко-технологічне відставання від інших, у тому числі сусідніх країн.[37]

Дійсно проблемним питанням в монопольній економіці є розробка та регулювання тарифів на послуги суб'єктів природних монополій. Відповідно до Консультаційного документу з питань регулювання системи тарифів суб'єктів природних монополій визначені наступні недоліки в цьому питанні:

- Відсутність спеціальних державних регуляторів ринків природних монополій всупереч Закону України «Про природні монополії», [84] яким передбачено створення національних комісій регулювання природних монополій як незалежних регулятивних органів та закладено принципи їхньої роботи.
- Єдиний метод системи формування тарифів - «витрати плюс» або метод регулювання шляхом встановлення граничної рентабельності (норми прибутку) до задекларованого об'єктами регулювання рівня витрат.
- Недосконалість застосування існуючої моделі тарифоутворення, тобто недосконалість правового механізму визначення складу витрат для цілей тарифного регулювання природних монополій.
- Недостатній рівень обліку та точності розрахунків.

Ранговий рівень регулювання тарифів для різних підгалузей ЖКГ має свої особливості. На сьогоднішній день в Україні існує Національна комісія регулювання електроенергетики (НКРЕ), що виконує функції по регулюванню діяльності природних монополій в електроенергетиці, у газовій і нафтовій галузях. Що ж стосується регулювання діяльності природних монополій у сфері централізованого тепло- і водопостачання, то ці функції виконують місцеві органи виконавчої влади - місцеві держадміністрації.

З початком реформ в Україні позиція монопольного статусу в підгалузях ЖКГ дещо змінилася і з'явився конкурентний ринок, започатковано процес демонополізації. Цей ринок включає послуги, зв'язані з технічним і санітарним обслуговуванням житлового фонду і такі комунальні послуги, як ви-

віз сміття, експлуатація ліфтів, прибирання території, поточний ремонт житлового фонду, дезінфекція і дератизація. Надання цих послуг не відноситься до діяльності суб'єктів природних монополій, однак на сьогоднішній день тут існує штучно створена монополія житлово-експлуатаційних організацій (ЖЕО, Житлокомунсервіс).

Нові структури теж недосконалі. Здебільшого вони поєднують у собі функції замовника і виконавця житлово-комунальних послуг. Як замовник, ЖЕО вступає у виробничі відносини з природними монополістами й іншими підрядними організаціями, щоб замовити в них товар або послугу. Як виконавець ЖЕО бере на себе безпосереднє виконання ряду послуг.

Демонополізація ринку послуг поступово здійснюється. Вона стимулює розвиток конкуренції, тобто появу підприємств різної форми власності, що можуть надавати послуги в цій сфері. Конкуренцію комунальним ЖЕО можуть скласти приватні ЖЕО, Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, різні Керуючі компанії, що за договором з такими Об'єднаннями беруть на себе обов'язки управління багатоквартирним будинком [125].

Крім того, демонополізація стимулює появу різних приватних підрядних організацій по виконанню послуг зазначеного виду (вивіз сміття, прибирання території, обслуговування внутрішньобудинкових мереж і ін.)

Що стосується остаточної споживачів житлово-комунальних послуг, то їх, насамперед, можна поділити на дві великі категорії - це юридичні і фізичні особи. У свою чергу, серед фізичних осіб (населення) виділяють власників приватних будинків і жителів багатоквартирних будинків. Таким чином, кінцеві споживачі можуть бути віднесені до однієї з 3-х великих груп:

- промислові споживачі (юридичні особи) - підприємства, організації, установи усіх форм власності;
- індивідуальні споживачі (фізичні особи) - власники приватних будинків;
- індивідуальні споживачі (фізичні особи) - жителі багатоквартирних будинків.

Якщо перші дві групи споживачів (промислові споживачі і приватний сектор) безпосередньо взаємодіють із природними монополіями, то 3-я найчисленніша частина населення будь-якого великого міста (жителі багатоквартирних будинків) взаємодіє з підприємствами-монополістами опосередковано - в основному, через ЖЕО та Сервісні центри.

Протягом десятиліть розрахунки за більшість житлово-комунальних послуг спочатку надходили на рахунки ЖЕО, і (часто після деякої затримки) перераховувалися різним виконавцям послуг і ресурсопостачаючим організаціям. Оскільки ЖЕО при цьому самі були виконавцями частини послуг, вони в першу чергу намагалися відшкодувати свої витрати, а решту перераховували іншим виконавцям. Така система працювала досить ефективно в тій ситуації, коли тарифи на послуги були низькими, а відсоток збору платежів високим. Однак в останнє десятиліття, в умовах хронічних неплатежів і необхідності залучення інвестицій, така система себе вже не виправдовувала.

Спроби комунальних підприємств - природних монополістів наслідувати приклад постачальників електроенергії і самим вести розрахунки з усіма кінцевими споживачами привели до інших проблем і недоліків:

- споживачі повинні були платити не одній житлово-експлуатаційній конторі, а за окремі комунальні послуги різним постачальникам по різних розрахункових книжках, що створило незручності для споживачів;

- кожний з таких постачальників повинний був створити свою збутову структуру, яка б займалася обліком, нарахуванням і збором платежів від споживачів, і далеко не скрізь ці структури мали достатній досвід і ресурси;

- кількість споживачів, яких необхідно було обслужити, значно збільшилася;

- порушувався принцип договірних відносин зі споживачами. За договірних умов з кожним окремим споживачем необхідно укладати договори (по кожному окремому виду послуг). Ця вимога практично ніде не виконувалася.

Зусиллями Національної регулюючої комісії на ринку комунальних послуг та органами місцевої влади започатковані суттєві зміни в організації взаємовідносин «виробник-споживач», що буде розглянуто далі.

Зараз тільки відмітимо головні заходи, в тому числі:

- створення комунікаційної інфраструктури для інформаційного забезпечення, налагодження тісних зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації.
- створення ЄРІЩ та ГІС – систем.
- виділення й реорганізація потенційно конкурентних сегментів галузей з метою формування реального конкурентного середовища.
- відокремлення функцій регулювання, які мають здійснюватися органом державного регулювання, від функцій управління, за які має відповідати місцеві органи виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства;
- розроблення та затвердження науково обґрунтованої системи регулювання тарифів, яка стимулюватиме суб'єктів природних монополій до зниження витрат на послуги, що надаються, та здійснення необхідних обсягів інвестицій за рахунок власних та залучених коштів, а також підвищення ефективності господарювання;
- нормування витрат ресурсів, яке має стимулювати оптимізацію виробництва при постійному підвищенні якості і доступності послуг, що надаються суб'єктами природних монополій;
- розробка та затвердження єдиного порядку проведення перерахунків за ненадані або надані не в повному обсязі послуги суб'єктів природних монополій;



- визначення критеріїв, за якими можна було б здійснювати оцінку економічної обґрунтованості тарифів на етапі їх встановлення та застосування;
- поетапна ліквідація перехресного субсидювання шляхом створення системи економічних (цінових) стимулів для ефективного енергоспоживання;
- затвердження тарифів на послуги природних монополій виключно за умови проведення незалежного кваліфікованого аудиту щодо ефективності їх діяльності за попередній період;
- запровадження окремого обліку доходів, витрат і фінансових результатів за кожним видом діяльності, що підлягає ліцензуванню;
- прогнозованість зміни тарифів на житлово-комунальні послуги;
- розробка ефективного механізму модернізації основних фондів комунальних підприємств та залучення інвестицій на ці цілі.

У всіх цих напрямках окремі інноваційні розробки мають місце. Але системного характеру процес оновлення не набрав, в зв'язку з чим відслідкування позитивних результатів теж не здійснюється в повній мірі: бракує інтеграційних моделей управління ЖКГ і дійової практичної організації їх реалізації. Не підготовлено і наукове забезпечення стратегії демонополізації і просування до ринку, не говорячи про те, що для цих зрушень і змін не сформований відповідний організаційно-економічний механізм проведення реформ.

### **3.3. Природна монополія в ЖКГ – форма економічної організації і державного регулювання**

Характеристика сучасного стану житлово-комунального комплексу України не може бути однозначною. З одного боку, при всіх негативах і негараздах, система працює. Вона виконує дві важливі функції державного масштабу - надає послуги життєзабезпечення і підтримує баланс робочих місць в економіці. В даній сфері за даними 2008 року задіяно близько одного відсотка населення, що відповідає рівню розвинених країн. В ЖКГ виконуються роботи щодо застосування ресурсозберігаючих технологій, реформування, створення конкурентного середовища. Наукові дослідження виконуються по широкому спектру напрямків, і деякі з них мають світове визнання, вища школа також досить професійно готує наукові та інженерні кадри усіх ступенів кваліфікації і в розрізі затребуваних спеціальностей [126].

З іншого боку – ефективність практичної реалізації значних обсягів накопичених знань знаходиться на неприпустимо низькому рівні, слабкі і невідразні синергічні основи розвитку галузі, оскільки підприємства не мають дійових важелів щодо застосування наукових досягнень саме у практичній сфері.

Стан житлово-комунального обслуговування тією чи іншою мірою впливає на кожну людину. До сфери ЖКГ входить широке коло питань, безпосередньо пов'язаних із життєзабезпеченням наших громадян: це форму-

вання системи забезпечення населення житлом, визначення принципів державної підтримки людини у придбанні нею житла, організація обслуговування, капітального ремонту та реновації житлових будинків. Міська комунальна система включає тепло-, газо- та водозабезпечення і водовідведення, вивіз та переробку побутового сміття, благоустрій, організація роботи міського електротранспорту, ритуальне обслуговування та інше. [8] І цей багатопрофільний комплекс зараз працює збитково, що і показано на рис. 29.

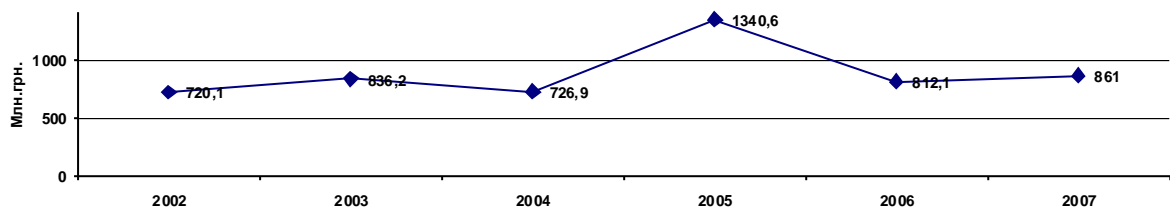


Рис.29 - Динаміка збитків житлово-комунального господарства, млн.грн.

Наведена динаміка збитків підприємств ЖКГ свідчить, у першу чергу, про існування проблем фінансової незабезпеченості. За період з 1996 р, коли був прийнятий закон про 100% покриття витрат за рахунок споживачів, підприємства галузі не змогли пристосуватися до нових умов фінансування, пов'язаних із відсутністю покриття різниці між собівартістю надання послуг та тарифом для споживачів з бюджету.

Таким чином, стає зрозумілим, що необхідно знайти і задіяти механізм стимулювання самих комунальних підприємств до залучення в галузь інвестиційного капіталу шляхом розробки індивідуальних програм інноваційно-інвестиційного розвитку та стратегічного інноваційного менеджменту.

Відомо, що житлово-комунальна сфера структурно не є однорідною. Вона містить у собі як природно-монополійні сегменти, так і підприємства, що по своїй суті й за економічним змістом можуть ефективно функціонувати на конкурентних засадах. З прийняттям Закону «Про природні монополії» від 20 квітня 2000р. [84] в Україні створені правові основи впровадження державного регулювання суб'єктів природних монополій, що відповідають умовам ринкової економіки. Основною метою даного Закону є забезпечення ефективності функціонування ринків, в яких діють природні монополії і балансу інтересів споживачів послуг безпосередньо самих суб'єктів природних монополій і суспільства. За думкою самого Антимонопольного комітету України, цей Закон не спрацьовує.

Згідно із Законом України «Про природні монополії», до сфери природних монополій у ЖКГ відносяться:

- передача і розподіл електричної енергії;
- централізоване постачання теплової енергії;
- транспортування природного газу трубопроводами;
- централізоване водопостачання і водовідведення.

Ринки природних монополій складають найчисленнішу групу у системі

монополізованих товарних ринків України. З урахуванням регіональних ринків у 2008 р. частка продукції монопольного сектора у ВВП України становила 40% . У свою чергу, основну частину цієї групи формують ринки централізованих систем тепло- і водопостачання, а також водовідведення. Разом на ці ринки припадає 84% усіх ринків природних монополій, або 25% усіх монополізованих ринків країни [8].

На даний час політику у сфері регулювання діяльності суб'єктів природних монополій реалізують Антимонопольний комітет, Мінжитлокомунгосп, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації, виконавчі органи міських сільських, селищних рад.

Основними питаннями, які підлягають негайному вирішенню в розрізі державного регулювання діяльності природних монополій, залишаються:

- відсутність законодавчого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на які покладено як функції з управління майном у житлово-комунальному господарстві, так і функції з регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; поєднання таких функцій не дає змоги збалансувати інтереси споживачів та суб'єктів природних монополій;

- невизначеність методів, форм та процедури здійснення державного регулювання суб'єктів природних монополій.

Суб'єкти природних монополій, що надають послуги з централізованого тепло-, водопостачання і водовідведення, мають значні матеріальні та фінансові ресурси, гарантований монопольний ринок збуту і, відповідно, не мають необхідності впроваджувати заходи щодо зниження втрат ресурсів та зменшення витрат, які є складовими тарифів на комунальні послуги. Споживач послуг, в свою чергу, не має вибору у придбанні аналогічних послуг в іншого суб'єкта господарювання і на інших умовах.

Зазначене вимагає одночасного розвитку двох механізмів: державного регулювання на відповідних ринках та саморозвитку організацій в рамках регіональної політики. Метою першого механізму є збалансування інтересів держави, суб'єктів природних монополій та споживачів. Орган державного регулювання природних монополій має забезпечити захист інтересів споживачів у отриманні ними комунальних послуг належної якості, створити умови для ефективного функціонування суб'єктів природних монополій, залучення інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства. (рис. 30)



Рис.30 - Основні проблеми державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій (у сфері теплопостачання, водопостачання та водовідведення)

Отже, система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг потребує істотного вдосконалення.

У галузях природних монополій (в яких існує природна монополія як об'єктивне явище), економія, яка обумовлена зростанням масштабу виробництва, особливо різко виражена, а конкуренція фактично нездійсненна або максимально обмежена. Зауважимо, що "одиницею виміру рівня монополізму" у даному випадку є частина галузевого ринку, на якому власники капіталів впливають на ціни продажу й покупки.

Регулювання природних монополій повинне бути гнучким і відповідати технологічним змінам. Прийнято виділяти чотири етапи розвитку галузей, що надають комунальні й суспільні послуги (залізниці, водопровід і т.д.), які в основному і є природними монополіями. Як правило, першим називають період народження галузі, на другому етапі має місце швидкий ріст, третій етап - це період стабільності й зрілості галузі. На четвертому етапі відбувається зрушення убік конкуренції. Природна монополія є тільки на перших трьох етапах, на четвертому - проходять трансформаційні процеси. На перших двох етапах регулювання сприяє розвитку галузі, на третьому й четвертому етапах - державне регулювання часто намагається захистити підприємство-монополіста від можливої конкуренції, тому його вплив має бути обме-

женим. У цьому випадку й виникає потреба в дерегулюванні.

У. Шепард виділяє наступні критерії, яким має відповідати галузь, як об'єкт регулювання [127].

1. Наявність значної зростаючої віддачі від масштабу, що, властиво, і створює природну монополію.

2. Істотні відмінності в еластичності попиту в різних груп споживачів, причому попит однієї або декількох груп повинен бути низькоеластичним.

3. Регулярні зміни обсягів виробництва, що приводить до коливань витрат на виробництво в часі.

4. Фізичний зв'язок постачальників зі споживачами, які не можуть швидко й відносно дешево змінити постачальника. Постачальники можуть контролювати використання своїх товарів (послуг) споживачами й здатні запобігти їх перепродажу.

На наш погляд ці „класичні критерії” монополізму в ЖКГ втрачають силу. На перший план виходять інші чотири критерії: пробуксовки реформ, нерозвинутості ринку послуг, відсутність інноваційних стратегій, обмаль інвестицій.

Якщо які-небудь із цих критеріїв не діють, то регулювання може бути ослаблене або зняте. З іншого боку, навіть виконання перших чотирьох умов одночасно не повинне приводити до автоматичного введення регулюючих процедур - потрібне уважне вивчення кожного конкретного випадку регулювання.

До названих чотирьох „класичних” критеріїв, раніше долучалися ще два. Відповідно першого з них, товар (послуга) повинні бути предметом першої необхідності, другий критерій припускав високу частку основних засобів у загальних активах галузі. Однак, наприклад, у США ці критерії більше не застосовуються для визначення галузей, що підлягають регулюванню. Причина полягає в тому, що цілий ряд галузей, відповідно до цих критеріїв, насправді є конкурентними. Використання ж зазначених критеріїв для цілей регулювання тільки стримує розвиток конкуренції в цих галузях. Нові ж критерії більш чутливі до трансформацій.

Ще однією особливістю природних монополій є існування дуже високих вхідних бар'єрів у галузь. Наявність єдиного виробника, у якого ефект від масштабу виробництва занадто великий, визначає той розмір капіталу, який потрібний для входження в галузь. З боку економістів, як ми вже розглядали, були докази, що суспільство просто не може витримати другого такого виробника (значні постійні витрати). Тому була впевненість для даних видів діяльності розмір ефективного підприємства, як правило, рівний або максимально близький до 100% від обсягу внутрішнього споживання запропонованих благ, що відповідає саме одному ефективному виробникові в галузі [128]. Таким чином, вважалось, що одна фірма може задовольнити весь ринковий попит на товар з меншими середніми витратами, ніж дві або кілька конкуруючих фірм (рис.31).

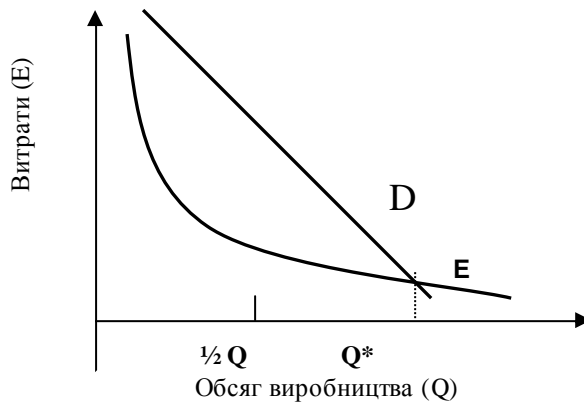


Рис.31 - Співвідношення зростання віддачі від масштабу виробництва

З рис. 31 видно, що природна монополія може виробити кількість товару  $Q^*$  з меншими середніми витратами, ніж це можуть зробити два підприємства, кожне з яких виготовить  $1/2 Q^*$ . У таких умовах конкуренція вважалась небажаною. Однак все це залишилось в „старій” економіці. У новій діють і нові умови.

Деяка інша умова стійкості може бути забезпечена в багатопродуктовій монополії. Вона є набагато більш розповсюдженим явищем, ніж природна монополія з єдиним продуктом. Якщо наявність зростаючої віддачі від масштабу є достатньою (але не необхідною) умовою існування однопродуктової природної монополії, то для багатопродуктового підприємства зростаюча віддача не є ні необхідним, ні достатнім аргументом на користь віднесення його до природних монополістів.

Причина полягає в дії *економії від різноманітності* (economies on scope). Нагадаємо, що економія від різноманітності має місце, коли виробництво комбінації продуктів на єдиному підприємстві обходиться дешевше, ніж виробництво кожного з товарів спеціалізованим підприємством.

Наприклад, якщо вважати воду, що поставляється в пікові й непікові години, різними товарами, то підприємства водопостачання та теплопостачання мають можливість економії на різноманітності. Аналогічно, для пасажирських і товарних перевезень залізницею використовуються ті самі рейки, сигнальне устаткування, що дозволяє надавати послуги з меншими витратами, ніж в ситуації існування різних залізниць для різних видів перевезень. При виробництві декількох продуктів (наданні декількох послуг) економія від різноманітності може переважити дію негативної віддачі від меншого масштабу, а це зробить економічно більш вигідним діяльність тільки однієї фірми в галузі. Таким чином, існування багатопродуктової природної монополії визначається субаддитивністю її функції витрат, а наявність зростаючої віддачі від масштабу може бути не обов'язковою.

Субаддитивність витрат багатопродуктової фірми означає виконання нерівності

$$TC(q_1, \dots, q_m) \leq TC_1(q_1) + \dots + Tcm(q_m),$$

де  $TC(q_1, \dots, q_m)$  - функція витрат на виробництво комбінації продуктів;  
 $Tci(q_i)$  - функції витрат на виробництво кожного продукту окремо [129].

Для вибору оптимальної державної політики, природні монополії під-розділяються на *тимчасові* й *постійні*, що має істотне значення. Випадок *постійної природної монополії* характеризується наявністю зростаючої віддачі від масштабу при будь-якому обсязі виробництва й наведено на рис. 31. Будь-який обсяг попиту може бути вдоволені одним підприємством з мінімальними витратами.

Підприємство, яке користується перевагами віддачі від масштабу лише при певній величині попиту, прийнято називати *тимчасовою природною монополією*. Тимчасова природна монополія має місце, якщо до певного обсягу виробництва ефект віддачі від масштабу позитивний, а потім негативний. Крива середніх витрат у цьому випадку має U-образну форму й при можливому рості попиту монополія перестане бути домінантною, з'являться можливість для входу нових фірм у галузь і розвитку конкуренції.

Прикладом може бути кабельне телебачення, міжміський телефонний зв'язок. Наприклад, у США збільшення попиту на послуги міжміського зв'язку привело до дерегулювання цієї галузі. Єдиний монополіст, компанія AT&T, був розукрупнений, і в наш час послуги далекого зв'язку є конкурентним сектором не тільки в у сполучених Штатах Америки, але і у всьому світі [114].

Причиною розукрупнення монополій може бути не тільки зростання попиту, але й подальший розвиток науково-технічного прогресу. Так, наприклад, розвиток альтернативних джерел енергії, стільникового зв'язку та ін. дозволяє частково знизити рівень монопольності головних підприємств в цих сферах.

Наявність природної монополії створює певну дилему: суспільство може виграти від виробництва продукції з більш низькими витратами, що теж сумнівне положення, але в той же час ця фірма, користуючись своїм монопольним положенням, має можливість установлювати більш високі ціни й вилучати частину надлишкового прибутку зі споживачів. Підприємствам - природним монополістам, як правило, вигідне введення державного регулювання. Держава явним або неявним образом видає ліцензію на певні види діяльності цих підприємств, гарантуючи тим самим їхнє монопольне положення й знімаючи погрозу потенційної конкуренції. Збереження свого монопольного положення не тільки на ринку природної монополії, але й на ряді суміжних підприємств пояснюють турботою про споживачів, необхідністю зниження цін, своєю стратегічною значимістю для економіки країни. На практиці, однак, ціни залишаються досить високими й знижуються тільки в результаті адміністративного тиску державних органів. В нових умовах цей тиск підсилює соціум. Таким чином монопольна форма виробництва є явищем зі значними протиріччями, які формуються в соціумі, на ринку, та в ін-

новаційній сфері. Розв'язати існуючі протиріччя суспільство може тільки двома засобами - *регулюванням природної монополії або розвитком конкуренції*.

Таким чином, як можна відповісти на питання: що ж зрештою таке природна монополія - форма економічної організації або форма суспільного (державного) регулювання? Скоріш за все – це є і перше, і друге, і третє. І як раз це третє криється в вигідності монополії для її керівництва: монополія – це локальна влада. Тому регулювання не тільки бажане, але й неминуче.

Регулювання - це не тільки наша вітчизняна проблема, це світова необхідність й досвід. Досить впливовим механізмом регулювання природних монополій у багатьох країнах вважається застосування декількох схем:

1. Регулювання рентабельності (rate of return regulation).
2. RPI-X регулювання.
3. Участь у прибутку (profit-sharing regulation).
4. Конкуренція " за ринок" ( як заміна конкуренції "на ринку") [129].

Дані методи застосовуються як для регулювання діяльності комунальних підприємств, що перебувають у державній (муніципальній) власності, так і стосовно приватних комунальних підприємств.

1. Протягом довгих років переважним методом регулювання було регулювання рентабельності (**rate of return regulation**). І донині цей метод широко використовується в багатьох країнах, наприклад у США. При такому підході регульована ціна встановлюється на рівні, що дозволяє підприємству покривати свої операційні витрати й забезпечувати деяку задану прибутковість капіталу:

$$P = C + K * r,$$

де  $P$  - ціна,  $C$  - витрати,  $K$  - капітал,  $r$  - рентабельність капіталу.

Величина прибутковості капіталу повинна бути "прогнозованою" і збалансованою, тобто власники підприємства повинні одержувати доходи від використання капіталу підприємства на рівні, не меншому й не більшому прибутковості на капітал для іншого підприємства з тим же рівнем ризиків.

У рамках даної системи регулювання, якщо ціни перестають покривати витрати компанії, то вона має право звернутися в регулюючий орган для перегляду тарифу. Такий підхід до регулювання гарантує, що підприємство зможе покрити свої витрати, однак не дає йому ніяких стимулів для їхнього зниження.

Яскравим прикладом застосування цього підходу можуть бути житлово-комунальні підприємства, рівень рентабельності капіталу яких строго регламентується. Так, тарифи та рівень рентабельності, який підприємства водопостачання та водовідведення можуть застосовувати, жорстко регламентується Постановою КМУ від 12.07.2006 р. № 959, якою затверджено «Порядок формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення» [130]. Те саме стосується тарифів на послуги з теплопостачання з врахуванням вимог Постанови КМУ від 10.07.2006 р. № 955 «Порядок фор-



мування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги централізованого опалення і постачання гарячої води» [131].

Перелічимо основні переваги даного підходу.

- Регульована ціна забезпечує підприємству можливість беззбиткового функціонування, а інвесторам - можливість одержання "прогнозованого" доходу. Таким чином, підприємство має покривати свої фінансові потреби й одержувати можливість виходу на ринок інвестиційного капіталу.
- Регулюючий орган встановлює ціну виходячи з оцінки економічних витрат, тобто шукає оптимальне втілення для обраної цільової функції. Як наслідок, перегляд тарифу дозволяє врахувати недоробки минулих періодів, що особливо важливе в умовах нестабільного економічного середовища.

Однак регулювання рівня рентабельності має істотні недоліки.

- У регулюючого органа, як правило, недостатньо інформації про майбутні витрати підприємства, у той час як підприємство має об'єктивну можливість маніпулювати інформацією.
- Процедура регулювання вимагає значних витрат часу й грошей. Аналіз і перевірка наданої підприємством інформації може зажадати залучення зовнішніх експертів (аудиторів, інженерів і ін.), що сполучене з певними фінансовими витратами. Внаслідок бюрократичних заходів виникає часовий лаг між зміною економічних умов і переглядом тарифу. В умовах високої нестабільності економічного середовища це збільшує інерційність підприємства, заважає йому вчасно реагувати на зовнішні зміни. Як наслідок, багато систем регулювання передбачають можливість автоматичного перегляду тарифів у випадку істотної зміни зовнішніх економічних умов (pass through). Наприклад, тарифи на житлово-комунальні послуги автоматично переглядаються при істотній зміні цін на паливо й енергію.
- У підприємства немає стимулів знижувати витрати й підвищувати виробничу ефективність, тому що будь-яке зниження витрат буде вилучено у підприємства в ході регулювання, і, навпаки, будь-яке збільшення витрат можна буде перекласти на споживачів. Це, мабуть, найбільший недолік регулювання рентабельності.
- Як слідство, у підприємства з'являються стимули невиправдано нарощувати свою виробничу базу (вартість активів), тому що чим більше вартість активів, тим більше амортизація, прибуток і регульована ціна.
- Визначення необхідного рівня рентабельності завжди суб'єктивно. Як правило, регулюючі органи орієнтуються на те, яка прибутковість по вкладах з аналогічним рівнем ризику складається на ринку цінних паперів. Такий підхід не цілком коректний, тому що рівень ризику багато в чому визначається характером процедури регулювання, тобто існує зворотний зв'язок. Крім того, підприємства намагаються маніпулювати величиною свого капіталу [128, 129].

2. Інший засіб регулювання рентабельності (RPI-X регулювання) широко застосовувалося в США, де комунальні підприємства в більшості випадків споконвічно перебували в приватній власності. Нова форма регулювання природних монополій з'явилася в 1984 р. у Великобританії, одночасно із приватизацією "Бритиш Телеком" [132].

Цей метод регулювання був спеціально створений для того, щоб дати регулюючим підприємствам стимули для підвищення ефективності, для того, щоб вигода, одержана від цього, згодом переходила б до споживачів у вигляді зниження цін. При даному підході регулюючий орган встановлює ціну для підприємства на певний період, що звичайно триває 5 років. Передбачається, що дана ціна дозволить компанії покрити свої операційні витрати й заробити певну величину прибутку за умови, якщо компанія буде працювати так само ефективно, як зразкова (еталонна) компанія.

Регулюючий орган насамперед оцінює економію, якої компанія досягла за рахунок підвищення ефективності роботи в попередній період, і переводить її в первісне зниження ціни. Потім оцінюється, які були б потреби "еталонної" компанії для покриття операційних витрат, на відновлення основних фондів, на розширення й поліпшення своїх активів. Беручи до уваги ці витрати, обчислюється величина щорічного зниження ціни в реальному вираженні (X). Дана величина встановлюється таким чином, щоб дати підприємству можливість одержати "слухну" прибутковість своїх активів. Після цього підприємство може щорічно підвищувати ціни відповідно до росту індексу споживчих цін, за винятком коригувальної величини X:

$$P1 = P0 * (RPI - X),$$

де  $P0$  - ціна в базовий період,  $P1$  - ціна у звітний період,  $RPI$  - індекс споживчих цін,  $X$  - коригувальний фактор.

При цьому регулюючий орган не займається детальною перевіркою фінансово-господарчої діяльності підприємства.

Даний підхід припускає, що підприємство постійно підвищує ефективність своєї діяльності, тому що ціни не індексуються автоматично на величину росту інфляції, але на меншу величину, і, якщо підприємство не буде підвищувати ефективність діяльності, то буде зазнавати збитків. Інакше кажучи, у реальному вираженні тариф знижується на X відсотків щороку (оскільки звичайно індексація проводиться щорічно).

У даного методу існує кілька різновидів, наприклад:

- регулювання цін окремо для кожного виду діяльності;
- регулювання середньозваженої ціни декількох видів діяльності при заданій структурі реалізації ("кошик цін" - price basket);
- регулювання максимальне припустимого розміру доходу на одиницю продукції (revenue yield).

Основні переваги RPI-X регулювання полягають у наступному:

- Процедура регулювання стає значно простішою й дешевшою: суттєво зменшуються витрати на збір і аналіз інформації про фінансово-господарчу діяльність підприємства.

- У підприємства з'являються стимули до збільшення виробничої ефективності, а в інвесторів - до вкладення капіталу, тому що економічний ефект не буде негайно вилучений у ході перегляду цін. У підприємства з'являються стимули щодо зниження витрат.
- Регулювання RPI-X у значній мірі розриває зв'язок між витратами й процесом формування тарифів.
- Рівень господарської самостійності підприємства підвищується

Регулювання діяльності комунальних підприємств на основі RPI-X показали свою ефективність у Великобританії. З 1996 по 2006 р.р. операційні витрати в електроенергетиці впали на 17% у реальному вираженні, а число зайнятих скоротилося на 26%. У газовій галузі з 1996 р. ціни для кінцевих споживачів упали на 14% у реальному вираженні, що більше, ніж зниження оптових цін на газ за той же період. Якість послуг у більшості випадків підвищилася. Усі ці позитивні зрушення знайшли відбиття й на фондовому ринку - за період з 1996 по 2006 р.р. щорічна середня прибутковість вкладень у комунальні підприємства газо-, електро- і водопостачання становила 28% (для порівняння - середній щорічний приріст індексу FTSE-100 за той же період склав 17%) [113].

Незважаючи на очевидні переваги, регулювання по RPI-X не вільно від недоліків.

По-перше, компанія може дістати прибуток тільки в тому випадку, якщо вона буде працювати з більшою ефективністю, ніж від неї очікує регулюючий орган. Отже, підприємство зацікавлене в тому, щоб очікування регулюючого органу були настільки низькими, наскільки це можливо. У результаті цього менеджмент компанії зацікавлений в управлінні очікуваннями регулювального органу щодо майбутньої ефективності компанії не менше, ніж у підвищенні ефективності роботи підприємства як такого. У цій ситуації регулюючий орган перебуває в не вигідному становищі, тому що у своїй роботі він змушений покладатися на інформацію, яку йому надає підприємство. Сам по собі цей факт дає регулюючому органу підстави підозрювати підприємство в викривленні надаваної інформації, а це вносить нестабільність у процес встановлення ціни (тарифу).

По-друге, порушується графік здійснення капіталовкладень. Один з побічних ефектів RPI-X полягає в тому, що підприємство стає зацікавленим у здійсненні заходів щодо скорочення витрат на початку регульованого періоду, оскільки в цьому випадку воно зможе акумулювати всю величину одержаної економії за весь період. Усе це свідчить про те, що наприкінці періоду стимули для підвищення ефективності й скорочення витрат у компанії практично зникають.

По-третє, у рамках даної системи регулювання, діють непрозорі стимули щодо підвищення ефективності капіталовкладень. Однак, якщо компанія знижує величину своїх капіталовкладень, то регулюючому органу важко визначити, чи ефективно компанія інвестує. Як правило, при встановленні ціни на наступний період, використовуються не планові, а фактичні показники

капіталовкладень. Якщо підприємство інвестувало більш ефективно і при цьому витратило менше коштів, то в наступний період відповідна складова тарифу буде зменшена. У результаті впливу означених факторів, з одного боку, у підприємства з'являються стимули щодо нарощування обсягу основних засобів. З іншого – у підприємства немає вільного вибору - які витрати переважніше скорочувати, оскільки система регулювання стимулює скорочення операційних витрат і заохочує витрати капітального характеру. Позитивний ефект, можна було спостерігати, наприклад, в електроенергетиці Великобританії, де з 1992 по 1997 р. операційні витрати впали на 17%, а обсяг капіталовкладень зріс на 35%, ця тенденція залишається актуальною і на даний час.

По-четверте, у підприємства зникають стимули до підвищення якості послуг. Це, знов-таки, є наслідком того, що система регулювання стимулює скорочення операційних витрат, чого можна досягти, зокрема, за рахунок зниження якості послуг. У результаті регулюючий орган змушений встановлювати мінімальні стандарти якості, перевищувати які підприємство не зацікавлене.

В-п'ятих, практика даного методу регулювання показує, що існує суб'єктивний фактор при визначенні величини  $X$ , і це питання є предметом постійних суперечок і дебатів.

Нарешті, фондовий ринок сприймає цей засіб регулювання діяльності монопольних підприємств як ризикований. Досвід розвинутих країни показує, що порівняння показника "X" для десяти найбільших комунальних підприємств Великобританії й США є неоднозначним. Середня величина показника "X" для британських компаній більш ніж в 1,6 рази перевищує його значення для американських (0,89 проти 0,55) [128]. Тож цілком зрозуміло, що використання методів формування цінової політики повинно враховувати специфічні особливості ринка комунальних послуг.

**3.** Одною з ключових переваг "стимулюючої" системи регулювання шляхом **участі у прибутку (profit-sharing regulation)** є те, що підприємство, прагнучи до одержання прибутку, змушено знижувати свої витрати. У подальшому регулюючий орган переносить це скорочення витрат на споживачів у вигляді зниження тарифу, однак сама система буде працювати тільки в тому випадку, якщо підприємство зможе отримувати певний прибуток протягом певного терміну.

Природно, що ідея одержання прибутку монополістом може бути досить непопулярна, а у випадку, якщо допущені помилки у встановленні початкового значення тарифу при регулюванні за методом RPI-X, цей прибуток може бути досить значним.

Тому виникла ідея створення системи регулювання, що дозволяє більш швидко скористатися перевагами від зниження витрат підприємства. Для встановлення тарифу регулюючий орган використовує прогнозовані значення витрат фірми, а після цього здійснює моніторинг фактичних витрат підприємства. Якщо виявляється, що їх величина менше прогнозованої, то тарифи повинні знизитися на величину, що дозволяє вилучити у фірми частину

отриманого прибутку. Інакше кажучи, підприємство повинно бути готовим до того, що якщо прибуток буде більше запланованого, то тарифи повинні знизитися до рівня, при якому компанія буде одержувати прогнозовану величину прибутку.

Зі сказаного зрозуміло, що ця система регулювання значно знижує стимули підприємств щодо скорочення собівартості виробництва. Крім того, вона вимагає детального моніторингу фактичних витрат і прибутків підприємства й складна для втілення.

**4.** Принципово новий засіб розв'язання проблеми регулювання - **заміна конкуренції „на ринку” - конкуренцією „за ринок”**. Навіть якщо конкуренція на ринку недоцільна (одне підприємство-монополіст задовольняє ринковий попит ефективніше, ніж декілька конкурентів), у ряді випадків є можливість провести конкурс на право обслуговувати ринок. У цьому випадку право на обслуговування ринку одержує той конкурент, який пропонує найкраще співвідношення ціни і якості обслуговування. Хоча даний метод поки не одержав широкого розповсюдження, реальні приклади його практичного використання все-таки існують: так, водопостачання у Франції здійснюється на основі висновку концесійних договорів, так що потенційні концесіонери конкурують між собою на етапі укладання договору.

Органи місцевого самоврядування України також роблять спроби перевести об'єкти комунальної власності на концесійну форму управління. Тим більше, що відповідна правова база для цього існує: Господарський кодекс України від 16.01.2003 р., Закони України «Про концесії» від 16.07.1999 р., "Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг" від 14.12.1999 р.; підзаконні акти, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про проведення "концесійного конкурсу та укладання концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію" від 12.04.2000 р. та інші нормативно-правові акти [134-137].

Одним з перспективних напрямів використання концесії в Україні є впровадження цих форм в житлово-комунальне господарство. Наприклад, міська рада м. *Харкова* оголосила конкурс про передачу в концесію трьох об'єктів комунальної власності: КП "Центральний парк культури і відпочинку ім. Горького", КП "Парк культури і відпочинку "Зелений гай" і КП "Парк культури і відпочинку "Юність". Крім того, розглядається можливість передачі у концесію підприємств водопостачання та водовідведення. У м. *Тернополі* ВАТ "Тернопільобленерго" виявило бажання взяти у концесію КП "Тернопільводоканал", прагнучи таким чином звести виробництво і подачу води в один цикл з електроенергією, мінімізувати витрати, дещо знизити тарифи і зробити водоканал прибутковим підприємством.

Основна перевага даного підходу полягає в тому, що замість штучної імітації результатів конкуренції відбувається перехід до формування реальних конкурентних стимулів. Основні недоліки - складність організації й проведення конкурсу, обмежене число можливих учасників, а також складність

процедури моніторингу й контролю результатів діяльності переможця конкурсу. Можливо, саме тому даний метод поки не одержав широкого поширення, хоча, на думку багатьох дослідників, він має велике майбутнє [138-141].

Залучення приватного сектора є одним із засобів подолати обмеженість капітальних ресурсів. Крім того, приватні і частково, або повністю приватизовані комунальні підприємства можуть отримати кошти інвесторів шляхом емісії акцій. Використання цих додаткових джерел фінансування полегшує реалізацію планів капітального інвестування, що необхідно для забезпечення стабільного надання комунальних послуг.

### **3.4. Роздержавлення власності як напрямок стратегічного розвитку ЖКГ**

Трансформаційний процес економічного і соціального розвитку, як сучасний історичний етап, вважається вченими і політиками водночас неминучим і незворотнім. Це доведено практикою життя передових держав, закріплено законодавчо і організаційно в системах реформ, входить в людський світогляд і формує новий погляд навіть пересічного громадянина на зміну цінностей та характер інновацій. В системі ЖКГ ми маємо відставання та затримки в реформаційному процесі, але основні напрямки його можна вважати досить вираженими і зрозумілими, звичайно ж з «наявністю реальних протиріч і сумнівів». Останнє зауваження (щодо протиріч) не стосується інноваційного напрямку в цілому, признаного впливу глобальних тенденцій, розвитку інформатизації в структурах ЖКГ – в цих напрямках повна згода. Але щодо приватизації, як однієї з головних складових реформ в комунальному секторі, де формуються нові правові та економічні відносини, є досить суперечливі погляди і думки. Тому виникає важлива політико-методологічна задача обґрунтування залучення приватного сектора в цю сферу господарчої і соціальної діяльності.

В світовому просторі створена та діє ціла система форм і схем залучення приватного сектору – це контрактне виконання робіт, концесія, оренда, лізинг, контракт на управління підприємством, приватизація. Кожна з наведених форм має свої особливості, але в цілому посили щодо суттєвих змін в господарюванні і управлінні на об'єктах ЖКГ базуються на таких гіпотезах, що вже достатньо підтверджені практикою.

1. У більшості випадків приватні чи експлуатаційні компанії, що працюють на ринку комунальних послуг, працюють з більшою операційною ефективністю ніж державні (комунальні) підприємства;

2. За зміною форми власності слідує більш активна діяльність щодо впровадження інноваційних технологій;

3. Приватизація та інші організаційно-правові моделі підприємств ЖКГ і всієї інфраструктури в цьому секторі господарювання формують нову систему управління: більш економну, мобільну, стратегічно орієнтовану, збала-

нсовану;

4. Трансформаційні зміни формують конкурентне середовище, а конкуренція між приватними компаніями стимулює економію, підвищення якості, регулювання цін, пошук інновацій та інше;

5. Із залученням до діяльності ЖКГ приватного сектору, з'являється нова лінія підтримки всієї системи фінансовими ресурсами, покращується інвестиційний клімат. Для ЖКГ, в їх сьогодишньому рівні зношеності основних фондів і великій енергоємності підприємств, фінансування на відновлення виробництва і розвиток систем, на енергозбереження і перебудову систем управління, на покращення рівня обслуговування населення (якість, надійність, доступність) – є пріоритетним завданням поточних і стратегічних планів. Галузь потребує великомасштабних інвестицій. За оцінками Світового Банку, всім країнам світу у наступні 10 років необхідно інвестувати лише в водопостачання 60 млрд. доларів США [142].

Виходячи з наведених положень, вже самі державні органи повинні розглядати залучення приватного сектору в систему ЖКГ як важливе і пріоритетне завдання.

Світова практика підтверджує дві концептуальні позиції щодо вигод залучення приватного сектору в сферу ЖКГ:

- перша – у взаємодії з ЖКГ приймають участь 10 тисяч приватних компаній (в структурі розвинених держав), а це означає що ЖКГ може працювати з економічною вигодою;
- друга – на надійність систем і якість обслуговування державні кошти практично не впливають, а приватним капіталом ці завдання вимушені вирішуватися під дією соціального тиску і впливу конкурентного середовища.

Приватному капіталу та менеджменту необхідно вирішити ряд важливих завдань, в тому числі:

- підвищити організаційну ефективність роботи підприємства (зменшити кількість персоналу, спростити адміністративне управління, скоротити об'єм ресурсів, що втрачаються);
- впровадити управлінські, економічні та технічні нововведення (системи регулювання насосів, диспетчирезації, контролю технологічних процесів, обліку, дистанційного керування та інші), нові управлінські рішення, такі як встановлення зв'язку між бюджетуванням і капітальним плануванням, також можуть дати відчутні вигоди;
- мобілізувати додаткові фінансові ресурси.

Приватним підприємствам легше одержувати кредити, організувати випуск акцій, залучити лізингове обладнання. Але головна проблема зараз не в обсягах процесу приватизації, а в формах і методах їх експериментальної перевірки. Найбільш поширеними формами є: приватизація, концесія, контракт на виконання робіт, оренда (лізинг), контракт на управління.

Зважаючи на те, що демонополізація є ефективним засобом підвищення операційної ефективності комунальних підприємств, впровадження технічних та управлінських нововведень та мобілізації фінансових ресурсів, її по-

єднують зі стратегією залучення приватного сектора, що вважається ефективним засобом максимізації економічної цінності комунальних послуг для кінцевих споживачів. Це захід, спрямований на поліпшення якості послуг, розширення сфери охоплення споживачів та скорочення собівартості послуг. Приватний сектор залучають з метою підвищення операційної ефективності комунальних підприємств, впровадження технічних та управлінських нововведень та мобілізації фінансових ресурсів.

За аналітичними висновками АМР (Агентство міжнародного розвитку) існують такі особливості та позитиви у цьому процесі: [143]

1) Залучення приватного капіталу виправдовує себе у ситуаціях, коли інфраструктура комунальних послуг конче потребує капітального ремонту чи заміни. Вибір джерел фінансування капітальних інвестицій для багатьох державних комунальних підприємств є доволі обмеженим. Як правило, надходження коштів від оплати послуг споживачами є недостатніми для покриття основних капіталовкладень.

Урядові органи, що надають субвенції, по-перше, не стимулюють підприємства працювати ефективно, оскільки обсяг фінансування не залежить від результатів діяльності. Спостерігається навіть зворотна залежність: чим гірше спрацювало підприємство – тим на більші обсяги дотування воно має право претендувати. Але зважаючи на загальний стан економічної ситуації, потреби комунальних підприємств не можуть фінансуватися в повній мірі. Кредитоспроможність комунальних підприємств, як правило, не є достатньою для залучення приватних інвесторів. Як результат, комунальні підприємства не мають можливості забезпечити стабільний потік грошових ресурсів, необхідних для виконання своїх боргових зобов'язань та здійснення великомасштабних інвестицій.

2) Залучення приватного сектора є одним із засобів подолати обмеженість наявних капітальних ресурсів. Крім того, комунальні підприємства, які змінили форму власності, можуть отримати кошти інвесторів шляхом випуску акцій. Використання додаткових джерел фінансування сприяє реалізації планів інвестування.

3) Можливість залучення приватного сектора часто розглядається комунальними підприємствами тоді, коли ефективність операційної діяльності є незадовільною. Чисельність персоналу багатьох комунальних підприємств є завищеною (особливо апарату управління), а витрати на адміністративне управління – надто обтяжливими. В результаті вихід продукції на одиницю витрат залишається низьким, що призводить до високої собівартості комунальних послуг і низької “цінності грошей”, що сплачуються споживачами цих послуг.

Конкуренція між приватними компаніями змушує їх спрощувати адміністративне управління і скорочувати персонал, зменшуючи, таким чином, свої витрати і посилюючи свої позиції на ринку комунальних послуг. Там, де вартість праці є високою і складає значну частку загальних операційних витрат, делегування певних функцій приватним компаніям може поліпшити опера-



ційну ефективність, зменшити витрати і поліпшити фінансові показники комунального підприємства.

4) Залучення приватного сектора розглядається також як засіб запровадження технічних та управлінських нововведень у комунальному господарстві. Приватні підприємства з більшою ефективністю використовують у своїй роботі новітні технологічні досягнення, наприклад, технології та обладнання для очищення питної води та стічних вод, що можуть підвищити економічну ефективність або поліпшити якість послуг. Конкуренція між приватними компаніями стимулює застосування ними нових підходів до організації виробництва й управління [144].

У світовій практиці з 1990-х років усвідомлення можливостей отримання описаних вище вигод спричинило справжній бум у залученні приватного сектора в комунальне господарство. В одному лише водоканалізаційному господарстві загальні капітальні витрати приватних підприємств за період з 1990 по 2000 рік склали 297 млн. доларів [145].

До кінця 2000-х років в реалізації проектів у водоканалізаційному господарстві всіх країн світу з низькими і середніми доходами брали участь 140 приватних компаній [146].

Розглянемо основні типи форм, які найчастіше використовуються для залучення приватного сектору до надання комунальних послуг: від контрактів на виконання конкретних робіт, що укладаються комунальними підприємствами з приватними компаніями, до випадків, коли комунальне підприємство повністю продається приватним інвесторам [127].

Згідно ступеню залежності від держави, можна запропонувати таку схему: (рис.32)

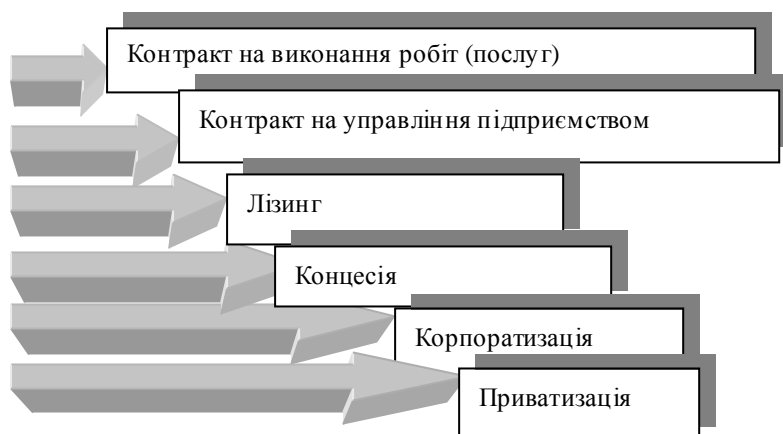


Рис.32 - Схема форм залучення приватного сектора у розвиток ЖКГ

При укладанні *контракту на виконання робіт* комунальне підприємство делегує виконання певних функцій приватній компанії на певний період часу. Загальна відповідальність за надання комунальних послуг залишається за державним підприємством, але фактично робота виконується приватною компанією. Як правило, такі контракти укладаються на проведення досліджень, будівництво виробничих потужностей, нарахування платежів, експлу-

атацію та технічне обслуговування мереж трубопроводів, водоочисних споруд та опалювального устаткування. Якщо укладається контракт на експлуатацію і технічне обслуговування підприємства та капітальний ремонт і реконструкція часто виконуються державною установою, а на приватну компанію покладається виконання поточного ремонту і заміна невеликих частин. Оплата послуг часто розраховується, виходячи з вартості об'єкта експлуатації, що мінімізує комерційний ризик приватної компанії. Контракти у більшості випадків укладаються на періоди короткої і середньої тривалості (3-5 років). Найвигідніше укладати контракти на експлуатацію і технічне обслуговування, коли чисельність персоналу комунального підприємства є завищеною, і вартість праці складає велику частку загальних витрат підприємства.

Переваги: простота підготовки і реалізації; можливість вирішення багатьох типів задач; часткова залежність від приватного підприємця; використання досвіду сторонніх фахівців.

Недоліки: більш висока оплата праці, ніж в разі виконання робіт своїми силами; низький рівень відповідальності приватних компаній; система цих заходів не вирішує проблеми в цілому.

Аналогічно контракту на виконання робіт при укладанні *контракту на управління* комунальне підприємство покладає на приватну компанію відповідальність за виконання всіх задач, пов'язаних з управлінням роботою підприємства. Оскільки послуги приватної компанії оплачуються здебільшого у фіксованому розмірі, вона бере на себе більший комерційний ризик, ніж у попередньому випадку. Приватна компанія може нести витрати на дрібний ремонт і незначну реконструкцію устаткування. Зазвичай контракти цього типу є середньостроковими (5-10 років).

У деяких випадках приватна компанія може сформувати колектив керівних працівників, які управлятимуть окремими напрямками діяльності комунального підприємства з використанням наявних ресурсів і працівників. В інших випадках приватна компанія використовує власний персонал для забезпечення функціонування технологічних систем комунальних підприємств згідно з визначеними контрактом вимогами. В обох випадках керівництво комунального підприємства, передавши функції управління роботою підприємства приватній компанії, може зосередитися на вирішенні задач стратегічного характеру, таких як, наприклад, корпоративна стратегія і капітальне планування.

Переваги: більший досвід сторонніх фахівців; дозволяє вирішити комплекс стратегічних завдань комунального підприємства завдяки ефективному управлінню; вивільнює працівників для вирішення інших завдань; "погляд зі сторони", який дозволить виявити існуючі недоліки і резерви управління.

Недоліки: відсутність нормативної бази; більш високий ризик комунального підприємства і приватної компанії; залежність від кваліфікації спеціалістів приватної компанії; більш висока оплата, ніж якщо б виконувалося своїми силами; низький рівень відповідальності приватних компаній.

За договором *лізингу* приватна компанія за встановлену плату отримує

ексклюзивне право на експлуатацію даних потужностей, як правило, на тривалий період (20-30 років). Компанія здійснює експлуатацію і технічне обслуговування системи, ремонт, незначну реконструкцію, нарахування і збирання платежів. Приватна компанія бере на себе значний комерційний ризик, тому що за відсутності дотацій прибуток можна отримати лише, якщо надходження від оплати послуг споживачами перевищуватимуть витрати й амортизаційні відрахування [144]. Державна установа залишається власником підприємства й у більшості випадків відповідає за здійснення капітальних інвестицій. Щоб зробити цей вид договірних відносин привабливим для приватного сектору, необхідно, щоб надання комунальних послуг забезпечувало достатні грошові надходження.

Переваги: більший досвід сторонніх фахівців; можливість застосування технологічних, управлінських інновацій; високий рівень відповідальності приватного підприємця, який базується на фінансових важелях.

Недоліки: недосконала нормативна база; більш високий фінансовий ризик приватної компанії завдяки необхідності розраховувати тільки на кошти, зібрані від надання послуг, без державної підтримки; залежність від кваліфікації спеціалістів приватної компанії.

Як і у випадку лізингу, при укладанні договору *концесії* держава надає приватній компанії ексклюзивне право на експлуатацію системи комунальних послуг на обумовлений період (зазвичай, 20-30 років). Приватна компанія оплачує державі надане їй право (розмір плати, як правило, фіксований) й погоджується задовольняти обумовлені договором вимоги до показників роботи. При цьому на концесіонера покладається також фінансування певних капіталовкладень, в тому числі капіталовкладень у розширення мереж, реконструкцію, заміну основних фондів, як це визначено договором концесії. Після закінчення договору концесії все майно повертається відповідному державному органу. Основним джерелом доходу концесіонера є нарахування за послуги, які визначаються договором концесії і можуть переглядатися в ході його реалізації. Звісно, для того щоб такі договори були привабливими для потенційних концесіонерів, надання комунальних послуг має бути рентабельним. Концесіонер самостійно виставляє рахунки споживачам. Договори концесії укладаються зазвичай на 15-30 років, залежно від технічного ресурсу устаткування, в яке концесіонер робить капіталовкладення.

Переваги: Можливість мобілізації інвестиційного капіталу; більший досвід сторонніх фахівців; можливість застосування технологічних, управлінських інновацій, що сприяє зменшенню витрат, поліпшенню обслуговування; високий рівень відповідальності приватного підприємця, який базується на фінансових важелях, приток приватних капіталів.

Недоліки: складність реалізації, недосконалість нормативно-правової бази; необхідність залучення великих обсягів додаткових коштів для реалізації передачі підприємства до концесії; більш високий фінансовий ризик приватної компанії завдяки необхідності розраховувати тільки на кошти, зібрані від надання послуг, без державної підтримки.

Процес *корпоратизації* є проміжним для підготовки підприємства до приватизації, однак з метою стабілізації роботи, покращення управління та поліпшення інвестиційної діяльності окремі підприємства можуть бути корпоративізовані без проведення їх наступної приватизації.

Переваги: Можливість мобілізації інвестиційного капіталу завдяки емісії акцій; відповідальність перед органами місцевого самоврядування; можливість застосування технологічних, управлінських інновацій, що сприяє зменшенню витрат, поліпшенню обслуговування; необхідність проведення ретельної інвентаризації майна, впровадження корпоративної моделі управління.

Недоліки: складність реалізації завдяки недосконалості нормативно-правової бази; необхідність залучення великих обсягів додаткових коштів для реалізації процесу корпоратизації; більш високий фінансовий ризик приватної компанії завдяки необхідності розраховувати тільки на кошти, зібрані від надання послуг, без державної підтримки; значні бюрократичні перешкоди.

*Приватизація* може бути частковою, коли на ринку продається певна частка акцій підприємства, або повною, коли одному чи кільком інвесторам продається все підприємство.

В Україні приватизацією займається Фонд державного майна, міські комітети з управління комунальним (муніципальним) майном.

Використовують такі форми приватизації:

- ліквідація підприємства і реалізація його активів на аукціоні;
- викуп майна, що здано в оренду;
- купівля-продаж підприємства;
- перетворення підприємства в акціонерне товариство з наступним продажем акцій.

Форма приватизації “купівля-продаж” включає три її можливих способи: за комерційним, за некомерційним конкурсом, на аукціоні.

Враховуючи те, що значна частина підприємств житлово-комунального господарства є природними монополістами, високу соціальну значущість житлово-комунальних послуг, цінову політику, що склалася в галузі (за роки планової економіки) та інші фактори, Державний Комітет України з житлово-комунального господарства розробив Концепцію переходу підприємств до ринкових відносин. Держкомітетом розроблена галузева Концепція приватизації майнового комплексу житлово-комунального господарства, основні положення якої включені в державну програму приватизації майна державних підприємств, затверджену Верховною Радою України.

У житлово-комунальному господарстві першочерговій приватизації підлягають: житловий фонд, експлуатаційні підприємства житлово-комунального господарства, що включають підприємства ліфтового, готельного, зеленого господарства, ритуального обслуговування, благоустрою населених пунктів, ремонтно-будівельних, а також за погодженням з Ка-

бінетом Міністрів України і експлуатаційні підприємства водопровідного, каналізаційного та теплового господарства.

Не підлягають приватизації підприємства міського електротранспорту, об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст, включаючи мережі, споруди, обладнання, що пов'язано з виробництвом та забезпеченням споживачів водою, теплом, відведенням та очисткою стічних вод, а також крематорії та кладовища.

У процесі приватизації підприємства, державні органи можуть разом з приватними інвесторами створювати спільні підприємства (акціонерні компанії). Такий підхід дає можливість залучити зовнішній капітал, не приносячи в жертву державний контроль за експлуатацією підприємства і наданням послуг. Крім того, спільні підприємства дозволяють використовувати в державному секторі експертний потенціал приватного сектора.

Переваги: Можливість мобілізації інвестиційного капіталу; можливість застосування технологічних, управлінських інновацій, що сприяє зменшенню витрат, поліпшенню обслуговування; необхідність ретельної інвентаризації.

Недоліки: обмеженість реалізації завдяки недосконалості нормативно-правової бази; необхідність залучення великих обсягів додаткових коштів для реалізації процесу приватизації; соціальний ризик; бюрократичні перешкоди, недостача практичного досвіду.

Таким чином, згідно думки експертів проекту TACIS, в Україні доцільним є застосування лише контракту на виконання робіт [144,147]. Чинна законодавча база має недоліки щодо укладання в Україні контрактів на управління підприємством. Що ж стосується контрактів на виконання робіт, то їх укладання чинними законами дозволяється, і за відсутності технічних бар'єрів вони дозволяють заощадити кошти у сфері надання комунальних послуг завдяки більшій операційній ефективності приватних підприємств.

Незважаючи на очевидні вигоди, контракти на виконання робіт не можуть вирішити основні сьогоденні проблеми комунальних підприємств – відсутність фінансових ресурсів, великі витрати на енергоносії і зношеність обладнання. У нинішній ситуації оптимальною буде така форма залучення приватного сектора, яка дозволить скоротити витрати на енергоносії та мобілізувати джерела фінансування капітальних інвестицій. Реально вирішити останню задачу можна при застосуванні більш перспективних форм залучення приватного сектора, зокрема, концесії.

Сьогодні концесія є однією з важливих форм господарювання в житлово-комунальній сфері, яка вже давно здобула визнання в найбільш розвинутих країнах (США, Великобританія, Німеччина, Франція, Італія інші держави ЄС, Австралія, Канада, Японія), в Латинській Америці (Аргентина, Чилі, Болівія, Колумбія) країнах, що розвиваються (Філіппіни, Мозамбік, Кенія), колишніх державах соціалістичного табору (Чехія, Угорщина, Польща).

Приклад концесії в комунальній сфері невеликих міст подає Колумбія. У 1999 р. служби водопостачання і каналізації колумбійського міста з населенням приблизно 300 тис. осіб було передано в концесійне управління на 20

років іспанському консорціуму РСС. Цей консорціум, що частково належить найбільшому в світі операторові у сфері ЖКГ французькому конгломерату Vivend забезпечує водопостачання і каналізацію в декількох іспанських містах. Був оголошений міжнародний тендер, і консорціум РСС запропонував тариф на свої послуги на 18% нижче, ніж його конкуренти (американські, венесуельська та інші компанії). Необхідні інвестиції у систему водопостачання і каналізації оцінюються в 70 млн. дол. При цьому забезпечується водоспоживання приблизно для 90% населення і покращується якість каналізаційних послуг для 80% його жителів [140,141].

У Цивільному кодексі Росії, наприклад, існує поняття "концесії" (гл. 54, ст. 1027-1040 "Комерційна концесія"), однак у даній главі поняття "концесія" розглядається у вузькому його значенні, як надання можливостей щодо використання комплексу виключних прав - франчайзінг. Тому положення даного розділу кодексу не можуть бути застосовні до передачі прав по використанню й експлуатації майнових комплексів - підприємств і об'єктів муніципальної інженерної інфраструктури. Виходячи із цього, у російській практиці при передачі муніципального підприємства в концесію має сенс укласти договір на оренду підприємства як майнового комплексу з додатковими умовами по вкладенню орендарем коштів у реконструкцію й модернізацію даного підприємства.

Основними перевагами використання механізму передачі підприємств у делеговане управління (концесію) є:

1. Обмеження участі ОМС у фінансуванні інвестиційних проектів ЖКГ.
2. Створення конкурентного середовища в галузі житлово-комунального господарства. Незважаючи на те, що в кожний певний момент часу існує тільки один постачальник даного виду послуг - концесіонер, конкуренція виникає до підписання контракту, у результаті розгляду заявок претендентів, а також після закінчення строку договору, коли потрібно його продовження. У результаті цього існує конкуренція за ринок, незважаючи на те, що протягом строку договору конкуренція на ринку відсутня.
3. Приплив коштів у регіон. Концесіонер затрачає більше половини коштів, вкладених у проект, на території його реалізації у вигляді придбання частини необхідних матеріалів, наймання робочої сили й т.д.
4. Будівництво або реконструкція об'єктів комунального призначення створюють додаткову кількість робочих місць у місті.
5. У делеговане управління можуть передаватися як підприємства в цілому, так і окремі об'єкти комунальної інфраструктури, що дозволяє розширити коло можливих інвесторів.
6. Після закінчення терміну договорів у власність муніципального утворення переходить найсучасніше устаткування.

При проведенні переговорів про передачу комунального підприємства в концесію необхідно звернути особливу увагу на наступні питання:

1. Ціна, яку концесіонер готовий заплатити за право експлуатації підпри-

ємства або обсяг державних капіталовкладень (субсидій).

Вартість передачі комунального підприємства в концесію залежить від технічного стану об'єкта, розміру вкладень, які необхідно розрахувати концесіонерів у майбутньому, розміру встановленого тарифу й норми рентабельності, строку концесії й інших факторів. У випадку, якщо розмір необхідних капіталовкладень не може бути повністю повернено концесіонером протягом строку концесії, ОМС можуть взяти на себе зобов'язання по здійсненню частини капіталовкладень.

2. Плата, що стягується концесіонером за надання послуг.

У міжнародній практиці підприємство - концесіонер продає послуги згідно тарифу, що складається з двох частин: фіксована плата, що за час строку концесії повинна скласти суму, необхідну для повернення капітальних вкладень, і плата за реально надану послугу, що розраховується з урахуванням собівартості й визначеної в договорі норми рентабельності. Основне завдання полягає в тому, щоб забезпечити фінансову привабливість вкладень і в той же час захистити суспільні інтереси. У тих випадках, коли ОМС бачать свою роль головним чином у захисті інтересів споживачів, вони можуть не стягувати з концесіонера додаткової плати й надати контракт на основі пропозиції нижчої ціни, що буде стягуватися зі споживачів. Але для запобігання зниження якості послуг, необхідно ввести мінімальні стандарти якості послуг. Також повинні бути розроблені та застосовані умови перегляду тарифів.

3. Строк концесії.

Строк концесійного договору повинен бути достатній для повернення вкладень концесіонера й одержання їм прибутку. У міжнародній практиці тривалість строку концесії звичайно пов'язується із тривалістю життєвого циклу основних фондів.

В міжнародній практиці застосовуються наступні терміни концесійних договорів: платні дороги - 30 років, електроенергетика - 15 років, гідроенергетика - 30 років, водопостачання й водовідведення - 5-30 років, переробка й видалення твердих відходів - 4 роки.

4. Схема, згідно якої муніципальне підприємство передається в концесію.

Виходячи з аналізу існуючої правової ситуації, на даний момент оптимальної є схема передачі муніципального підприємства в оренду як майнового комплексу.

Використання даної схеми знімає цілу низку проблем:

- підприємство залишається муніципальним і підпадає під регулювання муніципального органа;
- всі побудовані концесіонером об'єкти автоматично переходять у власність міста;
- відпадає необхідність у здійсненні витрат, які необхідно зробити у випадку ліквідації муніципального підприємства;
- зменшується можливість розкрадань у період реорганізації підприємства.

5. Склад і періодичність надаваної концесіонером звітності.

Можливі форми звітності - річні звіти, технічні звіти, фінансові звіти, звіт про прибутки й збитки, умови контролю з боку місцевих органів влади.

6. Критерії, на підставі яких оцінюється робота концесіонера.

Визначаються показники, обов'язкові для виконання концесіонером, наприклад, безперервність, якість послуг, підтримка певного рівня технічного стану основних фондів об'єкту й т.ін. Також повинен бути затверджений порядок дострокового припинення договору концесії у випадку невиконання концесіонером будь-яких умов.

7. Права й зобов'язання сторін щодо закінчення терміну дії контракту.

Необхідно визначити умови передачі підприємства після закінчення строку договору. Наприклад, по закінченні строку концесії концесіонер зобов'язаний повернути місцевому органу самоврядування безоплатно й у нормальному робочому стані всі об'єкти інфраструктури й устаткування, що є невід'ємними частинами майнового комплексу. Об'єкти інфраструктури й устаткування, розвиток яких фінансувалося концесіонером, також повинні бути передані місцевому органу самоврядування, і, якщо вони ще не амортизовані повністю, то концесіонером повинна бути виплачена компенсація, розмір якої встановлюється на договірній основі або в результаті оцінки з врахуванням, зокрема, сум амортизації. Розглянемо механізм передачі комунального підприємства у концесію (рис.33).

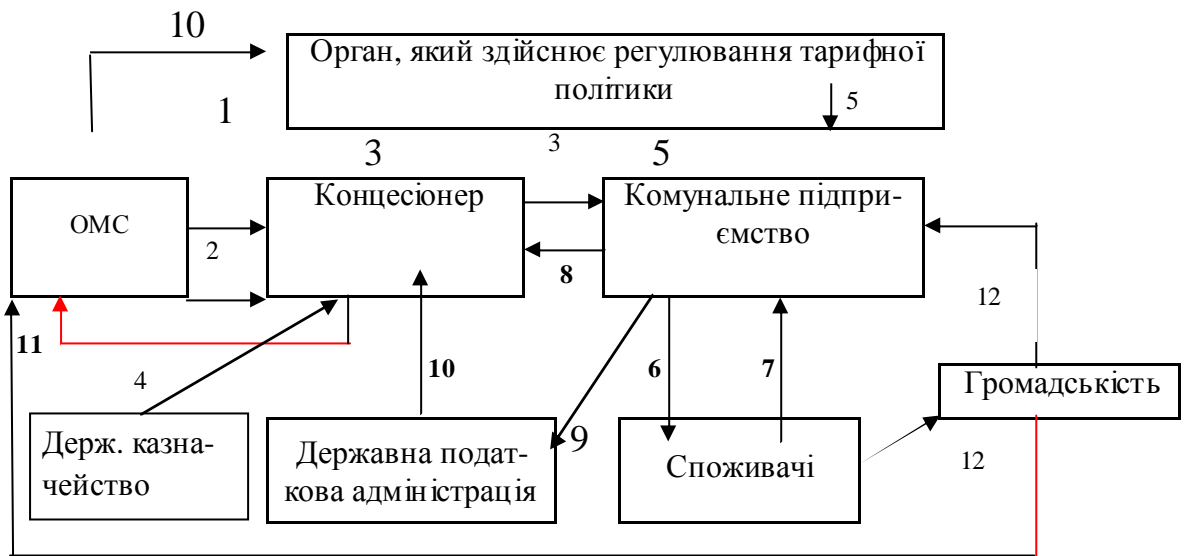


Рис. 33 - Схема передачі комунального підприємства в концесію

1. Договір передачі комунального підприємства в концесію.
2. Надання гарантій перерахування частки міста у фінансуванні бюджетних коштів.
3. Управління підприємством. Фінансування капітальних вкладень.
4. Перерахування частки міста в капітальних вкладеннях.
5. Затвердження тарифів.
6. Надання якісних послуг.



7. Своєчасна оплата (передоплата) зроблених послуг.
8. Повернення вкладень і отримання прибутку.
9. Сплата всіх видів податків і нарахувань.
10. Контроль за дотриманням юридичних, фінансових умов
11. Передача майнового комплексу по закінченні договору
12. Участь громадськості (у стратегії розвитку, тарифній політиці, контролю діяльності та інше.)

*Особливості.* У концесію передається підприємство як майновий комплекс. Концесіонер займається виробництвом і реалізацією послуг. З метою залучення інвесторів та підтримки соціально значимого об'єкта місто бере участь у фінансуванні капітальних вкладень.

*Переваги.* Можливість проведення конкурсу на право фінансування реконструкції й управління підприємством, що дозволяє вибрати концесіонера, який пропонує більш низькі ціни за свої послуги. Зменшуються бюджетні витрати.

*Недоліки.* Необхідність організації конкурсу адміністрацією, що ускладнюється існуванням обмеженого кола потенційних конкурсантів через високий рівень монополізації в галузі комунальних послуг [141].

Привабливість саме цього способу залучення приватного інвестора, на наш погляд, може бути корисною для всіх учасників процесу: - органу місцевого самоврядування (концесієдавця), приватного інвестора (концесіонера), територіальної громади (споживача житлово-комунальних послуг).

Передаючи об'єкти комунальної власності в концесію, *органи місцевого самоврядування* досягають наступного:

- по-перше, перекладається тягар несення витрат з утримання комунальної власності на приватний сектор;
- по-друге, оновлюються основні фонди підприємств в ході реалізації концесіонером інвестиційних проектів, модернізується інфраструктурна мережа;
- по-третє, поповнюється міський бюджет за рахунок надходження концесійних платежів;
- по-четверте, вирішуються в цілому соціально-економічні проблеми міста.

У свою чергу, *інвестор-концесіонер*, беручи участь в концесійному проекті, отримує наступні переваги:

- по-перше, концесіонер отримує в довготривалі управління комунальні активи на умовах своєчасного внесення плати за концесію;
- по-друге, вкладаючи інвестиції, концесіонер має достатні гарантії повернення коштів, оскільки орган місцевого самоврядування як партнер концесіонера несе певну відповідальність за забезпечення мінімального рівня рентабельності;
- по-третє, концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, концесієдавець може на-

давати пільги щодо концесійних платежів, а також передбачати в договорі надання дотацій, компенсацій і пільг [138];

- по-четверте, концесіонер, володіючи господарською свободою, може за рахунок підвищення продуктивності праці, інноваційних нововведень збільшувати прибутковість бізнесу під час дії концесійного договору, і при цьому термін концесії не скорочується.

*Територіальна громада* теж виграє від реалізації інвестицій на умовах концесії:

- по-перше, підвищується якість комунального обслуговування і знижуються ціни (наприклад, так звана "водна концесія" в Буенос-Айресі була видана в 1993 р. консорціуму фірм з контрактним зобов'язанням зниження тарифів за споживання води на 27% [140]);
- по-друге, вирішуються гострі соціальні проблеми;
- по-третє, кошти, що вивільняються від реалізації концесій, спрямовуються на соціальні потреби громади.

Перераховуючи позитивні аспекти концесії, не можна не звернути увагу на недосконалість правової бази даної форми господарювання. Можливі негативні наслідки закладені в чинному законодавстві України, а саме: Законі України "Про концесії" (ст. 23) [135] і Господарському кодексі України (ст. 409) [134]. Вказані законодавчі акти містять норму про припинення діяльності комунального підприємства, майно якого передається в концесію, шляхом його ліквідації, з припиненням права господарського відання на майно, закріплене за цим підприємством.

Процедура ліквідації підприємства непроста і може спричинити необоротні наслідки. Ліквідація означає, що:

- підприємство виключається з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб підприємців;
- працівники підприємства звільняються у зв'язку з ліквідацією комунального підприємства, майно якого надане в концесію.

При цьому ч. 4 ст. 23 Закону України "Про концесії" говорить, що концесіодавець зобов'язаний при укладенні концесійного договору передбачити в умовах договору максимальне використання в концесійній діяльності працівників - громадян України, у тому числі і звільнених у зв'язку з ліквідацією державного або комунального підприємства, майно якого надане в концесію.

Виходячи з цього, вважається, що певний відсоток працівників залишиться безробітними, оскільки трудові договори концесіонер може укласти з більш кваліфікованими кадрами.

- створюється ліквідаційна комісія, яка повинна прийняти всі заходи щодо виявлення кредиторів і задоволення їх вимог, а також стягнення дебіторської заборгованості.

Це, по-перше, означає активізацію претензійно-позовної роботи щодо стягування комунальними підприємствами заборгованості за житлово-комунальні послуги. Звичайно, основним боржником є населення і в судах

розглядатимуться справи проти жителів міста, що зайвий раз загострить соціально-економічну напруженість в суспільстві. Крім того, судовий розгляд такого роду справ з урахуванням кількості громадян-неплатників і завантаженості судів може затягнутися на багато місяців і років. У свою чергу це може зумовити уповільнення процесу передачі цілісних майнових комплексів комунальних підприємств в концесію [138,140].

По-друге, необхідно вирішити питання кредиторської заборгованості, яка погашатиметься в першу чергу за рахунок грошових коштів комунального підприємства, а у разі їх недостатності, відповідно до ч. 2 ст. 111 Цивільного кодексу України [148] для задоволення вимог кредиторів ліквідаційна комісія здійснює продаж майна юридичної особи. Тоді, як не парадоксально, може виникнути ситуація, коли в концесію нічого буде передавати.

Проблему дебіторської і кредиторської заборгованості можна було б вирішити на прикладі оренди комунального майна. Згідно ч. 1 ст. 4 Закону України "Про оренду державного та комунального майна" від 10.04.1992 р. [149] грошові кошти і цінні папери з урахуванням дебіторської і кредиторської заборгованості орендодавець надає орендареві на умовах кредиту за ставкою рефінансування Національного банку України, а інші оборотні матеріальні кошти викуповуються орендарем;

- у разі неспроможності підприємства погасити свої боргові зобов'язання порушується процедура банкрутства відповідно до чинного законодавства (за винятком випадків, коли виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування прийнято рішення щодо незастосування положень Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" від 14.05.1992 р. [150] до юридичних осіб - підприємств, що є об'єктами права комунальної власності);
- всі існуючі зобов'язання припиняються ліквідацією юридичної особи (боржника або кредитора), крім випадків, коли законом або іншими нормативно-правовими актами виконання зобов'язання ліквідованої юридичної особи покладається на іншу юридичну особу.

Це означає, що існуючі боргові зобов'язання за спожиті комунальні послуги в розрізі населення - комунальні підприємства, цілісні майнові комплекси яких передаються в концесію, припиняються, тобто вважаються погашеними. Це також стосується договорів з підприємствами-постачальниками житлово-комунальних послуг про щомісячне рівномірне погашення реструктуризованої заборгованості і своєчасну сплату поточних платежів за житлово-комунальні послуги, передбачених Законом України "Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію" від 20.02.2003 р. [151].

Слід зазначити, що сьогодні стосовно комунальних підприємств відсутній законодавчий акт, який визначав би правонаступництво у вищевикладеному питанні. Парадокс ситуації полягає також в тому, що після закінчення

терміну дії концесійного договору місто отримає майновий комплекс-об'єкт комунальної власності, але для його експлуатації необхідно знову створити юридичну особу - комунальне підприємство [138,140].

Як зазначив Міністр з питань ЖКГ України О. Кучеренко, сьогодні принципово важливо проаналізувати досвід регіонів, які прийняли рішення щодо передачі підприємств в оренду та концесію, для того щоб детально вивчити механізми цих процесів, убезпечити від помилок інших, відстояти інтереси споживачів послуг, обґрунтувати необхідні зміни у законодавстві. Держава не може стояти осторонь процесів, які відбуваються на місцевому рівні. Адже рішення щодо долі підприємств житлово-комунального господарства там приймаються самостійно. Проте коли виникають аварії, то ліквідувати їх доводиться силами держави. Прикладом цьому є Алчевськ. Важливо, щоб досвід тих, хто запроваджує концесію сьогодні, користуючись непрозорими конкурсними умовами чи безвідповідальними угодами, не дискредитував сам позитивний процес концесії, яка завдяки залученню коштів інвесторів, дає друге життя підприємствам житлово-комунальної галузі.

**У м. Одесі** цілісний майновий комплекс комунального підприємства “Одесводоканал” з 1 січня 2004 року було передано в оренду на 49 років ТОВ „Інфокс” (філія „Інфоксводоканал”).

На момент передачі в оренду стан споруджень та устаткування підприємства було близьким до критичного: знос основних засобів становив 55%, втрати води в мережах водопостачання - 42%, заборгованість за використану електроенергію - 25 млн. гривень.

За 4 роки роботи філією «Інфоксводоканал» досягнуто ряд позитивних результатів. Втрати води скоротилися на 16,3 млн.куб.м. завдяки оптимізації режимів роботи водопровідних насосних станцій, перекладки найбільш аварійних ділянок водогінних мереж, установці будинкових приладів обліку води, пошуку несанкціонованих підключень, укладання договорів зі споживачами, що раніше не проводили оплату, переходом на цілодобовий режим подачі води. Рівень оплати споживачів за спожиті послуги водопостачання та водовідведення в 2007 році склав близько 95,6%.

За період роботи філії «Інфоксводоканал» здійснені капітальні вкладення на суму 124,9 млн. грн. Відповідно до плану-графіку вкладання інвестицій, ТОВ „Інфокс” повинен щомісячно інвестувати близько 5 млн.грн. і до 2020 року повністю вкласти 500 млн.грн., як це передбачено договором оренди.

У 2008 році порівняно з 2007 роком собівартість  $1\text{ м}^3$  води стрімко зростає через зростання тарифів на електроенергію, цін на реагенти та паливно-мастильні матеріали, збільшення мінімальної заробітної плати, ставок податків та зборів, орендної плати, вартості послуг сторонніх організацій. Діючі на сьогодні тарифи, які були скориговані рішенням Одеського міськвиконкому № 95 від 14.02.08, не відповідають витратам підприємства. Для стабілізації економічного положення підприємства потрібно негайно збільшити тарифи на послуги водопостачання та водовідведення в 1,35-2,1 рази [63].

**У м. Кіровограді** з 23 березня 2006 р. відповідно до Рішення Кіровоградської міської ради від 19.10.2004 №1244 «Про надання в оренду цілісного майнового комплексу комунального підприємства «Кіровоградводоканал» (на 49 років), послуги споживачам з централізованого водопостачання та водовідведення надає ТОВ „Водне господарство”.

За час роботи ТОВ „Водне господарство” впродовж 2006-2008 років фінансово-економічні показники підприємства погіршуються. Головною причиною різкого погіршення фінансового стану підприємства була невідповідність тарифів на послуги з водопостачання та водовідведення. Так, з 01.10.2006 року вартість покупної води для ТОВ “Водне господарство” зростає з 0,53 грн./м<sup>3</sup> до 0,77 грн./м<sup>3</sup>, а з 15.01.2008 складає 0,95 грн./м<sup>3</sup>.

Крім того, негативно вплинуло рішення виконавчого комітету про зниження тарифів на 10% з 01.03.2007 р., що призвело до додаткових збитків майже на 2 млн. грн.

Станом на 01.01.2008 р. рівень відшкодування витрат тарифом на послуги з водопостачання становив 52,1% та на послуги з водовідведення – 57,9%. Сума збитків в цілому за 2007 рік складає 11 137,0 тис. грн.

Відповідно до постанови апеляційного господарського суду від 12.02.2008 за справою №5/197 щодо розірвання договору оренди цілісного майнового комплексу «Кіровоградводоканал» від 23.07.2006 №42/17 між Товариством з обмеженою відповідальністю «Водне господарство» та управлінням власності та приватизації комунального майна Кіровоградської міської ради триває процес передачі цілісного майнового комплексу управлінням власності та приватизації комунального майна.

Основні засоби об’єкта згідно з договором приймання-передачі орендованого майна ТОВ «Водне господарство» не передані Управлінню власності, яке після цього повинно передати його КП «КВКГ». Між ТОВ «Водне господарство» та КП «КВКГ» не існує жодних юридичних стосунків. КП «КВКГ» не укладено договір на придбання води з КВП "Дніпро-Кіровоград", хоча послуги з централізованого водопостачання та водовідведення ним надаються з 01.07.2008. Діяльність КП «КВКГ» здійснюється без ліцензії та відсутні підстави для її отримання.

Основні проблеми на підприємстві:

- умови вкладення інвестицій у розвиток водопровідно-каналізаційного господарства м. Кіровограда договором оренди не передбачено;
- невідповідність затверджених тарифів собівартості послуг;
- зношеність основних фондів, висока енергоємність та ресурсовитратність у виробничих процесах централізованого питного водопостачання та водовідведення.

У Кіровограді на умовах оренди працюють підприємства: «Кіровограделектротранс» (єдине у сфері електротранспорту), «Кіровоградтепло» та «Теплоелектроцентрально» у сфері теплопостачання.

**У Луганській області** з 1 січня 2004 р. послуги з централізованого водопостачання та водовідведення 85 % споживачів області надавались облас-

ним комунальним підприємством «Компанія «Луганськвода» .

За період з 2004 по 2007 р.р. собівартість питної води зросла на 1,6 грн. і станом на 01.01.2008 р. склала 2,69 грн. за 1 куб. м; собівартість 1 куб.м стічних вод зросла на 0,47 грн. і склала 1,183 грн. У порівнянні із 2004 роком збитки підприємства збільшились на 55 752,9 тис.грн. і станом на 01.01.2008 р. склали 71 371,3 тис.грн. Заборгованість Компанії за спожиту електроенергію за період з 2004 по 2007 р.р. склала 157,8 млн. гривень. Зношеність систем водопостачання та водовідведення призвели до значного росту аварій на них. Так, за період з 2004 по 2008 роки на розподільчих мережах було ліквідовано 48 695 аварій, а на магістральних водоводах - 5 730 аварій. Середній відсоток втрат питної води за цей період збільшився на 12,7 % і станом на 01.01.2008 р. склав 62,1%.

У жовтні 2006 року Луганською обласною радою було прийнято рішення про передачу цілісного майнового комплексу ОКП «Компанія «Луганськвода» в концесію.

Зацікавленість щодо участі в концесійному конкурсі проявили 7 підприємств з України, Росії, Франції та Кіпру. Заявки на участь у конкурсі були представлені двома підприємствами. До встановленого законодавством строку конкурсна пропозиція надійшла лише від ТОВ «Луганськвода», засновником якого є компанія «Росводоканал» м. Москва, яка і була розглянута концесієдавцем.

21 березня 2008 р. рішенням Луганської облради №21/5 переможцем концесійного конкурсу визнано ТОВ «Луганськвода». Наразі між концесієдавцем та концесіонером укладено договір про передачу цілісного майнового комплексу ОКП «Компанія «Луганськвода» в концесію на 25 років.

Зазначеним договором передбачено вкладення концесіонером інвестицій в розмірі 756,7 млн. грн., у тому числі 500,0 млн. грн. - протягом перших 5 років концесії (з них 30% - протягом перших двох років, а 70% - рівними частинами протягом наступних трьох років) та 256,7 млн. грн. - до 2032 року.

Відповідно до п.10 концесійного договору, ТОВ "Луганськвода" зроблений перший внесок за надання цілісного майнового комплексу в концесію, шляхом перерахування, 1 квітня 2008 р., грошових коштів на розрахунковий рахунок в головному управлінні державного казначейства України в Луганській області у розмірі 2696357,51 грн.

Також ТОВ "Луганськвода" підготовлена інвестиційна програма на 2008 рік, об'єм фінансування складає 21,0 млн.грн, якою передбачено виконання заходів направлених на поліпшення системи обліку води, оновлення парку автотранспортної техніки, зниження енергоспоживання та зменшення наднормативних втрат води. Програма погоджена з технічною дирекцією УК «Росводоканал».

У тарифах на водопостачання і водовідведення значиться велика частка витрат по електроенергії (до 50%), тому зниження втрат при транспортуванні питної води до споживачів, заміна енергоємного устаткування - це одне з джерел резерву, який дозволить скоротити витрати по електроенергії і стри-

мувати зростання тарифів.

Основні проблеми на підприємстві:

- недосконалість договору концесії між Луганською обласною радою та ТОВ «Луганськвода»;

- зношеність основних фондів, висока енергоємність та ресурсовитратність у виробничих процесах централізованого питного водопостачання та водовідведення;

- необхідність проведення кваліфікованого технологічного та енергоаудиту підприємства.

**У сфері комунальної теплоенергетики** на 1.01.2009 р. в концесію переданий один цілісний майновий комплекс - МКП „Артемівськтепломережа”, м. Артемівськ, терміном на 40 років. У ході оголошеного й проведеного конкурсу був визначений переможець - литовська компанія «Energija», що зареєструвала на території України підприємство ТОВ «Артемівськенергія». 24 липня 2007 року з ТОВ «Артемівськенергія» був підписаний договір про передачу цілісного майнового комплексу МКП "Артемівськтепломережа" в концесію.

Передача у концесію не надає право власності на майно концесіонеру, власником майна, переданого у концесію, залишається територіальна громада.

У перші три роки заплановано освоїти інвестицій 25,1 млн. грн., які будуть спрямовані на виконання наступних заходів: розрахунок гідравліки тепломереж і створення плану оптимізації тепломереж і котелень; автоматизацію котелень; реконструкцію трас і оптимізацію неефективних котелень; поновлення централізованої подачі гарячого водопостачання (відсутнє в місті понад 10 років); установку приладів обліку теплової енергії; установку теплових вузлів; заміну теплових трас на труби в пінополіуретані; впровадження енергозберігаючих технологій та інше.

До моменту передачі в концесію МКП «Артемівськтепломережа» мало заборгованість по податкам та зборам як місцевого значення, так і державного, розстрочені податкові зобов'язання, а також заборгованість перед Пенсійним фондом України на загальну суму 6695,8 тис. грн. Вся сума заборгованості була сплачена концесіонером за рахунок концесійних платежів майбутніх періодів до моменту передачі МКП «Артемівськтепломережа» в концесію. Крім того, безпосередньо підприємством концесіонером - ТОВ «Артемівськенергія» своєчасно і в повному обсязі сплачуються поточні платежі до бюджетів всіх рівнів.

У 2007 році підприємство ТОВ "Артемівськенергія" інвестувало 2 млн. 200 тис. грн., у 2008 році об'єм інвестування склав 16 млн.грн. [154].

Акцентуючи увагу на деяких складностях концесійної схеми організації об'єктів ЖКГ, автор монографії не ставить під сумнів саму ідею і практику регулювання розвитку ЖКГ таким шляхом, оскільки світовий та вітчизняний досвід показують, що демонополізація, залучення приватного інвестора є ефективним засобом підвищення операційної ефективності комунальних під-

приємств, впровадження технічних, управлінських нововведень й мобілізації фінансових ресурсів.

### **3.5. Рекомендації Агентства Міжнародного Розвитку щодо залучення приватного сектора у житлово-комунальну галузь**

В аналітичному звіті АМР щодо залучення приватного сектору до ЖКГ наведено обґрунтування можливих рамок цього процесу і зроблено висновок, що Україна не має відповідного рівня готовності стати на цей шлях реформ [143,144].

З позитивних факторів „залучення приватного сектору” відмічається три головні моменти: досягнення оперативної ефективності, ефект технічних та управлінських нововведень, мобілізація додаткових фінансових ресурсів.

Агентство комунального розвитку рекомендується підприємствам ЖКГ розробити й укласти контракти на виконання таких видів робіт:

- часто повторювана робота великих обсягів (наприклад, чищення каналізаційних мереж, зчитування показників лічильників, виставлення рахунків споживачам, збирання платежів), укладання контрактів на виконання таких робіт особливо вигідне підприємствам з надмірною кількістю працівників;
- технічне обслуговування спеціалізованого обладнання (наприклад, насосів на насосних станціях або іншого складного обладнання водоочисних станцій);
- роботи, що відносяться до непрофільних видів діяльності комунальних підприємств, і потребують від них високих, з огляду на масштаби цих робіт, витрат (наприклад, прання спецодягу, утримання їдальні, технічне обслуговування автотранспортних засобів, лабораторний аналіз тощо).

Заощадження коштів у сфері комунальних послуг найімовірніше при укладанні контрактів на виконання саме таких робіт. Але, перш ніж укласти контракт на виконання робіт, необхідно провести ретельний фінансовий аналіз для оцінки розміру заощаджень в результаті укладання контракту, наприклад, слід врахувати витрати, пов'язані зі здійсненням контролю за виконанням контракту. Контракти на укладання робіт доцільно укласти, якщо потенційні заощадження становлять щонайменше 10% поточних витрат підприємства.

Найбільші вигоди дає укладання контрактів на виставлення рахунків і збирання платежів, оскільки виконання останньої задачі є слабким місцем у роботі комунальних підприємств. Споживачі більше побоюються приватних “збирачів” платежів, і тому сама лише передача цієї функції у приватний сектор підвищить фінансову дисципліну споживачів. Бажано скласти контракт так, щоб дохід приватного оператора залежав від рівня збирання платежів споживачів. Такий стимул заохочуватиме приватну компанію робити все можливе для підвищення платіжної дисципліни споживачів, що збільшуватиме як його доходи, так і доходи комунального підприємства. Підтримуючи також



концесійну модель організації об'єктів ЖКГ, АМР констатує: в той час як передача у концесію всієї системи комунальних послуг у нинішніх умовах України навряд чи виправдає себе економічно, застосування договірних відносин за схемами “будівництво-експлуатація-передача” (БЕП) та “реконструкція-експлуатація-передача” (РЕП) може виявитися доцільним і своєчасним, зокрема там, де використовується енергоємне обладнання, наприклад, насоси на насосних станціях і водоочисних спорудах. Комунальним підприємствам слід розглянути можливість укладання контрактів за схемою РЕП для існуючих об'єктів інфраструктури (відокремлених технологічно і територіально), що характеризуються неефективним енергоспоживанням і великими експлуатаційними витратами. Контракти можуть встановлювати фіксовану щомісячну плату за експлуатацію об'єктів інфраструктури з певними експлуатаційними показниками. Заохочений можливістю отримати більший прибуток, приватний оператор буде зацікавлений у тому, щоб зробити стратегічні інвестиції у даний об'єкт інфраструктури з метою скорочення експлуатаційних витрат. Отримані заощадження будуть фактично поділені між приватним оператором і підприємством, яке отримає можливість знизити тарифи на послуги або, що навіть краще, збільшити капіталовкладення в інші об'єкти інфраструктури (див.табл.20).

Таблиця 20 - Доцільність застосування різних форм залучення приватного сектору до діяльності комунальних підприємств України

Тип контракту	Переваги	Недоліки	Висновки	Заходи, необхідні для реалізації
Контракт на виконання робіт	<ul style="list-style-type: none"> <li>Може забезпечити заощадження коштів</li> <li>Простота підготовки і реалізації</li> <li>Може застосовуватися для вирішення багатьох задач КП</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Основний чинник заощаджень (заощадження на оплаті праці) в Україні “не спрацює”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Укладання таких контрактів є доцільним, але</li> <li>не вирішує основні проблеми КП</li> </ul>	Відсутні
Контракт на управління підприємством	<ul style="list-style-type: none"> <li>може заощадити кошти</li> <li>дозволяє КП зосередитися на вирішенні стратегічних задач</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Відсутність нормативної бази</li> <li>Не вирішує проблему браку коштів на капітальні інвестиції</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Чинне законодавство не передбачає укладання таких контрактів</li> <li>Вигоди незначні через обмежені можливості збільшення інвестицій</li> </ul>	Необхідно прийняти новий Цивільний кодекс, який би дозволяв укладати контракти на управління підприємством
Оренда/лізинг	<ul style="list-style-type: none"> <li>Поліпшує операційну ефективність</li> <li>Сприяє впровадженню технологічних та управлінських нововведень завдяки використанню потенціалу спеціалізованих інофірм</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Фінансова недоцільність через недостатність грошових надходжень</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Фінансово недоцільні</li> <li>Можуть стати доцільними у майбутньому, але все одно не будуть такими вигідними, як концесії</li> </ul>	КП мають вжити заходів, щоб забезпечити перевищення надходжень над витратами – скоротити витрати, підвищити тарифи, збільшити надходження з інших джерел
Концесія	<ul style="list-style-type: none"> <li>Мобілізує інвестиційний капітал</li> <li>Застосування схем РЕП/БЕП може зменшити витрати на енергоносії завдяки використанню енергоефективнішого обладнання</li> <li>Передача у концесії всієї системи може зменшити витрати та/або поліпшити обслуговування споживачів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Передача в концесію всієї системи є фінансово недоцільною через недостатність грошових надходжень</li> <li>Концесія є новою формою для України, і їй бракує політичної підтримки</li> <li>Складність і велика вартість реалізації</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Сьогодні передача в концесію системи комунальних послуг є фінансово недоцільною</li> <li>Перспективним є застосування схем РЕП/БЕП</li> </ul>	Щоб виправдати передачу в концесію всієї системи, КП мають вжити заходів для забезпечення перевищення надходжень над витратами Ретельна підготовка всієї необхідної документації при застосуванні схем РЕП/БЕП
Приватизація	<ul style="list-style-type: none"> <li>Мобілізує інвестиційний капітал</li> <li>Дозволяє державному сектору зосередитися на вирішенні стратегічних питань</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Нинішній рівень рентабельності не приваблює приватних інвесторів</li> <li>Чинний закон забороняє приватизацію об'єктів інфраструктури КП</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Неможлива через юридичні та фінансові перепони</li> <li>Не рекомендується у коротко- і середньостроковій перспективі</li> </ul>	Необхідно внести зміни до закону, які б дозволяли приватизацію об'єктів інфраструктури КП КП мають вжити заходів для забезпечення перевищення доходів над витратами

Як вже зазначалося, передача в концесію всієї системи комунальних послуг у нинішніх умовах є менш перспективною. Оскільки більшість комунальних підприємств є збитковими, у приватних компаній практично немає стимулів купувати право на експлуатацію систем комунальних послуг. У переважній більшості міст України приватні компанії та інвестори ймовірно не виявлятимуть бажання брати системи комунальних послуг у концесію. Однак там, де комунальним підприємствам вдасться вийти на рівень беззбитковості, можна розглядати можливість впровадження таких форм залучення приватного сектора як концесія та оренда/лізинг.

Приватизація у сфері комунальних послуг України сьогодні вкрай обмежена, оскільки закон забороняє продаж систем водопостачання і водовідведення приватним власникам. Більш того, приватизація неприваблива і з фінансової точки зору через збитковість комунальних підприємств та їхню заборгованість енергопостачальникам.

Таким чином, АМР, роблячи свої висновки, ніяких кардинальних заходів не пропонує – як поліпшити справи, а націлює на стійку і тривалу роботу. І автор з цим згоден, але зауважує, що не АМР, а підприємства самі, розраховуючи на свій потенціал і взаєморозуміння з ОМС та залученням інвесторів зможуть забезпечити поступальний розвиток.

Поданий вище процес і проблематика економічної доцільності застосування різних варіантів залучення приватного сектора може бути подовжений в часі. Багато комунальних підприємств вже здійснюють заходи, спрямовані на поліпшення свого фінансового стану. На державному рівні відбуваються законодавчі спроби зробити можливим застосування санкцій проти неплатників. Готуються плани здійснення капіталовкладень, необхідних для скорочення витрат на енергоносії і втрат води. Всі ці заходи можуть значно поліпшити фінансовий стан комунального господарства і зробити його у середньостроковій перспективі більш привабливим для приватного сектора. Хоча сьогодні концесії і лізинг є фінансово недоцільними, власникам комунальних підприємств слід повернутися до цих форм залучення приватного сектора, як тільки комунальні підприємства забезпечать перевищення своїх доходів над витратами і поліпшать свій фінансовий стан у цілому.

Менш за все потрібно, щоб комунальні підприємства сліпо виконували викладені у цьому документі рекомендації й одразу почали укладати контракти на виконання робіт або контракти за схемою “реконструкція-експлуатація-передача”. Укладанню контракту має передувати підготовка “комерційної” пропозиції і техніко-економічне обґрунтування проекту, яке проводиться для з’ясування того, чи зможуть передбачені проектом заходи задовольнити інтереси державного власника підприємства, приватної компанії-підрядника та кінцевих споживачів. І лише проаналізувавши дані техніко-економічного обґрунтування власники чи керівники комунального підприємства приймають рішення про залучення приватного сектору у тій чи іншій формі.

Таким чином, система державного регулювання діяльності суб’єктів природних монополій на ринку комунальних послуг потребує значного вдос-

коналення. Важливою функцією впровадження механізму модернізації основних фондів комунальних підприємств в умовах розвитку місцевого самоврядування є встановлення й ефективне регулювання процесів взаємозв'язку демонополізації і соціально-економічного розвитку території.

Орієнтація на втілення ефективного механізму модернізації основних фондів для вирішення нагальних і стратегічних проблем підприємств комунальної галузі дають Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010р.р.з врахуванням пропозицій Міністерства з питань ЖКГ в 2008-2011роках. Однією з вирішальних умов успішної реалізації Програм реформування ЖКГ є посилення рівня децентралізації влади з метою надання більшої фінансової свободи місцевим органам влади щодо забезпечення необхідних соціальних стандартів. На жаль, Програми не виконуються, але позитивну стратегію вони в собі містять і це теж корисно.

Згідно задекларованим у Програмі принципам, одним з основних напрямків є саме демонополізація комунальних підприємств, підвищення рівня їх конкурентоздатності та інвестиційної привабливості, яка є як достатньою так і необхідною умовою щодо модернізації існуючих основних фондів, враховуючи реалії необхідності енергозбереження та придбання нових технологій, які мають значно вищий ККД.

Отже, демонополізація є суттєвою частиною стратегії підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств та рівня якості життя населення шляхом мобілізації фінансових ресурсів завдяки залученню інвестицій у модернізацію застарілого, екофобного устаткування, впровадження технологічних нововведень [144].

Дослідження автора монографії та пропозиції фахівців АМР, які включені в наведений вище аналіз організаційних форм залучення приватного капіталу до ЖКГ, свідчать про те, що оптимальною буде така форма, яка дозволить мобілізувати джерела фінансування капітальних інвестицій, скоротити витрати на енергоносії, відновити контролюючий механізм органів місцевого самоврядування та отримувати позитивний фінансовий результат діяльності. Однозначно назвати таку форму вкрай ризиково і ми цього не робимо. Але слід підкреслити, що залучення інвестицій в ЖКГ на концесійній основі необхідно активізувати з урахуванням наявного позитивного зарубіжного досвіду, удосконалюючи при цьому правові засади здійснення концесій в Україні.

**Таким чином,** в третьому розділі визначено, що значна доля об'єктів ЖКГ має монопольний характер, а система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг потребує значного вдосконалення. На наш погляд, проблема “природних” монополій, в дійсності являє собою результат історичного процесу, в якому поєднуються фактори урядового втручання та нерозвинутості ринкових умов. Який з цих факторів має більшу силу – треба розглядати окремо в залежності від діючого законодавства і фактичних організаційних умов.

Аналіз світового досвіду дозволив зробити висновки, що класична теорія природної монополії має обмежені можливості щодо стійкості її принципів в нових умовах. Наприкінці XIX і початку XX сторіч в інфраструктурних галузях мала місце жорстка конкуренція, яка призвела до державного втручання і, як наслідок, до появи монополій. Можливо, на той час це було доцільно. Але докорінні зміни економічних відносин створили нову ситуацію.

Зараз існує єдина можливість встановити ринкову ціну, яка буде відображати справжні порівняльні витрати – здійснювати вільний обмін на вільному ринку. Беручи до уваги, що економічні розрахунки поза ринком економічно не обґрунтовані і автоматично не забезпечують стабільність розвитку, то і політичне втручання не може гарантувати соціально і економічно реалістичні ціни. На вільному ринку не повинно бути ні природної монополії, ні “монопольного обмеженого простору”, якщо використовувати ці поняття в економічному змісті. Поки що такої ситуації ні в світі в цілому, ні в Україні не досягнуто. Але процес розвитку дає себе знати. Поступово, в трансформаційному режимі в одній галузі за іншою триває процес розмивання структур природної монополії.

Деяке оновлення теоретичних поглядів зовсім не відмінює реально діючих монополій. І доки ті реально існують, завдання державного регулювання природної монополії залишається актуальним, ще й надзвичайно складним. Воно полягає в стимулюванні підприємств до виробництва більшого обсягу продукції з меншими витратами, при одночасній відмові (повній або частковій) від встановлення монопольних цін і монопольного статусу. З іншого боку - держава підтримує тенденції розвитку конкурентного середовища. Отже, спираючись на теорію й практику ми дійшли висновку, що регулювання природних монополій необхідно проводити, причому в різних формах та на засадах системного наукового аналізу соціально-економічних факторів корисності послуг для населення. Органам регулювання у своїй практичній діяльності спочатку треба визначити об'єкт, завдання й границі (момент припинення або зм'якшення) регулюючих норм і заходів.

На наш погляд „класичні критерії” монополізму в ЖКГ поступово втрачають силу. На перший план виходять інші чотири критерії: пробуксовки реформ, нерозвинутості ринку послуг, відсутність інноваційних стратегій, обмаль інвестицій. До цих критеріїв має бути і новий підхід. Якщо деякі з них гальмують розвиток, то регулювання може бути ослаблене або зняте. З іншого боку, навіть виконання перших чотирьох умов одночасно не повинне приводити до автоматичного введення регулюючих процедур - потрібне уважне вивчення кожного конкретного випадку регулювання.

Незважаючи на зростання частки приватних підприємств у комунальному господарстві, необхідно все ж зауважити, що далеко не завжди можна отримати всі теоретично можливі вигоди. Кожна країна і місто мають свої специфічні ринкові умови, політичну ситуацію і регулятивну спроможність, що можуть сприяти чи, навпаки, перешкоджати дієвому залученню приватного сектора.

В Україні фінансові результати і умови надання комунальних послуг суттєво різняться за регіонами. Цілком імовірно, що певна форма залучення приватного сектора, що є малоперспективною для запровадження по всій країні, може дати позитивний результат в окремо взятому місті. Конкретні пропозиції мають стати предметом детального техніко-економічного обґрунтування для з'ясування того, чи задовольняє запропонований проект інтересам всіх зацікавлених сторін – приватного та державного секторів, а також кінцевих споживачів.

Як свідчить наведений вище аналіз організаційних форм залучення приватного капіталу до ЖКГ, оптимальною буде така форма, яка дозволить мобілізувати джерела фінансування капітальних інвестицій, скоротити витрати на енергоносії, відновити і зробити ефективним контролюючий механізм органів місцевого самоврядування та отримувати позитивний фінансовий результат діяльності. З багатьох факторів і обґрунтувань – в ЖКГ має добрі перспективи концесія. Залучення інвестицій в ЖКГ на концесійній основі необхідно активізувати з урахуванням наявного позитивного закордонного досвіду, удосконалюючи при цьому правові засади здійснення концесій в Україні. Для цього необхідна значна підготовча робота, досвіду для якої поки що замало.

Можливо, монополістичні основи ЖКГ ще залишаться деякий час, але це вже буде монополізм іншого роду – не стійкий, не диктаторський, не захищений державою. Ринкове середовище трансформує його в структурному плані, а громадський вплив створить свої рамки регулювання.

З огляду на це, комплексний характер оновлення організаційних форм має забезпечити виникнення синергетичного ефекту за рахунок поєднання інвестицій, технологій, управління. Тобто не можна чекати успіху від вирішення локальних проблем, пов'язаних з відновленням основних фондів, фінансуванням галузі, децентралізацією, зростанням тарифів та дебіторської заборгованості. Тільки системне проектування розвитку ЖКГ, переорієнтація уваги з повсякденних негараздів на довгострокову стратегію інноваційного розвитку, застосування інформаційних технологій сучасного рівня має підсилити ефект і перевищити суму результатів вирішення окремих проблем.

## РОЗДІЛ 4. РОЗВИТОК ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН: БЮДЖЕТ – РЕГІОН – ЖКГ

### 4.1. Фінанси і бюджетна політика

Більшість комунальних підприємств та житлових організацій міст і селищ України підпорядковано місцевим Радам народних депутатів. До місцевого бюджету зараховуються податки з доходів комунальних підприємств. В той же час з останнього здійснюються асигнування на покриття збитків підприємств житлово-комунального господарства і фінансується будівництво нових об'єктів. Фінансова підтримка комунальних підприємств здійснюється як за рахунок власних доходів міських бюджетів, так і за рахунок цільових трансфертів з державного бюджету. Тобто, монополізм ЖКГ продовжує породжувати досить високий рівень залежності комунальних підприємств від міських та державного бюджетів.

Кредиторська заборгованість комунальних підприємств являє собою значне навантаження на місцеві бюджети. Очікується, що до кінця 2009 р. вона досягне в середньому 25-30% сукупних доходів місцевих бюджетів, що буде обумовлено ймовірним падінням рівня збирання комунальних платежів, у свою чергу пов'язаного зі зниженням доходів населення й підвищенням внутрішніх цін на газ. Ця кредиторська заборгованість може досить швидко призвести до виникнення сильного фінансового тиску на місцеві бюджети й залишиться одним з факторів, що стримують підвищення рейтингів українських органів місцевого самоврядування в довгостроковому плані.

Для оздоровлення фінансової ситуації житлово-комунальному господарству насамперед треба розробити ефективні, стимулюючі механізми надання бюджетної підтримки. Розглянемо поняття місцевих фінансів з огляду на його важливість щодо повноцінного функціонування галузі, яка забезпечує рівень життя населення конкретної території.

З кінця 19 сторіччя наукове визначення сутності місцевих фінансів не раз змінювалося. Наприкінці 19 - на початку 20 сторіччя затвердилося визначення місцевих фінансів як об'єкту обігу коштів фінансового сектору економіки адміністративних одиниць або як сукупності матеріальних засобів, наявних у розпорядженні органів місцевого самоврядування для досягнення поставлених цілей. Виник також термін "місцевого фінансового господарства", який почав розглядатися разом із терміном "державне фінансове господарство". Виникло і знайшло використання і поняття "місцеві фінанси".

За думкою Василика О.Д., «місцеві фінанси - це сукупність форм і методів створення і використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання ними функцій в галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій» [153]. Існує також думка, що «місцеві фінанси - сукупність умов забезпечення цивільних потреб підвладних державі місцевих органів влади.» Місцеві фінанси - це система формування, розподілу і використання грошових і інших фінансових ресур-

сів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих [154-160].

Фінанси місцевих органів влади як система включають ряд основних взаємозалежних структурних елементів. Це витрати, прибутки, засоби формування прибутків, інститути, суб'єкти й об'єкти і відносини між суб'єктами системи й іншими елементами фінансової системи країни в цілому. Це основні елементи фінансової системи, реально ця сфера діяльності набагато складніша і має свої особливості, властиві кожній країні. Для більшості розвинутих країн з унітарним державним ладом у повоєнний період була характерною тенденція зростання ролі місцевих органів влади в економічній і соціальній сферах. Відповідно зростала роль і місцевих фінансів. Протилежна тенденція спостерігається у федеративних державах. Тут, навпаки, посилюються функції і зростає частина витрат федеральної влади. Це характерно для США, Німеччини, Швейцарії та ін.

Відзначимо основні форми впливу фінансів органів місцевого самоврядування на економіко-соціальний розвиток держави.

По-перше, у системі місцевих фінансів мобілізується значна частина валового внутрішнього продукту (ВВП). Через названі системи здійснюється розподіл і перерозподіл цієї частини ВВП. Таким чином, місцеві фінанси є інструментом регулювання економічного і соціального розвитку країни поряд із державним регулюванням. Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою функції соціально-економічного регулювання. Функції соціально-економічного регулювання, забезпечені фінансами місцевих органів влади, не обмежуються збором, розподілом і перерозподілом частини ВВП. Місцеві органи влади, подібно до держави, у сфері своєї компетенції здійснюють також і нормативне (правове) регулювання соціально-економічної діяльності, встановлюючи, таким чином, визначені правила здійснення діяльності суб'єктами, які господарюють. Експертами Робочого комітету з місцевих і регіональних органів влади, ця проблема розглядається в двох аспектах: це - обсяг муніципальних витрат у ВВП країни й обсяг муніципальних витрат в загальнодержавних витратах. [153] До європейських країн із найбільш високими показниками муніципальних витрат в обсязі ВВП відносяться: Швеція - 25,5, Данія - 19,9, Норвегія - 18,9, Фінляндія - 18, Литва - 13,1 %. Понад 10 % ВВП перерозподіляються через муніципальні витрати в Австрії, Латвії, Великобританії, Швейцарії. До країн, де цей показник найбільш низький, відносяться: Кіпр - 1,4, Греція - 3,33, Румунія - 3,5, Туреччина - 2,41, Португалія - 4,6 %. Показники, що характеризують рівень муніципальних витрат у загальному обсязі державних витрат, також дуже різноманітні (наприклад, Норвегія - 60, Литва - 58,8 %; при цьому на Кіпрі - 4,1, у Португалії - 9,7 %).

Перерозподіляючи ВВП, місцеві органи впливають на процес суспільного відтворення і значною мірою, разом із державою його регулюють. Особливу роль при цьому відіграє політика ціноутворення, що в багатьох країнах лежить у межах компетенції місцевих органів влади в частині регулювання цін на продукцію і тарифи підприємств комунального сектора. Цінова і тари-



фна політика, що проводиться органами місцевого самоврядування, також впливає на рівень прибутків місцевої влади.

По-друге, місцеві фінанси поєднані з фіскальним інструментом для забезпечення ресурсами регіональних завдань. На відміну від державної фіскальної діяльності, межа діяльності органів місцевого самоврядування регламентується державою.

По-третє, органи місцевого самоврядування є інструментом забезпечення суспільних послуг. Держава й органи місцевого самоврядування розподіляють між собою завдання і відповідальність по наданню послуг населенню. Закономірним явищем для більшості країн є такий розподіл функцій, коли на місцеві органи влади лягає основна відповідальність за послуги соціального характеру. Наприклад, у США, Канаді, Великобританії від 70 до 99% витрат на охорону здоров'я забезпечується місцевими органами влади. У місцевих бюджетах соціальні витрати складають, як правило, понад 60% їхнього загального обсягу.

По-четверте, муніципальні фінанси є інструментом забезпечення економічного росту, що також є однією з форм соціально-економічного регулювання розвитку держави в цілому. У більшості країн органи місцевого самоврядування, є значними інвесторами. Наприклад, у Чехії на інвестиції спрямовується близько 40% усіх муніципальних витрат, у Португалії - 34,85, в Ірландії - 32, у Швейцарії - 31,7 і т.д.

В фінансовій системі регіонального рівня можна виділити такі найбільш важливі аспекти дослідження:

- організаційний устрій;
- фінансова регіональна політика;
- нормативно-правова база фінансових відносин і виконання функцій фінансового забезпечення регіону;
- ефективність фінансової системи;
- бюджет і міжбюджетні відносини;
- розподіл завдань і відповідальності по лінії “центр-регіони”.

Оснoву фінансової політики становить бюджетна політика, яка пов'язана насамперед із формуванням і виконанням бюджетів усіх рівнів, цільових загальнодержавних фондів. Державний бюджет України - це головний фінансовий план країни, який віддзеркалює суспільно-економічний стан у державі. Економічна нестабільність і спад виробництва негативно впливають на формування доходів та фінансування видатків бюджету. Бюджет, його дохідна частина прямо пов'язані із Державною програмою соціально-економічного розвитку України на поточний фінансовим рік. І навпаки, виконання зазначеної програми залежить від її фінансового забезпечення. У цьому напрямку Державний бюджет виступає основою фінансування загальнодержавних програм та сприяє їх виконанню. Державна програма соціально-економічного розвитку України і Державний бюджет України мають своє особливе місце, роль і призначення в системі суспільно-економічних відносин.

Концептуальні погляди на бюджет досить різні: “Єдиним хорошим бю-

джетом є збалансований бюджет” Адам Сміт, 1776 р. [166]. “Єдине гарне правило - бюджет не слід балансувати - за винятком випадка, коли надприбутком треба приборкати інфляцію, перетворюючи її в дефіцит, щоб боротися з дефляцією”. Уоррен Сміт, 1965 р.

А це означає, що фінансова політика взагалі і бюджетна зокрема – знаходяться в постійному режимі розвитку, а відтак і самі регіони розвиваються майже прямо пропорційно в залежності від неї.

Адміністративно-командна економічна політика в СРСР призвела до нерівномірного економічного розвитку усіх регіонів, створення неструктурованого, неефективного та однобокого народногосподарського комплексу. Функціонування адміністративно-командної системи сприяло розподілу і перерозподілу більше 25 відсотків валового внутрішнього продукту СРСР, який вироблявся в Україні.

З проголошенням незалежності України починається новий етап, формування власної національної політики і розвитку суспільно-економічних відносин. Початком економічних перетворень в Україні стало прийняття Закону УРСР "Про економічну самостійність Української РСР" від 3 серпня 1990 року. Згідно з ним Україна самостійно визначає економічний статус і стратегію соціально-економічного розвитку в інтересах усього народу, а також розробляє і формує незалежну фінансову (бюджетну, податкову, валютну) політику в контексті загальнодержавної економічної політики і займається її виконанням. Фінансова політика має бути жорсткою, але справедливою й активною, і повинна стимулювати економічне зростання, захищати національні інтереси та бути привабливою для суб'єктів іноземних країн.

Побудова і формування фінансової політики – це досить складний процес, центральною ланкою якого є бюджет. Бюджет (від англ. budget, букв. — сумка) — це система показників, що характеризують джерела надходження і розподіл коштів. Поняття "бюджет" можна тлумачити, з одного боку, як сукупність, масу фінансових ресурсів, коштів, які має у своєму розпорядженні будь-який економічний суб'єкт (держава, республіка, регіон, підприємство), з іншого — як співвідношення між доходами і витратами економічного суб'єкта, баланс його коштів, що характеризує відповідність джерел надходження і витрат протягом певного періоду.

Державний бюджет має ширше тлумачення. Це основний фінансовий план утворення і використання централізованого грошового фонду держави. Він забезпечує дотримання пропорцій між рухом фінансових ресурсів та підтримання структури одержання й витрат коштів і збалансованості вартісних потоків у масштабі держави. У загальнодержавному бюджеті України відокремлюють республіканський бюджет (Автономної Республіки Крим) і місцеві бюджети (обласні, міські, районні, сільські, селищні). Вони взаємоузгоджені й утворюють єдиний державний бюджет, що вказує на джерела грошових доходів і характер їх розподілу за видами і напрямками витрат.

У дохідній частині бюджету відображається надходження коштів — платежів з доходу підприємств та організацій, податку з обороту, податків з

населення та інших платежів; у видатковій — спрямування коштів на загальнодержавні потреби — фінансування національного господарства, соціально-культурні заходи, витрати на управління, оборону тощо. Державний бюджет як центральна ланка фінансової системи й основний фінансовий план країни органічно пов'язаний із фінансовими планами (і їх виконанням) усіх суб'єктів суспільного виробництва через оподатковування доходів та фінансування витрат. Держава використовує бюджет для регулювання перерозподілу доходів підприємств і населення з метою ефективного розвитку економіки (регіонів, галузей), здійснення важливих соціальних програм.

Бюджети і бюджетне регулювання існують у будь-якій соціально-економічній системі як ринкового, так і неринкового типу. Однак характер побудови бюджетів, способи їх формування, затвердження та виконання принципово різняться в різних типах економіки.

У централізованій директивно-плановій економіці бюджет цілком підпорядкований державному економічному плану і виходить з нього, він не має самостійного значення. Такий підхід на державному рівні впливає з пануючої у планово-розпорядницькій економіці тенденції надання провідної ролі матеріально-речовим чинникам і другорядної — фінансовим. У результаті в умовах командно-адміністративної системи до розробки, розгляду і затвердження державного бюджету існували тенденції формального ставлення, його автоматично схвалювали і затверджували.

У країнах з ринковою економікою ситуація зовсім інша. Упорядкування, затвердження та аналізу виконання державних бюджетів приділяється велика увага. Так, бюджети на державному рівні й рівні територіальних одиниць є основною, визначальною формою фінансового планування. Зазначимо, що цей факт спростовує уявлення про те, що в умовах ринкової економіки немає централізованого державного планування. Навпаки, бюджетно-фінансове планування у країнах з ринковою економікою налагоджено краще, ніж у державах із плановою системою ведення господарства.

Кожен бюджет має свої власні джерела доходів. Джерелами доходів державного бюджету є податок на прибуток підприємств, об'єднань і організацій; податок на додану вартість; акцизні збори; доходи від зовнішньоекономічної діяльності; прибутковий податок з громадян та ін., згідно з нормативами, що визначаються законодавчими актами. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок різних місцевих податків та стягнень. Державні видатки - це сукупність грошових відносин, які складаються в процесі розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових ресурсів для фінансування основних витрат суспільства.

Бюджетна система ґрунтується на взаємодії бюджетів усіх рівнів, що відбувається за допомогою використання регулюючих доходних джерел, створення цільових і регіональних бюджетних фондів, їх часткового перерозподілу. Це важливе положення реалізується через систему податків, які регулюють обсяги надходжень фінансових ресурсів між державою та її регіонами, а також у цілому по території України. Необхідність такої системи

виникає в результаті того, що в межах країни існує різниця у фінансовій забезпеченості регіонів внаслідок ряду об'єктивних причин, пов'язаних з економічним становищем та їх географічним положенням. Самостійність бюджетів забезпечується наявністю джерел доходів і правом визначити напрям їх використання й витрат.

Аналіз стану бюджету України за останні роки свідчить про дедалі напруженіший хід усього бюджетного процесу, ускладнення його формування й виконання. Бюджетний дефіцит - це та сума, на яку в даному році витрати бюджету перевищують його доходи.

Дефіцит державного бюджету характерний нині для багатьох країн. У США, наприклад, державний бюджет був збалансований без дефіциту за останні півстоліття лише два рази (у 1969, 1998 рр.). Дефіцит федерального бюджету США в жовтні 2009 р. склав 176,4 млрд дол., проблема росту дефіциту бюджету США прямо пов'язана з девальвацією долара, як світової валюти [167]. У Франції за останні 48 років державний бюджет був дефіцитним 32 рази, навіть у Німеччині, з її економічним і валютним "благополуччям", перевищення витрат над доходами спостерігається постійно. В Україні дефіцит державного бюджету за останні роки незначний, оскільки уряд докладає максимум зусиль у формуванні бездефіцитного бюджету (профіциту). Причини дефіциту бюджету пояснюються цілим рядом факторів:

- зниженням рівня суспільного виробництва;
- глибокою структурною й технологічною незбалансованістю виробництва, постійним виснаженням природних ресурсів, зниженням науково-технічного потенціалу;
- послабленням контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, інфляцією;
- нерациональною зовнішньоекономічною діяльністю держави;
- великомасштабним оборотом "тіньового" капіталу;
- великими непродуктивними витратами, приписками, крадіжками, втратами виробленої продукції.

У країнах із фіксованою кількістю грошей в обігу можуть бути застосовані три способи покриття дефіциту бюджету - жорсткіше оподаткування, емісія паперових грошей, що веде до інфляції, державні позики, які спричиняють зростання державного боргу. Бюджетний дефіцит і державний борг тісно пов'язані.

Державний борг - це сума нагромаджених у країні за певний час бюджетних дефіцитів за винятком позитивних сальдо бюджетів, що мали місце за цей же час. Розрізняють зовнішній і внутрішній державний борг.

Зовнішній державний борг - це борг іноземним державам, організаціям й окремим особам. Він лягає на країну важким тягарем, оскільки їй доводиться розраховуватися за нього цінними товарами, сировиною, надавати певні послуги, щоб сплатити відсотки й погасити сам борг.

Внутрішній борг - це борг держави своєму населенню. Відповідно до законодавства державним внутрішнім боргом є боргове зобов'язання уряду

виражене у валюті, перед юридичними й фізичними особами. Такі зобов'язання можуть мати форму: кредитів, отриманих урядом; державних позик, здійснених шляхом випуску цінних паперів від імені уряду; інших боргових зобов'язань, гарантованих урядом.

Одним з головних напрямів удосконалення бюджетної системи в умовах ринкових відносин є демократизація формування та використання всієї системи бюджетів. В Україні необхідно створити таку систему формування й використання бюджету, яка б зацікавила й виробників, і органи влади всіх рівнів збільшувати доходи та найефективніше їх використовувати. Згідно з Бюджетним кодексом необхідно провести глибоку реформу бюджетної системи країни. Реформою бюджетної системи передбачається: [164]

- *по-перше, реальне розмежування фінансової та податкової системи;*
- *по-друге, реальне розмежування фінансів державних підприємств і державного бюджету;*
- *по-третє, розробка зведеного балансу фінансових ресурсів держави - доходів і витрат усіх без винятку юридичних і фізичних осіб, через які проходить розподіл і перерозподіл національного доходу;*
- *по-четверте, здійснення децентралізації державних фінансів, структурного розмежування державного та місцевих бюджетів за джерелами надходжень та витрат. Передбачається, що на регіональному рівні здійснюватимуться лише ті витрати, які мають загальнодержавну вагу. Тому необхідно, щоб кожна ланка бюджетної системи мала чітко визначену законом дохідну базу.*

Доходи Державного бюджету України. Основним джерелом доходів держави є валовий внутрішній продукт, частину якого вона і використовує. При чому, використовує лише ту частину, яка переходить у її власність без будь-яких умов і обов'язків по відношенню до інших осіб у вигляді різного виду платежів. Саме ця частина валового внутрішнього продукту і складає державні доходи, якими можуть розпоряджатися органи державної влади. Доходи Державного бюджету – поняття більш вузьке, ніж доходи держави. Доходи Державного бюджету України – це частина доходів держави, яка використовується для фінансування виконання органами державної влади загальнодержавних функцій, які визначені Конституцією України.

Класифікація доходів бюджету визначена Статтею 29 “Склад доходів Державного бюджету України” Бюджетного кодексу України і включає: 1) доходи (за винятком тих, що згідно з статтями 64, 66 та 69 цього Кодексу закріплені за місцевими бюджетами), що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі та Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів", а також від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, та інших визначених законодавством джерел, включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, устано-

вам та організаціям, а також проценти і дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств; 2) гранти і дарунки у вартісному обрахунку; 3) міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів.

Таким чином, під системою доходів Державного бюджету можна розуміти взаємозв'язок всієї сукупності доходів та її диференціацію на окремі групи. Доходи бюджетів створюються за рахунок податків від фізичних і юридичних осіб, зборів та інших обов'язкових платежів, надходжень з інших джерел, що встановлені законодавством України.

Державний бюджет України на кожний рік за своєю ідеологією виражається, насамперед, в такому перерозподілі доходів, що забезпечує баланс політичних, економічних, соціальних та міжбюджетних відносин. Нижче наведена спрощена структура доходів державного бюджету [161] (табл. 21.)

Таблиця 21 - Спрощена структура доходів Державного бюджету України

№	Найменування доходів	2000 р.		2008 р.	
		Тис.грн	%	Тис.грн	%
1	Податкові надходження, в т.ч.	19840758	59,3/100	157709312,1	73,2 / 100
1.1	Податок на прибуток підприємств	5789023	17,3/29,2	42 281 815,4	19,6 / 26,8
1.2	Податок на додану вартість	9716759	29 / 49	86 069 295,7	39,9 / 54,5
1.3	Акцизний збір з вітчизняних товарів	1562104	4,6 / 7,9	11 133 120,	5,2 / 7,1
1.4	Акцизний збір з імпортованих товарів	400000	1,2 / 2,0	1 817 695,	0,8 / 1,2
1.5	Збір за використання природних ресурсів	<b>387190</b>	1,16 / 2,0	2 815 932,0	1,4 / 1,8
1.6	Плата за ліцензії	125250	0,4 / 0,6	583914	0,3 / 0,4
1.7	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	1759647	5,3 / 8,9	12589540	5,8 / 7,9
1.8	Інші податки	100785	0,3 / 0,4	<b>418000,0</b>	0,2 / 0,3
2	Неподаткові надходження в т.ч.	8967295,4	26,8/100	<b>43961286,4</b>	20,4 / 100
2.1	Доходи від власності та підприємницької діяльності	3609854	1,1 / 40,3	<b>17367624,5</b>	8,1 / 39,5
3	Доходи від операцій з капіталом	23000	0,07	<b>5 396 744,4</b>	2,5
4	Цільові фонди	3295573	9,9	<b>773 506,6</b>	0,4
	Разом доходів	32126529,5	96,1	207840848,6	96,5
5	Офіційні трансферти	1306529,5	3,9	<b>7518542,8</b>	3,5
5.1	Кошти, що надходять до Державного бюджету з інших бюджетів	1306529,5	3,9	7423199,1	3,4
5.2	Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	-	-	<b>95 343,7</b>	0,1
	Всього доходів	33433155,9	100	215359392,3	100

З наведеної таблиці видно, що левову частку доходів бюджету складають податкові надходження – (59,3% від загальної суми доходів у 2000 році і 73,2 % у 2008 році). Необхідно відзначити, що податкові надходження – це основне джерело доходів бюджету не тільки в Україні. Якщо розглянути, наприклад, структуру доходів Федерального бюджету США, то видно, що загальний дохід в жовтні 2009 р. дорівнює 135,3 млрд. доларів США з них за рахунок податків одержано 86,6 млрд. доларів США, тобто 64,1 % від загальної суми доходів [167].

Основне навантаження з формування податкових надходжень до державного бюджету протягом періоду, що аналізується, лягає на податок на додану вартість. За його рахунок формується 49,0% податкових надходжень у 2000 році і 54,5 % у 2008 році. Цікавим є той факт, що при незначному перевищенні у 5,5% у 2008 році відносно 2000 року у сумі податкових надходжень, у загальній сумі усіх доходів державного бюджету це перевищення складає вже 10,9 % (тобто 29% у 2000 році і 39,9 % у 2008 році відносно загальної суми доходів).

Друге місце займає податок на прибуток підприємств – 29,2% від суми податкових надходжень у 2000 році і 26,8% у 2008 році. Таким чином наблюдається тенденція зниження питомої ваги податку на прибуток підприємств у сумі податкових надходжень на 2,4%. Що стосується загальної суми доходів Державного бюджету, то бачимо тенденцію зростання на 3 %. Це свідчить про перерозподіл питомої ваги податкових надходжень та деяке погіршення фінансового стану підприємств. Далі йдуть податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (8,9% у 2000 році та 7,9% у 2008 році) та акцизний збір з вітчизняних товарів – (2000 р. 7,9%, 2008 р. 7,1%). Надходження від решти податків складають близько 5% в структурі податкових надходжень до Державного бюджету України на 2000 р., і 3,7 % на 2008 рік (табл.22).[161]

За результатами досліджень можна здійснити оцінку, пов'язану з ідентичністю питомої ваги наведених податків, за виключенням податку на додану вартість, який зріс майже на 15% у загальній сумі доходів державного бюджету.

Таблиця 22 - Доходи Державного бюджету України на 2008 рік, тис.грн.

Код	Найменування показників згідно з бюджетною класифікацією	Всього	Загальний фонд	Спеціальний фонд
<b>Разом доходів:</b>		<b>215 359 392,3</b>	<b>168 965 709,3</b>	<b>46 393 683,0</b>
40000000	Офіційні трансферти	7 423 199,1	7 423 199,1	
41010100	Кошти, що надходять до Державного бюджету з інших бюджетів	7 423 199,1	7 423 199,1	
<b>Всього доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)</b>		<b>207 936 193,2</b>	<b>161 542 510,2</b>	<b>46 393 683,0</b>
10000000	Податкові надходження	157 709 312,1	143 844 382,1	13 864 930,0
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	42 281 815,4	40 606 000,0	1 675 815,4

## Продовження табл. 22.

11020000	Податок на прибуток підприємств	42 281 815,4	40 606 000,0	1 675 815,4
13000000	<b>Збори за спеціальне використання природних ресурсів</b>	<b>2 815 932,0</b>	<b>2 131 893,1</b>	<b>684 038,9</b>
13010000	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду	133 223,3	133 223,3	
13010100	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення	133 223,3	133 223,3	
13020000	Збір за спеціальне водокористування	562 375,1	562 375,1	
13030000	Платежі за користування надрами	1 216 533,6	1 205 394,7	11 138,9
13030100	Платежі за користування надрами загальнодержавного значення	1 216 533,6	1 205 394,7	11 138,9
13040000	Збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету	902 600,0	229 700,0	672 900,0
13070000	Плата за використання інших природних ресурсів	1 200,0	1 200,0	
14000000	<b>Внутрішні податки на товари та послуги</b>	<b>99 604 024,7</b>	<b>93 367 699,0</b>	<b>6 236 325,7</b>
14010000	Податок на додану вартість	86 069 295,7	84 048 000,0	2 021 295,7
14010100	Податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	52 940 295,7	50 919 000,0	2 021 295,7
14010200	Бюджетне відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами	-24 525 900,0	-24 525 900,0	
14010300	Податок на додану вартість із ввезених на територію України товарів	57 654 900,0	57 654 900,0	
14020000	Акцизний збір із вироблених в Україні товарів	11 133 120,0	8 285 750,0	2 847 370,0
14030000	Акцизний збір із ввезених на територію України товарів	1 817 695,0	450 035,0	1 367 660,0
14060000	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	583 914,0	583 914,0	
14060200	Плата за видачу ліцензій та сертифікатів	95 894,0	95 894,0	
14060400	Кошти в іноземній валюті за реєстрацію представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності	2 770,0	2 770,0	
14060500	Плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів	255,0	255,0	
14060600	Плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спирту етилового, коньячного та плодового	2 535,0	2 535,0	
14060700	Плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольними напоями та тютюновими виробами	409,0	409,0	



## Продовження табл. 22.

14060900	Плата за державну реєстрацію, крім плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності	4 400,0	4 400,0
14061000	Плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та потюновими виробами	191 135,0	191 135,0
14061200	Грошовий (ліцензійний) збір за видачу ліцензій за кабельне мовлення, ретрансляцію, проводове (кабельне) мовлення і час мовлення	19 300,0	19 300,0
14061400	Плата за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій	198 387,0	198 387,0
14061500	Плата за ліцензії, видані Національною комісією регулювання електроенергетики	22 731,0	22 731,0
14061700	Плата за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій та видачу копій і дублікатів таких ліцензій	46 098,0	46 098,0

Наступними за вагомістю в структурі доходів бюджету йдуть неподаткові надходження. Вони забезпечили 26,8% доходів Державного бюджету України на 2000 рік, що становить 8 967 295,4 тис. грн. І 20,4% у 2008 році – 43 961 286,4 тис. грн. Наблюдається зростання неподаткових надходжень в 4,9 разів. В той час як індекс інфляції тільки у 2008 році склав 22,3% за даними Держкомстату України.

Провідну роль в цих надходженнях відіграють доходи від власності та підприємницької діяльності – 40,3% від суми неподаткових надходжень у 2000 році і 39,5% у 2008 році. Що стосується їх питомої ваги до загальної суми доходів Державного бюджету, тут відбулися значні зміни: у 2000 р. – 1,1%, у 2008 р. – 8,1 %.

Серед інших неподаткових надходжень за вагомістю можна виділити надходження частини виручки від реалізації газу, що отримується як рентна плата за транзитне транспортування природного газу через територію України – 1 005 422,0 тис. грн., що становить 11,2 % від загального обсягу неподаткових надходжень у 2000 році. У 2008 році ситуація суттєво не змінилася, тобто ця стаття доходів складає 7,9% або 3492439,5 тис. грн.

Решту, а саме – 48,5% у 2000 р., 52,6 % у 2008 р. складає велика кількість різноманітних зборів, платежів, відрахувань, штрафів та надходжень. Надходження до цільових фондів Державного бюджету України на 2000 рік передбачалися у сумі 3 295 573,0 тис. грн., що становить 9,9% доходів бюджету. Але у 2008 році ця стаття склала лише 0,4 % доходів бюджету. У 2000 році доходи цільових фондів формуються за рахунок надходжень коштів до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення (157,9 млн. грн.); Фонду соціального страхування України (1 304,9 млн. грн.); Державного фонду сприяння зайнятості населення України (596,8 млн. грн.); Державного інноваційного

фонду України (1 182,8 млн.грн.); Фонду України соціального захисту інвалідів (40 млн.грн.); Фонду охорони навколишнього середовища (13,07 млн. грн.). Як бачимо, найбільші надходження за цією статтею забезпечували збори до Фонду соціального страхування України та до Державного інноваційного фонду України.

У 2008 році доходи цільових фондів склалися за рахунок лише платежів до Фонду соціального захисту інвалідів (21,7% від суми цільових фондів) та збору за забруднення навколишнього середовища (78,3%).

Офіційні трансферти, які формуються за рахунок коштів, що передаються до державного бюджету з інших бюджетів, передбачають надходження у сумі 1 306 529,5 тис. грн., що становить 3,9% від загального обсягу доходів бюджету у 2000 році. У 2008 році кошти, що надходять до Державного бюджету з інших бюджетів складають 3,4 %, а від зарубіжних країн та міжнародних організацій (надходження від секретаріату ООН, ОБСЄ або іншої регіональної організації за участь українського контингенту та персоналу у миротворчих операціях) – 0,1 % (або 95343,7 тис. грн.)

І, нарешті, доходи від операцій з капіталом отримано в сумі 23 000 тис. грн. (0,1% від суми доходів бюджету) у 2000 році і 2,5% або 5,4 млрд.грн. у 2008 р. за рахунок надходжень від продажу основного капіталу. Мається на увазі реалізація майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави, надходження від продажу землі і нематеріальних активів, від реалізації державних запасів товарів, скарбів, дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння. Тобто у 2008 році операції з реалізації землі, майна та державних запасів товарів значно позвжалися на 2,4% порівняно з 2000 роком.

Як бачимо, з року в рік, доходи державного бюджету зростають. Так у 2000 році порівняно з 1998 роком отримано доходів номінально більше на 12, 332 млрд. грн. і порівняно з 1999 роком - на 9,537 млрд. грн. Тобто, зростають темпи номінального росту доходів Державного бюджету України. Враховуючи те, що рівень інфляції за 1999 рік складає 19,2%, можна зробити висновок – реальне зростання доходів бюджету у 2000 році, якщо за базовий прийняти 1999 рік, без врахування рівня інфляції у 2000 році складатиме 8,002 млрд. грн. Цей зріст можна пояснити, перш за все, розширенням бази оподаткування.

Згідно проведеного дослідження, в структурі доходів державного бюджету основне навантаження припадає на податкові надходження – вони складають у 1998 році - 54,5%, у 1999 р. 66,9%, у 2000 р. 59,3% та у 2008 році – 73,2% від загальної суми доходів відповідно. Тобто, відносна величина цієї складової частини доходів бюджету не носить більш-менш постійного характеру. Крім того, структура безпосередньо податкових надходжень зазнає суттєвих коливань із року в рік.

Так, прибутковий податок з громадян в 1998 році у повному обсязі відраховувався до місцевих бюджетів. Таке ж передбачено і в 2000 та 2008 роках. А в 1999 році - 86,5% відраховувалось до місцевих бюджетів, решта – надходила до Державного бюджету. Аналогічно нестабільна ситуація склала-

ся і з рештою загальнодержавних податків (зборів): податок на прибуток підприємств, акцизний збір на вітчизняні товари та ін.(див. табл. 23).

Таблиця 23 - Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць (у відсотках до загальної суми),%

Рік	Прибутковий податок з громадян	Податок на прибуток підприємств	Акцизний збір з вітчизняних товарів
1998	100	100	-
1999	86,5	85,9	45,6
2000	100	7,4	3,7
2008	100	0*	0*
2009	75	0*	0*

\* податки, що повністю перераховуються до державного бюджету

Отже, розглянувши динаміку структури доходів Державного бюджету України, можна зробити наступні висновки: на даний момент в державі не сформована довгострокова бюджетна політика та механізм регулювання міжбюджетних відносин. Складається враження, що із року в рік бюджет формується не на основі аналізу макроекономічних показників національної економіки та будь-яких розрахунків, а на суто емпіричних підставах.

Основне навантаження щодо наповнення Держбюджету України за період 1998-2008 р.р. припадало на податкові надходження (рис.34). Така тенденція зберігається із року в рік з невеликими коливаннями. Тобто внутрішня структура цих надходжень не є постійною і не має виражених тенденцій, крім зменшення вагомості частини податку на додану вартість, що не сприяє адекватному стратегічному плануванню розвитку країни в цілому і, окремо, регіонів.

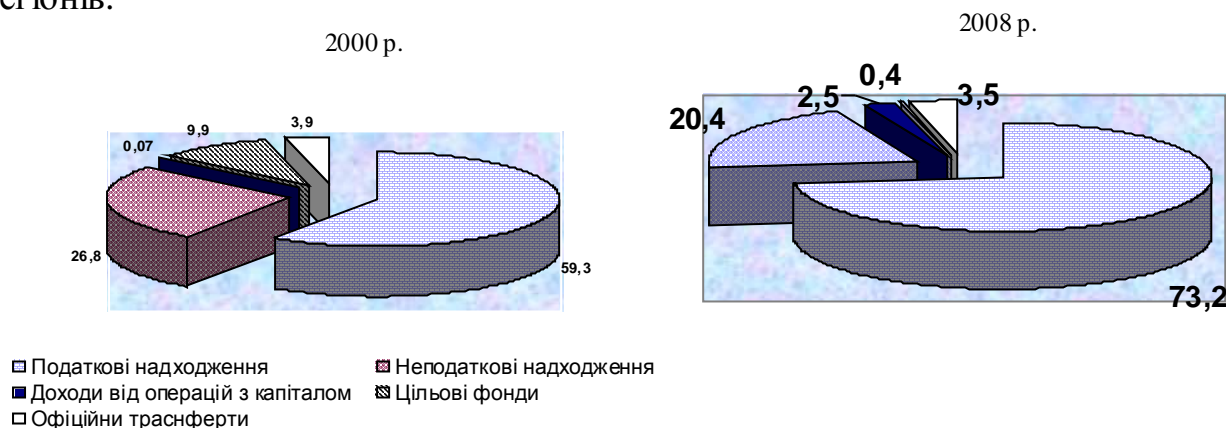


Рис.34 - Структура доходів Державного бюджету України, %

Відносно високу частку неподаткових надходжень в структурі доходів державного бюджету можна пояснити тим, що в умовах нестабільної економічної ситуації в країні, держава прагне до отримання більш гарантованих доходів у порівнянні з податками.

Розгляд структури та динаміки надходжень до бюджету має за мету не тільки оцінку бюджетної бази, а й пошук обґрунтування оптимальних принципів та схем бюджетних витрат, від яких в значній (домінуючій) мірі залежить ситуація в господарчому комплексі на місцях. Особливо чутливими до бюджетних важелів являються саме підприємства ЖКГ та вся галузь в цілому. Тому від низових ланок виробництва й житлово-комунальної галузі в першу чергу надходять імпульси та вимоги щодо бажаних змін в бюджетній політиці держави. ЖКГ – фактично дотаційна галузь, хоча на законодавчому рівні дотаційні механізми загальмовано. Як на наш погляд, це зроблено дещо передчасно.

### **Пропозиції щодо вдосконалення чинної системи формування й розподілу доходів Державного бюджету України.**

Оскільки в структурі доходів Державного бюджету України основну частку складають податкові надходження, то вдосконалення діючої системи оподаткування буде мати найвагомий вплив на подальше поліпшення системи доходів державного бюджету.

Необхідність удосконалення податкової системи України очевидна. На даний час ця система потребує перенесення центру ваги з фіскальної функції до функції регулюючої. Особливість податкової системи в Україні полягає в тому, що фіскальна функція податків переважає регулюючу не завдяки великому податковому пресу, а завдяки психологічному враженню платників податків. Якщо проаналізувати відсоток доходів зведеного бюджету країни у структурі ВВП, то бачимо, що спостерігається стійка тенденція до зниження цієї частки у ВВП (1996 рік – 37,1%; 1997 рік – 30,1; 1998 рік – 28,2%; 1999 рік – 25,4%; 2008 рік – 23,1%; 2009 р. – 21,3 %). *Наприклад, у 2005 році частка доходів зведеного бюджету у ВВП суттєво зростає із 27 до 33%. Очевидно, що такі зміни негативно позначилися на інвестиційній діяльності підприємств, оскільки частина їхніх прибутків була спрямована через бюджет на соціальні виплати.*

Оцінка цього показника свідчить, що протягом періоду, що аналізується, частка перерозподілу ВВП через Державний бюджет є в середньому на рівні – 23,17 %, тоді як через місцеві бюджети - на рівні 7,1 %, що свідчить про централізацію фінансових ресурсів. Це також говорить про велике податкове навантаження на платників податків в країні. Але з-за того, що система оподаткування в Україні вкрай непрозора, дуже складна (існує більш ніж 40 різноманітних податків, платежів і зборів), податкове законодавство не відрізняється досконалістю, у платників податків складається таке враження, що податковий прес є непосильним. Це враження, що підкріплюється наведеними даними, взагалі не є вірним. Сума сплаченого податку завжди має дорівнювати вартості отримуваних від держави благ і послуг; усі податки повинні мати цільове призначення, тобто конкретний вид витрат у бюджеті, куди вони будуть спрямовані; знеособлений податок зумовлює його непродуктивне використання з боку Уряду; платники податків мають бути проінформовані Урядом, куди використано кожен копійку сплачених ними податків; нові по-

датки вводяться тільки для покриття відповідних витрат, а не для ліквідації бюджетного дефіциту; об'єктом оподаткування може бути тільки доход, а не його джерело і не розмір витрат; податок має бути пропорційним доходу; прогресія оподаткування залежно від зростання доходу не повинна перевищувати розумного оптимуму, що дорівнює третині доходу; умови оподаткування мають бути простими і зрозумілими платникові; податок слід стягувати в зручний для платника час і прийнятним для нього методом; при цьому слід урахувувати витрати на стягування податків; відсутність податкових пільг; пільги можуть застосовуватися тільки до тих коштів, які витрачаються на інвестиції та благодійну діяльність. Враховуючи досвід проведення податкових реформ у розвинених країнах, можна запропонувати такі заходи стосовно удосконалення податкової системи України:

- основним податковим платежам необхідно надати більшої еластичності в плані диференціації ставок податків, скорочення пільгового оподаткування, гармонізації податків на споживання з податками на особисті доходи і прибутки підприємств. Мається на увазі, що податки повинні доповнювати один одного з метою досягнення рівномірного податкового навантаження, оптимального перерозподілу коштів між окремими соціальними групами і територіями;

- кардинальних змін заслуговує чинний в Україні порядок стягування податків на споживання; тут йдеться передусім про податок на додану вартість, із якого майже 50% платників мають пільги, що деформує вартісні пропорції в доходах громадян і може мати негативні соціальні наслідки. На нашу думку, необхідно якомога більше скоротити число пільгових категорій з одночасним зниженням ставки податку на додану вартість;

- податок на прибуток підприємств недостатньо мірою виконує регулятивні функції, для їх підвищення необхідно диференціювати ставки залежно від розміру отриманого підприємством прибутку, маючи на увазі, що ступінь диференціації не повинен бути надто великим;

- з огляду на світовий досвід потребує вдосконалення амортизаційна політика в Україні: передбачене законодавством оподаткування капітального доходу від індексації вартості основних фондів, недостатньо диференційована шкала норм прискореної амортизації для основних фондів третьої групи, застосування понижувального коефіцієнту амортизаційних відрахувань, спроби узаконити перерахування до бюджету частини амортизації – все це значно гальмує реальні інвестиції;

- потребує також удосконалення оподаткування доходів фізичних осіб: моніторинги, проведені зарубіжними й українськими вченими свідчать, що 70% платників податків відмовляються збільшувати свої доходи, якщо гранична ставка оподаткування особистих доходів перевищує 30%, а тому вона не повинна перевищувати цей показник;

- досвід розвинених країн переконує, що пільги найчастіше надаються на умовах податкового кредиту. Виходячи з цього можна запропонувати впорядкування податкових пільг в Україні: пільги не повинні бути особистими

(надаватися окремим платникам), вони повинні мати цільовий характер. Суми, отримані підприємствами від відрахувань із податкової бази, а також зменшення податкового зобов'язання мають розглядатися як субсидії і використовуватися на законодавчо встановлені цілі.

Постановою Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики", Державний бюджет України складається із загального та спеціального фондів. Загальний фонд включає: надходження, визначені для забезпечення фінансовими ресурсами загальних виплат і не призначені на конкретну мету; виплати з Державного бюджету, здійснення яких передбачається за рахунок надходжень до загального фонду. Спеціальний фонд включає надходження на конкретну мету та виплати з Державного бюджету, що проводяться за рахунок цих надходжень.

Додатком № 5 до Закону України "Про державний бюджет України на 2001р." в решті-решт було розмежовано видатки між державним і місцевими бюджетами. Таким чином, законодавство України вперше дає відповідь на запитання, хто що фінансує і хто за що відповідає.

#### **4.2. Міжбюджетні відносини та їх специфіка в фінансуванні ЖКГ**

Головним джерелом доходів комунальних підприємств є оплата населенням їх послуг. Але якщо розглянути проблеми фінансування цього сектору економіки більш детально, мусимо відзначити, що значну роль відіграють адресні бюджетні субсидії населенню й цільові субсидії і дотації комунальним підприємствам які є результатом міжбюджетних відносин.

Головною ознакою міжбюджетних відносин у будь-якій країні є пропорції, організація й способи переміщення фінансових ресурсів з одного рівня на інший. Основним інструментом такого переміщення є система бюджетних трансфертів. До трансфертів в Україні можуть бути віднесені дотації, субсидії й субвенції, що регулюють доходи місцевих бюджетів.

Розміри дотацій, субсидій, субвенцій, які одержують регіони, повинні визначатися на основі системи показників, що характеризують реальний соціально-економічний стан регіону. Існуюча методика оцінки регіонів, виходячи із середньодушового бюджетного доходу, стимулює на практиці утриманський підхід до одержання трансфертів.

Не виникають і не працюють стимули до підвищення доходної частини місцевих бюджетів, тому що при менших бюджетних доходах регіону, шансів на одержання субсидії з бюджетів вищого рівня виявляється більше. Результати такої політики наступні: якщо у 1997 р. дотаційними в Україні були 18 областей, у 1998 р. - 20, то у 1999 році бюджети всіх областей, Автономної Республіки Крим і м.Севастополя є дотаційними - 26 (крім м.Києва). З 2000 р. проявляє себе зворотна тенденція, тобто зменшення регіонів-реципієнтів до 25; у 2001 р.- 23. У 2002 р.– залишилося 22 реципієнти [169]. Це є результатом того, що відповідні державні інституції вперше перейшли до безпосередніх взаємовідносин державного бюджету з обласними, район-

ними та бюджетами міст обласного значення. [171 ]

З 2008 р. знов спостерігається зворотня динаміка – 26 регіонів – реципієнтів.(рис.35.)

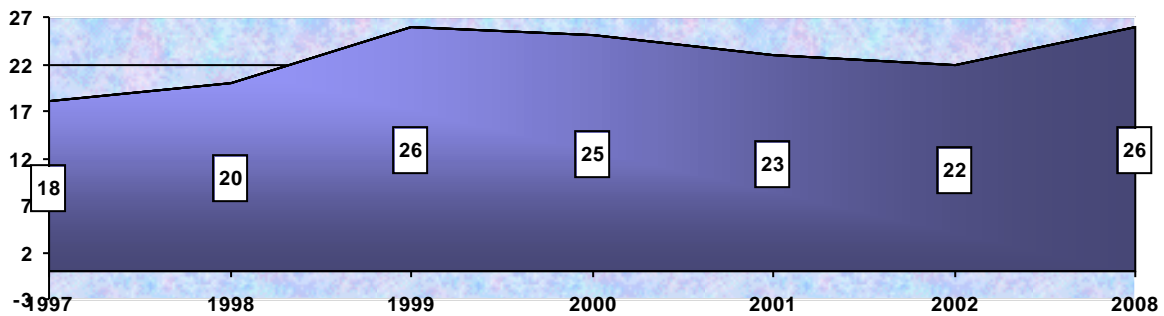


Рис.35 - Динаміка кількості дотаційних регіонів України

Незважаючи на 2-3 місце, яке займає Харківська область за обсягами податкових надходжень, у 2010 р. вона вперше з 2002 року стає планово дотаційною, що не може не відобразитися на рівні функціонування залежного від бюджетного фінансування житлово-комунального господарства.

Однак не дивлячись на те, що органи місцевого самоврядування не мають досить коштів для ефективного виконання покладених на них функцій, головними з яких є підтримка достойного рівня життя населення, у деяких регіонів вилучалася частина закріплених податків у Держбюджет. Рішення проблеми бюджетних трансфертів має велике практичне значення, тому що в Україні знов розвивається тенденція збільшення кількості дотаційних бюджетів.

Що стосується міст, то зі 176 міст, наведених у додатках 8,9, лише 31 місто (17,5%) , передають кошти до держбюджету, тобто є містами-донорами. Інші 145 міст (82,5%) є містами-реципієнтами. Міста-донори, у свою чергу, зовсім не отримали дотації вирівнювання, але кошти до держбюджету передавали. Крім того, ще більше підвищує рівень порушення причинно-наслідкових зв'язків між ефективністю роботи органів місцевого самоврядування і отриманням трансфертів механізм формування нормативів щоденного відрахування (у відсотках від розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) , розбіжність яких складає понад 40%. Так, наприклад, у Донецьку - 42,66 % від доходів загального фонду повинно бути перераховано до Держбюджету щоденно, а у Харкові – 3,01%, в Одесі залишаються на рівні 0,92 % (див.дод.8)

Таким чином, на практиці законодавче закріплення сфери компетенції органів державної влади й місцевого самоврядування, принципів незалежності й самостійності в процесі формування бюджетів всіх рівнів в основному не реалізуються. Аналіз показує, що причиною цього є відсутність розроблених економічних механізмів. Прикладом може служити тенденція централізації доходів у Держбюджеті. В 1998 р. її рівень становив більше 2/3 доходів

держави, в 1999 р. - 70,8 % від усього обсягу отриманих доходів [170], в 2008 р. - 71,2%. На практиці це обумовлює деформацію структури регіональних бюджетів, звуження їхньої фінансової бази. При цьому процес зниження доходної бази регіонів також стає перманентним через ріст безробіття, заборгованості по заробітній платі, а також погіршення демографічної ситуації (наприклад, уже в 1998 р. на 1000 працюючих у Харківській області доводилося 470 пенсіонерів [172,173]).

Проведений аналіз даних, узагальнених по таких країнах, як Німеччина, Росія, Франція, Швеція, Польща, Латвія й Литва, свідчить про те, що прямі бюджетні трансферти місцевих бюджетів у цих країнах становлять від 10 до 30 %. В Україні діюча система формування доходів місцевих бюджетів слабо пов'язана з фінансами територіального господарства [174,175]. Відбувається це через те, що основна частина доходів місцевих бюджетів утворюється за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків, і органи місцевого самоврядування не можуть знати заздалегідь, які кошти, з яких джерел і в яких розмірах вони будуть одержувати в черговому фінансовому році. З метою створення більш стійкої бази для взаємин між бюджетами різних рівнів, на наш погляд, повинні бути встановлені стабільні ставки й нормативи відрахувань у бюджети вищого рівня в розмірах, прийнятих у бюджеті на базовий рік, а також нормативи видатків в розрахунку на 1000 жителів. Тоді, в органів місцевої влади з'явиться стимул до збільшення суми бюджетних надходжень без погрози автоматичного їхнього перерахування вищестоящій ланці бюджетної системи.

Особливістю міських бюджетів є перевага в структурі видатків асигнувань соціально-культурного й житлово-комунального призначення [176]. Відсутність постійних нормативів видатків по визначенню соціально-культурного й житлово-комунального рівня забезпеченості населення розраховуючи на 1000 жителів, не дозволяє органам місцевого самоврядування планувати реальну видаткову частину бюджету на майбутній рік. На наш погляд, з огляду на дефіцитність бюджету й стан економіки України в поточний нестабільний період, норматив забезпеченості населення послугами на 1000 жителів не може перетерплювати значних змін убік збільшення протягом ряду років. Надалі, з огляду на перспективний розвиток економіки, який, як правило, настає після будь-яких кризових ситуацій, норматив необхідно коректувати в більшу сторону, з метою наближення до загальносвітових стандартів. При цьому варто враховувати об'єктивну необхідність розрахунку стабільного нормативу на певний період часу, наприклад, 5 років.

Відповідність та гармонійність бюджетної і соціальної політики на світовому рівні прийнято оцінювати з урахуванням: видатків на охорону здоров'я, які мають становити від 5% ВВП (мінімум, рекомендований ВООЗ), рівень розвинутих країн - до 10%, на науку - 1,5 – 3% ВВП, освіти – 4,5-7% ВВП [177]. Більшість об'єктів соціальної сфери мають підпорядкованість різним рівням влади (міський, обласний, державний). Отже, після детального аналізу об'єктів з погляду їхньої підпорядкованості відповідній ланці управ-



ління, необхідно визначити норматив фінансування даного об'єкта з бюджетів відповідних рівнів. Наприклад, лікарня, що перебуває на території міста, але має статус обласної (загальнодержавної), обслуговує не тільки жителів міста, але й жителів населених пунктів області. ДП «Харківський метрополітен» також має обласне підпорядкування, однак основна частина фінансових ресурсів надходить із Державного й міського бюджетів.

Очевидно, що не тільки міські бюджети, але обласні і державні повинні нести певне фінансове навантаження в кожному конкретному випадку (медичні, освітні, наукові центри, військові гарнізони, органи юстиції, правопорядку, безпеки й т.п.) залежно від обсягів, радіуса наданих послуг і масштабів території.

На практиці об'єктивно існують протиріччя між прагненням зниження бюджетних витрат у цілому й необхідністю підвищення витрат на окремі види міської економічної структури - комунальні служби, охорона здоров'я та ін. Наприклад, скоротивши витрати на вуличне освітлення, можна одержати економію по цій статті, але, як показав досвід, слідом за такого роду економією, крім соціальних витрат, зростає злочинність, що обертається, багаторазовим їхнім збільшенням [178,179].

Знизивши витрати на економічно ефективно збирання сміття, місто встає перед ризиком гігантських втрат, пов'язаних з розмноженням гризунів і небезпекою ряду захворювань.

Таким чином, очевидно, що при формуванні видаткової частини регіонального бюджету необхідно враховувати причинно-наслідкові соціально-економічні, а також горизонтальні системоутворюючі зв'язки підсистем структурної організації території, як системи. Без них не можна обійтися, оскільки фінансові ресурси деяких регіональних органів влади в силу історичних і інших причин не можуть забезпечити реалізацію цими органами владних повноважень.

Принципово важливим у схемі прямих бюджетних трансфертів є як сфера їхнього використання, так і механізм надання. Узагальнення європейського досвіду дозволяє зробити висновок про необхідність переходу в системі бюджетних відносин від однакового підходу до регіонів до диференційованого. Він повинен ґрунтуватися на аналізі загальноєкономічного рівня розвитку регіонів, включати не тільки кошти місцевих бюджетів, але й питому вагу регіону у ВВП і НД, потенціал його виробничої, кредитної, фондової систем. При цьому фінансова допомога регіонам повинна стимулювати органи влади на місцях до розширення власної дохідної бази, розвитку інвестиційної активності й структурної перебудови економіки регіонів.

В умовах бюджетного дефіциту можливе порушення основної ст.62 Закону України «Про місцеве самоврядування», що закріплює державні гарантії дохідної бази бюджету регіонів через дотації й субвенції на рівні мінімальних соціальних потреб населення [163]. Величина дохідної бази повинна також додатково коректуватися з урахуванням соціального й екологічного стану території. При цьому є об'єктивна необхідність створення системи за-

гальнодержавних нормативів, що визначають рівні стану регіонів і показники мінімальних соціальних потреб населення.

Таким чином, в умовах забезпечення реального, а не декларативного регіонального самоврядування проблему вдосконалювання бюджетного планування доцільно представити сукупністю наступних основних напрямків:

1) законодавчо закріпити бюджетні повноваження за кожним з рівнів бюджетної системи;

2) визначити систему стабільних нормативів забезпеченості місцевих бюджетів;

3) розробити систему мінімальних соціальних стандартів, які гарантуються державою;

4) розробити порядок оцінки загальноекономічного рівня розвитку територій для надання допомоги нижчестоящим бюджетам.

Однак при цьому варто враховувати, що діючий сьогодні механізм фінансової допомоги реально сформувався на базі підходів методології централізму, що характеризував єдину бюджетну систему колишнього СРСР. При цьому культивувалися методи стримування ініціативи на місцях, а можливості пошуку додаткових фінансових ресурсів на рівнях територій обмежувалися [180].

Посилення значимості міста, як базової ланки місцевого самоврядування, а також можливості реального впливу місцевих органів влади на обстановку в межах підвідомчої території визначають підвищення ролі міського бюджету, як основної ланки бюджетної системи в механізмі управління економічними, соціальними й екологічними процесами міського господарства.

Розглянемо в цьому зв'язку умови самофінансування регіонів у державах з перехідною економікою з урахуванням відтворення міської соціально-економічної системи, а також з урахуванням особливостей нормативної бази України в області місцевого самоврядування [163,181]. Також будемо враховувати, що у відповідності зі ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування», а також Європейською Хартією місцеві органи влади повинні мати юридично закріплені джерела доходів, достатні для покриття обов'язкових витрат. Цим забезпечується відповідний рівень самостійності місцевих органів влади як у видаткової, так і в дохідній частинах бюджету території.

Крім того, як надійну основу процесу формування місцевих бюджетів, доцільно застосувати норматив «мінімальної бюджетної забезпеченості», що розраховується з урахуванням мінімального рівня соціальних потреб населення території, що базується на концепції «суспільних благ і послуг» [154,183].

Сьогодні у фінансовій політиці України викликає стурбованість проблема невиконання місцевими органами влади планів відрахувань у державний бюджет, що створює загрозу, як власній фінансовій стабільності, так і проведеною структурних реформ. Стаття 138 Конституції України, а також Закон України «Про місцеве самоврядування» законодавчо закріплюють міські й інші Ради як первинний і основний елемент державного механізму. На

практиці, однак, існує невизначеність джерел фінансування регіональних програм і здійснення функцій, покладених на органи місцевого самоврядування.

Міжбюджетні відносини - це форма взаємозв'язку й взаємозалежності між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами й державним бюджетом України.

В основі міжбюджетних відносин лежить чітка оцінка дохідних і видаткових повноважень бюджетів різних рівнів. Як свідчить міжнародний досвід, фінансові проблеми регіонів вирішуються шляхом реформування всієї системи місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин. Метою такого реформування є створення прозорої й ефективної системи фінансових взаємин між бюджетами різних рівнів. В умовах законодавчої неврегульованості недостатня ефективність їхнього функціонування стає фактором гальмування соціально-економічного розвитку територій, провокує загострення соціальних протиріч, викликає різку диференціацію рівнів соціально-економічного розвитку територій.

Значення міжбюджетних трансфертів, як фактору соціально-економічного розвитку території, зростає з підвищенням рівня децентралізації місцевих бюджетів. Необхідність побудови ефективної системи міжбюджетних трансфертів впливає з наявності існуючих дисбалансів відносно як розподілу власних і делегованих функцій, так і їхнього фінансування. З огляду на це, організаційно-методичний інструментарій удосконалення системи міжбюджетних відносин потребує суттєвого удосконалення в сфері відповідальності за способи формування і розподілу фінансових потоків між ланками бюджетної системи держави.

Нижче наведено основні проблеми існуючого механізму міжбюджетних відносин.

1. Низький рівень децентралізації місцевих бюджетів, що не сприяє підвищенню стимулювання ОМС щодо активізації діяльності на місцевому рівні (низький рівень ініціативності);
2. Низька ефективність використання місцевих податків і зборів, а також дисбаланс щодо бази оподаткування відносно соціально-економічного розвитку регіонів (значна диференціація доходів місцевих бюджетів на душу населення, нерівномірність розміщення виробничого потенціалу, суттєві відмінності в регіонах щодо природних та інших видів ресурсів);
3. Відсутність навичок управління бюджетними ресурсами в ринкових умовах та особливо в умовах кризи;
4. Наявність перешкод доступу ОМС до альтернативних джерел залучення ресурсів щодо фінансування територіальних проблем;
5. Низький рівень стимулів у ОМС щодо підвищення доходної бази місцевих бюджетів у регіонів-донорів. Тобто вигідніше залишатися донором, ніж переходити у розряд реципієнтів. Однак, ситуація покращилася у порівнянні з попередньою, коли у вигляді трансфертів усі додатково залучені

кошти вилучалися з місцевих бюджетів. Зараз лише 50% від перевищення запланованої доходної бази вилучається у центр.

6. ОМС зовсім не зацікавлені у збиранні доходів, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.
7. Недостатні для ефективного впливу фінансові повноваження ОМС щодо регулювання закріплених Бюджетним кодексом на довгостроковій основні джерел доходів. (ОМС мають право надавати пільги та звільняти від сплати податків, встановлювати ставки місцевих податків і зборів в межах, визначених Декретами КМУ). Яскравим прикладом дії обмежень і несподіванок є створення вільних економічних зон. Наприклад, 11.05.2000р був прийнятий Закону України "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова" [182] зі змінами та доповненнями. Однак, у 2005 році законодавчими актами припинено право користування всіма пільгами, наданими суб'єктам спеціального режиму інвестиційної діяльності в м. Харкові, і вилучена стаття, яка гарантувала для інвесторів незмінність законодавства на весь термін дії пільгового режиму. Це призвело до розірвання діючих договорів на реалізацію інвестиційних проектів. За 2007-2008 рр. кількість діючих договорів зменшилась на 21 од. і становила 26 од. загальною вартістю 238,4 млн. дол. США, у тому числі іноземні інвестиції – 48,6 млн. дол. США. Для Харківського регіону ці інвестиції мізерні, а інвестиційний клімат змінився в гіршу сторону. Уповільнилося надходження інвестицій, зменшуються обсяги освоєних інвестицій, реалізованої продукції, сплачених податків та обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів, кількість створених нових робочих місць. Зміни в законодавстві щодо дії СРІД негативно вплинули, у першу чергу, на розвиток співпраці інвесторів із промисловими підприємствами.

В умовах посилення світової фінансової та економічної криз, провідні вітчизняні товаровиробники, зокрема, підприємства – суб'єкти СРІД в м. Харкові, потребують відновлення норм державного протекціонізму у вигляді податкових і митних пільг, що сприятиме піднесенню економіки та розширенню ринків збуту харківських підприємств.

8. В умовах хронічного недофінансування, застосування навіть такого прогресивного методу складання та виконання бюджетів, як програмно-цільовий, поки що не змінило ситуація на краще, продовжується розпорощення бюджетних коштів, дублювання програм. Так, державні цільові програми в галузі транспорту протягом 2000-2004 р.р. вимагали фінансування у розмірі 19,3 млрд.грн. з державного бюджету і 20,3 млрд.грн. з інших джерел. Зважаючи на той факт, що окремі транспортні програми дублювали положення комплексної програми, сумарна потреба була завищена приблизно у 2 рази [184].
9. Неврегульованість міжбюджетних відносин на рівні район-місто районного значення, селище, село;
10. Невнесення до місцевих бюджетів коштів на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що перейшли у комунальну власність;

11. Невизначеність механізму подолання заборгованості між бюджетами різних рівнів за взаєморозрахунками;
12. Відсутність ефективних механізмів підтримки та стимулювання інвестиційної діяльності;
13. Низький рівень контролю щодо цільового використання коштів.

Міжбюджетні взаємини в Україні будуються на основі таких інструментів як власні, закріплені й регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, дотації, субвенції, субсидії, відрахування в державний бюджет України, бюджетні позики, міжбюджетні взаєморозрахунки (рис.36).

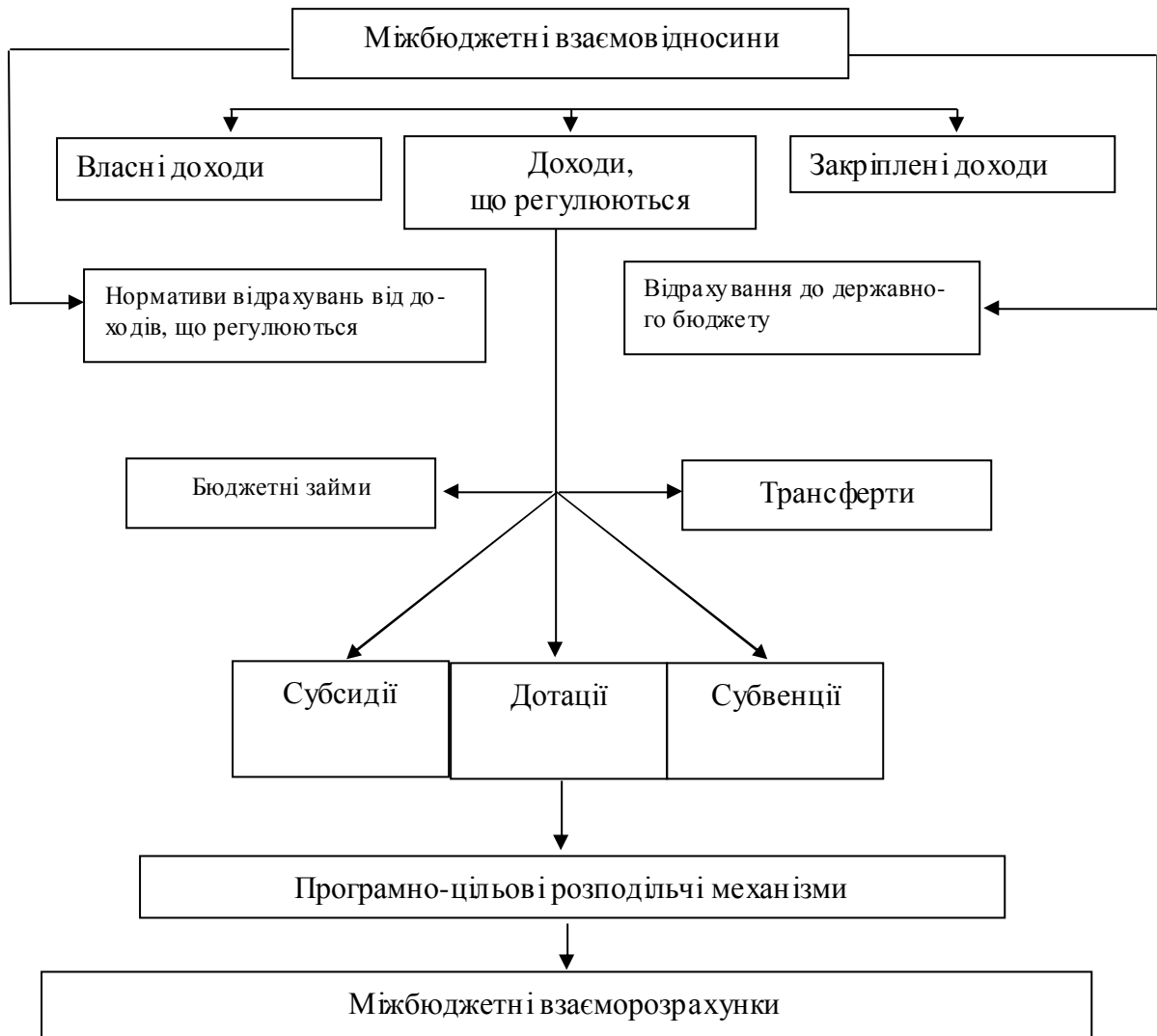


Рис.36 - Структурна модель міжбюджетних взаємовідносин

Власні доходи - це доходи, що належать місцевому органу влади, сформовані на підвідомчій йому території на основі рішень цього органу. Перелік власних доходів в Україні не визначений (до них відносяться місцеві податки й збори, платежі, які встановлюють місцеві органи влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі й ін.). У практиці міжбюджетних відносин власні доходи поєднуються з поняттям закріплених доходів.

Характерно, що власні (місцеві) податки є основною статтею доходів місцевих бюджетів у більшості країн світу, вони становлять 5-30% усіх податкових надходжень до державного бюджету і значну частину надходжень до місцевих бюджетів (Україна – 14-16 %, Японія – 35%, Великобританія – 37%, Німеччина – 46%, Франція – 67%, США – 66% доходів органів місцевого самоврядування).

Закріплені доходи - це доходи, які повністю або в певній мері на довгостроковій основі закріплюються за тим або іншим бюджетом. Перелік закріплених доходів місцевих бюджетів залишається нестабільним, лише частково визначається законодавством. Закон «Про бюджетну систему України» [185], прийнятий в 1995 році встановив перелік закріплених доходів всіх рівнів бюджетної системи (наприклад, відповідно до статті 13 цього закону, для міст обласного підпорядкування, до них відносяться: податок на прибуток підприємств, організацій комунальної форми власності цього рівня; плата за землю; податок на нерухоме майно громадян; місцеві податки й збори, крім виключень, передбачених чинним законодавством України; надходження від оренди майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня). Однак, відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (стаття 13) [186], податок на прибуток підприємств повністю, а не частково, зараховується в бюджети місцевого самоврядування. Таким чином, норми цього акту й Закону України «Про бюджетну систему» суперечать між собою.

Регульовані доходи - це доходи, які на пайовій основі розподіляються між всіма ланками бюджетної системи України (наприклад, акцизний збір, прибутковий податок із громадян і ін.). Їхній перелік визначається законодавством України про бюджетну систему й про місцеві органи влади. Уточнення переліку регульованих доходів здійснюється в процесі узгодження щорічних законів про Державний бюджет України.

В системі міжбюджетних відносин свій статус мають позики. Бюджетні позики надаються місцевим бюджетам з Державного для покриття тимчасових касових розривів у процесі їхнього виконання й повинні бути повернуті протягом поточного бюджетного року.

Міжбюджетні позики як елемент міжбюджетних взаємин є інструментом перерозподілу фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи в процесі виконання бюджету.

Нормативи відрахувань від регульованих доходів у бюджети становлять (в %) пропорції розподілу цих доходів між різними рівнями бюджетної системи. Діючий бюджетний механізм функціонує за схемою, коли Ради вищого рівня встановлюють нормативи відрахувань для нижчестоящих. Це привносить у бюджетний механізм людський фактор, що в ряді випадків приводить до паралічу органів місцевого самоврядування. Наприклад, в 1996р. бюджет Харківської області на 85 % формувався за рахунок ПДВ, податку на прибуток і прибуткового податку [168]. Однак вже в 1997 р. із числа зазначених джерел був виключений ПДВ, а в 1998 р. - вилучені надходження

від акцизного збору. В 2009 р. найбільшу питому вагу в структурі закріплених податків має податок з доходів фізичних осіб (43%). Продовжимо розгляд ситуації та пропорцій міжбюджетних трансфертів на прикладі Харківської області.

Статтею 6 «Закону України про Державний бюджет на 1999 рік» були встановлені нормативи відрахувань у бюджет Харківської області в розмірі: прибутковий податок із громадян - 50% (з огляду на те, що 19 областей і м. Севастополь одержать 100 % і лише 5 областей, включаючи Харківську -50 %); податок на прибуток підприємств - 50 % (при цьому тільки три області, включаючи Харківську й м.Севастополь одержують настільки низький відсоток відрахувань, інші області - 70-100%, лише Дніпропетровська - 30%); акцизний збір з вітчизняних товарів - 20 %. При цьому статтею 7 згаданого закону Харківська область одержує субсидію в розмірі 18 724,9 тис.грн.(що становить 5,48 % від загального обсягу субсидій), а дотацію - 12 479,8 тис.грн.(що становить 0,6 % від загального обсягу дотацій). Таким чином, відбувається збільшення частки зустрічних потоків бюджетних коштів і, як результат, збільшення витрат і зниження ефективності їхнього використання.

За результатами досліджень динаміки міжбюджетних трансфертів за період 2005-2009 р.р., необхідно відзначити підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом усунення так званого «зачарованого кола», що проходили бюджетні кошти в результаті відрахування з місцевих бюджетів, а потім їхнього повернення [188-190].

Таблиця 24 - Динаміка міжбюджетних трансфертів, млн.грн.

Рік	Доходи бюджету м. Харкова з врахуванням трансфертів з Держ. бюджету	Трансферти з Держ. бюджету	Питома вага трансфертів до держ. бюджету доходів бюджету м.Харкова,%	Витрати бюджету м.Харкову з урахуванням трансфертів в Держ.бюджет	Трансферти до Держ. бюджету	Питома вага трансфертів до держ. бюджету у витратах бюджету м.Харкова,%
2005	1164,6	210,6	18,1	1245,1	88,0	7,06
2006	1322,5	324,4	24,5	1331,4	76,9	5,7
2007	2153,6	602,7	27,9	2024,4	102,8	5,07
2008	2664,8	629,5	23,6	2691,7	114,9	4,3
2009	2189,2	1525,8	69,7	2189,2	13,6	0,62

Як свідчать наведені в табл. 24 дані, трансферти, одержані з бюджетів вищого рівня, перевищують трансферти, передані в Державний і інші бюджети. Проілюструємо динаміку міжбюджетних трансфертів за досліджуваний період (рис.37).



Рис.37 - Динаміка міжбюджетних трансфертів, млн.грн.

З огляду на сформовані в 2008-2009 р.р. передумови бюджетного дефіциту, викликані світовою фінансовою кризою, надходження з Держбюджету заплановані в розмірі найвищого значення - 69,7% від загальної суми доходів, що ставить органи місцевого самоврядування у високу залежність від центральних органів влади, у той час, як основним напрямком реформування бюджетної системи проголошена децентралізація місцевих бюджетів. Однак, ситуація виглядає таким чином тільки на перший погляд. Насправді лівова частина податків, що збираються на місцевому рівні й податки, які мають найбільшу базу оподаткування, надходять до державного бюджету відповідно до Бюджетного кодексу й Законів про бюджет, а не у вигляді трансфертів. До таких податків відносяться, наприклад, податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств (за винятком підприємств комунальної форми власності), акцизний збір і т.ін. Якщо врахувати згадані перерахування в Держбюджет, то ситуація буде кардинально протилежною.

Частина фінансових ресурсів міста формується за рахунок цільових трансфертів, переданих з Державного бюджету України в загальний або спеціальний фонди бюджету міста.

Протягом ряду років, включаючи 2009 р., підходи до розподілу субвенцій не змінюються: їхні обсяги розраховуються Міністерством фінансів України в цілому по області, а не по базових місцевих бюджетах і доводять до рівня обласного бюджету. На 2009 р. обсяг субвенцій Харківському регіону затверджений у сумі 1525,8 млн грн. (план 2008 р. - 1463,3 млн.грн.).

Із зазначеного обсягу субвенції соціального характеру становлять 1523 млн.грн і збільшуються відносно 2008 р. в 1,2 рази. Безпосередньо бюджету міста трансфери на 2009 р. не виділені, а передані на регіональний рівень [190].

Важливо також відзначити той факт, що послідовні макроекономічні прогнози, на основі яких здійснюється планування державного бюджету,



обумовлюють високий ступінь невизначеності української бюджетної системи, різко знижуючи фінансову передбачуваність для місцевих органів влади. В 2009 р. номінальний обсяг міжбюджетних трансфертів був запланований на рівні 88% бюджету 2008 р. З огляду на прогнозований ріст видатків і скорочення доходів, розмір субсидій може привести до значних фінансових обмежень бюджетів ОМС.

За станом на 30 червня 2009 р. трансферти місцевим бюджетам істотно скоротилися як у номінальному, так і в реальному вираженні. Загальна номінальна величина субсидій скоротилась у 2009 р. не менш ніж на 8-9% у порівнянні з 2008 р.

Гнучкість доходів залишається низкою: частка гнучких доходів (в основному неподаткових доходів) становить у середньому менш 20% місцевих бюджетів. Це обмежує можливості ОМС щодо контролю динаміки доходів у майбутньому. Крім того, незважаючи на зростання доходів до 4-го кварталу 2008 р., обсяг доходів місцевих бюджетів як і раніше незначний у порівнянні з потребами й видатковими повноваженнями.

### **4.3. Трансфертна політика й методика розрахунку дотацій**

Протягом останніх двох десятиліть розвиток України відбувається в умовах нової соціальної й економічної політики, важливим елементом якої є децентралізація управління, що передбачає перенесення основного обсягу соціальних витрат на регіональний і місцевий рівень. У таких умовах створення ефективної системи бюджетного планування із пріоритетом завдань регіонального рівня здобуває надзвичайну актуальність. При цьому перехід від централізованого планового управління господарством України до методів ринкової економіки вимагає створення принципово нової, інноваційної системи управління бюджетним процесом на всіх рівнях бюджетного механізму (міському, обласному, загальнодержавному) в інтересах ефективного розвитку суспільства.

Гострим протиріччям і недоліком у цьому процесі є розподіл компетенцій й повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування, зміцнення принципу самостійності у формуванні бюджетів всіх рівнів.

Бюджетний інститут економічного управління можна представити як розгалужену мережневу структуру фінансових ресурсів, потоків і центрів управління. Підпитує цю особливу мережу система джерел, позначена як доходна база бюджету, що сформована в основному на місцевому рівні.

Однак нестабільність дохідної бази місцевих бюджетів, відсутність адекватного часу й умовам механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні розходження в рівнях економічного розвитку регіонів і умовах життя населення потенційно можуть привести до соціальних конфліктів і політичної нестабільності. Для зниження рівня напруженості в суспільстві й поліпшення в цілому економічної ситуації у світовій і вітчизняній практиці в умовах зміцнення позицій інституту самоврядування, бюджетний

процес на даному етапі переважно використовує механізм прямих бюджетних трансфертів [191-196]. Хоча економічні й організаційні основи його недосконалі й застарілі.

Міжнародний досвід показує, що прямі бюджетні трансферти підрозділяються в основному на три види: дотації, субвенції й субсидії. При цьому, однак, у деяких країнах і бюджетні дотації складаються з декількох видів трансфертів: у Росії - це бюджетна дотація й федеральний трансферт; у Франції - глобальна дотація на функціонування, дотація на компенсацію податкових пільг і зниження ставок оподаткування, фонд компенсації ПДВ. Крім того, у ряді країн практикується узагальнюючий підхід до кількості трансфертів: у Польщі застосовують один трансферт - генеральну субвенцію; у Швеції - незв'язану субсидію; у ФРН - додаткову дотацію для земель і ключову дотацію для комун; у Латвії - бюджетну субсидію; у Литві - бюджетну дотацію. Слід зазначити, що в цей час немає постійних визначень бюджетних трансфертів. Схожа ситуація складається й в Україні. Сьогодні в Україні використовуються методи збалансування нижчестоящих бюджетів, засновані на: субвенціях, дотаціях, взаємозаліках і позиках вищестоящих бюджетів [197,198]. Одним з головних недоліків діючого в цей час в Україні механізму бюджетного субсидування є те, що сфера дії кожної із чотирьох зазначених форм, їхня взаємодія через величини нормативів, а також розміри відповідних їм фінансових ресурсів установлюються індивідуально, на основі методів адміністрування й суб'єктивізму.

На сучасному етапі розвитку міжбюджетних відносин вимоги до системи трансфертів узагальнені Світовим банком таким чином [199,200]:

- 1) врахування відмінностей у фінансових потребах територій в умовах чітко окресленої сфери їхньої відповідальності;
- 2) компенсація розходжень між бюджетами одного рівня відносно потенційних можливостей самостійно фінансувати видатки;
- 3) створення стимулів для підвищення ступеня використання органами місцевого самоврядування власного дохідного потенціалу;
- 4) система трансфертів повинна бути стабільною, прогнозованою й відображати реальну динаміку зміни потреб територій;
- 5) система трансфертів повинна стимулювати процеси економії суспільних коштів і попереджати нераціональне використання;
- 6) оптимізація процесів збалансованості бюджетів за допомогою доповнення систем вертикальних трансфертів горизонтальними.

Центральне місце в системі прямих бюджетних трансфертів займають процеси й джерела формування її фонду фінансової допомоги. У світовій практиці перелік і найменування джерел фонду відображають специфічні й індивідуальні особливості політичного й соціально-економічного розвитку кожної країни окремо. В Україні (див. табл. 25.) джерелом фонду трансфертів у цей час є в основному асигнування бюджетів вищого рівня [201].

Таблиця 25- Джерела фонду бюджетних трансфертів

Країна	Джерела бюджетних трансфертів
ФРН	2 % суми ПДВ, оплачується з федеральної частини Залежить від видатків місцевих бюджетів
Росія	Бюджетні асигнування 15 % надходжень у держбюджет Залежить від видатків місцевих бюджетів
Франція	Щорічно індексована частина ПДВ Бюджетні асигнування, частина податку на прибуток Частина ПДВ Залежить від видатків місцевих бюджетів
Швеція	Бюджетні асигнування Відповідно до місцевих видатків
Польща	Частина бюджетних видатків держави Бюджетні асигнування Залежить від видатків місцевих бюджетів
Латвія	Бюджетні асигнування Частина податку на прибуток
Литва	Бюджетні асигнування
Україна	Бюджетні асигнування

В якості бюджетної субвенції виступає безповоротне цільове фінансування видатків нижчестоящих бюджетів за рахунок вищестоящих[146]. При цьому, однак, не вказується, як це прийнято в міжнародній практиці надання умовних трансфертів (*selective matching grant*), що при нецільовому використанні отримані кошти повинні бути повернуті. Обумовлено це, на наш погляд, відсутністю належного механізму застосування фінансових санкцій до нижчестоящих бюджетів у випадку, якщо нецільове використання субвенцій буде встановлено.

В якості бюджетної дотації виступає безповоротне фінансування дефіциту нижчестоящого бюджету без обмеження сфери використання коштів. Відповідно до міжнародно-визнаної термінології дана бюджетна дотація адекватна поняттю - безумовний (генеральний) трансферт (грант) - *general non-conditional grant*.

При взаємозаліку нижчестоящим бюджетам виділяються кошти на компенсацію витрат, пов'язаних з передачею їм особливих і спеціальних функцій відповідно до рішення центральних органів влади. Ця фінансова допомога має багато загальних ознак з бюджетною субсидією. Однак у міжнародній практиці остання є зв'язаним, спеціальним умовним грантом з обов'язковістю його цільового використання.

Що стосується міжбюджетних трансфертів, у цілому наявна тенденція глобалізації їх системи. Так, у США субсидії становлять 18% загальних доходів бюджетів штатів і місцевих органів влади. У Канаді та Австралії тран-

сфєрти становлять 77% доходів мїсцевих бюджетів) [171]. Мїсцевї та рєгїональнї бюджети Франції становлять 30% загальнодержавних витрат, їз них 25% покривається за рахунок субсидїй центрального уряду, решта – за рахунок мїсцевого оподаткування та плати за послуги ї позики. У ФРН є федеральний закон про фїнансове взаємодоповнення федерації та земель, який на противагу українському Закону “Про мїсцеве самоврядування”, дїє.

Таким чином, як свїдчить мїжнародний досвїд, регулювання необхідного обсягу мїсцевих бюджетів вїдбувається значною мїрою через надання допомоги рєгїонам.

В Україні в цей час як метод, що забезпечує збалансованість нижчестоящих бюджетів, використовується також особливий вид (у свїтовїй практицї механїзм надання такої допомоги вїдсутній) фїнансової допомоги: позики у вищестоящих бюджетів [201]. Даний вид бюджетного трансферту, на наш погляд, характеризується привнесенням у бюджетний механїзм людського фактору, а також елементів адмїнїстрування й суб'єктивїзму.

Важливе мїсце в бюджетному механїзмі належить методам розрахунку й розподїлу фїнансової допомоги. У свїтовїй практицї, як показують наші дослідження, а також результати робїт ряду авторів Слухай С.В., Хагротц, Кронвєлл, Шредер Л.[201,202], застосовуються в основному наступнї методи (табл. 26):

розподїл трансфертів пропорційно фїнансовому потенціалу (доходам) територїй;

розрахунок фїнансової допомоги вїдповїдно до багатофакторної формули;

розподїл шляхом компенсації фактичних видатків мїсцевих бюджетів;

розрахунок за схемою: задана частина рїчного бюджету рєгїону.

Таблиця 26 - Методи розподїлу бюджетних дотацій

Країна	Методи розподїлу
ФРН	Частина рїчного бюджету – у розмірї сум, необхідних для доведення дохідної бази до середнього рївня, ї як фїксованї суми
Росїя	Частина рїчного бюджету Формула
Франція	Формула Вїдповїдно до фактичного розміру витрат (компенсація) Компенсація частини витрат на капїталовкладення
Швеція	Формула
Польща	Формула
Латвія	Формула
Литва	Частина рїчного бюджету
Україна	Частина рїчного бюджету З 2001 р. -Формула

Аналіз даних табл. 26 показує, що в бїльшостї країн свїту перевага вїдається методам розрахунку розподїлу фїнансової допомоги, заснованим на

базі багатofакторної формули, оскільки вони найбільше оперативно й об'єктивно оцінюють потреби бюджетів нижчестоящого рівня в централізованій підтримці. Майже у всіх країнах, виключення становлять Франція й Швеція, перегляд структури формули й уточнення вагових коефіцієнтів її параметрів відбувається щорічно.

В Україні згідно з Постановою КМУ від 29.12.2000 р. №1932 “Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік”[203] вперше було застосовано формульний підхід. З того часу обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету, ( $T_i$ ), визначається за загальним фондом бюджету адміністративно-територіальної одиниці як різниця між розрахунковим обсягом видатків ( $V_i$ ) та прогнозним обсягом доходів, що акумулюються на її території ( $D_i$ ), за єдиним типом формули:

$$T_i = V_i - D_i$$

Прогнозний обсяг дохідної частини зведених бюджетів Автономної Республіки Крим, бюджетів областей та міст Києва і Севастополя формується з надходжень загальнодержавних податків та зборів, закріплених за місцевими бюджетами, та власних доходів, податку на прибуток підприємств. Розрахунок здійснюється за такою формулою

$$D_i = D_{izak} + D_{ivl} + D_{ireg},$$

де  $D_{izak}$  - розрахунковий обсяг закріплених доходів місцевих бюджетів на конкретний рік ;

$D_{ivl}$  - розрахунковий обсяг власних доходів місцевих бюджетів на конкретний рік ;

$D_{ireg}$  - розрахунковий обсяг надходжень податку на прибуток підприємств, що зараховується до бюджетів Автономної Республіки Крим і м. Києва, та акцизного збору з вироблених в Україні товарів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим на конкретний рік (крім акцизного збору з нафтопродуктів).

Наведений спосіб розрахунків, на наш погляд, стимулює утриманську позицію регіонів і не відображає реальну картину регіональної активності.

Важливою функцією системи управління бюджетним процесом в умовах зміцнення позицій самоврядування є встановлення й ефективне регулювання процесів взаємозв'язку бюджетного планування й соціально-економічного розвитку територій [204].

Розглянемо основні аспекти бюджетного планування місцевих фінансів. Проаналізуємо також етапи розвитку системи управління фінансами регіону. Розробимо рекомендації з механізму формування допомоги нижчестоящим бюджетам на основі диференційованого підходу до регіонів у сучасних умовах, а також доходної бази бюджету з урахуванням соціального й економічного стану територій.

Особливості становлення регіональної бюджетної системи розглянемо на прикладі харківського регіону.

У структурі системи місцевих фінансів України формуються такі інститути: місцеві бюджети; позабюджетні, валютні й цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки й збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств. При цьому нормами прийнятого в 2001 р. Бюджетного кодексу визначено, що створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування й інших бюджетних установ не допускається. Тому тема позабюджетних джерел розвитку територій має свою специфіку й самостійне значення в науковому дослідженні.

Особлива роль в ієрархії місцевих фінансових інститутів належить місцевим бюджетам. Саме вони є фондами, у яких мобілізується основна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення суспільних потреб, виражених у функціях міста. Місцевий бюджет може розглядатися в трьох аспектах. По-перше, це правовий акт, відповідно до якого органи влади одержують легітимне право на розпорядження конкретними фондами коштів. По-друге, це план витрат і прибутків відповідного місцевого органа влади. По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом кожної самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом.

В Україні місцеві бюджети перебувають у стадії еволюції. В 1990 р. уперше виникло таке поняття, як бюджети місцевого самоврядування. Тепер система місцевих бюджетів України (за даними Міністерства фінансів України на 1.01.2009р.) включає республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласних бюджети, міські бюджети Києва й Севастополя, 442 міські бюджети міст обласного й районного значення, 448 районних, 104 районних (у містах), 787 селищних рад і 10,1 тис. бюджетів сільських рад [161].

Розглянемо аспекти становлення бюджетного планування Харківського регіону в історичному аспекті [205,206]. Окремо від казенного - міське господарство Харкова виникло з утворенням в 1780 р. Міського Магістрату, що виконував відповідно до Закону роль хазяїна міста. Було встановлено, що джерелом коштів на міські потреби й утримання Магістрату є збори з купецтва, міщанства й цехових, а також іногородніх купців, що торгували в місті. До числа постійних джерел магістратських доходів була віднесена й так звана винна сума (аналог сучасного акцизного збору). З 1791 р. частина функцій по управлінню міським господарством Харкова була передана новому органу – Міській думі. Одночасно відбувся розподіл потоків коштів у скарбницю міста. У Магістрат надходили збори з купців, міщан і цехових, а в Думу - інші міські доходи (наприклад, збори із трактирів, збори за користування переправами, дорогами; судові мито й ін.).

Це дало перший імпульс процесу поділу владних повноважень у Харкові на законодавчу й виконавчу гілки.

Характерно також, що вже тоді Міським Положенням була закріплена суперечлива схема акумулювання й розподілу зборів. Так, наприклад, згідно Положення від 1785 р. всі кошти, що збираються через апарат Думи, повинні

були попередньо надходити в Магістрат для акумулювання й лише потім по клопотанню Думи й, природно, після затвердження Магістратом, видаватися їй для фінансування тих або інших міських потреб.

Відшукуючи шляхи збільшення міських доходів, Міська дума вишукувала додатково можливості:

- 1) придбання містом і здача в оренду під час ярмарків крамниць і інших торговельних пунктів;
- 2) затвердження міських ваг і мер, збір за користування якими надходив на користь міста (при цьому за їхнє невикористання накладався штраф);
- 3) збори, що вводяться тимчасово, на покриття потреб міського господарства (будівлю мостів, гасіння пожеж, засипання драговин і т.д.).

При постановці питання про витяг додаткових доходів від прилеглих лісів, млинів і вигонів, виникла проблема встановлення їхньої приналежності, тому що всі вони виявилися «суспільними», тобто не приналежними нікому.

Такими були основні статті міських доходів Харкова в XVIII ст. Якщо до них додати випадкові надходження, як, наприклад, плату за внесення в обивательські книги й штрафи на винних купців і міщан, то цим вичерпуються всі джерела міських доходів. До видатків того часу, у відповідності зі ст. 152 Єкатерининського Міського Положення, відносили:

- 1) утримання Магістратів і інших міських людей;
- 2) утримання міських шкіл і інших закладів соціальної спрямованості;
- 3) будівництво міських об'єктів і видатки, пов'язані з їхнім утриманням і ремонтом.

Витрати на платню особам, що служили місту, становили близько 52 % загальних надходжень у міську скарбницю [207]. Тому фінансування потреб міського господарства відбувалося несвоєчасно й у недостатніх обсягах.

Причини, що викликали таке положення, підрозділяються на дві групи: на причини тимчасові, що виходили з недоїмок, пов'язаних з несплатою городянами вчасно необхідних сум, і причини постійні, що коріняться в безконтрольному розпорядженні губернатором міськими сумами.

Лише після 1795 р. з'явилися перші кошториси міських доходів і видатків, прототип існуючого в цей час міського бюджету. Однак, і кошториси не привели до поліпшення ситуації через постійне їхнє недотримання. Непередбачені кошторисом видатки по губернаторським «пропозиціях» змушували органи управління містом скорочувати насущні видатки, передбачені заздалегідь.

Слід зазначити, що вже тоді місто витрачало на загальнодержавні потреби набагато більше, ніж на міські, що послужило одним зі значних гальм у розвитку його благоустрою. Ця тенденція зберігається й донині.

Через всю історію харківського благоустрою проходить примусовий характер заходів, що вживали для забезпечення його фінансуванням. Масштаби благоустрою здебільшого не були скореговані з коштами міста й поняттями населення.

Із часом і розвитком міста, росли видатки на міські потреби. Так, наприклад, з 1778 р. з'явилися заплановані видатки на висвітлення міста, на міського лікаря, на утримання головного народного училища й ін.

При цьому об'єктивно виникла невідповідність між обсягами необхідних Думі коштів і коштами, які їй реально виділялися Магістратом, тобто протиріччя між законодавчою й виконавчою гілками влади. Проблеми такого роду не знайшли чіткого вирішення й у наш час.

У радянський час місто сприймалося, в основному, як ресурс робочої сили для виробництва [208,209]. Пріоритет майже завжди віддавався суспільному виробництву, а міське життя фінансувалося по «залишковому принципу». Існував також абсолютний мінімум, ігнорувати який було неможливо. Статті, що передбачають видатки на утримання об'єктів міського господарства, соціальний захист, фінансування освіти, культури й охорони здоров'я, міським бюджетом можна було назвати лише умовно. Видатки по кожній із цих статей фінансувалися центральними відомствами роздільно, і місто не могло вирішувати само: чи побудувати нову школу, або відремонтувати стару, упорядкувати, наприклад, ринок або набережну.

Слід також зазначити, що така система була традиційною й для Росії до і після реформ Петра I: Губернатор не міг самостійно вирішити питання про перебудову «присутственных мест», лише після «конфірмації», підписаної особисто Государем, справі давався хід .

У наш час, після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування», з'явилися додаткові можливості розвитку міст на базі впровадження принципів регіонального самоврядування.

Значним здобутком нашого реформаційного процесу можна вважати прийняття Бюджетного кодексу, яким було відкрито шлях до суттєвого підвищення ефективності реформування бюджетної системи, результативності використання бюджетних коштів шляхом удосконалення організаційно-правових механізмів управління джерелами формування бюджетних доходів та запровадження дієвого контролю бюджетних витрат.

У 2003 р. було затверджено Методику розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного призначення, сіл, селищ (Постанова КМУ від 24.12.2003 р.). 1 липня 2004 р. було схвалено ЗУ «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» як продовження започаткованої тенденції.

Це стало законодавчим підґрунтям подальшого підвищення рівня децентралізації місцевих бюджетів, а також самостійності органів місцевого самоврядування в розрізі планування основних завдань щодо забезпечення відповідного соціальним стандартам рівня життя населення конкретної території завдяки підвищенню рівня комунального обслуговування.

**Розробка багатofакторної формули й методик розрахунку дотацій місцевим бюджетам.**



В умовах хронічного дефіциту коштів на всіх рівнях бюджетної системи, критичної незбалансованості структури бюджетів територій, системи порушення бюджетної дисципліни як у процесі розробки бюджетів, так і на стадії їхнього виконання, система розподілу бюджетних засобів між різними рівнями управління вимагає корінних змін і розвитку, з метою інтенсифікації й стимулювання активної доходної політики органів місцевого самоврядування.

Протягом аналізованого періоду, включаючи 2009 рік, підходи до розподілу субвенцій місцевим бюджетам не міняються. Їхні обсяги розраховуються Міністерством фінансів України в цілому по області, а не по базових місцевих бюджетах, і доводять до рівня обласного бюджету.

У цьому зв'язку в роботі на основі аналізу й узагальнення світового досвіду надання прямих бюджетних трансфертів розроблений адаптований до умов України формульний підхід до визначення величин фінансової допомоги бюджетам нижчого рівня, що включає методіку розрахунку їхніх величин .

В якості критеріїв оцінки загальноекономічного рівня розвитку території нами запропоновані наступні соціально-економічні показники:

питома вага  $g$  регіону у валовому регіональному продукті (ВРП) країни минулого року;

обсяг  $Q$  виробленої на душу населення продукції у відношенні до минулого (базового) року;

середній рівень заробітної плати  $\bar{Z}$  в регіоні;

приведений податковий потенціал  $\Pi$  регіону;

5) приведений показник рівня  $U$  забезпечення населення послугами житлово-комунального господарства регіону (міста), а також соціальними послугами в сферах освіти, охорони здоров'я й т.ін.

Важливо відзначити, що розрахунок величини фінансової допомоги територіям базується на підсумках минулого року, а також, що в розроблений перелік критеріїв додатково включені показники, що відбивають рівень забезпеченості населення території послугами житлово-комунального господарства, а також у сферах освіти, органів охорони здоров'я, засобів зв'язку й т.ін., що створює однаковий стандарт для населення території в рамках регіонів країни, а також визначає ефективність міжрегіонального переміщення капіталів, трудових ресурсів і ін. виробничих факторів.

При цьому одночасно забезпечується врахування сучасних тенденцій у процесі урбанізації, еволюції міських агломерацій і розвитку базових функцій муніципального господарства в Україні в умовах місцевого самоврядування.

Розглянута дотація  $D_p$  є інтегральним кількісним показником, побудованим на врахуванні наведених вище критеріїв оцінки загальноекономічного рівня розвитку території за методом рангової значимості.

Формула для розрахунку величини  $D_p$  має такий вигляд:

$$D_p = \gamma \cdot D_{\text{нп}} = \gamma \cdot D^* \cdot K_g \cdot K_Q \cdot K_Z \cdot K_{\Pi} \cdot K_U \quad (4.1)$$

де:  $D^* = N_D \cdot C_P$  – нормативна фінансова допомога території чисельністю населення  $C_P$  в поточному році;

$D_{\text{нп}}$  – неприведена (ненормалізована) до загальної суми  $D_B$  фінансової допомоги територіям, яка закладена в бюджеті держави в розрахунковому році, величина фінансової допомоги регіону;

$N_D = D_B / C_O$  – норматив дотації держави в поточному році;

$C_O$  – загальна чисельність населення дотаційних регіонів держави цього року;

$K_g = g / g_n$  – коефіцієнт корекції величини трансферту з урахуванням нормативу  $g_n$  - питомої ваги регіону у ВРП минулому році;

$K_Q = Q / Q_n$  – коефіцієнт корекції величини фінансової допомоги територіям з урахуванням нормативу  $Q_n$  - приведенного об'єму виробленої продукції в минулому році;

$K_3 = 2 - \bar{Z} / Z_n$  – коефіцієнт корекції величини  $D^*$  з урахуванням нормативу  $Z_n$  і величини середнього рівня  $\bar{Z}$  заробітної плати регіону в минулому році;

$K_{\Pi} = 2 - \bar{\Pi} / \Pi_n$  – коефіцієнт корекції величини  $D^*$  залежно від нормативу  $\Pi_n$  і величини середнього податкового потенціалу  $\bar{\Pi}$  регіону в минулому році;

$K_Y = 2 - Y / Y_n$  – коефіцієнт корекції параметра  $D^*$  з урахуванням приведенного рівня  $Y$  забезпеченості населення послугами ЖКГ, а також нормативної величини  $Y_n$ ;

$\gamma$  – ваговий коефіцієнт.

Таблиця 27- Динаміка валового регіонального продукту

№ п/п згідно ВРП 2007р.	Регіони	Валовий регіональний продукт млн. грн.				Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу грн.			
		2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
	<b>Україна</b>	<b>345113</b>	<b>441452</b>	<b>544153</b>	<b>720731</b>	<b>7273</b>	<b>9372</b>	<b>11630</b>	<b>15496</b>
1	м.Київ	61357	77124	95267	135900	23130	28780	35210	49795
2	Донецька	45617	58044	72361	92093	9713	12490	15725	20197
3	Дніпропетровська	30040	41227	52347	71173	8609	11909	15239	20868
4	Харківська	20524	25618	32023	43868	7182	9025	11353	15645
5	Запорізька	15255	19968	24787	33158	8093	10683	13369	18022
6	Одеська	17029	20762	24898	33116	7028	8619	10379	13827
7	Луганська	14672	19716	24159	32280	5973	8131	10085	13628
8	Полтавська	13983	18099	22179	28355	8841	11574	14330	18500
9	Львівська	13992	17192	21486	27987	5396	6657	8351	10915
10	Київська	11883	15362	19188	26221	6652	8673	10918	15033

11	Автономна Республіка Крим	9901	12848	16044	20874	4951	6460	8101	10574
12	Вінницька	8123	10207	12414	15381	4700	5966	7328	9159
13	Миколаївська	7934	9553	11876	14767	6424	7801	9769	12227
14	Івано-Франківська	7311	9622	11316	13916	5238	6916	8157	10055
15	Черкаська	6623	9014	10957	13656	4853	6681	8209	10331
16	Сумська	6275	8025	9566	12341	5009	6497	7848	10249
17	Хмельницька	6344	7958	9603	12339	4549	5764	7023	9100
18	Чернігівська	6181	7627	8950	11532	5163	6474	7714	10081
19	Рівненська	5599	7263	8924	11180	4817	6269	7724	9695
20	Житомирська	5947	7430	8784	11127	4397	5554	6636	8485
21	Закарпатська	5297	6700	8185	10508	4238	5373	6576	8452
22	Волинська	4994	6553	7687	10072	4771	6285	7397	9711
23	Кіровоградська	5594	6877	8187	9989	5122	6394	7723	9546
24	Херсонська	5200	6469	7565	9034	4546	5713	6744	8122
25	Тернопільська	3948	5137	6452	8276	3516	4603	5819	7510
26	Чернівецька	3277	4234	5126	6672	3589	4654	5650	7369
27	м.Севастополь	2213	2823	3822	4916	5847	7452	10079	12961

Таблиця 28 - Динаміка залежності величин трансфертів Харківського регіону від наведених показників

Період	Трансферти з Державного бюджету Харківському регіону, млн.грн.	Темпи зростання	Темпи зростання споживчих цін	Індекси обсягу промислової продукції	Чисельність постійного населення регіону, млн.чел.
1.01.2005		-	112,3	80	2,832
1.01.2006	1,356	-	110,3	84	2,813
1.01.2007	1,549	0,14	111,6	92	2,796
1.01.2008	2298,637	1483,4	116,6	94	2,780
1.01.2009	3132,628	0,36	122,3	96	2,766

З результатів представлених у таблицях даних можна припустити відсутність прямої кореляції між ефективністю діяльності регіону й отриманих трансфертів.

Обсяг  $Q$  виробленої на душу населення продукції визначається як інтегральний показник виробництва промислової продукції  $Q_{\text{пр}}$  і товарів народного споживання  $Q_{\text{нп}}$ . Динаміка індексів обсягів промислової продукції,

включаючи й товари народного споживання по регіонах України наведена в таблиці 29.

Таблиця 29 - Індекси обсягу продукції промисловості за регіонами, %

Регіон	До базового, 1990 року				Поточний індекс до попереднього року			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
<b>Україна</b>	<b>95</b>	<b>101</b>	<b>111</b>	<b>89</b>	<b>103</b>	<b>106</b>	<b>110</b>	<b>97</b>
АРК	78	80	90	71	114	103	112	103
Вінницький	90	96	104	91	113	106	109	99
Волинський	118	141	202	90	122	119	144	90
Дніпропетровський	71	77	82	83	107	108	107	91
Донецький	72	76	82	91	92	106	108	92
Житомирський	75	79	86	82	113	105	109	106
Закарпатський	180	230	276	171	108	127	120	103
Запорізький	164	179	212	151	104	110	119	98
Івано-Франківський	104	95	91	91	105	91	96	79
Київський	114	130	141	91	118	114	108	104
Кіровоградський	83	93	102	101	110	112	110	104
Луганський	81	82	95	79	102	102	116	94
Львівський	59	64	72	61	93	108	113	101
Миколаївський	124	132	142	129	107	106	108	100
Одеський	128	116	135	137	99	91	117	128
Полтавський	85	91	93	83	98	107	103	86
Рівненський	87	95	106	92	113	109	112	99
Сумський	65	67	73	69	113	104	108	106
Тернопільський	91	107	117	92	109	118	109	110
<b>Харківський</b>	<b>80</b>	<b>84</b>	<b>92</b>	<b>78</b>	<b>113</b>	<b>106</b>	<b>110</b>	<b>104</b>
Херсонський	55	45	49	58	88	81	109	101
Хмельницький	95	107	123	103	119	113	115	99
Черкаський	106	110	137	130	114	104	125	133
Чернівецький	84	91	110	95	110	108	121	104
Чернігівський	71	73	77	78	111	103	106	100
Київ	194	214	233	229	115	110	109	99
Севастополь	263	356	379	360	117	136	106	96

За даними статистичного щорічника України за 2008 рік Державного комітету статистики України, 2009 р.

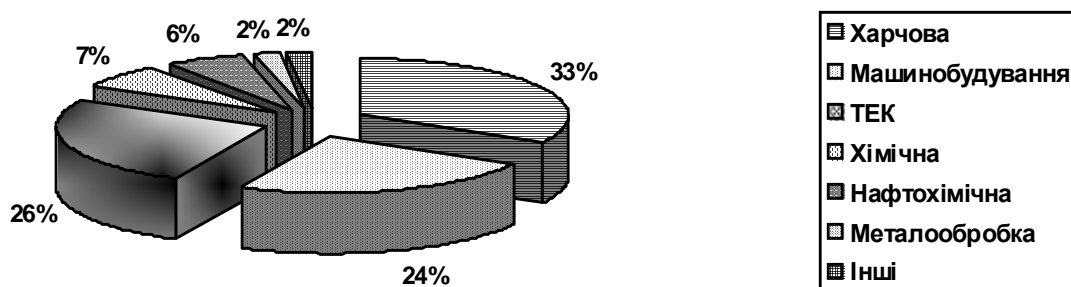
Щодо індексів обсягу продукції промисловості до базового 1990 року відзначимо, що найбільші показники у 2007 році мають м.Севастополь (356), області Закарпатська (230), м.Київ (233), Запорізька (212) та Волинська (202). Харківська область займає 18 місце з показником – 92 при середньому по Україні – 111. У 2005-2006 роках ситуація істотно не змінювалась, Харківська область займає у 2005 р. – 19 місце (з показником 80) при середньому по Україні – 95, у 2006 р. – 18 (84) при середньому по країні – 101 [77,78].

Що стосується зростання індексів обсягу продукції промисловості до попереднього року, Харківська область у 2005 році займає 10 місце з показником 113 при середньому по Україні – 103. У першій п'ятирці лідерів – Волинська, Хмельницька, Київська, м.Севастополь, Київ (122-115). 2006 рік – на перше місце виходить Севастополь з показником – 136, за ним – Закарпатська, Волинська, Тернопільська, Київська області. Харківська зменшує свій показник до 16 місця і до середнього по країні – 106. У 2007 році першу п'ятірку очолює Волинська область з показником –144. Харківська займає 13 позицію з середнім по країні показником – 110.

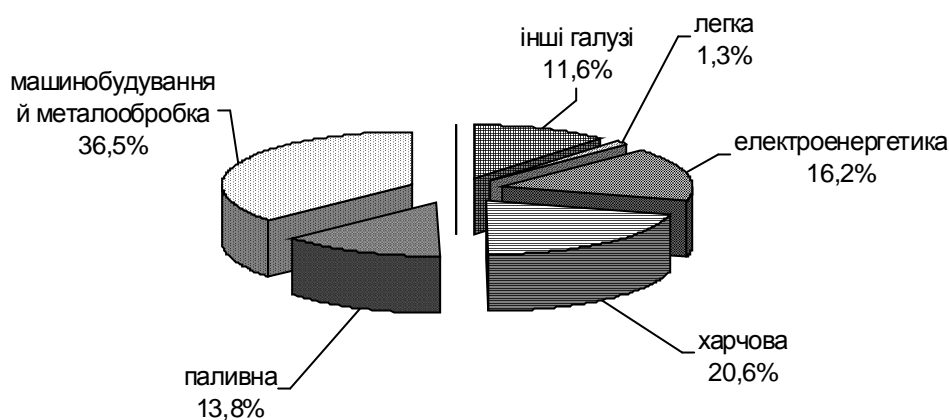
При порівнянні цих показників з сумами трансфертів з держбюджету, стійкої залежності не виявлено. Навіть навпаки, при зниженні індексу обсягу промисловості здійснюється збільшення величини трансфертів.

Аналіз отриманих даних показує, що Харківський регіон, незважаючи на зростання обсягів виробництва стосовно попереднього року (в 2006 р. на 6%; в 2007 р. - на 10%; в 2008р. – на 11% ), стосовно базового 1990 р. за аналізуючий період відстає, у середньому, на 8-20% ), однак по виробництву цих же товарів на душу населення Харківська область перебуває тільки на 9 - 11 місці. Обумовлено це, на наш погляд, неадекватною умовам ринкової економіки динамікою структурної перебудови галузей промислового регіону (див. рис. 38), а також надмірною повільністю процесів реструктуризації сфери виробництва товарів народного споживання, з огляду на те, що по показнику  $Q_{\text{нп}}$  Харківський регіон відстає від таких областей як Черкаська, Вінницька й Полтавська, що мають менші площу й чисельність населення.

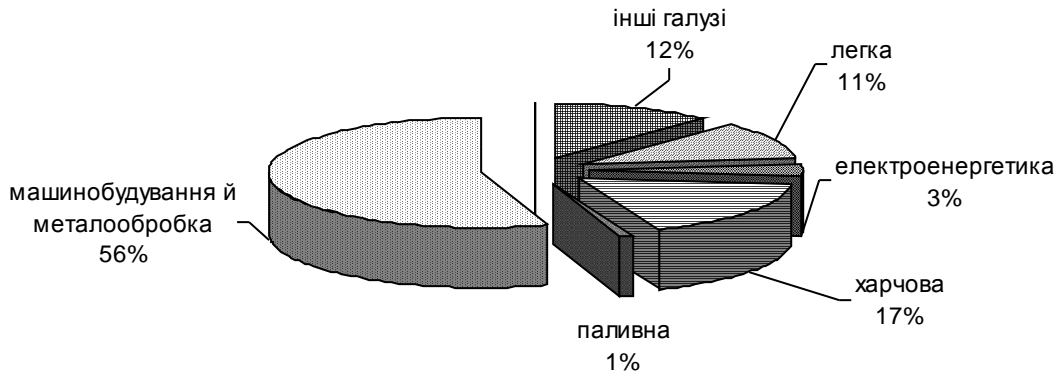
Однак реально на практиці збільшення ВРП в 2007 р. на 27 % (див. рис. 39, де Т – бюджетний трансферт Харківської області) позитивного впливу на фінансову допомогу з боку державного бюджету не робить (темпу росту склав 0,14), що не сприяє інтенсифікації й стимулюванню активної виробничої політики органів управління регіоном.



а) 2008 рік



б) 1998 рік



а) 1990 рік

Рис. 38 - Галузева структура промисловості Харківської області  
[78,212,213]

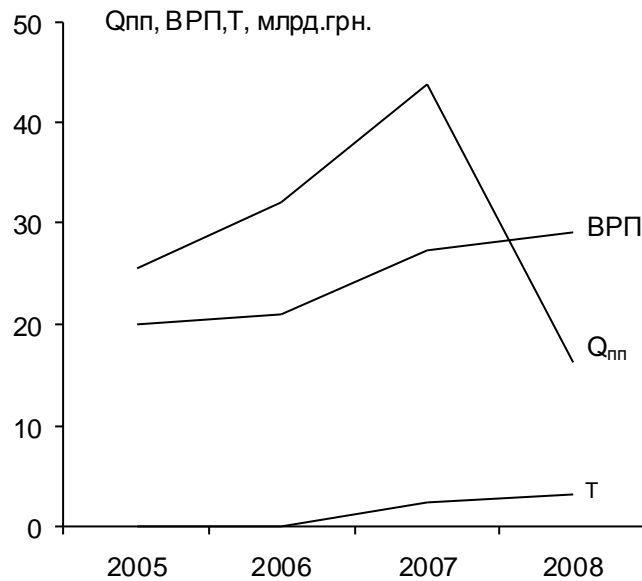


Рис. 39 - Динаміка валового регіонального продукту (ВРП), виробництва промислової продукції ( $Q_{пп}$ ) і надання трансфертів (Т) у Харківській області  
[78,212,213]

Нормативне значення показника  $Q_n$  повинне визначатися з врахуванням  $Q_{пп}$ ,  $Q_{пп}$  у минулому (базовому) році, а також чисельності населення регіону.

Зростання параметра  $Q_n = Q_{пп} + Q_{пп}$  сприяє позитивній динаміці процесу забезпечення населення послугами ЖКГ через показник «Середня заробітна плата  $\bar{Z}$  робітників та службовців у регіоні».

Розглянемо більш детально показник  $K_3 = 2 - \bar{Z} / Z_n$  – коефіцієнт корекції

величини  $D^*$  з урахуванням нормативу  $Z_n$  і величини середнього рівня  $\bar{Z}$  заробітної плати регіону в минулому році.

Важливим показником економічного розвитку території, що враховує її економічний потенціал і демографічну ситуацію, є середня заробітна плата  $\bar{Z}$  робітників та службовців у регіоні. При цьому зростання показника  $\bar{Z}$  підвищує можливості населення території активно впливати на параметр  $Q_n$  через оборотні кошти виробників продукції, а на параметр  $U$  (рівень забезпечення населення послугами ЖКГ) також і побічно через податкові платежі.

Тому, на наш погляд, залежність між величиною дотації регіону й параметром  $\bar{Z}$  повинна мати негативний градієнт, на відміну від залежностей  $D(g)$  і  $D(Q)$ . Напрямок же значення показника  $Z_n$  повинний коректуватися з урахуванням величини середньомісячної заробітної плати по Україні в цілому.

Аналіз даних по величинах отриманих бюджетних трансфертів на прикладі Харківської області [78,212,213], наведених на рис.39 (параметр  $T$ ), показує, що на практиці зазначена вище тенденція залежності величини отриманих трансфертів від рівня середньої заробітної плати в регіоні  $T(\bar{Z})$  не виконується. Наприклад, відповідно до табл.30 підвищення (стосовно величини  $Z_n$ ) рівня середньої заробітної плати в регіоні з 759 грн. (у базовому 2005 р.) на 54,7 % (у 2008 р.) відбувалося при одночасному збільшенні величин трансфертів відповідно на 2297,3 млн. грн. (у розрахунковому 2007 р.). При цьому, однак, мав місце прояв значної диспропорції між варіаціями величин коефіцієнтів  $K_3 = 2\bar{Z} / Z_n$  і трансфертів  $T$ , які склали відповідно 3,42 % і 97 %, що на наш погляд, підтверджує (див. розд. 4.2, 4.3 роботи) наявність в існуючому механізмі управління фінансовою допомогою регіонам елементи адміністрування й суб'єктивізму. У результаті місце, що займає Харківська область серед регіонів України по показнику «Середньомісячна заробітна плата працівників і службовців» залишається практично незмінним. Наприклад, за даними табл. 30 – це 9-е місце за підсумками 2005 р. і 8-е за підсумками 2006-2008 р.р. Істотно змінився рівень середньої заробітної плати лише в Хмельницькій (з 26 рангової позиції в 2005 р. - на 19 в 2008 р.) і Херсонській області зі зворотною динамікою (з 19 в 2005 р. - на 25 в 2008 р.) [77,210,211].

Таблиця 30 - Середньомісячна заробітна плата працівників і службовців  $\bar{Z}$  по регіонах України (в розрахунку на одного штатного працівника, грн.)

№ п/п за даними 2008 р.	Регіони	Роки				Місце в			
		2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
	<b>Україна</b>	<b>806</b>	<b>1041</b>	<b>1351</b>	<b>1806</b>				
1.	м.Київ	1314	1729	2300	3074	1	1	1.	1
2.	Донецький	962	1202	1535	2015	2	2	2.	2
3.	Дніпропетровський	913	1139	1455	1876	3	3	3.	3
4.	Київський	811	1058	1362	1852	5	5	4.	4

5.	Запорізький	860	1091	1394	1812	4	4	5.	5
6.	Луганський	805	1022	1323	1769	6	6	6.	6
7.	м.Севастополь	803	1005	1302	1726	7	7	7.	7
8.	Харківський	759	974	1251	1679	9	8	8.	8
9.	Полтавський	758	961	1243	1661	10	10	9.	9
10.	Одеський	768	966	1226	1633	8	9	10.	10
11.	Миколаївський	744	955	1202	1621	11	11	11.	11
12.	Автономна Республіка Крим	730	952	1220	1609	12	12	12.	12
13.	Львівський	713	923	1183	1570	14	14	13.	13
14.	Івано-Франківський	718	923	1180	1543	13	13	14.	14
15.	Рівненський	685	888	1133	1523	15	15	15.	15
16.	Сумський	663	857	1098	1472	17	17	16.	16
17.	Черкаський	642	846	1085	1459	18	18	17.	17
18.	Закарпатський	665	868	1091	1453	16	16	18.	18
19.	Хмельницький	584	792	1045	1429	26	24	19.	19
20.	Кіровоградський	624	819	1054	1428	20	19	20.	20
21.	Житомирський	602	793	1033	1404	22	22	21.	21
22.	Вінницький	597	793	1028	1404	24	23	22.	22
23.	Чернівецький	621	819	1051	1402	21	20	23.	23
24.	Волинський	591	773	1013	1380	25	26	24.	24
25.	Херсонський	625	800	1017	1375	19	21	25.	25
26.	Чернігівський	602	790	1016	1370	23	25	26.	26
27.	Тернопільський	553	727	943	1313	27	27	27.	27

За даними Держкомстату України

Розглянемо коефіцієнт корекції величини  $D^*$  залежно від величини нормативу податкового потенціалу регіону  $P_n$  і його середньої величини  $\bar{P}$  в минулому році ( $K_p$ ).

Податковий потенціал  $P$  відноситься до основних показників фінансово-економічної діяльності регіону. Для областей-реципієнтів при  $\bar{P} < P_n$  ( $\bar{P}$  – середній податковий потенціал регіону в базовому (минулому) році,  $P_n$  – його нормативна величина) величина бюджетного трансферту звичайно зростає. Однак, якщо  $\bar{P} \geq P_n$ , то залежність  $D(\bar{P})$ , на наш погляд, повинна характеризуватися негативним градієнтом (за аналогією із залежностями  $D(\bar{Z})$  і  $D(Y)$ ). При цьому співвідношення  $\bar{P} \geq P_n$  виникає, наприклад, у випадках: зростання реального податкового продукту території; збільшення об'ємів капітальних вкладень у регіон у вигляді внутрішніх і зовнішніх інвестицій; зниження кількості збиткових підприємств в області.

Динаміка росту кількості  $N_y$  збиткових підприємств у Харківській області в кількісному аспекті наведена на рис. 40; зміна об'ємів  $V_I$  прямих іноземних інвестицій (крива 1), а динаміка зростання податкового продукту  $V$  (крива 2) – на рис. 41.

На практиці податковий продукт впливає на показник  $P$  регіону з най-



меншою інерційністю, з огляду на методику його формування за допомогою варіювання величиною ставки. Збільшення ж кількості збиткових підприємств призводить безпосередньо звичайно до зниження податкового потенціалу території, причому, процес цей, миттєво впливаючи на параметр  $\bar{Z}$  робітників та службовців регіону, характеризується високою динамікою. Збільшення об'ємів прямих іноземних інвестицій реально має позитивну кореляцію з показником  $\Pi$  регіону, однак це майже завжди пов'язано з будівництвом, створенням нових виробництв, устаткування, а тому характеризується великою інерційністю і в короткостроковій перспективі впливу не має.

При цьому також:

$$\bar{\Pi} = \sum_i^n B_i \cdot T_i,$$

де  $B_i$  – база оподаткування території по  $i$ -му податку в минулому році;

$T_i$  – середня національна ставка  $i$ -го податку.

Розглянемо коефіцієнт корекції параметра  $D^*$  з урахуванням приведенного рівня  $U$  забезпеченості населення послугами ЖКГ, а також величини  $U_n$  його нормативу ( $K_y$ ).

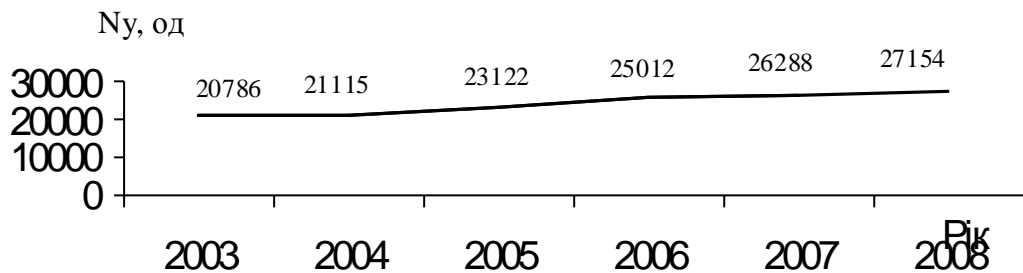


Рис. 40 - Динаміка кількості збиткових підприємств Харківської області

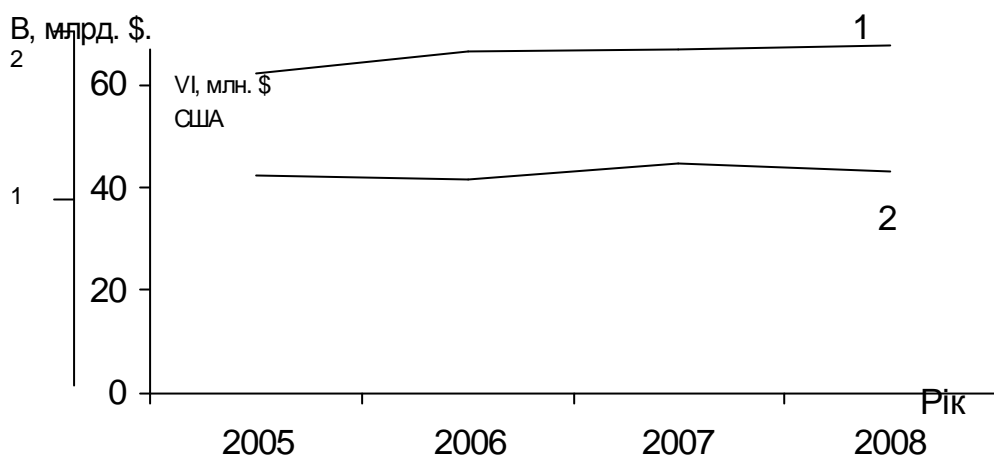


Рис. 41 - Об'єми прямих іноземних інвестицій (1) і динаміка податкового продукту (2) Харківської області [87]

Відповідно до затвердженої Держкомстатом України методикою звітності весь обсяг послуг населенню підрозділяється, у тому числі, на послуги: побутові; пасажирського транспорту; зв'язку; житлово-комунальні; на утримання дошкільних установ; культури; фізкультури й спорту; охорони здоров'я; санаторно-культурні; правового характеру й банків. При цьому, на наш погляд, залежність  $D(U)$  повинна характеризуватися при збільшенні показника  $U$  також негативним, за аналогією з  $D(\bar{Z})$ , градієнтом. Наведений же рівень  $U$  забезпечення населення послугами ЖКГ повинен визначатися як інтегральний показник з урахуванням чисельності населення регіону.

Забезпеченість населення м. Харкова послугами з урахуванням тимчасового фактору в порівнянних цінах представлена графічними залежностями на рис. 42, де 1 – всі надані послуги; 2 – житлово-комунальні; 3 – пасажирського транспорту; 4 – побутові; 5 – культури; 6 – охорони здоров'я, 7 - освіти [78,212,213].

Аналіз показує, що в Харківському регіоні стосовно кожного попереднього року спостерігається стійке зростання об'ємів послуг ЖКГ на душу населення з 241,2 грн./чол. у 2005 р. до 324,7 грн./чол. у 2008 р. (крива 2 на рис. 42), що характеризує ефективність функціонування органів місцевого самоврядування.

Нормативне значення показника  $U_n$  при цьому повинне коректуватися додатково й з урахуванням європейського рівня, що обумовлено значним відставанням забезпеченості населення України послугами ЖКГ від закордонних показників [214]. Наприклад, у містах Європи на одного жителя доводиться в середньому 20-25 м<sup>2</sup> житлової площі.

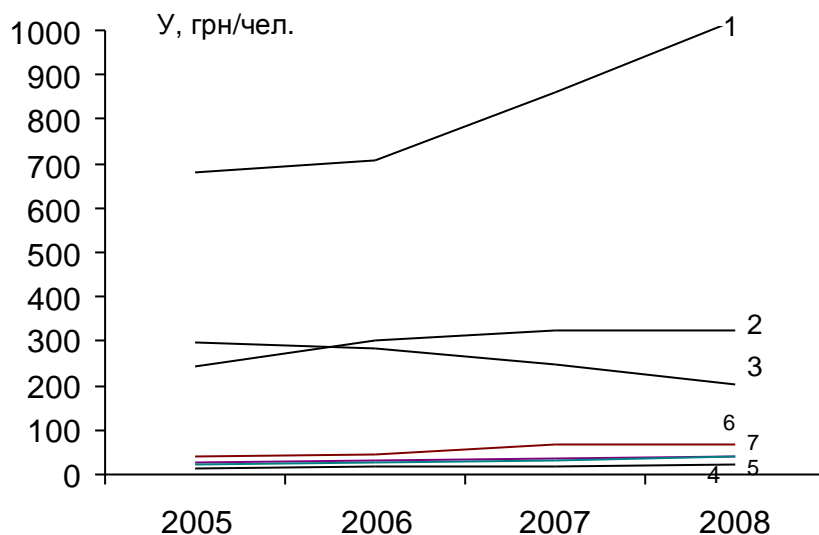


Рис. 42 - Динаміка забезпеченості населення м. Харкова послугами ЖКГ

В Україні цей показник (за даними 2008 р.) нижче більш ніж на 20 %. Показник «Кількість лікарняних ліжок на одного мешканця» у країнах Європи становить величину 0,5, що більш ніж в 50 разів перевищує аналогічний показник Харківського регіону. По показнику «Довжина доріг з асфальтобетонним покриттям на 1000 жителів» такі європейські міста як Рим, Мюнхен,

Будапешт перевершують м. Харків відповідно в 2,9; 2,6 і 2,0 рази. Показник «Площа зелених насаджень загального користування на одного жителя» становить, наприклад, у містах: Москва – 14,2 м<sup>2</sup>; Париж – 14 м<sup>2</sup>; Лондон – 11 м<sup>2</sup>; Рим – 9 м<sup>2</sup>; Київ – 20 м<sup>2</sup>; Харків – 9,8 м<sup>2</sup>.

Зростання показника У повинно наближати рівень забезпечення населення послугами ЖКГ до міжнародних стандартів, що відповідають концепції «здорового» регіону [207].

Наведені на рис. 43 графічні залежності, наприклад,  $K_g(g)$  і  $K_3(\bar{3})$  показують, що стійкість запропонованої багатофакторної формули  $D(D^*, K_g, K_Q, K_3, K_{\Pi}, K_Y)$  при варіації параметрів  $g, Q, \bar{3}, \Pi, i$  та  $U$  забезпечується протилежністю знаків їхніх градієнтів.

Тобто, якщо при збільшенні параметра  $g$  величина  $D^*$  цього року збільшується, то одночасно, при збільшенні параметра  $\bar{3}$ , величина  $D^*$  цього року зменшується.

Якщо в розрахунковому році кількість регіонів, що одержують бюджетні дотації (трансферти), становить число «n», то розраховані відповідно до рівняння (4.1) величини  $D_{pi}$  ( $i=\overline{1, n}$ ) повинні задовольняти співвідношенню нормалізації

$$\gamma_1 D_1^* Z_1 + \gamma_2 D_2^* Z_2 + \dots + \gamma_s D_n^* Z_n = \sum_{i=1}^n \gamma_i D_i^* Z_i \leq D_B, \quad (4.2)$$

де  $Z_i = K_{g_i} \cdot K_{Q_i} \cdot K_{3_i} \cdot K_{\Pi_i} \cdot K_{Y_i}$ ;  $\gamma_s$  – вагові коефіцієнти (параметр S визначає число ступенів свободи системи управління бюджетним плануванням).

В вираженні (4.2) коефіцієнти  $\gamma_i$  враховують ранжированість параметрів  $g, Q, \bar{3}, \Pi, U$  по регіонам і визначаються в поточному році за методом експертних оцінок.

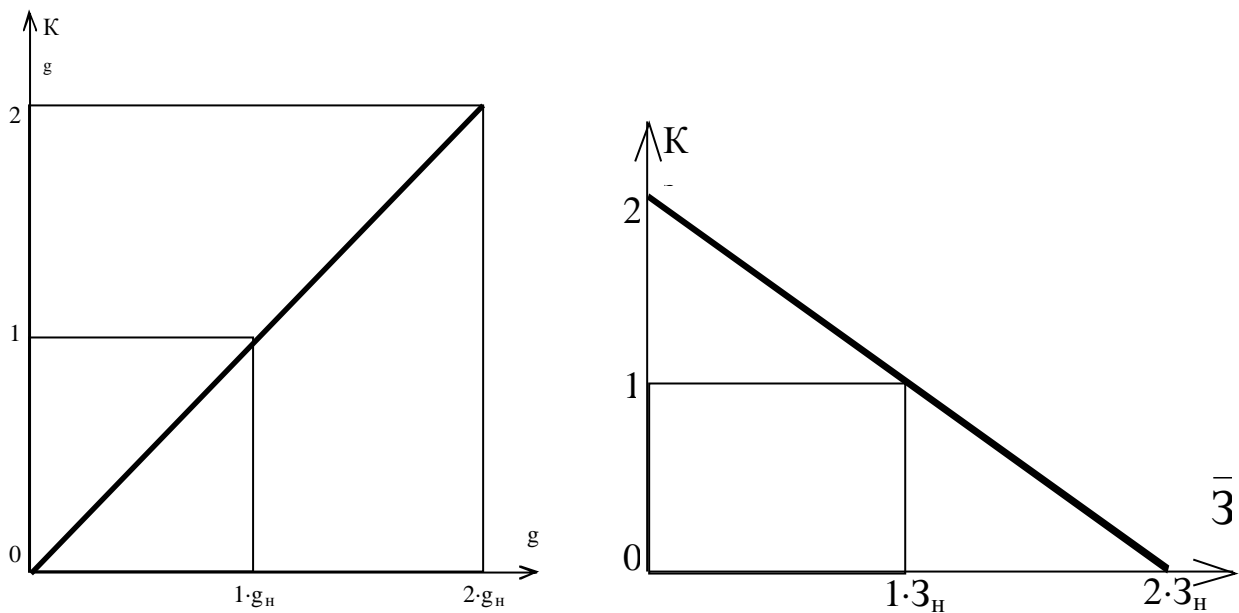


Рис. 43 - Залежності  $K_g(g)K_3(\bar{3})$

Узагальнена схема моделювання залежності (4.1) наведена на рис. 44.

Схема ілюструє динаміку впливу показників  $g$ ,  $Q$ ,  $\bar{3}$ ,  $\bar{\Pi}$ ,  $U$  на величину дотації з врахуванням питомих ваг, приведених і нормативних значень.

На відміну від діючого в цей час в Україні методу розрахунку розподілу фінансової допомоги нижчестоящому бюджету за схемою «частина річного бюджету органів місцевого самоврядування» запропонована методика має наступні переваги:

1) по-перше, вона не суперечить, а враховує в собі накопичений міжнародний досвід надання прямих бюджетних трансфертів;

2) по-друге, на рівні місцевого самоврядування вона стимулює процеси розширення власної дохідної бази, розвитку інвестиційної активності й структурної перебудови, з урахуванням сучасних тенденцій у процесі урбанізації, еволюції міських агломерацій і розвитку базових функцій муніципального господарства в Україні в умовах місцевого самоврядування;

3) по-третє, вона базується на підході прагматичності, заснованому на показниках соціально-економічного розвитку території за підсумками минулих років, тобто показників вже реально досягнутих.

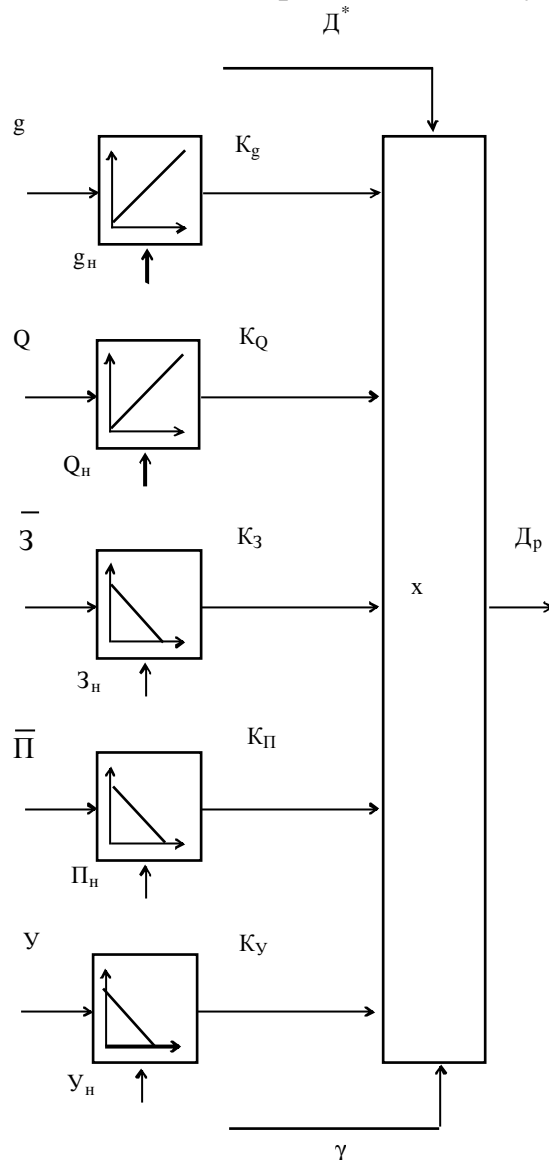


Рис. 44 - Схема моделювання залежності (4.1)

Запропонована методика розрахунку бюджетних дотацій території на базі багатofакторних формул (4.1), (4.2) і з урахуванням нормативів послуг ЖКГ (Методика 1) має наступні етапи.

Етап 1. Визначається величина нормативної фінансової допомоги конкретної (*i*-тої) території  $D_i^*$  в поточному році по формулі

$$D_i^* = N_i \cdot \overline{C}_{pi} \quad (i = \overline{1, n}).$$

Етап 2. Розраховуються величини коефіцієнтів корекції  $K_{gi}$ ,  $K_{Qi}$ ,  $K_{zi}$ ,  $K_{pi}$ ,  $K_{yi}$  параметра  $D_i^*$  відповідно до формули (4.1), а також з урахуванням питомої ваги регіону у ВРП, величини внутрішніх і зовнішніх інвестицій, середнього рівня заробітної плати, величини податкового потенціалу приведенного рівня забезпеченості населення послугами ЖКГ і об'єму виробленої в регіоні продукції на душу населення. Визначаються величини

$$Z_i = K_{gi} \cdot K_{Qi} \cdot K_{zi} \cdot K_{pi} \cdot K_{yi}.$$

Особливості застосування Методики 1 розглянуті на прикладі коефіцієнта  $K_{zi}$  корекції величини  $D_i^*$ . Значення  $K_{zi}$ , розраховані з урахуванням даних по  $\overline{Z}_i$  ( $i = \overline{1, m}$ ), наприклад, у базовому 2008 р. [60], для  $Z_n = \sum_{i=1}^{m=27} \overline{Z}_i / 27 = 1624,148$  наведені в табл. 31.

Етап 3. Методом експертних оцінок (на вищестоящому рівні) визначаються величини вагових коефіцієнтів  $\gamma_i$  ( $i = \overline{1, s}$ ) у рівнянні (4.2) з урахуванням параметрів (кроків  $\Delta_{\min} = \min(g_i - g_{i-1})$ ,  $\Delta_{\max} = \max(g_i - g_{i-1})$ , розмаху  $\Delta = (g_n - g_1)$ ) девіації варіаційного ряду величин  $g_i$ ,  $Q_i$ ,  $\overline{Z}_i$ ,  $\overline{P}_i$ ,  $Y_i$  ( $i = \overline{1, n}$ ), а також величини затвердженої Законом про бюджет фінансової допомоги територіям  $D_B$  у розрахунковому році.

Етап 4. Відповідно до багатofакторної формули (4.2), а також з урахуванням вихідних змінних етапів 1, 2, 3 визначається величина фінансової допомоги  $D_p = \gamma_S \cdot D_i^* \cdot Z_i$  *i*-тому нижчестоящому бюджету з боку вищестоящого в поточному році.

Аналіз міжнародного досвіду бюджетних трансфертів показує, що застосування Методики 1 у механізмі розрахунку дотації регіонам має ряд переваг стосовно діючого у цей час в Україні методу, тому що стимулює активізацію інвестиційної, фінансово-економічної й виробничої політики органів управління регіонами, впливом (з огляду на позитивну динаміку параметрів  $K_q(q)$  і  $K_Q(Q)$  у рівнянні (4.1.)) на питомі ваги регіонів у ВРП, а також об'єми виробленої в регіонах на душу населення промислової продукції й товарів народного споживання [ 77,78,210-213].

Треба, однак, відзначити, що на практиці трудомісткість застосування базових виражень (4.1) і (4.2) Методики 1 є істотною, тому що з причини відмінних від нуля кроків  $\Delta_{\min}$ ,  $\Delta_{\max}$  девіації варіаційних рядів величин  $g_i$ ,  $Q_i$ ,  $\overline{Z}_i$ ,  $\overline{P}_i$ ,  $Y_i$  параметр  $S$  рівняння (4.2) належить діапазону

$$1 < S \leq n. \quad (4.3)$$

Таблиця 31 - Величини коефіцієнтів  $K_{zi}$  корекції величини  $D_i^*$ 

$i$	Найменування регіону	$\bar{Z}_i$	$K_{zi}$
1	Тернопільський	1313	1,1915
2	Чернігівський	1370	1,1564
3	Херсонський	1375	1,1534
4	Волинський	1380	1,1503
5	Чернівецький	1402	1,1367
6	Вінницький	1404	1,1355
7	Житомирський	1404	1,1355
8	Кіровоградський	1428	1,1207
9	Хмельницький	1429	1,1201
10	Закарпатський	1453	1,1053
11	Черкаський	1459	1,1016
12	Сумський	1472	1,0937
13	Рівненський	1523	1,0622
14	Івано-Франківський	1543	1,0499
15	Львівський	1570	1,0333
16	Автономна Республіка Крим	1609	1,009
17	Миколаївський	1621	1,0019
18	Одеський	1633	0,9945
19	Полтавський	1661	0,9773
20	Харківський	1679	0,9662
21	м.Севастополь	1726	0,9372
22	Луганський	1769	0,9108
23	Запорізький	1812	0,8843
24	Київський	1852	0,8597
25	Дніпропетровський	1876	0,8449
26	Донецький	2015	0,7593
27	м.Київ	3074	1,1073

Умова (4.3) привносить у бюджетний механізм управління фінансовою допомогою регіонам деякою мірою також і людський фактор, тобто елементи адміністрування й суб'єктивізму. Це підтверджується, наприклад, даними по диспропорції варіацій величин коефіцієнтів  $K_z$  і трансфертів  $T$  (на прикладі Харківського регіону), отриманими вище при аналізі показників табл. 39. і рис.53 і складовими відповідно 3,42 % і 97 %. Параметр  $S$  визначає собою одночасно й число ступенів свободи підсистеми трансфертів системи управління бюджетним плануванням. При цьому, чим більше  $S$ , тим вище трудомі-

сткість процесів управління фінансовою допомогою регіонам.

Далі в роботі запропонована методика (Методика 2), що забезпечує зменшення числа ступенів свободи підсистеми трансфертів до значення  $S=1$ . Методика заснована на імовірному підході до величин  $g, Q, \bar{Z}, \bar{P}, Y$  соціально-економічного розвитку всіх  $m$  регіонів держави в базовому році, приймаючи  $g_i, Q_i, \bar{Z}_i, \bar{P}_i, Y_i (i=\overline{1, m})$ , у якості їхніх реалізацій, а також поданні величини  $D_{\text{нп}}$  у рівнянні (4.1) вираженням

$$D_{\text{нп}} = D^* \{ 1 + [\text{sign}(K_g - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_1^*) - \Phi(Z_1)) \} \times \\ \{ 1 + [\text{sign}(K_Q - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_2^*) - \Phi(Z_2)) \} \times \\ \{ 1 + [\text{sign}(K_{\bar{Z}} - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_3^*) - \Phi(Z_3)) \} \times \\ \{ 1 + [\text{sign}(K_{\bar{P}} - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_4^*) - \Phi(Z_4)) \} \times \\ \{ 1 + [\text{sign}(K_Y - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_5^*) - \Phi(Z_5)) \}, \quad (4.4)$$

де  $Z_1 = (g - m_g) / \sigma_g, Z_2 = (Q - m_Q) / \sigma_Q, Z_3 = (\bar{Z} - m_{\bar{Z}}) / \sigma_{\bar{Z}}, Z_4 = (\bar{P} - m_{\bar{P}}) / \sigma_{\bar{P}}, Z_5 = (Y - m_Y) / \sigma_Y$  – нормовані випадкові величини;

$$m_g = \left( \sum_{i=1}^S g_i \right) / m, \quad \sigma_g = \left( \left( \sum_{i=1}^S (g_i - m_g)^2 / (s-1) \right)^{1/2} \right) - \text{математичне очікування і}$$

середньо квадратичне відхилення аналізованої ( $g, Q, \bar{Z}, \bar{P}, Y$ ) величини;

$Z_i^* = m_{Z_i}; \quad \Phi(Z) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^Z e^{-\frac{z^2}{2}} dz$  – нормована функція нормального розподілення (функція Лапласа);

$\Phi(-Z) = 1 - \Phi(Z); \quad \Phi(Z_1^*) - \Phi(Z_1) = P(m_g + Z_1 \sigma_g < g < m_g + Z_1^* \sigma_g)$  – вірогідність влучення величини  $g$  в інтервал  $(m_g + Z_1 \sigma_g \div m_g + Z_1^* \sigma_g)$ ;

$\text{mod}(\cdot)$  – оператор модуля величини ( $\cdot$ );

$\text{sing}(\cdot)$  – функція знака вираження ( $\cdot$ ).

З урахуванням (4.4) структура формули (4.2) приводиться до вигляду

$$\gamma D_{\text{нп1}} + \gamma D_{\text{нп2}} + \dots + \gamma D_{\text{нпn}} = \sum_{i=1}^n \gamma D_{\text{нпi}} \leq D_B, \quad (4.5)$$

для якої виконується  $S=1$ , а підсистема трансфертів системи управління бюджетним плануванням перетвориться в систему з одним ступенем свободи. При цьому істотно спрощуються процеси управління фінансовою допомогою регіонам.

Визначення фінансової допомоги території в розрахунковому році на основі багатofакторних формул (4.4), (4.5) виробляється за наступною схемою (Методика 2).

Етап 1. Зміст, вхідні  $N_d, C_{ri}$  і вихідний  $D_i^*$  параметри даного етапу відповідають етапу 1 Методики 1.

Етап 2. Дані по сукупності показників соціально-економічного розвитку всіх  $m$  територій держави в базовому році (питомим вагам  $g_i$  регіонів, у

ВРП, об'ємам  $Q_i$  виробленої в регіонах продукції на душу населення, середнім рівням  $\bar{Z}_i$  заробітної плати в  $i$ -тому регіоні, величинам середнього рівня податкового потенціалу  $\bar{P}_i$  регіонів, приведеним рівням  $U_i$  забезпеченості населення регіонів послугами ЖКГ) представляють у вигляді таблиць варіаційних рядів, наприклад у вигляді ряду

$$g_1 \leq g_2 \leq \dots \leq g_i \leq \dots \leq g_m$$

Нехай базовим роком у розрахунковому прикладі є 2008 р. Цього року в Україні параметр  $m=27$ , а варіаційний ряд, наприклад, по показнику  $\bar{Z}_i$  представляється даними в колонку 3 табл. 32.

Таблиця 32 - Варіаційний ряд  $\bar{Z}_i$  регіонів в базовому році

$i$	Найменування регіону	$\bar{Z}_i$ , грн.	$Z_{3i}$	$\text{mod}(\Phi(Z_3^*) - \Phi(Z_3))$	$\text{sign}(K_{3i} - 1)$	$\beta_{3i}$	$D_{ли}, \text{грн.}$	$D_{рі}, \text{грн.}$	$D_{фі} - D_{рі}, \text{грн.}$
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Тернопільський	1313	-0,9089	0,31594	+1	1,31594	903546,4504	93209623,23	421 920 576,77
2	Чернігівський	1370	-0,7424	0,27035	+1	1,27035	897712,6373	92607808,55	-92 392 150,05
3	Херсонський	1375	-0,7278	0,26424	+1	1,26424	876515,9753	90421166,25	-90 421 166,25
4	Волинський	1380	-0,7132	0,26115	+1	1,26115	817141,3297	84296092,84	-84 008 891,74
5	Чернівецький	1402	-0,6489	0,23891	+1	1,23891	700069,9012	72219033,89	-71 990 976,09
6	Вінницький	1404	-0,6510	0,24215	+1	1,24215	1296433,608	133739763	-133 604 968,33
7	Житомирський	1404	-0,6510	0,24215	+1	1,24215	1016996,925	104913145,4	-104 628 556,54
8	Кіровоградський	1428	-0,5729	0,21566	+1	1,21566	787362,0398	81224068,83	-81 001 633,23
9	Хмельницький	1429	-0,5700	0,21566	+1	1,21566	1026473,825	105890780,1	-105 648 534,14
10	Закарпатський	1453	-0,4999	0,18793	+1	1,18793	923163,0188	95233263,46	-95 040 400,76
11	Черкаський	1459	-0,4824	0,18439	+1	1,18439	973938,1559	100471213,8	-100 349 153,45
12	Сумський	1472	-0,4444	0,17003	+1	1,17003	876103,518	90378617,27	-90 092 177,97
13	Рівненський	1523	-0,2954	0,11409	+1	1,11409	803699,6563	82909453,21	-82 405 582,11
14	Івано-Франківський	1543	-0,2370	0,09095	+1	1,09095	943600,9681	97341637,14	-97 112 504,54
15	Львівський	1570	-0,1581	0,05962	+1	1,05962	1687948,1	174128298,9	-173 897 488,40
16	Автономна Республіка Крим	1609	-0,0442	0,01595	+1	1,01595	1249607,592	128909203	-128 678 275,61
17	Миколаївський	1621	-0,0091	0,03586	+1	1,03586	780962,8927	80563934,42	-80 363 813,52
18	Одеський	1633	0,0268	0,00798	-1	0,99202	1482203,864	152903775,6	-152 701 327,97
19	Полтавський	1661	0,1084	0,03983	-1	0,96017	913057,7716	94190808,72	-93 971 834,82
20	Харківський	1679	0,1610	0,06356	-1	0,93644	1631952,57	168351814,2	-167 958 998,71
21	м.Севастополь	1726	0,2983	0,11409	-1	0,88591	209624,7108	21624832,13	-21 374 437,33
22	Луганський	1769	0,4231	0,16276	-1	0,83724	1233624,804	127260422,6	-126 970 277,43
23	Запорізький	1812	0,5487	0,22240	-1	0,77760	892979,2001	92119508,36	-91 932 924,36
24	Київський	1852	0,6656	0,24537	-1	0,75463	819016,1749	84489501,39	-84 279 701,29
25	Дніпропетровський	1876	0,7357	0,26730	-1	0,73270	1559246,144	160851437,7	-160 619 910,60
26	Донецький	2015	1,1417	0,37286	-1	0,62714	1779159,844	183537679,3	-183 537 679,33
27	м.Київ	3074	4,2352	0,49999	-1	0,50001	845865,6715	87259288,67	-87 160 189,27
	Всього						27928007,35	2881044272	



Таким чином, отримана в результаті впровадження методики загальна величина дотацій  $\Sigma D_{pi}$  не відрізняється від фактичної суми дотацій по Україні в 2008 р., що свідчить про виконання поставленої задачі й перерозподіл величин дотацій лише між регіонами відповідно до представлених коефіцієнтів.

За даними варіаційного ряду  $\bar{Z}_i$  розраховуються математичне очікування  $m_{\bar{z}}$  і середнє квадратичне відхилення:

$$m_{\bar{z}} = \sum_{i=1}^{27} \bar{Z}_i / 27 = 1624,148;$$

$$\sigma_{\bar{z}} = \left( \left( \sum_{i=1}^{27} (\bar{Z}_i - m_{\bar{z}})^2 / 26 \right)^{1/2} = 342,3278.$$

Визначають для кожного *i*-того регіону відповідно до отриманого  $m_{\bar{z}}$  і  $\sigma_{\bar{z}}$  і вираженням (4.4) значення нормованої випадкової величини  $Z_{3i}$ , які відображаємо в колонці 4 табл. 32. Потім на основі бази даних функції Лапласа визначаються величини  $\Phi(Z_{3i}^*)$  і  $\Phi(Z_{3i})$ . В аналізованому прикладі приймаємо  $\Phi(Z_{3i}^*) = \Phi(m_{\bar{z}}) = 0,5$ . При цьому, однак, на величину  $Z_{3i}^*$ , а отже, і відповідне їй значення  $\bar{Z}_i^*$  дана методика обмежень не накладає.

Передбачається, що в процесі нагромадження дослідних даних значення змінної  $Z_{3i}^*$  може уточнюватися, наприклад, убік зменшення, тобто убік зменшення вимог до процесу призначення фінансової допомоги регіонам по параметру «середній рівень заробітної плати в регіоні». У колонку 5 табл. 32 заносяться дані по ймовірності приналежності величини  $Z_{3i}$  *i*-того регіону інтервалу  $(m_{\bar{z}} + Z_{3i} \cdot \sigma_{\bar{z}} \div m_{\bar{z}} + Z_{3i}^* \cdot \sigma_{\bar{z}})$ , розраховані за формулою

$$\text{mod}(\Phi(Z_{3i}^*) - \Phi(Z_{3i})). \quad (4.6)$$

Етап 3. Розраховуються по формулі (4.1) величини коефіцієнтів корекції  $K_g, K_Q, K_Z, K_{\Pi}, K_Y$  параметра  $D^*$  з урахуванням нормативних значень величин  $g_n, Q_n, Z_n, \Pi_n, Y_n$ , у якості яких приймаються, наприклад їх однойменні математичні очікування, визначені на етапі 2 Методики 2. При цьому в колонку 6 таблиці заносяться величини функції

$$\text{sign}(K_{3i} - 1) = \begin{cases} +1 \text{ при } K_{3i} \geq 1 \\ -1 \text{ при } K_{3i} < 1. \end{cases} \quad (4.7)$$

Розраховані за формулою

$$\beta_{3i} = 1 + [\text{sign}(K_{3i} - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_{3i}^*) - \Phi(Z_{3i}))$$

коефіцієнти корекції значень  $D_i^*$  в залежності від величин  $m_{\bar{z}}$ ,  $\sigma_{\bar{z}}$  наведено в колонці 7 табл. 32.

Етап 4. Згідно вираженню (4.4) розраховуються величини  $D_{npi}$  ( $i = \overline{1, n}$ ) неприведеної до параметру  $D_B$  (ненормалізованої) фінансової допомоги бюджету

нижчого рівня. При цьому приймаємо

$$\{1 + [\text{sign}(K_g - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_1^*) - \Phi(Z_1))\}; \{1 + [\text{sign}(K_Q - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_2^*) - \Phi(Z_2))\}; \\ \{1 + [\text{sign}(K_{\Pi} - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_4^*) - \Phi(Z_4))\}; \{1 + [\text{sign}(K_Y - 1)] \cdot \text{mod}(\Phi(Z_5^*) - \Phi(Z_5))\} = 1$$

Етап 5. Визначається із застосуванням співвідношення (4.5) величина вагового коефіцієнта

$$\gamma = D_B / (\sum_{i=1}^n D_{\text{нп}i}) \quad (i = \overline{1, n}). \quad (4.8)$$

В нашому випадку  $\gamma = D_B / (\sum_{i=1}^n D_i \cdot \beta_{zi}) = \text{Чо} / (\sum_{i=1}^n \text{Ч}_{pi} \cdot \beta_{zi})$

Етап 6. Величини фінансової допомоги  $D_i$   $i$ -му бюджету нижчого рівня з боку бюджету вищого рівня в розрахунковому році визначається за формулою

$$D_{pi} = \gamma \cdot D_{\text{нп}i} \quad (i = \overline{1, n}). \quad (4.9)$$

Таким чином, на відміну від запропонованої Методики 1 механізм розрахунку фінансової допомоги бюджету нижчого рівня за Методикою 2 додатково враховує параметри ранжування показників соціально-економічного розвитку території один відносно іншого через величини їх середнього квадратичного відхилення. Це, як показує аналіз даних табл. 31 і 32, призводить до жорсткості вимог до процесу призначення фінансової допомоги бюджетам нижчого рівня при  $\text{sign}(K_{(j)} - 1) = -1$ , тобто перерозподілу коштів  $D_B$  статті бюджету держави на користь менш дохідних, більше проблематичних регіонів.

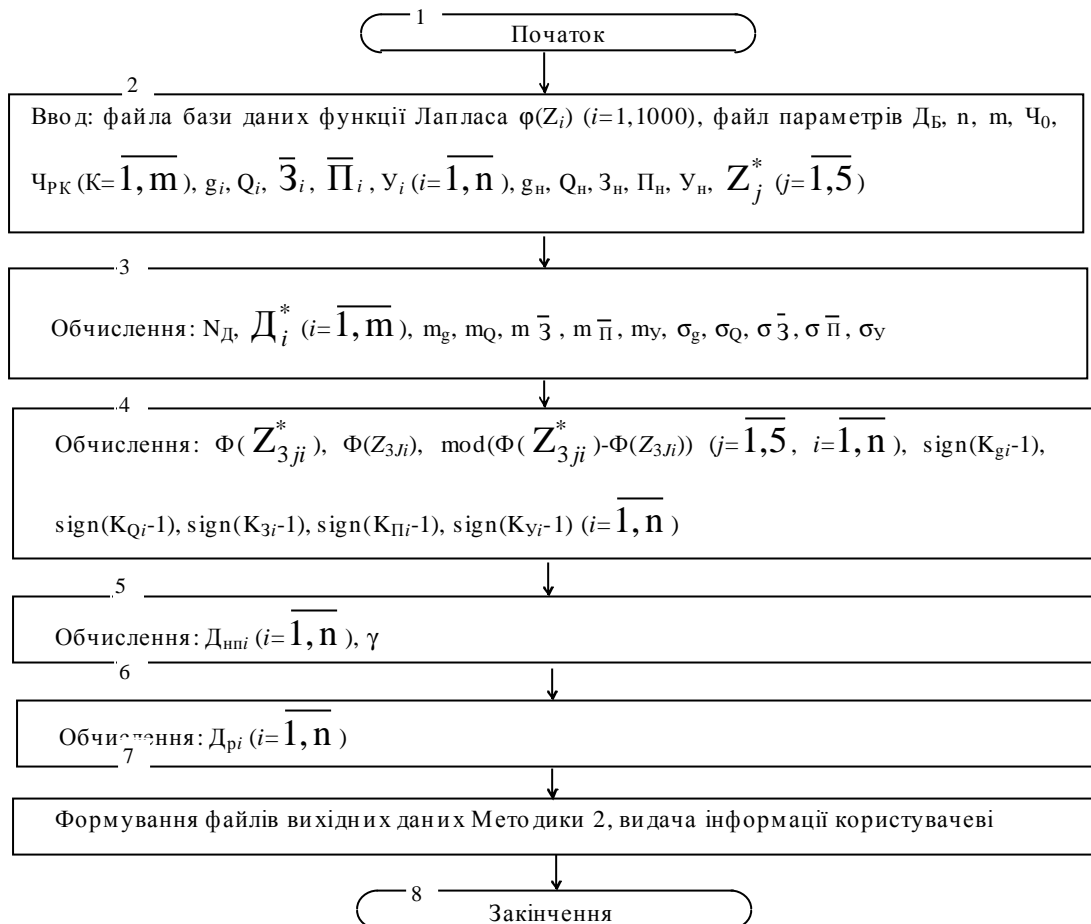


Рис.45 - Блок-схема алгоритму

Блок-схему алгоритму розрахунку величин дотацій (трансфертів) регіонам із застосуванням IBM надано на рис. 45. Тут введено наступні позначення.

Блок 2 алгоритму: у пам'яті IBM формується база даних функції Лапласа, в пам'ять заносяться вхідні дані по базовому року регіонів, що включають:  $D_B, n, m, Ч_0, Ч_{PK} (K=\overline{1, m}), g_i, Q_i, \bar{Z}_i, \bar{П}_i, Y_i (i=\overline{1, n}), g_n, Q_n, Z_n, П_n, Y_n, Z_j^* (j=\overline{1, 5})$ .

Блок 3 алгоритму: на цьому етапі здійснюється обчислення:

$N_D, D_i^* (i=\overline{1, m}), m_g, m_Q, m_{\bar{Z}}, m_{\bar{П}}, m_Y, \sigma_g, \sigma_Q, \sigma_{\bar{Z}}, \sigma_{\bar{П}}, \sigma_Y$ .

Блок 4 алгоритму: обчислюються із застосуванням бази даних функції Лапласа величини  $\Phi(Z_{3ji}^*), \Phi(Z_{3ji}), \text{mod}(\Phi(Z_{3ji}^*)-\Phi(Z_{3ji})) (j=\overline{1, 5}, i=\overline{1, n})$  і визначаються  $\text{sign}(K_{g_i} - 1), \text{sign}(K_{Q_i} - 1), \text{sign}(K_{Z_i} - 1), \text{sign}(K_{П_i} - 1), \text{sign}(K_{Y_i} - 1) (i=\overline{1, n})$  за формулами (4.6), (4.7) відповідно.

Блок 5 алгоритму: на цьому етапі обчислюються по формулі (3.4) величини  $D_{ниi} (i=\overline{1, n})$ , а по рівнянню (4.8) значення вагового коефіцієнта  $\gamma$ .

Блок 6 алгоритму: на даному етапі визначаються величини фінансової допомоги регіонам  $D_{pi} (i=\overline{1, n})$  по формулі (4.9) Методики 2.

Таким чином, в результаті комплексного підходу до вирішення проблем визначення величин фінансової допомоги бюджетам нижчого рівня, на рівні Міністерства фінансів України і Державного комітета статистики формується база даних показників, перелік яких може доповнитися згідно з думкою експертів й існуючими реаліями. В результаті застосування запропонованої методики 2, розраховуються вказані величини і кожний регіон поперше, зможе спрогнозувати величину фінансової допомоги, яку він планує отримати згідно результатів досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, що буде стимулювати органи місцевого самоврядування, а по-друге, позбавляє процес розрахунку фінансової допомоги елементів суб'єктивізму й адміністрування.

#### 4.4. Місцевий бюджет на прикладі м. Харкова

Харківський регіон і його обласний центр можна вважати базовим і водночас типовим об'єктом бюджетної політики державного і місцевого рівня. Тому всі плюси і мінуси фінансової системи і бюджетних відносин в державі з позицій регіональних особливостей на цьому об'єкті в основі своїй будуть характерні й для інших регіонів (областей, міст). Звісно, ієрархічно-просторова економіка (тобто регіональний її аспект) має свою мозаїчну картину в цілому і деяку специфіку щодо окремих регіонів, так як останні відрізняються географічним положенням, економічною специфікою, потенціалом, досвідом рішення регіональних проблем. Але Харків, як об'єкт дослідження, на наш погляд, має переваги в його комплексності, поєднанні промислової

індустрії, науково-освітніх ресурсів і розвинутого сільського господарства. З цих позицій дослідження бюджетної ситуації та проблематика в Харкові може дати корисні результати і для інших регіонів.

Згідно норм Бюджетного кодексу, закріплені доходи в повному обсязі включаються в загальний фонд місцевих бюджетів, що протягом усього аналізованого періоду 2005-2009 р.р. залишався на рівні 60-70% від загальної суми доходів місцевого бюджету [164].

Поряд із цим у відповідності зі статтею 69 Кодексу за місцевими бюджетами закріплені надходження від 17 дохідних джерел, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і є їхніми власними доходами. З них місцеві податки й збори, 75% плати за землю (включаючи орендну плату за землю), податок на прибуток підприємств міської комунальної власності, плата за оренду міської комунальної власності, податок на промисел, надходження сум відсотків від розміщення тимчасово вільних коштів на рахунках у банках, інші надходження ставляться до власних доходів загального фонду місцевих бюджетів.

До складу доходів спеціального фонду включені власні надходження бюджетних установ, 70% податку із власників транспортних засобів, відрахування від плати за забруднення навколишнього природного середовища (до 2006 року - 20%, з 2006 року - 10%), цільові фонди, створені органами місцевого самоврядування, надходження коштів від приватизації міської комунальної власності, від продажу земельних ділянок, дивіденди, нараховані на акції господарчих товариств, що є власністю відповідної громади, кошти від повернення позичок, наданих з місцевих бюджетів до запровадження в дію кодексу й відсотки за користування ними.

Чотири останні джерела формують бюджет розвитку, у який як джерело можуть додатково передаватися кошти із загального фонду, субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів, а також провадитися запозичення з напрямком коштів на капітальні вкладення, пов'язані з розвитком соціальної інфраструктури міста, а також на внески органів місцевого самоврядування в статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

*ДОХОДИ:* Зведений бюджет містить загальний і спеціальний фонди й формується за рахунок надходжень закріплених за бюджетом міста загальнодержавних податків і зборів, власних доходів і субвенцій з Державного бюджету.

**Загальний фонд.** Доходи, закріплені за бюджетом міста Харкова, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

За 2006 рік доходи зведеного бюджету міста Харкова [188] перевищили 1,5млрд.грн., у тому числі доходи загального фонду –997,1млн.грн. (65,9%), спеціального (з урахуванням коштів, отриманих із загального фонду бюджету в бюджет розвитку) – 192,6млн.грн. (12,7%), трансферти з Державного бюджету – 324,4млн.грн. (21,4%).

Розрахункові показники Міністерства фінансів України по доходах виконані в цілому на 107,9%, по загальному фонду - на 101,6% .

При цьому, по закріплених доходах доведені Міністерством фінансів України на 2006 рік показники виконані на 99,8% , по власним - на 109,0% (доведено - 184,2млн.грн., отримано - 200,7млн.грн.).

У порівнянні з 2005 роком фінансові ресурси міста зросли в 1,3 рази (на 341,7млн.грн.), у тому числі доходи загального фонду - в 1,2 рази (на 186,9млн.грн.), спеціального - в 1,3 рази (на 41,0млн.грн.), трансферти з Державного бюджету - в 1,5 рази (на 113,8млн.грн.).

Обсяги надходжень збільшилися по всім найбільш вагомим джерелам формування загального фонду, зокрема, в 1.3 рази - по податку з доходів фізичних осіб і платі за землю, в 1,4 рази - по державному миту, в 1,1 рази - по платі за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності й платі за оренду комунального майна, на 3,3% - по місцевих податках і зборам. З 18 дохідних джерел загального фонду плани виконані по 15.

*Доходи міського бюджету міста Харкова за 2006 рік [188]* у цілому склали 1 322,5млн.грн., з них доходи загального фонду – 868,9млн.грн. (65,7%), доходи спеціального фонду (з урахуванням коштів, отриманих із загального фонду в бюджет розвитку) – 129,3млн.грн. (9,8%), трансферти з Державного бюджету– 324,4млн.грн. (24,5%).

При цьому, ресурси міського бюджету проти 2005 року збільшилися на 328,2млн.грн. (в 1,3 раза), у тому числі загального фонду - на 186,2млн.грн. (в 1,3 раза).

Уточнені показники обсягів доходів, затверджених міською радою, виконано в цілому на 92,8%, по загальному фонду - на 97,0%, спеціальному фонду - на 66,6%. З 12 дохідних джерел загального фонду планові показники не виконані по трьох.

Обсяг трансфертів з Державного бюджету за 2006 рік склав 324,4млн.грн. проти 210,6млн.грн., отриманих в 2005 році.

**За 2007 рік доходи зведеного бюджету** міста Харкова [189] склали 2386,3млн.грн., у тому числі доходи загального фонду – 1439,2млн.грн. (60,3%), спеціального – 271,0млн.грн. (11,3%), трансферти з Державного й обласного бюджетів – 602,7млн.грн. (25,3%), кошти, отримані із загального фонду бюджету в бюджет розвитку – 73,4млн.грн. (3,1%).

У порівнянні з 2006 роком фінансові ресурси міста збільшилися в 1,6 рази (на 872,2млн.грн.), у тому числі доходи загального фонду - в 1,4 рази (на 442,1млн.грн.), спеціального фонду - в 1,9 рази (на 127,0млн.грн.), трансферти - в 1,9 рази (на 278,3млн.грн.).

*Доходи міського бюджету міста Харкова за 2007 рік [189]* у цілому склали 2153,6млн.грн., з них доходи загального фонду – 1259,6млн.грн. (58,5%), доходи спеціального фонду – 219,7млн.грн. (10,2%), трансферти – 602,7млн.грн. (28,0%), кошти, отримані із загального фонду бюджету у бюджет розвитку - 71,6млн.грн. (3,3%).

Проти 2006 р. ресурси міського бюджету збільшилися на 831,0млн.грн. (в 1,6 рази), в тому числі доходи загального фонду - на 390,7млн.грн. (в 1,4 рази), доходи спеціального фонду - на 137,6млн.грн. (в 2,7 рази), обсяги тра-

нсфертів - на 278,3млн.грн. (в 1,9 рази).

**За 2008 рік доходи зведеного бюджету** міста Харкова [215] склали 2951,5млн.грн., у тому числі доходи загального фонду – 1899,5млн.грн. (64,4%), спеціального – 364,4млн.грн. (12,3%), трансферти з Державного й обласного бюджетів – 629,5млн.грн. (21,3%), кошти, отримані із загального фонду бюджету в бюджет розвитку - 58,1млн.грн. (2,0%).

У порівнянні з 2007 роком фінансові ресурси міста збільшилися в 1,2 рази (на 565,3млн.грн.), у тому числі доходи загального фонду - в 1,3 рази (на 460,3млн.грн.), спеціального фонду - в 1,3 рази (на 93,5млн.грн.), трансферти - на 4,4% (на 26,8млн.грн.).

Зростання надходжень необхідно відзначити по таким найбільш вагомим джерелам формування бюджету, як податок з доходів фізичних осіб і державне мито - в 1,3 рази, плата за землю й місцеві податки й збори - в 1,4 рази, плата за оренду комунального майна - в 2 рази, надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів - в 2,4 рази, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності й єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва - в 1,1 рази, податок із власників транспортних засобів - в 1,2 рази, надходження від приватизації комунального майна - в 1,9 рази й від продажу землі - в 1,7 рази.

*Затверджений бюджет міста Харкова* по доходах виконаний на 111,5%, у тому числі по загальному фонду – на 111,1%, по спеціальному фонді – на 134,6%, по трансфертах з Державного бюджету - на 101,9%. (табл.34)

При цьому, за рахунок проведених у місті заходів щодо підвищення ефективності використання комунального майна, земельних і фінансових ресурсів додатково в бюджет міста надійшло 37,0 млн.грн. плати за землю, 19,1млн.грн. - плати за оренду міського комунального майна, 22,8млн.грн. - від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів, 36,1млн.грн. - від приватизації комунального майна, 21,0млн.грн. - від продажу землі.

Разом з тим, всі негативні фактори, пов'язані зі світовою фінансово-економічною кризою, повною мірою відбилися на рівні наповнення міської скарбниці й за останні місяці 2008 року місто втратило близько 100,0млн.грн. тільки від зниження надходжень податку з доходів фізичних осіб.

Обсяги й перелік власних дохідних джерел не дозволяють перекрити такі втрати основного дохідного джерела, що становить більше двох третіх загального фонду бюджету міста.

За даними державної податкової служби заборгованість платників податків міста Харкова перед бюджетами всіх рівнів за станом на 01.01.2009р. досягла 525,7млн.грн. (проти 326,7млн.грн. на 01.01.2008р.), що становить 6,6% від обсягу територіальних податкових надходжень. Із цієї суми бюджет міста недоодержав 17,8млн.грн. або 0,9% від обсягів доходів загального фонду.

**За 2009 рік доходи бюджету міста Харкова** [190] (без врахування субвенцій) плануються в сумі 2189,2млн.грн., проти контрольних показників

2008 року - 1871,1 млн.грн. або на 318,1млн.грн. більше (ріст в 1,2 рази).

Формування розрахункових показників місцевих бюджетів на 2009 рік здійснено в умовах фінансово-економічної кризи, її впливу на розвиток економіки країни й регіонів.

Прогнозні показники доходів зведеного бюджету міста сформовані виходячи з підходів, визначених Бюджетним кодексом України, Законом України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» [216], з урахуванням фактичних надходжень в 2005-2007 роках доходів, закріплених за бюджетом міста статтями 64 і 69 Бюджетного кодексу України, а також динаміки їхніх надходжень в 2008 році, основних макро показників економічного й соціального розвитку України, показників економічного й соціального розвитку міста Харкова на 2009 рік.

Прогнозний показник обсягу доходів, закріплених за бюджетом міста й міжбюджетних трансфертів, що враховуються при визначенні, формується за рахунок таких загальнодержавних податків, як:

- відрахування від податку з доходів фізичних осіб у розмірі 75% ;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;
- плата за торговий патент на окремі види підприємницької діяльності (за винятком плати за торгові патенти, що здобуваються пунктами продажу нафтопродуктів);
- відрахування від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва в розмірі 43,0% (57,0% податку зараховується в Пенсійний фонд України й на обов'язкове соціальне страхування);
- державне мито в частині, що належить відповідному бюджету;
- штрафи, що накладаються виконавчими органами місцевих рад або створеними ними у встановленому порядку адміністративними комісіями;
- 50% адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Визначення прогнозного показника обсягів цих доходів зроблено виходячи з показника індексу відносної податкоспроможності міста Харкова, обчисленого на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків і зборів за 2005-2007 роки в бюджет міста й у цілому в бюджети міст і районів України, а також чисельності жителів міста й у цілому населення України.

### **Трансферти**

Крім вищевказаних джерел частина фінансових ресурсів міста формується за рахунок цільових трансфертів, переданих з Державного бюджету України в загальний або спеціальний фонди бюджету міста.

При цьому, протягом ряду років, включаючи й 2009 рік, підходи до розподілу субвенцій не міняються. Їхні обсяги розраховуються Міністерством фінансів України в цілому по області, а не по базових місцевих бюджетах, і доводять до рівня обласного бюджету.

На 2009 рік обсяг субвенцій Харківському регіону, затверджений у сумі 1525,8 млн.грн. (в 2008 році первісний обсяг субвенцій становив 1463,3 млн.грн.).

Із зазначеного обсягу субвенції соціального характеру становлять 1523,0 млн.грн. і збільшуються проти 2008 року в 1,2 рази.

Безпосередньо бюджету міста Харкова трансферти на 2009 рік не виділені.

Таблиця 33 - Порівняльний аналіз динаміки доходів зведеного і міського бюджетів м.Харкова в розрізі спеціального і загального фондів

Роки	Доходи зведеного бюджету, млн.грн. в т.ч.	Загальний фонд, млн. грн/%	Спец. фонд, млн. грн/%	Трансферти з держ. бюджету, млн грн/%	Доходи міського бюджету, млн.грн., в т.ч.	Загальний фонд млн. грн/%	Спец. фонд млн. грн/%	Трансферти з держ. бюджету, млн. грн/%
2005	<b>961,8</b> <b>(1172)*</b>	810,2/ 69,1	151,6/ 12,9	210,2/ 17,9	<b>784,1</b> <b>(994,3)*</b>	682,7/6 8,6	101,4/ 10,2	210,2/ 21,1
2006	<b>1189,7</b> <b>(1514)*</b>	997,1/ 65,9	192,6/ 12,7	324,4/ 21,4	<b>998,2</b> <b>(1322,5)*</b>	868,9/ 65,7	129,3/ 9,8	324,4/ 24,5
2007	<b>1783,6</b> <b>(2386,3)*</b>	1439,2/ 60,3	344,4/ 14,3	602,7 / 25,4	<b>1550,9</b> <b>(2153,6)*</b>	1259,6/ 58,4	291,3/ 13,5	602,7/ 28,1
2008	<b>2322</b> <b>(2951,5)*</b>	1899,5/ 64,3	422,5/ 14,4	629,5 / 21,3	<b>2035,3</b> <b>(2664,8)*</b>	1686,4 /63,2	348,9/ 13,09	629,5 / 23,71
2009	<b>2189,2</b> <b>(3719)*</b>	1858,8/ 49,9	334,4/ 8,9	1525,8/ 41,2	<b>2189,2</b> <b>(3719)*</b>	1424,4/ 38,3	764,8/ 20,5	1525,8/ 41,2

\* з врахуванням трансфертів з Державного бюджету

Протягом 2005-2009 р.р. у структурі як зведеного, так і міського бюджетів м. Харкова спостерігається тенденція зростання питомої ваги трансфертів з Держбюджету. Однак, у порівнянні з середнім показником по країні, який склав у 2006 р – 63,8% [183], місцевий бюджет Харкова зберігає достатньо високий рівень незалежності від Державного бюджету. Тільки у кризовий 2009 р. питома вага державної підтримки досягла 69,7% і навіть перевищила середній по країні рівень. Виключення складає лише 2008 р., коли питома вага трансфертів була на рівні 2006 року і ненабагато перевищувала 20%. Це свідчить про заплановане виконання і, навіть перевиконання міською владою завдань по доходах (на рівні 110%) (див.табл 34). Але фактично в цей час вже проявляє свій негативний вплив світова економічна криза, тому уточнені показники обсягів доходів, затверджених міською радою (2735,2млн.грн.), виконано в цілому лише на 97,4%.

Наприклад, у 2008 році з 14 доходних джерел загального фонду планові показники не виконані по трьох.

Динаміку загальних показників виконання плану по доходах зведеного і міського бюджету надано у табл. 34.



Таблиця 34 - Динаміка виконання доходів бюджету, млн.грн.

Період аналізу	Доходи зведеного бюджету			Доходи міського бюджету		
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання
2005 р.	1207,2	1172	103,1	1038,9	994,3	95,7
2006 р.	1403,1	1514	107,9	1425,1	1322,5	92,8
2007 р.	2032,6	2386,3	117,4	2136,5	2153,6	100,8
2008 р.	2647,1	2951,5	111,5	2422,5	2664,8	110
2009 р.	2189,2	2156,4	98,5 (прогноз)	2189,2	2156,4	98,5 (прогноз)

Наведені в табл. 34 дані свідчать про позитивну тенденцію щодо виконання запланованих показників. Звідси висновок, що закладений у планові попередні розрахунки досить великий рівень вірогідності досягнення показників бюджету, дозволить органам місцевого самоврядування більш детально спланувати видатки щодо виконання основних функцій, спрямованих на підвищення рівня соціально-економічного розвитку підзвітної території. Однак, у 2009 році очікувані розрахунки буде виконано лише на 98,5%, поряд з тим, на 2010 рік, незважаючи на продовження кризових явищ, Міністерством фінансів України закладається зростання обсягів доходів по Харкову на 11,6%. Враховуючи, що ресурси органів місцевого самоврядування, в основному, залежать лише від одного закріпленого джерела – податку з доходів фізичних осіб, за рахунок якого формується до 2/3 загального фонду бюджету. Разом з тим цей податок стягується безпосередньо з фонду оплати праці, що створює чіткий і прямий зв'язок між значною його часткою в базі доходів органів місцевого самоврядування і змінами на ринку праці й динамікою безробіття, але це не враховується при плануванні доходної частини місцевих бюджетів. Що свідчить про застарілу, негнучку систему планування, не залежну від зміни економічних тенденцій сьогодення.



Рис.46 - Динаміка співвідношення темпів зростання доходів бюджету м.Харкова і індексу інфляції

З рис. 46 можна зробити висновок, що протягом 2006, 2007 років що-

річний темп приросту доходів бюджету значно випереджає темп інфляції. Але в 2008, 2009 роках ситуація змінюється докорінним чином на протилежну. Тобто в 2009 році індекс інфляції випереджає темпи приросту доходів бюджету. Найбільша різниця – у 2007 році, яка становить 46,2 % випереження приросту доходів порівняно з індексом інфляції, а найнижча – у 2008 – 1,4 % на користь бюджету. Ця тенденція свідчить про високий рівень залежності місцевих бюджетів від макроекономічних змін в економіці, таких як світова фінансова криза та політична нестабільність і про неспроможність центральної влади нівелювати різкі зміни показників в умовах флуктуацій і нестабільності.

Що стосується надходжень від податку на прибуток комунальних підприємств (в основному – житлово-комунальних), то починаючи з 2002 р. податок на прибуток підприємств комунальної форми власності й плата за землю були включені в різних співвідношеннях до складу доходів місцевих бюджетів різних рівнів і не враховувались при визначенні міжбюджетних трансфертів.

У 2006 р. податку на прибуток від міських комунальних підприємств [188] надійшло 7,6млн.грн. або 110,2% до плану на рік (6,9млн.грн.), разом з тим, у порівнянні з 2005 роком його обсяг зменшився на 2,6млн.грн. (або на 25,3%), в основному, за рахунок зниження платежів від КП "Харківкомуночиствод" (с 4,2млн.грн. до 1,0млн.грн.) і КП "Виробничо-технологічне підприємство "Вода" (з 0,7млн.грн. до 0,3млн.грн.).

У 2007 р. обсяги податку на прибуток від міських комунальних підприємств у порівнянні з 2006 роком збільшилися на 6,5млн.грн. або в 1,9 рази, при цьому, план звітного року (12,2млн.грн.) виконаний на 115,3%. [189]

У 2008 р. податку на прибуток від міських комунальних підприємств надійшло 8,8 млн.грн. або 70,2% до плану на рік (12,5млн.грн.), у порівнянні з 2007 роком його обсяг зменшився на 5,3млн.грн. (або на 37,7%). [215].

Таблиця 35 - Динаміка надходжень з податку на прибуток комунальних підприємств

Період дослідження	Факт, млн.грн	План, млн.грн.	Рівень виконання плану, %	Віднош. до попереднього року, факт	Питома вага у доходній частині бюджету, %
2005 р.	10,2	9,8	104,1	-	0,8
2006 р.	7,6	6,9	101,4	0,74	0,57
2007 р.	12,2	14,1	86,5	1,9	0,56
2008 р.	8,8	12,5	70,2	0,72	0,33
2009 р.	3,42	5,1	67,1	0,39	0,2

Таким чином, хоча в 2007 р. і спостерігається найбільше значення податку на прибуток комунальних підприємств, однак динаміка питомої ваги в загальній сумі доходів свідчить про негативні тенденції й стійке зниження

ефективності діяльності житлово-комунальних підприємств, не дивлячись на постійне зростання тарифів. Так, в 2009 р. запланований найменший показник -5,1 млн.грн, що становить лише 0,2% від загальної суми доходів міського бюджету.

Можна зробити висновок, що величина власних доходів органів місцевого самоврядування, прикладом яких є податок на прибуток комунальних підприємств, є недостатньою для закріплення самостійності та підвищення рівня децентралізації місцевих бюджетів.

**ВИДАТКИ:** Бюджетним кодексом чітко визначено, що міжбюджетні відносини – це відносини між державою й місцевим самоврядуванням по забезпеченню відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України й законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є відповідність між повноваженнями на здійснення видатків, закріпленими державою, і бюджетними ресурсами, які повинні забезпечити виконання цих повноважень.

Кодексом визначені види видатків на здійснення повноважень, джерела їхнього фінансування, а також відповідальність за здійснення цих видатків.

Одночасно із цим установлена норма, по якій держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплення за відповідним бюджетом загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки, а також трансфертів з Державного бюджету.

До видатків бюджетів міст обласного значення, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відносяться видатки:

1) на державне управління, тобто на утримання органів місцевого самоврядування;

2) на освіту: дошкільна, загальна середня освіта: загальноосвітні навчальні установи (школи - дитячі садки - для міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи, загальноосвітні школи-інтернати, для дітей-сиріт і дітей, позбавлених опіки батьків, дитячі будинки (якщо не менш 70% кількості цих дітей формується на території відповідного міста або району), інші державні загальноосвітні програми;

3) охорона здоров'я: первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну й стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, родильні будинки, станції швидкої й невідкладної медичної допомоги, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматполіклініки), міські й районні центри здоров'я;

4) соціальний захист і соціальне забезпечення:

- державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у випадку, якщо не менш 70% кількості дітей, що перебувають у цих установах, формуються на території відповідного міста або району), територіальні центри й відділення соціальної допомоги вдома;

- державні програми соціального захисту:

\* пільги ветеранам війни й праці, допомога родинам з дітьми, субсидії (додаткові виплати населенню на покриття видатків по оплаті житлово-комунальних послуг);

\* компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

- районні й міські програми й заходи щодо реалізації державної політики у відношенні дітей, молоді, жінок, родини;

При цьому фінансування пільг, допомоги родинам з дітьми, субсидій і компенсаційних виплат провадиться за рахунок цільових субвенцій з Державного бюджету;

5) державні культурно-освітні й театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци й будинку культури, школи естетичного виховання дітей);

б) державні програми розвитку фізкультури й спорту: утримання й учбово-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів (крім шкіл державного й обласного значення), заходи фізичної культури й спорту й фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості й спортивних споруджень місцевого значення (Палац спорту в Харкові);

7) місцеву міліцію (дія цієї статті припинена).

Необхідно відзначити, що статтею 85 Бюджетного кодексу України заборонено планувати й здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів, а також здійснювати протягом бюджетного року видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів (за винятком державних професійно-технічних училищ і вищих навчальних закладів державної форми власності, фінансування яких за рахунок коштів місцевих бюджетів може провадитися винятково у випадку перевиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету).

Обсяг коштів, переданих органам місцевого самоврядування, визначається виходячи із загального обсягу ресурсів, що направляються в цілому по Україні на реалізацію державних бюджетних програм по кожній галузі, і фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, розрахованого на одного жителя або одержувача соціальних послуг.

Для забезпечення фінансування цих програм у Державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

1) дотація вирівнювання у випадку перевищення обсягу видатків, що враховуються при визначенні трансфертів, над обсягом відповідних закріплених доходів;

2) субвенції на здійснення програм соціального захисту;

3) субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання державою пільг (наприклад, по платі за землю);

4) субвенція на виконання інвестиційних проектів;

5) інші субвенції.

Перелік видатків місцевих бюджетів, міжбюджетних трансфертів, що враховуються не при визначенні обсягу, визначений статтею 91 Бюджетного кодексу й включає видатки на:

- 1) місцеву пожежну охорону;
  - 1-1) місцеву міліцію (дія тимчасово припинена);
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист і соціальне забезпечення:
  - а) програми місцевого значення у відношенні дітей, молоді, жінок, родини;
  - б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій громадян;
- 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства й благоустрою населених пунктів;
- 5) культурно-художні програми місцевого значення;
- б) програми підтримки кінематографії й засобів масової інформації місцевого значення;
- 7) місцеві програми по розвитку фізичної культури й спорту;
- 8) типове проектування, реставрацію й охорону пам'ятників архітектури місцевого значення;
- 9) транспорт, дорожнє господарство:
  - а) регулювання цін на послуги метрополітену за рішенням органів місцевого самоврядування;
  - б) експлуатація дорожньої системи місцевого значення (у т.ч. роботи, проведені спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
  - в) будівництво, ремонт, реконструкція й утримування доріг місцевого значення;
- 10) заходи щодо організації порятунку на водах;
- 11) обслуговування боргу органа місцевого самоврядування;
- 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 13) управління комунальним майном;
- 14) регулювання земельних відносин;
- 15) інші програми, затверджені відповідною радою відповідно до закону.

Для кращого розуміння в питаннях розвитку регіонів, у тому числі фінансово-бюджетний аспект, уявляється доцільним провести дослідження складу та структури видатків з точки зору відповідності наведеним нормам та правилам.

З наведених даних видно, що найбільша динаміка зростання видатків спостерігається у 2007 р. порівняно з 2006 - на 48,2%, у той час як у 2006 р. в порівнянні з 2005 р. видатки бюджету міста зросли на 22,1%, а в 2008 р. у порівнянні з 2007 р. - в 1,3 рази. Таким чином, існує пряма кореляція із зростанням доходної частини бюджету.

**Видатки зведеного бюджету м.Харкова за 2006 рік** по загальному й спеціальному фондах склали 1520,5млн.грн. або 93,3% до уточненого плану на рік, у тому числі:

видатки загального фонду бюджету – 1315,7млн.грн. або 97,5%,  
видатки спеціального фонду – 204,8млн.грн. або 73,1%.

**Видатки зведеного бюджету м.Харкова за 2007 рік** по загальному й спеціальному фондах склали 2253,7млн.грн. або 95,8% до уточненого плану на рік, у тому числі:

видатки загального фонду бюджету – 1936,7млн.грн. або 97,1%, видатки спеціального фонду – 317,0млн.грн. або 88,7%.

**Видатки зведеного бюджету м.Харкова за 2008 рік** по загальному й спеціальному фондах склали 2975,6млн.грн. або 95,2% до уточненого плану на рік, у тому числі:

видатки загального фонду бюджету – 2538,6млн.грн. або 96,1%,  
видатки спеціального фонду – 437,0млн.грн. або 90,7%.

Але в 2008 р. вперше спостерігався бюджетний дефіцит у сумі 0,8%. Необхідно відзначити, що затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом Бюджетний кодекс дозволяється лише при наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту.

При цьому, видатки загального фонду збільшилися у 2006 р. порівняно з попереднім - на 28,8%, у 2007 р. - 47,2%, у 2008 р. - в 1,3 раза;

спеціального фонду у зв'язку з недоодержанням запланованих обсягів надходжень у цільовий фонд міської ради зменшилися у 2006 р. - на 8,5%, у 2007 р. збільшилися на 54,8%, у 2008 р. - в 1,4 раза.

Тобто, найбільше зростання витрат у 2007 р. було спричинено зростанням саме загального фонду. Найбільшу питому вагу в структурі видатків загального фонду бюджету займає оплата праці працівників бюджетних установ разом з нарахуваннями - 56,2% (754,9 млн.грн.). Фонд оплати праці працівників бюджетної сфери міста в порівнянні з 2006 роком збільшився на 168,9 млн.грн. або в 1,3 рази. Збільшення видатків на виплату заробітної плати з нарахуваннями пов'язане з поетапним підвищенням протягом року мінімальної заробітної плати (з 400грн. у січні місяці до 460грн. наприкінці року) і введенням з 1 червня 2007 року II етапу оплати праці працівників бюджетної сфери на основі Єдиної тарифної сітки.

Розглянемо склад і структуру основних видатків загального фонду зведеного бюджету м.Харкова.

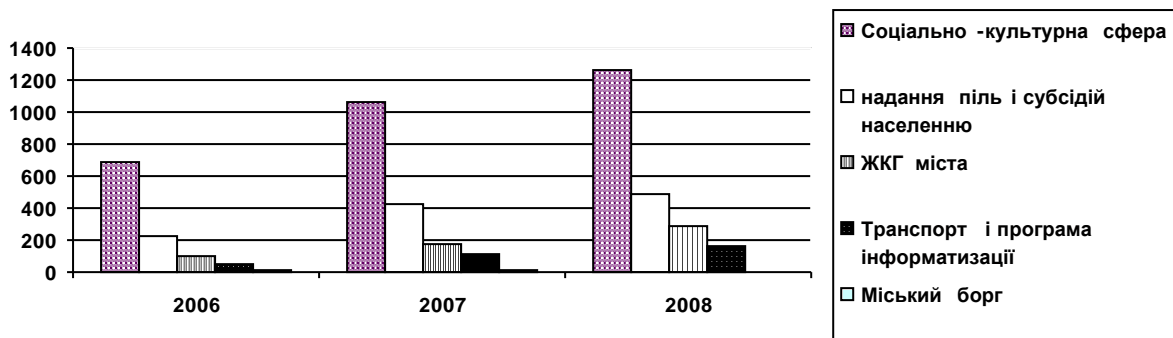


Рис.47 - Склад і структура видатків загального фонду зведеного бюджету, млн.грн.

З наведеної динаміки видно, що у складі видатків загального фонду зведеного бюджету міста у 2006 р./2007р./2008 р.[188,189,215]

1. видатки на утримання установ соціально-культурної сфери становлять **52,1% / 54,1% / 49,0%** від загальної суми видатків,
2. на надання пільг і субсидій населенню, виплату державної допомоги родинам з дітьми, дітям-інвалідам і малозабезпеченим родинам – **17,4 %/ 21,7% / 19,1%;**
3. на **житлово-комунальне господарство** міста – **7,3% / 8,7 % / 11,4%,**
4. на транспорт і програму інформатизації – **3,4 % / 5,7% / 6,6%,**
5. на обслуговування міського боргу по зобов'язанням виданим - **0,82% / 0,55% / 0,2%.**

У той час, як найбільша питома вага припадає саме на 2007 р., згідно п. 1,2,4. Темпи зростання видатків на ЖКГ міста зростають поступово і не перевищують темпів зростання доходної і витратної частин бюджету і 12% від загальної суми видатків. Це свідчить про те, що ця галузь є найбільш нееластичною з точки зору реагування на підвищення заробітної плати, зростання цін на енергоносії та інше і реагує на ці зміни запізно. Це відставання яскраво ілюструє динаміка підвищення тарифів, яка не встигає за підвищенням витрат в середньому в 1,2 – 1,6 разів. Порівнюючи видатки місцевого бюджету на ЖКГ (246,1 млн.грн/11,4%) та податок на прибуток (8,8 млн.грн./0,2 %) у 2009 р., видно, що витрати на його утримання перевищують отримані кошти майже в 30 разів, що ще раз підкреслює значну залежність функціонування ЖКГ від бюджетного фінансування.

В інших країнах у видатках місцевих бюджетів також основне місце займають асигнування на соціально-культурні об'єкти. У Німеччині ці видатки становлять 1/4 видатків місцевих бюджетів, у Японії й Франції - більше 1/3, а в бюджетах Великобританії й США - понад 40%. У ряді країн (Німеччина, США) за рахунок територіальних бюджетів покриваються видатки на вищі навчальні заклади. За рахунок місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. Наприклад, у Норвегії, Швейцарії, Фінляндії ці витрати становлять більше 50% бюджетних видатків. Найважливішою статтею видатків місцевих бюджетів є асигнування на житлово-комунальне господарство і міський благоустрій [217].

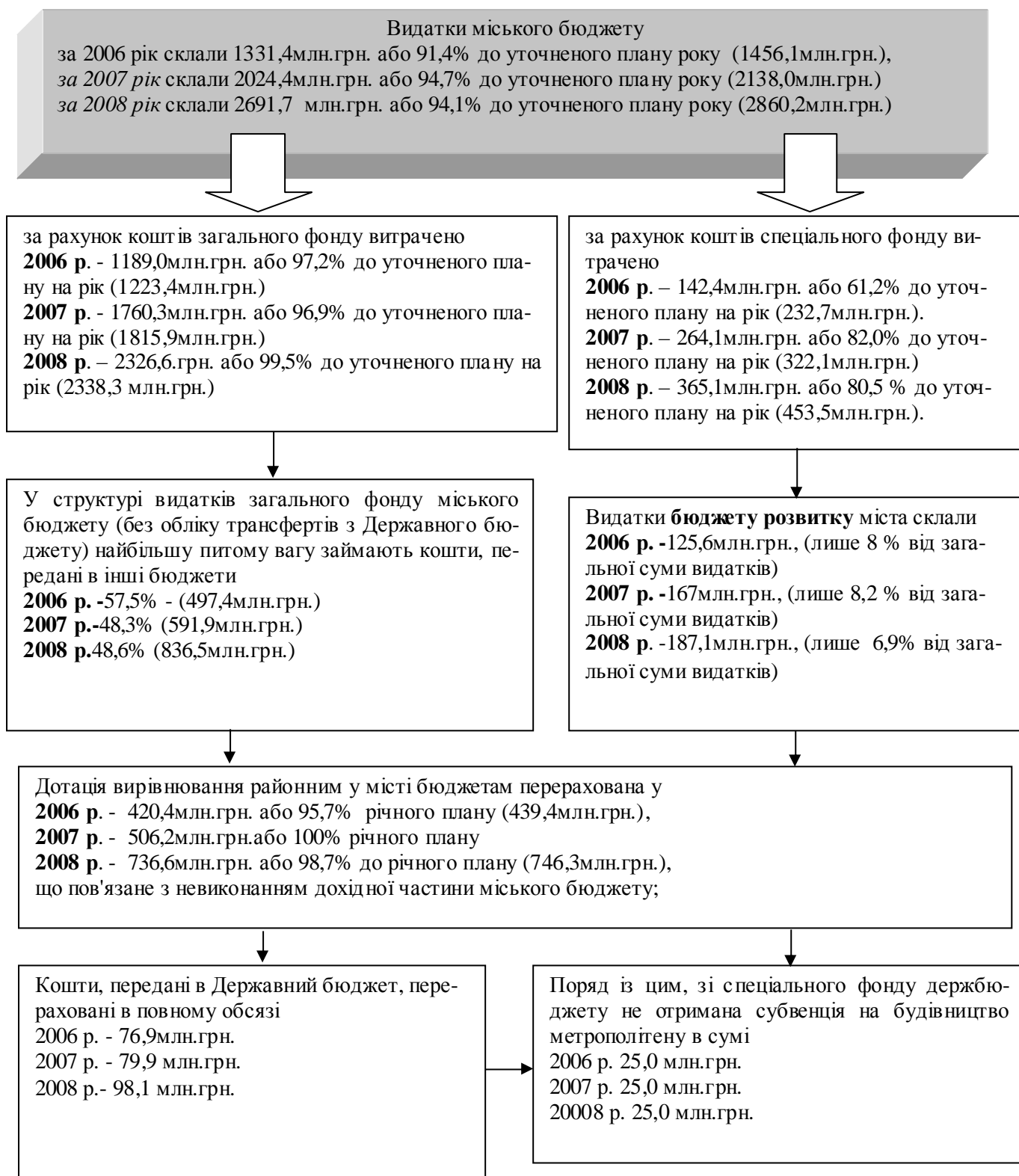


Рис.48 - Структура видатків бюджету м. Харкова

Динаміка витрат міського бюджету суттєво не відрізняється від зведеного, але ілюструє саме реагування на наочні міські проблеми. Розглянемо структуру видатків загального фонду міського бюджету на благоустрій міста, питома вага яких сягає не більше 30% від загального фонду за період дослідження.



дження. Дослідження цієї структури дозволить не тільки виявити ключові позиції щодо діяльності органів місцевого самоврядування, але й окреслити резерви.

Таблиця 36 - Склад і структура основних видатків загального фонду міського бюджету, млн.грн/ разів

Види видатків	2006 р.	2007 р. 2007/2006	2008 р. 2008/2007
1. На благоустрій, з яких	99,7	165,1/ 1,7	249,3/ 1,5
1.1. на утримання, ремонт і реконструкцію доріг, магістралей і мостів	63,5	101,8 / 1,6	171,7/ 1,68
1.2. на утримання, ремонт і реконструкцію мереж освітлення	16	24,1 / 1,5	29,8/ 1,23
1.3. на виконання заходів щодо озеленення міста	9,7	12,2 / 1,3	22,3/ 1,82
1.4. на утримання й ремонт фонтанів	-	1,2 / 13,6	1,8 / 1,5
1.5. на утримання, ремонт і розширення цвинтарів	-	2,6 / 1,6	5,2 / 2,6
1.6. на утримання й ремонт гідроспоруджень, мереж зливової каналізації	5,7	6,7 / 1,2	7,7 / 1,14
1.7. на ремонт і спорудження дитячих ігрових площадок	-	-	1,6
1.8. на роботи з поліпшення санітарного стану міста	-	-	26,5
2. На підтримку й розвиток транспортних підприємств (у тому числі за рахунок субвенції з Держбюджету на компенсаційні виплати за пільговий проїзд)	134,4 (32,5)	187,2 (32,5) / 1,39	243,1 (95,4) / 1,29
3. На фінансову допомогу ХКП «Міськелектротранс»	44,3	66,7 / 1,5	140,6 / 2,1
Всього	278,4	582,3 / 2,09	633 / 1,08

З табл. 36 бачимо, що найбільшу питому вагу серед витрат на благоустрій міста займають витрати на утримання, ремонт і реконструкцію доріг, магістралей і мостів, на другому місці – ремонт і реконструкція мереж освітлення, на третьому – озеленення. Така тенденція зберігається протягом періоду дослідження.

Необхідно відзначити, що саме спеціальний фонд, що становить за період 2005-2009 р.р. не більше 10-13% відображає рівень ефективності діяльності органів місцевого самоврядування по формуванню дохідної частини

місцевих бюджетів. А бюджет розвитку складає більше половини видатків спеціального фонду.

Видатки **бюджету розвитку** міста у 2006/2007/2008 роках склали 51 /52,7 / 55 % від спеціального фонду міського бюджету у загальному значенні було спрямовано на

- будівництво метрополітену;
- придбання трамваїв і тролейбусів;
- реконструкцію вулиць;
- будівництво житла для соціально незахищених категорій;
- технічне переоснащення й реконструкцію об'єктів теплопостачання, водопровідних і каналізаційних мереж;
- реконструкцію мереж зовнішнього висвітлення;
- закриття полігона ТПВ, що вичерпав потужності;
- придбання спеціалізованої техніки для комунальних підприємств міста (КП «Автобаза швидкої медичної допомоги м.Харкова» - на 3,9млн.грн.);
- у рамках галузевої Комплексної програми зроблений капітальний ремонт КП «Міська молочна фабрика-кухня дитячого харчування»;
- участь на паях у будівництві адміністративного будинку для потреб міської ради;
- реконструкцію Харківського Палацу дитячої і юнацької творчості.

Наступною складовою спеціального фонду є цільові фонди міських рад.

За рахунок коштів **цільового фонду** міської ради у 2006/2007р.р. на “комплексний соціально-економічний розвиток міста” витрачено 1,2 /47,3 млн.грн. Вважається, що ці кошти повинні бути використані на:

- фінансову підтримку житлово-експлуатаційних організацій – 0,7/20млн.грн.,
- на капітальний ремонт житлового фонду місцевих рад –0,2 / 14 млн.грн.,
- на фінансову підтримку КП «Міскелектротранс» – 0,1 /5,7 млн.грн.,
- на фінансування видатків по "Програмі розвитку системи обігу з твердими побутовими відходами в м.Харкові" – 2006 р. - 0,2млн.грн.
- на приріст оборотних коштів КП «Харківблагоустрій» – 2007 р. - 5 млн.грн.,
- на фінансування видатків по "Програмі інформатизації м.Харкова на 2007 рік" - 2,6млн.грн.

Однак, слід відзначити, що більше 80% бюджету розвитку та цільового фонду було витрачено не на вирішення стратегічних завдань міста, а на “латання дір” на сучасний момент. До речі, країнам Європи властива питома вага бюджету розвитку на рівні 35-40% від загального обсягу видатків. Наведений аналіз свідчить, що головна перешкода у становленні сильного місцевого самоврядування – неможливість фінансування за рахунок власних коштів власних інвестиційних проектів залишається стабільно стійкою, тому що у 2009 р. інвестиційна складова бюджету знизилася до 3,2%.

Динаміка та питома вага видатків міського бюджету проілюстрована діаграмами рис. 49-51 [188,189,215].

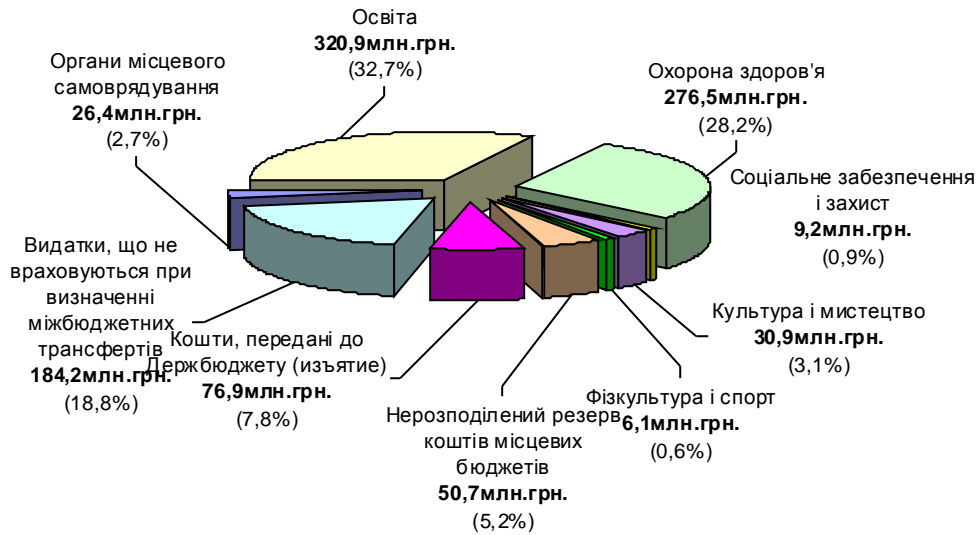


Рис.49 - Структура розрахункових показників Міністерства фінансів України до бюджету м.Харкова на 2006 р. (загальний фонд -981, 8 млн.грн.)

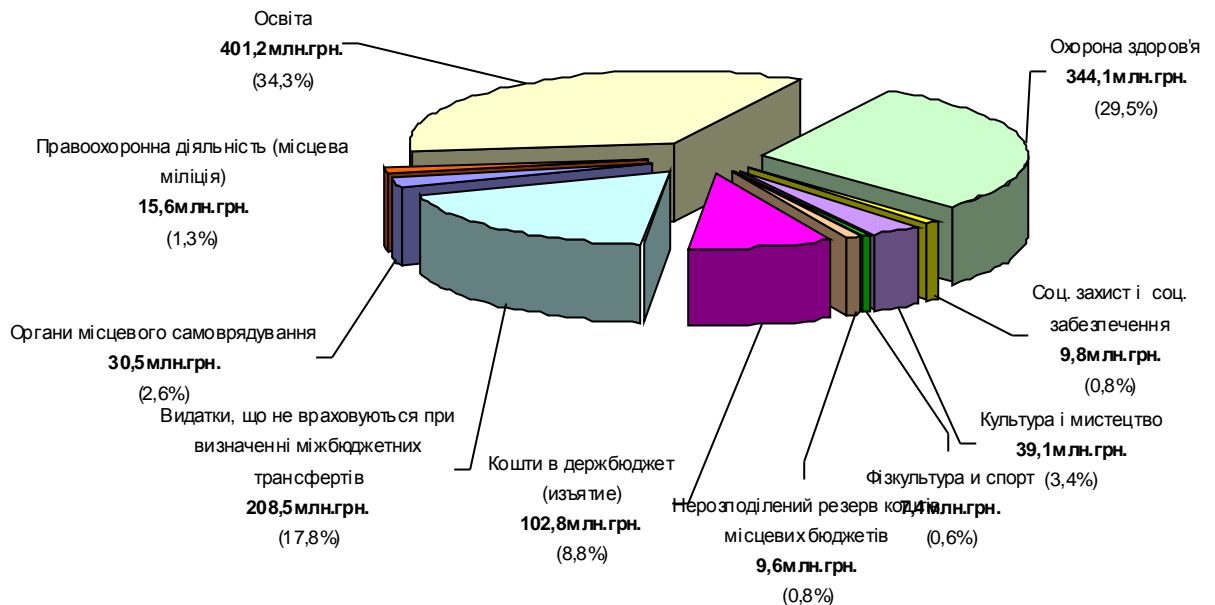


Рис.50 - Структура розрахункових показників Міністерства фінансів України до бюджету м.Харкова на 2007 р (загальний фонд – 1168,6 млн.грн.)

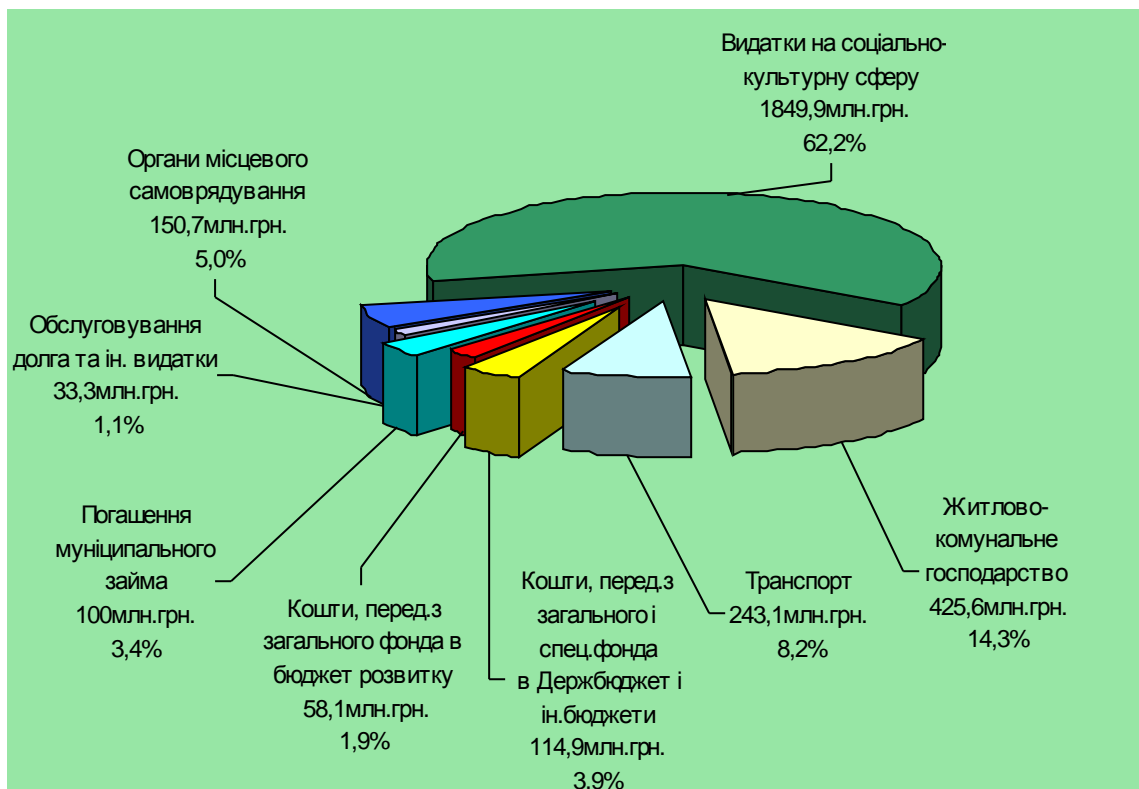


Рис. 51 - Структура бюджету м.Харкова по видатках за 2008 р. (2975,6 млн.грн)

### Видатки бюджету міста Харкова на 2009 рік

Виходячи з фінансових ресурсів проекту бюджету на 2009 рік, а також з урахуванням принципу збалансованості бюджету у відповідності зі статтею 7 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету міста Харкова на 2009 рік заплановані в обсязі 2189,2млн.грн., у тому числі: по загальному фонду - 1858,8млн.грн., спеціальному фонду - 330,4млн.грн. При цьому, у порівнянні з 2008 роком видатки загального фонду, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зросли на 9,3%, у тому числі: на освіту на 12,1%, охорону здоров'я на 9,7%, культуру на 16,4%, фізичну культуру й спорт на 4,2%, соціальний захист і соціальне забезпечення на 3,0%. Передача коштів у державний бюджет України передбачена в обсязі 13,6млн.грн., що менше в порівнянні з 2008 роком в 7,2 рази. Перерахування даних коштів буде здійснюватися з міського бюджету. Обсяги видатків районних у місті Харкові бюджетів обчислені виходячи з фінансового ресурсу міста, з урахуванням пріоритетності напрямку коштів на видатки. Всі районні в місті бюджети в 2009 році – дотаційні [190].

На фінансування житлово-комунального господарства міста в проекті бюджету на 2009 рік за рахунок загального фонду передбачається 246,1млн.грн., у тому числі на капітальний ремонт житлового фонду місцевих рад і житлово-будівельних кооперативів, житлових кооперативів і об'єднань співвласників багатоквартирних будинків - 19,7млн.грн., фінансову підтримку комунальних підприємств - 25,0млн.грн., реалізацію «Програми регулювання чисельності тварин в місті Харкові» - 1,5млн.грн., озеленення міста

- 26,5млн.грн., технічне обслуговування мереж зовнішнього висвітлення міста й оплату електроенергії - 20,0млн.грн., капітальний ремонт доріг і мостів - 105,0млн.грн., утримування технічних засобів дорожнього регулювання й розмітку доріг - 14,0млн.грн., утримування й ремонт мереж зливової каналізації - 7,1млн.грн., утримування гідроспоруд - 2,0млн.грн., благоустрій цвинтарів - 2,2млн.грн., технічне обслуговування й поточний ремонт фонтанів - 2,0млн.грн., вивіз і утилізацію твердих побутових відходів - 5,8млн.грн., знос сухих і аварійних дерев - 1,0млн.грн., ремонт і будівництво дитячих ігрових майданчиків - 1,0млн.грн., обслуговування території приватного сектора - 0,5млн.грн.

На придбання трамвайних і тролейбусних вагонів планується направити 13,5млн.грн., фінансову підтримку КП «Міськелектротранс» -30,0млн.грн., на управління комунальним майном територіальної громади міста - 0,4млн.грн. На розвиток підприємництва заплановано 0,5млн.грн., обслуговування пільгового кредиту, виданого житлово-будівельним кооперативам - 53,0тис.грн., підтвердження кредитного рейтингу міста -0,5млн.грн.

Таблиця 37 - Склад і структура основних показників м.Харкова по видатках за рахунок загального й спеціального фондів

Показники	2006 р.		2007 р.			2008 р.			2009 р.		
	Млн. грн.	Уд. вес,%	Млн. грн.	Уд. вес, %	2007 / 2006	Млн. грн.	Уд. вес, %	2008/ 2007	Млн. грн.	Уд. вес, %	2009/ 2008
Освіта	320,9	32,7	458,2	34,3	1,4	620	20,8	1,35	695,0	31,7	1,121
Охорона здоров'я	276,5	28,2	388,4	29,5	1,4	513,9	17,2	1,32	615,2	28,1	1,19
Культура, мистецтво	32,3	2,3	42,6	2,1	1,3	66,7	2,3	1,7	77,37	4,2	1,16
ОМС	96,2	7,2	111,1	5,4	1,15	150,2	5,6	1,35	155	8,3	1,03
Соц. захист і соц. забезпечення	197,4	14,8	457,5	22,6	2,32	524,6	19,5	1,15	540,4	20,1	1,03
ЖКГ	193,8	14,4	324	16	1,69	425,6	14,3	1,31	289,8	13,2	0,68
у т.ч. утрим. і реконстр. житл. фонду	59,4	-	100,8	-	1,69	182,5	-	1,81	63,25	-	0,34
Транспорт	134,4	-	187,2	-	1,39	243,1	-	1,3	105,2	-	0,43
Благоустрій, у т.ч.	99,7	0,07	165,1	0,08	1,7	249,3	0,09	1,51	313,8	1,6	1,25
утримання ремонт і реконстр. доріг	49,34	-	76,1	-	1,6	171,7	-	2,25	211,4	-	1,23
висвітлення міста	11,96	-	14,1	-	1,5	29,8	-	2,11	31	-	1,04
озеленення міста	9,7	-	12,2	-	1,3	22,3	-	1,82	26,5	-	1,18
Інші	28,7	-	62,7	-	2,18	25,5	-	0,4	44,9	-	1,7

Для того, щоб більш наочно проілюструвати динаміку видатків по основних статтях видатків бюджету м.Харкова, представимо питому вагу у вигляді діаграми.

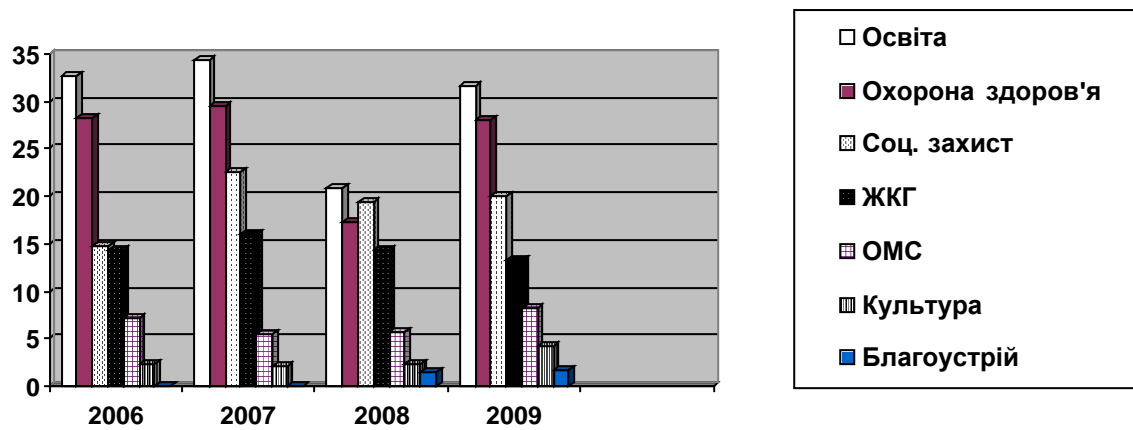


Рис.52 - Структура видатків по основних статтях бюджету м.Харкова, %

З вищенаведеної динаміки показників видно, що незважаючи на збільшення їх у вартісному вимірі, в структурі бюджету витрати на освіту найбільшу питому вагу мали в 2007 р. (34,3% від загальної суми витрат) 2008 р. - 20,8%, в 2009 р. - 31,7%. У той час як у вартісному вимірі їхня величина в 2009 р. досягла найбільшого значення й стосовно 2008 р. збільшилася на 12 %.

Аналогічна тенденція спостерігається стосовно витрат на охорону здоров'я, культуру й мистецтво (складають у середньому близько 3% від загальної суми витрат бюджету).

Що стосується витрат на житлово-комунальне господарство, то в середньому вони становлять близько 14 % протягом усього періоду, на 2007 р. доводиться найбільша питома вага, однак не вартісне вираження. На благоустрій доводиться не більше 1 % від загальної суми витрат бюджету.

В 2007 р. соціальні витрати мають найбільш значиму питому вагу в загальній структурі витрат. В 2008 р. питома вага витрат на соціальний захист практично вирівнюється стосовно освіти й перевищує витрати на охорону здоров'я. Однак, це не свідчить про значне збільшення, а ілюструє тенденцію зниження долі витрат на інші соціальні потреби. Цей факт пов'язано, поперше, з наслідками світової фінансової кризи, підвищенням рівня безробіття, а також з неповною реалізацією попередніх соціальних програм. Розглянемо докладніше дані витрати.

Витрати на **соціальний захист і соціальне забезпечення** за 2008 рік [171] склали 524,6млн.грн. або 94,2% до плану звітного періоду. Найбільша питома вага в структурі витрат - 92,4% від зазначеної суми (484,7млн.грн.) займають витрати за рахунок субвенції з Державного бюджету, у тому числі надання пільг ветеранам війни й субсидій населенню на оплату житлово-комунальних і інших послуг - 191,0млн.грн.(зниження на 9,6% стосовно 2007р.); виплата державної допомоги родинам з дітьми, дітям-інвалідам і малозабезпеченим родинам - 293,7млн.грн. (збільшення на 28% стосовно 2007р.)

Витрати на реалізацію міської «Програми сприяння безпечній життєдіяльності в сфері соціального захисту населення м.Харкова на 2008 рік» склали 6,6млн.грн.(зниження на 86,4% стосовно 2007 р.), з яких на надання матеріальної допомоги малозабезпеченим категоріям громадян витрачено 2,2млн.грн., на благодійні обіди незаможним - 72,0тис.грн., проведення благодійних заходів - 246,3тис.грн., надання фінансової підтримки громадським організаціям - переможцям конкурсу соціальних проектів у рамках проекту «Єдина соціальна мережа» - 671,8тис.грн.

Крім цього, в 2008 році були надані додаткові гарантії окремим категоріям громадян за послуги теплопостачання, водопостачання й водовідведення, утримання будинків, споруджень і прибудинкових територій у сумі 3,2 млн.грн.(зниження на 190,1% стосовно 2007 р. )

За рахунок коштів міського бюджету в 2008 році на забезпечення роботи міського Центру соціальної адаптації для осіб без певного місця проживання, а також Центру ранньої загальної соціально-педагогічної реабілітації дітей-інвалідів і інвалідів дитинства витрачено 1,5 млн.грн. (збільшення на 6,6% стосовно 2007 р.)

млн.грн.

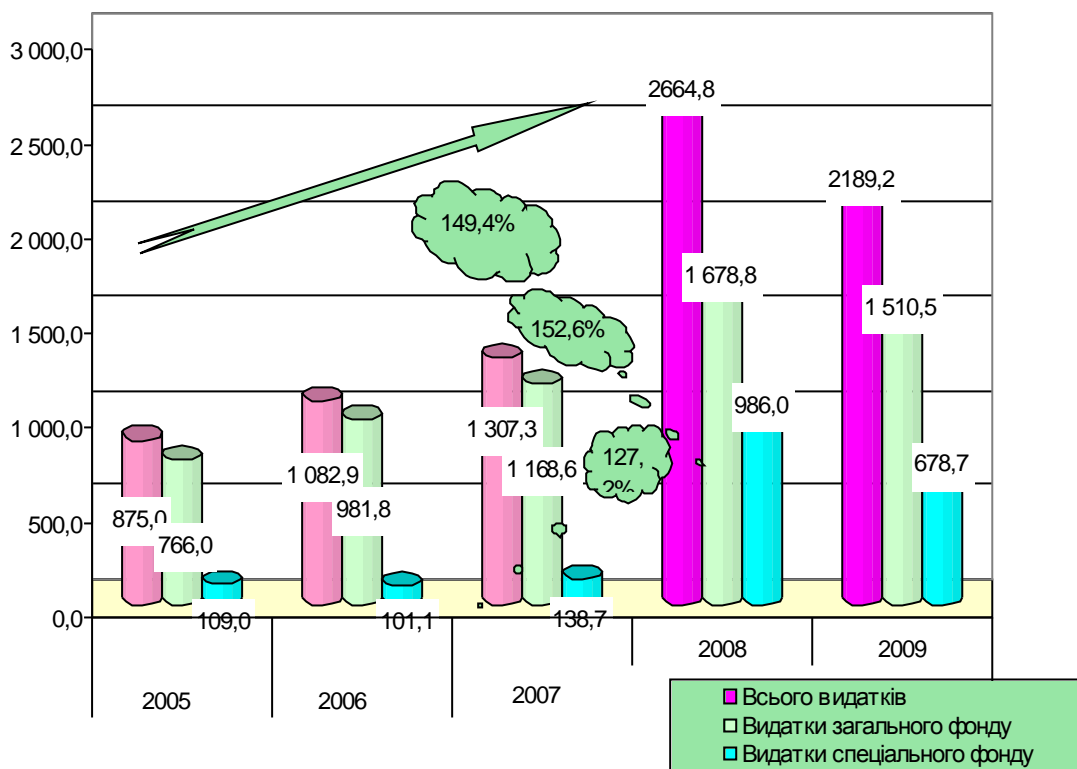


Рис.53 - Розрахункові показники Міністерства фінансів України до бюджету м.Харкова на 2005-2009 р.р.

Таким чином, з наведених даних видно, що, незважаючи на збільшення вартісного значення витрат на соціальний захист в 1,15 разів в 2008 р. стосовно 2007 р., були значно скорочені витрати на субсидії на оплату комунальних послуг, що не сповільнило позначитися на дебіторській заборгованості

житлово-комунальних підприємств і надходженнях до бюджету .

Формування розрахункових показників місцевих бюджетів на 2009 рік здійснено в умовах світової фінансово-економічної кризи і її впливу на розвиток економіки країни й регіонів. Саме із цим пов'язане зниження як видаткової, так і дохідної частин бюджету відносно 2008 року, що був запланований відповідно до оптимістичних результатів 2007 р.

Крім того, непрогнозований рівень видатків, пов'язаний, наприклад, зі зростанням світових цін на енергоносії, яке не може не вплинути на видатки бюджетів, підвищує ризик порушення причинно-наслідкових зв'язків між доходною та видатковою частинами, від чого знижується, наприклад, кредитний рейтинг міста.

Таблиця 38 - Порівняльний аналіз динаміки видатків зведеного і міського бюджетів м.Харкова в розрізі спеціального і загального фондів, млн.грн.

Період	Видатки зведеного бюджету	Загальний фонд	Спец. фонд	Трансферти до Держ. бюджету	Видатки міського бюджету	Загальн. фонд	Спец. фонд	Трансферти до Держ. бюджету
2005 р.				210,6	1164,6			88,0
2006 р.	1520,5	1315,7	204,8	76,9	1331,4	1189	142,4	76,9
2007 р.	2253,7	1936,7	317	602,7	2024,4	1760,3	264,1	102,8
2008 р.	2975,6	2538,6	437	629,5	2691,7	2326	365,1	114,9
2009 р.	2189,2	1858,7	330,5	1525,8	1901	1624,4	276,6	13,6

Важливим аспектом проведеного дослідження є те, що в структурі видатків спеціального фонду найбільшу питому вагу займають видатки бюджету розвитку, наприклад, 55,5% або 187,1млн.грн. в 2008 р., що свідчить про зростаючу активність органів місцевого самоврядування й зростанні бюджету розвитку стосовно 2006 р. на 13,7 %. Із цього виходить, що здійснюється не тільки оперативне планування, тобто видатки використовуються на “латання виникаючих дір”, але й стратегічне - плануються показники, що впливають на соціально-економічний розвиток території на перспективу.

Таблиця 39 - Динаміка виконання видатків бюджету, млн.грн.

Періоди	Видатки зведеного бюджету			Видатки міського бюджету		
	план	факт	%	план	факт	%
2006 р.	1629,6	1520,5	93,3	1456,1	1331,4	91,4
2007 р.	2352,5	2253,7	95,8	2138,0	2024,4	94,7
2008 р.	3125,6	2975,6	95,2	2832,7	2975,6	95,2
2009 р.	2189,2	2156,3	98,5	1901	-	-

Що стосується динаміки виконання витрат, то вона свідчить про те, що планування здійснюється в більших об'ємах, ніж фактичні значення, для запобігання непередбачених ситуацій. Однак, з іншого боку, фінансування програм розвитку території здійснюється не в повному об'ємі. Саме витрати роз-



витку фінансуються по залишковому принципу на відміну від закріплених статей витрат.

Для здійснення непередбачених витрат, які не мають постійний характер і не могли бути заплановані при складанні проекту бюджету, передбачене створення резервного фонду бюджету, розмір якого не може перевищувати одного відсотка об'єму витрат загального фонду відповідного бюджету (ст.24 Бюджетного кодексу) [164].

При цьому перелік захищених статей витрат бюджетів всіх рівнів щорічно визначається Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Слід зазначити, що стабільне наповнення бюджету міста дозволило зробити безумовним правилом забезпечення своєчасної виплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери, повноти фінансування інших захищених статей бюджету й спожитих бюджетними установами енергоносіїв, а також нарешті звернути увагу на такі галузі, як культура, фізична культура й спорт, житлово-комунальне господарство й на розвиток інфраструктури міста.

За аналізований період витрати на освіту зросли в 2,8 рази, охорону здоров'я - в 2,1 рази, культуру - в 3,7 рази, фізичну культуру й спорт - в 4 рази, територіальні центри соціального захисту населення - в 2,5 рази, молодіжні програми - в 6,8 рази.

В 2009 р. у порівнянні з 2008 роком витрати на заробітну плату працівникам бюджетної сфери збільшилися в 2,7 рази, внаслідок чого рівень середньомісячної заробітної плати в галузях "Освіта" і "Охорона здоров'я" зріс в 2,8 рази, по територіальних центрах - в 2,7 рази, галузі "Культура й мистецтво" - в 3 рази, "Фізична культура й спорт" і "Молодіжна політика" - в 3,3 рази.

За цей же період зросли в 2,2 рази витрати на оплату спожитих бюджетними установами енергоносіїв, в 2 рази - продукти харчування, в 1,5 рази - медикаменти.

Слід зазначити ріст в 3,8 рази витрат на житлово-комунальне господарство, серед яких в 9,2 рази збільшилися витрати на вивіз сміття, в 7,9 рази - на висвітлення, в 2,9 рази - на зміст і ремонт доріг і озеленення міста, в 2,2 рази - на фінансову підтримку житлово-експлуатаційних об'єднань.

Крім того, в 3,5 рази збільшилися об'єми коштів, що направляються на підтримку й розвиток підприємств міського транспорту.

Особливо звертає на себе увагу зростання в 1,59 раз витрат бюджету розвитку (з 131,1млн.грн. в 2005 р. до 209,65 в 2009 р.). Однак, у 2009 році менше п'ятої частини майже двохмільярдного обсягу бюджету направлено на утримання і розвиток соціальної інфраструктури, а інвестиційна частка бюджету складає лише 3,2 % (2008 р. – 8%).

У той же час фінансові нормативи бюджетної забезпеченості значно відстають від мінімальних соціальних параметрів, у зв'язку із чим нестача ресурсів не дозволяє ставити й реалізовувати які-небудь стратегічні й довго-

строкові програми по створенню необхідного рівня матеріально-технічної бази в соціальній сфері.

Глобалізаційні процеси, посилюючи міжнародну конкуренцію, загострюють суперечність між потребою держави, стимулюючи економічно ефективно господарювання, скорочувати соціальні програми та, з іншого боку – нарощувати видатки на вдосконалення людського капіталу. Відтак з 1961 р. на соціальні трансферти в країнах ОЕСР припадало понад 7/10 загального приросту державних витрат, а з асигнуваннями на освіту соціальна складова в нарощуванні державної присутності в економіці перевершила 4/5. [218]

Крім того залишаються нереалізованими повною мірою й програми розвитку соціальної інфраструктури міста, тому що навіть в умовах значного відставання нормативів бюджетної забезпеченості соціальної сфери від мінімальних соціальних параметрів, питома вага захищених статей витрат у бюджеті неухильно зростає.

Із двохмільярдного об'єму бюджету ( в 2009 р. - 2189,2 млрд.грн.) місто може направити на зміцнення і розвиток соціальної інфраструктури менше однієї п'ятої частини, а інвестиційна частина бюджету не досягає й 4 відсотків.

Таблиця 40 - Аналіз динаміки видатків бюджету м.Харкова на фінансування ЖКГ у розрізі джерел, млн.грн.

Періоди	Всього	Питома вага у загальній сумі видатків бюджету, %	За рахунок міського бюджету		За рахунок державного бюджету
			Загальний фонд	Спеціальний фонд	
2006 р.	191,8	14,4	92,9	63,5	35,4
2007 р.	324	16	173,2	121,2	29,6
2008 р.	425,4	14,3	288,2	120,1	17,1
2009 р.	289,8	13,2	246,05	43,76	16,2

На фінансування **житлово-комунального господарства у 2006 р.** за рахунок загального й спеціального фондів бюджету міста спрямовано 191,8млн.грн., у тому числі за рахунок загального фонду бюджету міста – 92,9млн.грн., за рахунок спеціального фонду – 63,5млн.грн., за рахунок коштів, що надійшли з Державного бюджету, – 35,4млн.грн. [188]

На оплату комунальних послуг і енергоносіїв спрямовано 61,0млн.грн. або 82,7% до уточненого плану року (73,8млн.грн.). Однак, незважаючи на збільшення даних видатків в 2006 році на 3,5млн.грн. у порівнянні з 2005 роком, у зв'язку з підвищенням тарифів на комунальні послуги, заборгованість на 01.01.2007р. за спожиті бюджетними установами енергоносії склала 11,3млн.грн.

В **2007 р.** субвенція Державному бюджету на виконання Загальнодержавної програми реформування й розвитку житлово-комунального господарства, на капітальний ремонт і модернізацію ліфтів житлового фонду перерахована в загальній сумі 4,3млн.грн.

На фінансування **житлово-комунального господарства** за рахунок загального й спеціального фондів бюджету міста спрямовано 324,0млн.грн., у тому числі за рахунок загального фонду бюджету міста – 173,2млн.грн., за рахунок спеціального фонду – 121,2млн.грн., за рахунок коштів, що надійшли з Державного бюджету, – 29,6млн.грн.[189]

На утримання, ремонт, будівництво й реконструкцію житлового фонду з урахуванням коштів, що надійшли з Державного бюджету, зроблено видатків у сумі 100,8млн.грн., що в 1,7 раза більше, ніж в 2006 році в тому числі: на капітальний ремонт житлового фонду - 27,5млн.грн. (ріст в 1,2 раза), на експлуатаційну діяльність комунальних житлово - експлуатаційних організацій - 54,4млн.грн. (ріст в 2,7 раза), будівництво житлового фонду - 14,5млн.грн. (ріст в 1,2 раза), а також уперше спрямовані кошти на фінансування «Програми підтримки ЖБК,ЖК і ОСМД м. Харкова» - 4,4млн.грн.

Видатки на благоустрій склали 165.1млн.грн. (ріст проти 2006 року в 1,7 раза), з яких на утримання, ремонт і реконструкцію доріг, магістралей і мостів спрямовано 101,8млн.грн. або в 1,6 раза більше рівня 2006 року, на утримання, ремонт і реконструкцію мереж висвітлення витрачено 24,1млн.грн. проти 16.0млн.грн. в 2006 році (ріст в 1,5 раза), в 1.3 раза зросли видатки на виконання заходів щодо озеленення міста (12,2млн.грн.), в 13,6 раза - на утримання й ремонт фонтанів (1,2млн.грн.), в 1,6 раза - на утримання, ремонт і розширення цвентарів (2,6млн.грн.). в 1,2 раза - на утримання й ремонт гідропоруджень, мереж зливової каналізації (6,7млн.грн.).

Слід зазначити, що у зв'язку з реорганізацією районних комунальних житлово- і дорожньо-експлуатаційних підприємств міста, видатки на фінансову підтримку, озеленення й утримування доріг по районних бюджетах міста були передбачені тільки на січень - лютий 2007 року й погашення заборгованості за 2005 рік, а на період, що залишився, - по міському бюджету.

В **2008 р.** На фінансування **житлово-комунального господарства** за рахунок загального й спеціального фондів бюджету міста в 2008 році спрямовано 425,4млн.грн., у тому числі за рахунок загального фонду бюджету міста – 288,2млн.грн., за рахунок спеціального фонду – 120,1млн.грн., за рахунок коштів, що надійшли з Державного бюджету – 17,1млн.грн.[215]

На фінансову підтримку житлово-експлуатаційних організацій витрачено 96,9млн.грн., на капітальний ремонт житлового фонду місцевих рад - 21,1млн.грн.

В **2009 р.** На фінансування **житлово-комунального господарства** за рахунок загального й спеціального фондів бюджету міста в 2008 році спрямовано 289,8 млн.грн., у тому числі за рахунок загального фонду бюджету міста – 246,05 млн.грн., за рахунок спеціального фонду – 43,76 млн.грн., за рахунок коштів, що надійшли з Державного бюджету – 16,2млн.грн.[190]

Таким чином, з кожним роком відсоток державного фінансування потреб житлово-комунального господарства значно знижується, що дозволяє констатувати певне відсторонення Держави від фінансування затверджених довгострокових державних програм реформування й розвитку житлово-

комунального господарства.

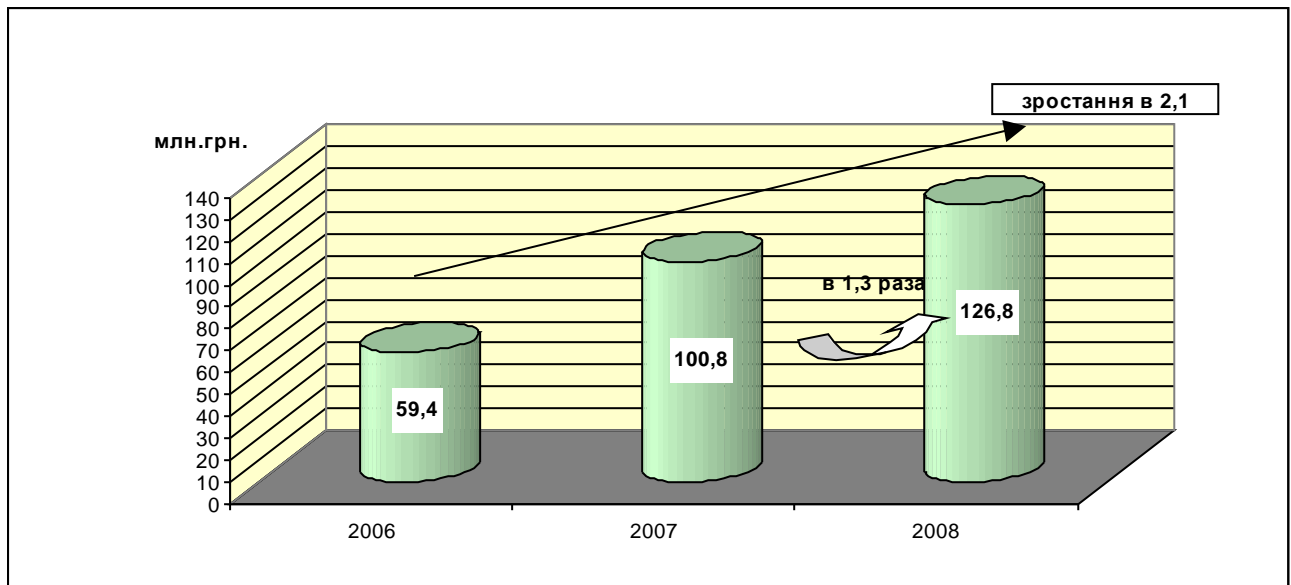


Рис.54 - Динаміка видатків на утримання житлового господарства в бюджеті м.Харкова (за рахунок загального й спеціального фондів)

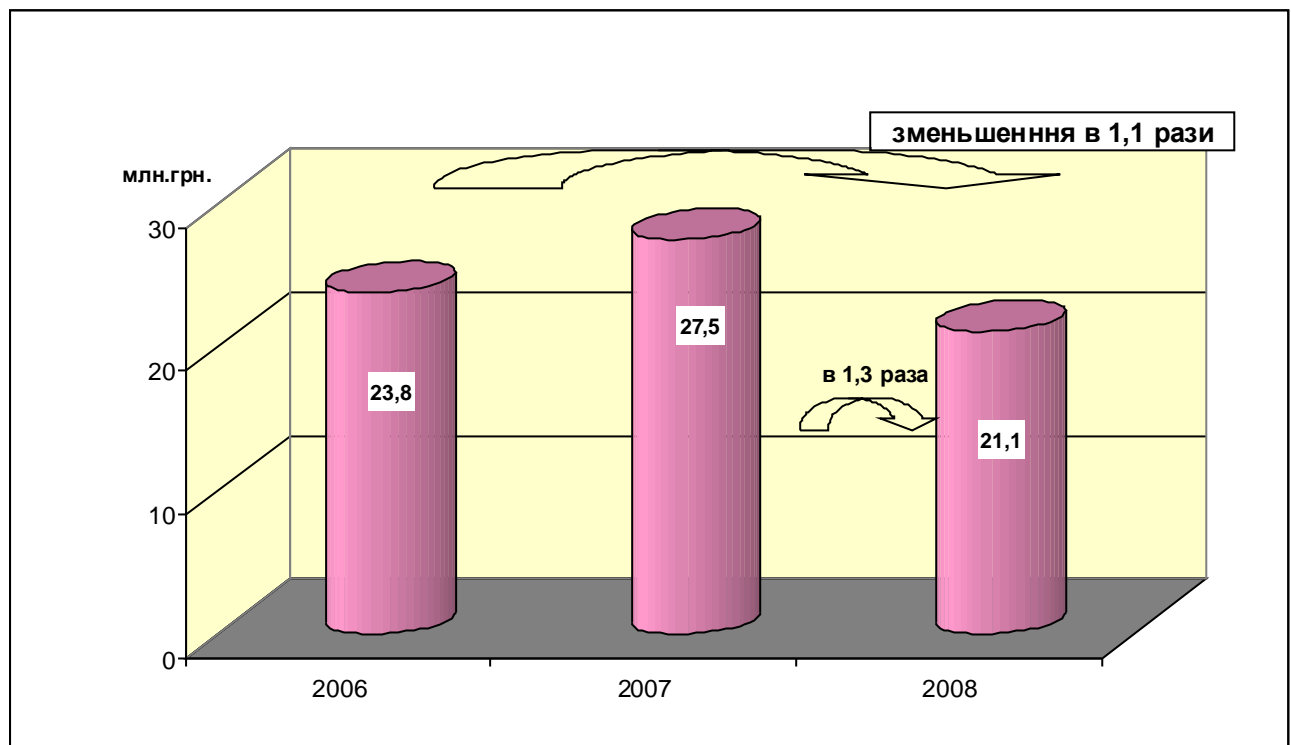


Рис.55 - Динаміка видатків на капітальний ремонт житлового фонду в бюджеті м.Харкова

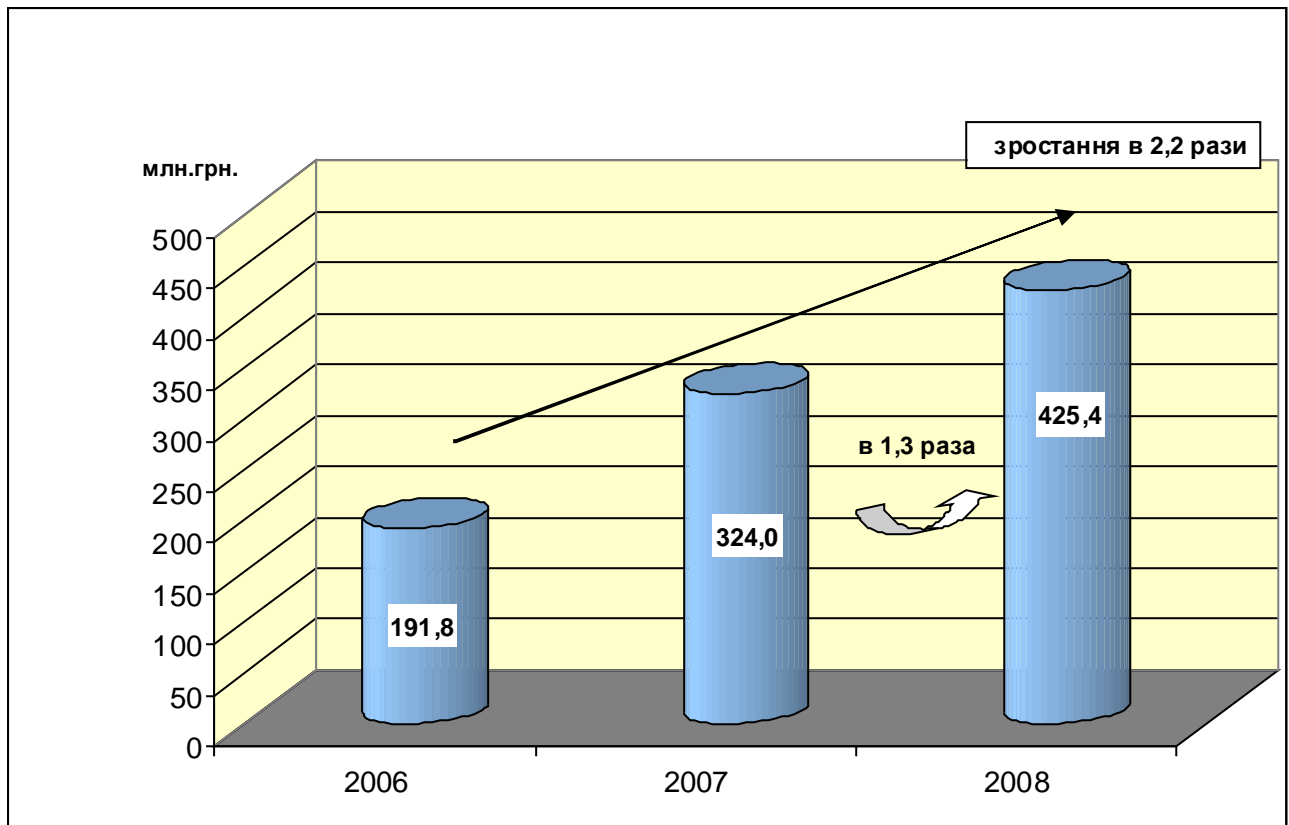


Рис.56 -Динаміка видатків на житлово-комунальне господарство в бюджеті м.Харкова (за рахунок загального і спеціального фондів)

Аналіз структури місцевих бюджетів міст України показує їхню критичну незбалансованість [183,188-190,201,215]. Як правило, 80 і більше відсотків надходжень у бюджети базового рівня направляється на зарплату органів освіти, охорони здоров'я, комунальних служб і соціальний захист населення. Проаналізувавши структуру бюджету м. Харкова в 2005-2009 р.р. можна зробити висновок, що його видаткова частина (див. табл. 37) має яскраво виражену соціальну спрямованість. При цьому питома вага видатків на фінансування соціально-культурних заходів склав 40,6 - 62,2 %, ЖКГ – 14-16%, соц. захисту – 0,7-3,8 %, що свідчить про низький рівень видатків, які органи місцевого самоврядування можуть направити саме на інноваційний розвиток регіону у всіх сферах, а не на оперативні заходи, тобто спостерігається тенденція екстенсивності регіонального розвитку. Крім того, у розвитку міста спостерігається яскраво виражений відомчий підхід, слідством чого є проблеми планування, оперативного управління й розвитку об'єктів соціально-культурної сфери. У результаті виникають складності з функціонуванням міського господарства в цілому.

Через бюджетний дефіцит може відбуватися порушення основної ст. 62 ЗУ «Про місцеве самоврядування», відповідно до якої держава гарантує регіонам у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій дохідну базу бюджетів, достат-

ню для забезпечення населення послугами, у т.ч. житлово-комунальними, на рівні мінімальних соціальних потреб [163]. При цьому величина дохідної бази повинна визначатися з обліком економічного, соціального й екологічного стану території, а також умов самофінансування регіону.

На практиці можливості самофінансування визначаються на основі співвідношень

$$I_b > I_{pr}, K_i > 1,$$

де  $I_b = B_1/B_0$ ;  $I_{pr} = \Pi_1/\Pi_0$  – індекси зміни бюджету й прибутку;

$B_0, B_1, \Pi_0, \Pi_1$  – бюджети території й величина їхнього прибутку в базисному й звітному періодах;

$K_i = I_b/I_{pr}$  – коефіцієнт співвідношення темпів зміни бюджету й прибутку;

$i$  – індекс звітного року.

По м. Харкову, наприклад, у результаті аналізу джерел формування прибутку й дохідної частини бюджету в 2005-2009 р.р. (див. табл. 33) була встановлена незбалансованість умов самофінансування, для якої отримане  $I_b = 1,12$ ;  $I_{pr} = 4,01$ ;  $I_b \ll I_{pr}$ ;  $K = 0,28 \ll 1$ .

Таким чином, відбувається перерозподіл коштів на користь таких підрозділів житлово-комунального господарства, як, наприклад, суспільний транспорт і зниження видатків на, необхідні для повноцінного розвитку регіонів, статті соціальної спрямованості.

Аналіз даних інституту Євроград, а також систем розподілу доходів від податків між державним і місцевим бюджетами в Україні, Росії, США, Німеччині, Франції показує, що незбалансованість умов самофінансування регіонів виникає в державах з перехідною економікою по наступних основних причинах [175,219,220].

По-перше, через орієнтацію дохідної частини бюджету держави на непрямі податки (ПДВ, акциз і ін.), які платять в остаточному підсумку споживачі. Такої орієнтації властиві свідомо завищені очікування бюджетних доходів у результаті їхнього інфляційного росту й установа максимального рівня оподаткування, а також пасивність ролі держави в здійсненні інвестиційної політики. Доходи бюджету в цьому випадку визначаються не ефективністю виробництва, а винятково ціновими й інфляційними факторами.

По-друге, принцип однаковості бюджетного планування регіонів не враховує їхніх територіальних особливостей і реального економічного стану, що залежить від економічного й податкового потенціалу виробничої сфери, кредитної системи, фондового ринку й т.д. У результаті нерідко виявляється, що середньодушовий дохід населення в регіонах, що одержують прямі бюджетні трансферти, вище не тільки середньодушового бюджетного доходу по Україні в цілому, але й по тим регіонам, які дотацій не одержують.

Наприклад, в 1995 р. доходи місцевих бюджетів Полтавської області розраховуючи на душу населення не досягли навіть середнього по країні рів-

ня (склавши тільки 99,4 %), однак податкові надходження розраховуючи на душу населення були в цьому регіоні максимальними (відповідно 150,3 %) [220].

У 1996 р. доходи місцевих бюджетів Черкаської області перевищували їхній середній рівень по Україні (досягаючи 103,3 %), хоча рівень податкових надходжень становив на 15 % нижче, ніж у середньому по країні.

До 2009 р. ситуація залишилася аналогічною: у Полтавській області співвідношення стало 98,2% середнього по країні рівня доходів місцевих бюджетів розраховуючи на душу населення до 161 % рівня податкових надходжень на душу населення; у Черкаській - 110,2 % до 83 % [77].

Принципу однаковості властивий і методологічний недолік, що складається в можливості перерозподілу наступного року нормативів коштів дотацій на користь вищестоящих бюджетів у випадку підвищення величини податкових надходжень цього року, обумовленого успішним функціонуванням виробництва. Це позбавляє територіальні органи влади й управління стимулів планування довгострокових бюджетних програм, а також не розвиває процеси, спрямовані на зниження й економію видаткової частини місцевих бюджетів.

Таблиця 41 - Показники міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами на 2008 р. , тис.грн.

Назва місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці	Розрахунковий обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	Міжбюджетні трансферти			
		Дотація вирівнювання з державного бюджету		Кошти, що передаються до державного бюджету	
		Всього (тис.грн.)	Норматив щоденного відрахування*	Всього (тис.грн.)	Норматив щоденного відрахування**
м. Дніпропетровськ	<b>1 164 132,9</b>	-	-	<b>202 922,8</b>	<b>26,27</b>
м. Донецьк	<b>1 185 764,0</b>	-	-	<b>203 939,5</b>	<b>42,66</b>
м. Харків	<b>1 232 324,6</b>	-	-	<b>31 941,4</b>	<b>3,01</b>
м. Запоріжжя	<b>802 988,5</b>	-	-	<b>93 031,5</b>	<b>11,61</b>
м. Львів	<b>704 788,5</b>	-	-	<b>28 453,8</b>	<b>4,06</b>

\* - (у відсотках від обсягу надходжень на території Автономної Республіки Крим, областей та міста Севастополя доходів державного бюджету, що є джерелом перерахування дотацій, та коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету);

\*\* - (у відсотках від розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів)

Незбалансованість умов самофінансування регіонів природно екстраполюється на рівень місцевих бюджетів. Наприклад, відповідно до даних таблиці 41, у 2008 р. містом Харків, було передано до Державного бюджету 31941,4 тис.грн або 2,6 % від обсягу доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів; м. Донецьк - 31941,4 тис.грн або 17,2 % і Дніпропетровськ 203939,5 тис.грн. або 17,4%. Однак у вигляді дотації вирівнювання не отримане нічого (Додаток 9). У результаті (за даними аналізу) на кожного мешканця в 2008 р. було витрачено тільки 1257,6 грн. на задово-

лення соціально-культурних потреб людини [216].

Очевидно, що при такому підході в бюджетному плануванні, створюється база для неминучого виникнення соціальних конфліктів, а також конфліктів між мерією й облдержадміністрацією. Тим більше, що передумови для виникнення такого роду конфліктів закладені законодавчо, з огляду на те, що трансферти з держбюджету приходять на рівень обласного бюджету й потім, не менш 50% повинні перерозподілятися в міста обласного підпорядкування. У м. Харкові в 2008 р. у результаті політичної непогодженості дій губернатора й мера міста саме мешканці стали заручниками ситуації, у результаті якої кошти, перераховані з держбюджету на фінансування настільки соціально значимої сфери, як ЖКГ були перераховані не у встановлений термін і не в повному обсязі.

У такій ситуації може виявитися, що основні функції й права органів місцевого самоврядування в дійсності так і залишаться тільки задекларованими.

Таким чином, в Україні на нинішньому етапі перехідної економіки процес удосконалення місцевих фінансів, що сприяє згладжуванню проблеми незбалансованості міських бюджетів, доцільно, на нашу думку, представити сукупністю наступних основних напрямків:[222,223,224]

1) упорядкування розподілу функцій між органами місцевого, регіонального й державного самоврядування на базі системи оцінок потреб видатків на рівні місцевої влади й нормативів мінімальної забезпеченості місцевих бюджетів, а також розширення числа власних джерел доходів місцевих бюджетів, наприклад, шляхом закріплення на постійній основі частини державних і регіональних податків, а також структурної перебудови економіки регіонів;

2) підвищення керованості коштами місцевих бюджетів, уніфікація бюджетних процедур і документів по розподілі місцевих ресурсів, а також удосконалювання оперативного контролю грошових потоків по рахунках установ, організацій і органів управління на базі геоінформаційних систем;

3) диференціація бюджету органів місцевого самоврядування на поточний і інвестиційний, з метою розвитку інвестиційної активності й залучення в процесі формування його дохідної частини економічного потенціалу регіону;

4) реалізація принципу «суспільної стандартності», побудованого на залежності суспільних благ і послуг, які надають населенню за рахунок місцевих бюджетів, залежно від збільшення обсягу податків, що збираються в даному регіоні.

При цьому реально виникають правові й економічні передумови для відтворення міської соціально-економічної системи через муніципальну власність як джерело стабільного доходу, підвладного органам місцевого самоврядування. Останні, у свою чергу, визначають способи й методи одержання доходів від експлуатації муніципальних господарств. Так, наприклад, у Франції муніципальна власність є основним джерелом доходу для міських бюджетів і становить близько 68 % загальних податкових надходжень [225].



У цьому плані заслуговує на увагу й досвід муніципалітетів США: за в'їзд у штат, місто, міст на автомобілі, стягується плата. Також у більшості європейських країн податки на прибуток і акцизні збори становлять лише 25 % загальних податкових надходжень, тоді як на Україні ця величина досягає в середньому 80 %. Застосування геоінформаційних систем у сфері управління й регулювання місцевих фінансів дозволило: у США скоротити адміністративні видатки майже на 80 %; у Швеції підвищити доходи бюджету в 20 разів [175]. За попередніми оцінками експертів держмайна застосування аналогічної системи в м. Харкові, наприклад, дозволить збільшити доходи з нерухомості з 7 % до 30-40 %.

З огляду на актуальність розглянутої проблеми, Уряд України розробив й в 1999 році представив до Верховної Ради «Концепцію державної регіональної політики», що являє собою сукупність організаційних, правових, економічних заходів держави в даній сфері відповідно до поточними й стратегічними цілями. Ці міри спрямовані на стимулювання ефективного розвитку продуктивних чинностей регіонів, раціональне використання їхнього ресурсного потенціалу, створення нормальних умов для життєдіяльності населення, досягнення екологічної безпеки, удосконалювання територіальної організації суспільства. Позначений в «Основних напрямках бюджетної політики на 2009 р.» й «Концепції реформування місцевих бюджетів» [162] підхід до міжбюджетних відносин повинен покінчити з існуючою практикою формування місцевих бюджетів, заснованої на суб'єктивному визначенні величини відрахувань за принципом «від верху до низу». Державна регіональна економічна політика спрямована на забезпечення однакових умов функціонування господарських комплексів регіонів. Вона опирається на такі принципи: [165]

1) правове забезпечення подальшого посилення економічної самостійності регіонів шляхом чіткого розмежування повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, зміцнення їхньої фінансово-економічної основи й підвищення відповідальності в рішенні завдань життєзабезпечення й комплексного розвитку територій;

2) дотримання пріоритетів загальнодержавного значення й органічної єдності в розвитку продуктивних чинників регіонів, у рішенні завдань соціально-економічного розвитку країни в цілому;

3) врахування вимог екологічної безпеки при реформуванні структури господарських комплексів регіонів і розміщенні нових підприємств [225,226].

Відповідно до поставлених цілей повинні бути визначені стратегічні й поточні завдання державної регіональної політики в кожному конкретному регіоні й розроблені конкретні міри, здійснення яких забезпечить розвиток його економіки й в остаточному підсумку - підвищення рівня життєдіяльності населення.

У сучасних умовах регіональні програми повинні виконувати роль активного методу регулювання ринкової економіки, інтеграції державних, колективних, індивідуальних інтересів і відносин, мобілізації зусиль для проведення активної регіональної політики.

У соціальній сфері головні цілі регіональної політики - забезпечення гідного рівня життєдіяльності громадян, реалізація права вільного місця проживання й трудової діяльності, незалежно від місця народження й проживання. Разом з тим, механічне вирівнювання якості й рівня життя не сумісно із принципами регіональної економіки, а надмірні регіональні розходження в соціальних умовах створюють погрозу існуванню єдиної демократичної держави. В економічній сфері мета регіональної політики - раціональне використання економічних можливостей регіонів і їхніх муніципальних утворень, об'єктивних переваг територіального поділу праці й економічної кооперації регіонів. Таким чином, регіональна політика покликана знайти компроміс між економічною ефективністю й соціальною справедливістю, у цьому її інтеграційна роль.

Загальний принцип державного впливу на регіональний розвиток повинен опиратися на те, що регіону надаються права для самостійного рішення проблем, які не зачіпають загальнодержавні інтереси й не вимагають фінансування з державного бюджету.

На обласному рівні необхідно мати концепцію розвитку окремих територій, що відрізняються своєю специфікою, структурою, ресурсним потенціалом і ін. Результатами застосування такої концепції можуть бути: підвищення ефективності управління; посилення контролю за використанням інвестиційних ресурсів і напрямом їх на найефективніші проекти розвитку регіонів; комплексний підхід до рішення регіональних проблем. Назріла необхідність розробки програм соціально-економічного розвитку локальних територій, з урахуванням диференційованого підходу до індивідуального потенціалу розвитку територій - виробничого, науково-технічного, рекреаційного, сировинного й ін.

Однак, підсумовуючи результати аналізу стану наповнення та ефективності використання коштів місцевих бюджетів, можна зробити висновок, що незважаючи на перелічені проблеми законодавчого, політичного, економічного характерів, дуже важливо, що певні кроки щодо наповнення сфери місцевих фінансів реальним змістом відбулися, оскільки рівень життя громадян конкретної території залежить саме від ефективного регулювання бюджетів місцевого самоврядування та функціонування житлово-комунального комплексу.

#### Прийняття Бюджетного кодексу і його вплив на регіональний бюджетний процес на прикладі м. Харкова

Діяльність органів місцевого самоврядування не може бути ефективною без наявності достатньої кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання делегованих державою й власних повноважень.

У зв'язку із цим, проблема визначення на законодавчому рівні взаємин центральних органів влади з органами місцевого самоврядування в бюджетній сфері й впровадження правових основ бюджетної політики в Україні із часу утворення нашої держави була найбільш наболілою.

Формування місцевих бюджетів здійснювалося по залишковому принципу "зверху вниз", нормативи відрахувань у місцеві бюджети щорічно змінювалися, внаслідок чого довгострокове планування й пошук резервів збільшення бюджетів ставали безперспективними.

Істотним досягненням у цьому напрямку стало впровадження з 2002 року Бюджетного кодексу України, що закріпив за бюджетами різних рівнів конкретні доходні джерела, визначив єдиний порядок розрахунку доходів на основі індексів податкоспроможності, установив стабільну довгострокову систему міжбюджетних відносин, формульне визначення видатків по галузях, чітке розмежування видатків між рівнями бюджетів, права й обов'язки всіх учасників бюджетного процесу.

При цьому взаємини державного бюджету будуються безпосередньо з обласними бюджетами, бюджетами міст обласного значення й районів (690 бюджетів), по яких визначаються обсяги міжбюджетних трансфертів (дотації або вилучення коштів).

Кодекс уперше встановив чіткі, стабільні й прозорі правила для всіх учасників бюджетного процесу, у зв'язку із чим виконання основних показників бюджету міста не залежить від виконання як обласного, так і державного бюджетів.

У відповідності зі статтями 64 і 65 Бюджетного кодексу [164] для визначення обсягів міжбюджетних трансфертів за бюджетами міст обласного значення закріплені надходження від семи видів доходів, зокрема, 75% податку з доходів фізичних осіб, плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів), єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в частині, що належить бюджету (43 %), державне мито в частині, що належить відповідному бюджету (за оформлення паспорта громадянина України й інших угод), штрафи, що накладаються виконавчими органами місцевих рад або створеними ними у встановленому порядку адміністративними комісіями.

Визначення прогнозного обсягу закріплених доходів на наступний бюджетний період здійснюється Міністерством фінансів України на основі макропоказників по цих джерелах у цілому по Україні й індексу відносної податкоспроможності міста або району.

Зазначений індекс обчислюється на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків, зборів за три останніх бюджетних періоди у відповідний місцевий бюджет і в цілому в місцеві бюджети України з розрахунку на один жителя (наприклад, для розрахунків на 2009 рік використовувалися дані за 2005, 2006 і 2007 роки).

При цьому закріплені доходи в повному обсязі включаються в загальний фонд місцевих бюджетів, що протягом усього аналізованого періоду 2005-2009 р.р. залишалася на рівні 60-70% від загальної суми доходів місцевого бюджету. Нормами кодексу визначено, що створення позабюджетних

фондів органами місцевого самоврядування й інших бюджетних установ не допускається.

Необхідно відзначити, що затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом дозволяється лише при наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту. Зокрема, по загальному фонду дефіцит установлюється винятково на суму вільного залишку бюджетних коштів за попередній бюджетний рік.

По спеціальному фонду з дефіцитом можуть прийматися бюджет Автономної Республіки Крим і міські бюджети в частині дефіциту бюджету розвитку, що покривається за рахунок запозичень.

При цьому зовнішні запозичення мають право проводити лише міські ради міст із чисельністю населення більше 800 тисяч жителів, а видатки на обслуговування боргу не можуть щорічно перевищувати 10 відсотків видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету.

Порядок здійснення запозичень затверджений Кабінетом Міністрів України й передбачає обов'язкове одержання висновку рейтингового агентства про здатність місцевих рад здійснювати розрахунки по боргових зобов'язаннях, а також висновок Міністерства фінансів України про відповідність проекту рішення ради про проведення позики вимогам бюджетного законодавства.

Запозичення можуть здійснюватися у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик або ж шляхом одержання позичок, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах.

В 2005 році Харківська міська рада скористалася таким правом і запозичення було проведено у формі випуску облігацій внутрішньої місцевої позики на загальну суму 100,0млн.грн. з напрямком цих коштів на продовження будівництва метро, реконструкцію вулиці Шевченко й придбання техніки для житлово-комунального господарства.

Бюджетним кодексом України заборонене надання позичок з одного бюджету іншому[164].

Поряд із цим для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, виконавчим органам відповідних рад надане право на одержання короткострокових позичок у фінансово-кредитних установах, а в останні роки щорічними законами про Державний бюджет України встановлюється обов'язкове покриття розривів, пов'язаних із забезпеченням видатків, у першу чергу на оплату праці працівникам бюджетних установ, придбання продуктів харчування й медикаментів, оплату комунальних послуг і енергоносіїв Державним казначейством України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами.

Необхідно відзначити, що як під час розробки Бюджетного кодексу України, так і після його введення виконавчими органами міста Харкова постійно вносилися пропозиції, спрямовані на зміцнення фінансових позицій органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується встановлення можливості безкоштовного короткострокового кредитування тимчасових касових

розривів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку, напрямку в бюджет міста податку на прибуток підприємств комунальної власності територіальної громади міста Харкова, створення в складі місцевих бюджетів бюджету розвитку.

Крім того, спочатку передбачені Кодексом умови внесення змін в обсяги бюджетів, такі, як час перегляду (за підсумками 9 місяців) і відсоток його перевиконання (понад 15%) значно обмежували права органів місцевого самоврядування, задекларовані Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [163,164] у частині розпорядження власними фінансовими ресурсами.

Пропозиції про необхідність внесення змін у зазначені норми спрямовані Верховній Раді України, Міністерству фінансів України.

В 2003 році ці проблеми були врегульовані й установлена можливість перегляду обсягів, починаючи з підсумків виконання бюджету за перше півріччя й наступні періоди за умови перевиконання планових показників за минулий період більш, ніж на 5 відсотків, що істотно полегшило ситуацію з оперативністю й ефективністю використання коштів місцевих бюджетів.

Одночасно із цим інтереси міста під час підготовки основного фінансового документа на наступний бюджетний рік, яким є Закон України про Державний бюджет України, щорічно відстоюються безпосередньо на державному рівні.

Чіткі бюджетні правила й загальні зусилля всіх органів представницької й виконавчої влади міста й районів стали одним із самих вагомих факторів росту фінансових ресурсів міста з 492,2млн.грн. в 2002 році до 1172,4млн.грн. в 2005 році, тобто в 2,4 раза; до 2189,2 млн.грн. в 2009 році, що перевищує надходження 2005 року в 1,86 разів. (табл.28)

Поряд зі збільшенням власних дохідних джерел зростали й обсяги трансфертів з Державного бюджету України. Якщо в 2001 році їх надійшло в сумі 87,6млн.грн. з напрямком тільки на фінансування пільг і субсидій населенню, в 2005 році - 210,6млн.грн. (збільшення в 2,4 раза), в 2009 - 1525,8 млн грн.(стосовно 2005 р. збільшення в 7,2 раза).

У той же час після проведення бюджетної реформи з 2002 року підходи до формування взаємин Державного й місцевого бюджетів залишаються практично незмінними. Бюджетні джерела, закріплені за органами місцевого самоврядування, дозволяють фінансувати лише захищені статті видатків, такі, як заробітна плата, продукти харчування, медикаменти, і оплачувати спожиті бюджетною сферою енергоносії.

При визначенні на державному рівні параметрів, як фінансових ресурсів, так і потреб органів місцевого самоврядування, не враховується важливість забезпечення стійкого розвитку міст-мегаполісів, де чисельність жителів перевищує мільйон чоловік, їхня бюджетна забезпеченість не досягає й половини від бюджетної забезпеченості жителів столиці.

Місто не має змоги використання таких джерел, як плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями й тютюновими виробами,

податок на прибуток підприємств (крім підприємств міської комунальної власності), які є чинником економічного стимулювання місцевих органів влади за сприяння розвитку підприємництва на відповідній території.

**Довідково:** річний обсяг плати за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями й тютюновими виробами на території м. Харкова, яка замислюється в обласний бюджет, становить 13,1млн.грн., податку на прибуток підприємств (крім підприємств міської комунальної власності) - 750,6млн.грн., при встановленні мінімальних відрахувань у бюджет міста від якого в розмірі 10 % додаткові ресурси могли б скласти 75,1млн.грн. Але цього не відбувається. У розпорядженні міста залишається 75 % податку з доходів фізичних осіб (711,4млн.грн. з 948,4млн.грн.) і плати за землю (138,6млн.грн. з 184,9млн.грн.), що збираються на його території.

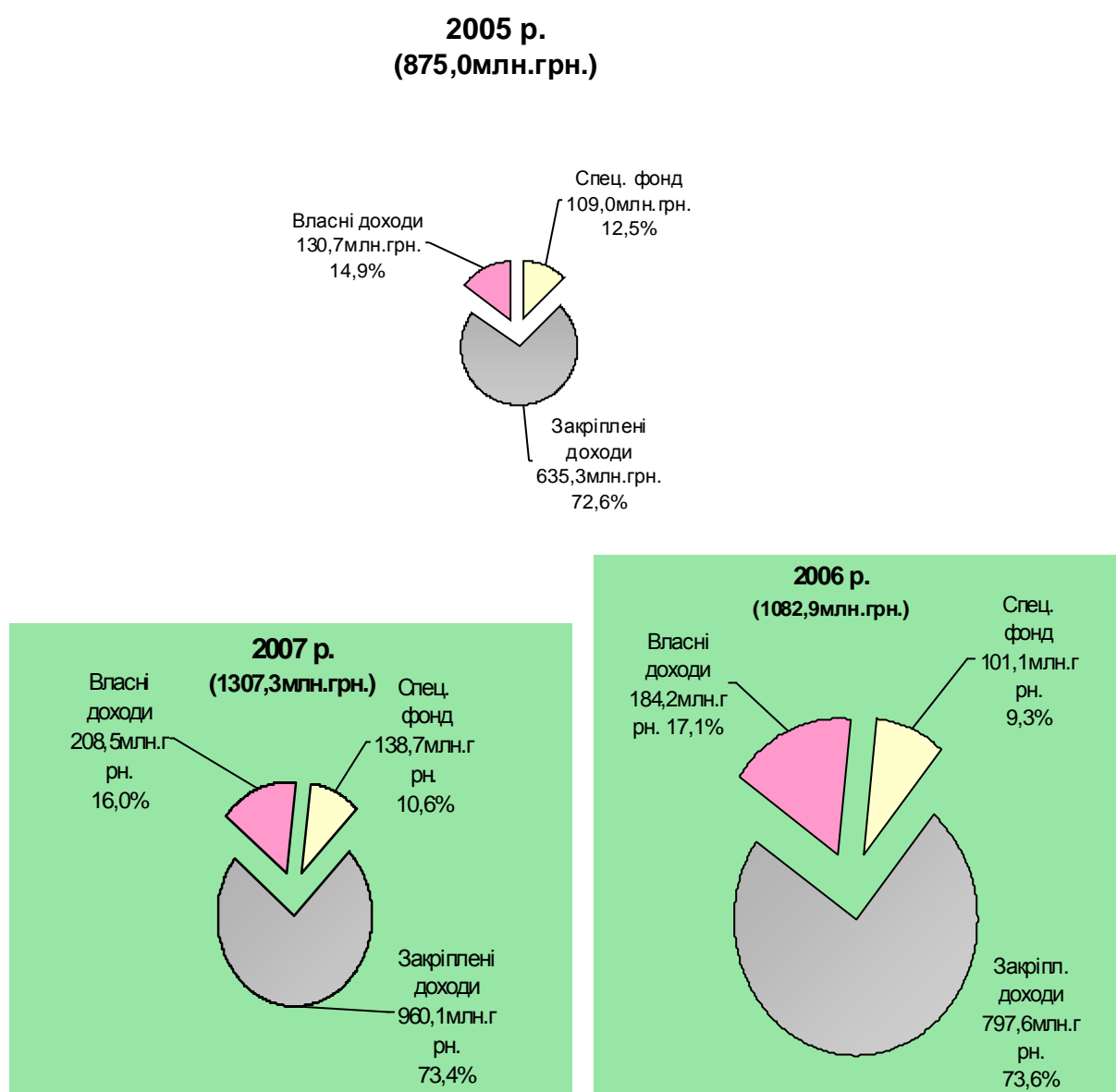


Рис. 57 - Склад і структура власних і закріплених доходів бюджету

Найбільшою залишається питома вага закріплених доходів (більше 70%), а

власні доходи бюджету залишаються на рівні 15-17%, що, навіть, перевищує середній показник по країні на 10-12%. (рис.57) Останнє означає, що незалежність місцевих бюджетів від державних податків залишається лише декларованою. Згідно ЗУ "Про місцеве самоврядування" та Бюджетного кодексу, самостійність місцевих бюджетів в Україні гарантується власними і закріпленими за ними на стабільній основі частками загальнодержавних доходів, правом самостійно визначати обсяги та джерела фінансування покладених на органи місцевого самоврядування повноважень.

Формування місцевих бюджетів на 2010 рік базується на нормах Закону «Про внесення змін у Бюджетний кодекс України», прийнятого Верховною Радою 23 червня поточного року, але заветованого Президентом України й поки не введеного в дію. Зміни в Бюджетний кодекс знайшли відбиття також у проекті закону про Державний бюджет на 2010 рік і формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів.

Головна особливість формування бюджету на 2010 рік полягає в тому, що нова редакція Бюджетного кодексу передбачає прямі міжбюджетні відносини між державним бюджетом і всіма місцевими бюджетами до базового рівня.

Якщо раніше показники доходів і видатків «першого кошика», а також обсяг міжбюджетних трансфертів визначалися в Києві для 691 бюджету - це міста обласного підпорядкування, райони, обласні бюджети, то на 2010 рік - майже для 12 тисяч бюджетів.

Розрахунок доходів «першого кошика» кожного з місцевих бюджетів визначається Мінфіном із застосуванням індексу відносної податкоспроможності за 2006-2008 роки. При цьому для врахування сформованої тенденції в надходженні доходів у формульних розрахунках застосовані методи екстраполяції й експоненти, за допомогою яких вирівнюється динамічний ряд за базові роки.

Метод екстраполяції застосовується при тенденції до росту податкоспроможності, а метод експоненти - при тенденції до зниження податкоспроможності території.

На рівні місцевих бюджетів застосовано:[190]

- метод екстраполяції, з метою максимального обліку основних тенденцій розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці, який надає можливість більш точно врахувати тенденції податкоспроможності кожного окремого місцевого бюджету (Кі);
- коефіцієнт регіонального вирівнювання, що враховує динаміку фактичних надходжень закріплених доходів 2008 р.(Кр.в.);
- додатковий коефіцієнт коректування доходів внаслідок впливу фінансової кризи (К к.).

Індекс відносної податкоспроможності бюджету міста по методу екстраполяції Кі визначається як:

Індекс відносної податкоспроможності  
2005 р.  $(Di1/Ni1)/Du1/Nu1 = In 1=0,8996$

2006 р.  $(D_i2/N_i2)/D_u2/N_u2 = I_n2 = 0,8375$   
2007 р.  $(D_i3/N_i3)/D_u3/N_u3 = I_n3 = 0,8082$ ,

де  $D_i$  - обсяг доходів, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів для конкретного міста, тис.грн.;

$N_i$  - Чисельність населення конкретного міста, тис.чол;

$D_u$  - обсяг доходів, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів по бюджетах міст України, тис.грн.;

$N_u$  - Чисельність населення міст України, тис.чол;

$$K_i 2009 = (I_n3 - ((I_n1 - I_n2) * 2 + (I_n2 - I_n3))) / 3 - ((I_n1 - I_n2) + (I_n2 - I_n3)) / 2 = 0,7113$$

Коефіцієнт регіонального вирівнювання (КРВ) визначається відношенням фактичних надходжень доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів по місту до показників по області за січень – листопад попереднього року, тис.грн.:

$$K_{p.v.} = 1266\ 585,6 / 2492743,4 = 0,508109;$$

Коефіцієнт коректування доходів внаслідок впливу фінансової кризи (Кк) визначається умовою:

якщо темп зміни місячного надходження доходів місцевих бюджетів ( $M$ ), що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів

якщо  $M > 92,7 >$  то  $K_k = 1$ ;

якщо  $M < 86,7 >$  то  $K_k = 0,95$ ;

якщо  $M = 86,7$ , то  $K_k = 0,9$ .

На прикладі м. Харкова можна відзначити, що показник  $M$ , який розраховується як  $(\text{надходження за листопад } 2008 \text{ р.} / 10) * 100 = 95,3$ , тобто коефіцієнт коректування в 2009 р. дорівнює 1. Це свідчить про стабільну фінансову ситуацію й про мінімальний вплив фінансової кризи на доходну частину бюджету м. Харкова.

Однак, на наш погляд, застосовані математичні прийоми не можуть привести досягнуті в базові роки темпи зростання доходів до умов, у яких виконуються сьогодні місцеві бюджети. Навіть введений у формулу коефіцієнт впливу фінансової кризи ( $K_k$ ) згладжує отриманий у попередні роки приріст лише наполовину. Таким чином, вже у самій формулі коректування доходів місцевих бюджетів внаслідок впливу фінансової кризи, закладена нереальність доходів.

Треба підкреслити, що використання подібної формульної стратегії у відриві від дійсності й специфіки регіону призвели до того, що доходи «першого кошика» на 2010 рік Мінфіном визначені для області із приростом майже на 19%, а по окремих містах - більш ніж на 50% проти розрахункових показників на 2009 рік, наведених в новій редакції Бюджетного кодексу. І це



при тому, що в цілому по Україні цей приріст спрогнозовано на рівні 11%. Говорячи про надходження доходів за 2006-2008 роки, корисно було б привести їх до умов поточного року.

Однією з тем, яка найбільш активно обговорюється останнім часом, є питання щодо щорічного збільшення фонду оплати праці на 25-30% в 2006-2008 роках причому такими ж високими темпами збільшувались і доходи місцевих бюджетів. У той же час розрахований Мінфіном показник доходів місцевих бюджетів на 2010 рік на основі приросту фонду оплати по Україні до очікуваного показника за 2009 рік на 15% не враховує стан економіки регіону в умовах кризи [161].

По розрахунках Харківської області для виконання розрахункових показників Мінфіну фонд оплати праці в регіоні повинен бути збільшений на 26%. І це, незважаючи на те, що цього року в області склалася тенденція зменшення фонду оплати праці й зниження надходжень доходів «першого кошика» на 5-6%. Навіть при самих оптимістичних прогнозах у наступному році фонд оплати праці можна підвищити не більше ніж на 5% [87].

Складності з виконанням місцевих бюджетів області підтверджуються тим, що за 9 місяців 2009 року розрахункові показники Мінфіну по доходах «першого кошика» не виконані по 18 бюджетам міст і районів, тоді як рік назад таких бюджетів взагалі не було.

Наприклад, виконання бюджетів шахтарських міст (Донецького регіону) цілком залежить від обсягів і своєчасності виділення підприємствам вугільної галузі коштів держпідтримки на собівартість продукції.

Слід зазначити, що нова редакція Бюджетного кодексу дозволить розширити доходну базу й зміцнити фінансову основу органів місцевого самоврядування базового рівня. Разом з тим зміни порядку зарахування окремих податків і зборів мають і негативні сторони. Так, доходи «першого кошика» обласного бюджету в 2010 році зменшаться на 276 млн. грн., у тому числі на 83 млн. грн. - за рахунок зарахування 15% податку з доходів фізичних осіб, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення в їхні бюджети розвитку, і на 193 млн. грн. - за рахунок стовідсоткового зарахування в бюджети базового рівня плати за землю.

У той же час окремі платежі, передані з Держбюджету, такі як за використання природних ресурсів державного значення, плата за ліцензії й державну реєстрацію, у загальній сумі 164,3 млн. грн. лише частково перекривають втрати обласного бюджету, а інші 111,2 млн. грн. будуть, звичайно, компенсуватися дотацією з держбюджету.

Крім того, зарахування в повному обсязі в бюджети базового рівня податку із власників транспортних засобів і збору за забруднення навколишнього природного середовища виключає можливість створення в обласному бюджеті дорожнього й екологічного фондів. Це приведе до розпилення й неефективного використання бюджетних коштів, насамперед на селі через незначні надходження й неможливість фінансування в великих обсягах важливих для цих територій робіт.

Аналогічно концентрація на обласному рівні надходжень збору за забруднення навколишнього природного середовища дозволила б направляти значні бюджетні потоки для рішення найбільш гострих екологічних проблем регіону.

Сьогодні в дорожньому господарстві існує гостра необхідність у першочерговому проведенні робіт капітального характеру, а це вимагає концентрації значних коштів. Те ж можна сказати й про виконання природоохоронних заходів в екологічно неблагополучному регіоні. З огляду на це, область пропонує 30% надходжень по цим двох платежах зараховувати в обласний бюджет.

Зміни в Бюджетний кодекс передбачають також зарахування в бюджети розвитку базового рівня 10% податку на прибуток підприємств (крім державної й комунальної власності). У цілому по області за розрахунками Мінфіну такі надходження в 2010 році повинні скласти 12,5 млн. грн., з яких 74% платежів одержать бюджети двох міст - Харкова й Мерефи. [87]

**Що стосується видаткової частини місцевих бюджетів**, тут теж є нововведення. Так перелік видатків першого кошика доповнений окремими напрямками із другого кошика - позашкільна освіта, компенсація фізичним особам, що надають соціальні послуги, місцева пожежна охорона, соціальні гуртожитки, окремі види реабілітаційних центрів.

Крім того в складі видатків першого кошика врахована частина програм, які фінансувалися раніше з державного бюджету. Обговоримо детальніше наслідки організації діяльності в умовах, що змінено.

Основною проблемою залишається невирішення питань власності, тобто, власність залишилась державною й прийняти ефективне управлінське рішення не буде можливості якщо буде потреба проведення оптимізації установ. Проілюструємо цю ситуацію, що склалася з програмою фінансування професійно-технічних училищ, по-перше, здійснена передача не всіх училищ, а , по-друге, тільки в оперативне управління.

У цілому обсяг видатків на 2010 р. збільшується в порівнянні з розрахунковими показниками Мінфіну на поточний рік на 2,5 млрд.грн. або 32,6 %.

Як і в минулі роки, підходи до розрахунків по галузевій ознаці залишилися ті ж і в основі збереглися такі ж показники - 1 мешканець, 1 учень, 1 одержувач послуг.

**Але принципова відмінність** у тім, що видатки розраховані Мінфіном для рівня села, селища, міста районного значення. Виняткову важливість цього фактора ілюструє те, що в основу цих розрахунків лягли дані, які надавалися містами й районами за узгодженням з галузевими відділами адміністрацій і виконкомів, а також з органами статистики.

Крім того, стаття 53 проекту закону України про держбюджет на 2010 рік декларує нові відносини між радами різних рівнів у випадку відсутності або недостатньої кількості бюджетних установ. А саме виписана обов'язковість передачі коштів в обсягах розрахованих Мінфіном від ради, що не має

установ - раді, у якій обслуговується населення, що передає кошти. Виключень не передбачено. У такий спосіб на рівні сільських, селищних рад повинні виникнути договірні відносини.

Крім цього, для реалізації спільних програм районні, міські ради повинні будуть звертатися до кожної сільської, селищної, та інших рівнів рад. Тому що вже відзначалося, що основні джерела доходів і видатки передбачені на базовому рівні.

Незважаючи на збільшення загального обсягу видатків на наступний рік структура видатків залишається незмінною. Тобто основна питома вага цих видатків доводиться на заробітну плату працівникам бюджетної сфери й забезпечення розрахунків за енергоносії, тому що в розрахункових показниках закладене підвищення рівня мінімальної заробітної плати з урахуванням зміни першого тарифного розряду, а також з урахуванням розширення переліку виплат обов'язкового характеру для окремих категорій педагогічних, медичних працівників і працівників культури.

Видатки на оплату комунальних послуг і енергоносіїв збільшені в середньому на 15,1 %, з огляду на наступне:

- на оплату природного газу на 19,1;
- на оплату теплопостачання на 16,1;
- видатки на оплату водопостачання й водовідведення, електроенергії й інших комунальних послуг і енергоносіїв збільшені на 12,8 (прогнознiй iндекс цiн виробникiв в 2010 році в середньому до попереднього року).

Всі інші видатки збільшені на iндекс споживчих цiн – 9,7 відсоткiв.

Крім того в проекті бюджету на 2010 рік передбачені дві додаткові дотації - на вирiвнювання фiнансової забезпеченості місцевих бюджетiв для зведених бюджетiв областей установлюється на рiвнi обсягу, передбаченого для обласних бюджетiв на 2009 рік i на забезпечення збалансованості місцевих бюджетiв.

Розподiл зазначеної додаткової дотації мiж обласними й iншими мiсцевими бюджетами здiйснюється в таких пропорціях:

45 % - для обласного бюджету, якi розподiляються мiж обласним бюджетом i бюджетами мiст обласного значення, районними бюджетами;

55 % - для районних бюджетiв, якi розподiляються мiж районним бюджетом i бюджетами сiл, селищ, мiст районного значення не менше як 60 відсоткiв її обсягу.

Розподiл вiдзначеної додаткової дотації мiж районними бюджетами здiйснюється Мiнiстерством фiнансiв пропорційно до видаткiв, якi враховуються при визначення обсягу мiжбюджетних трансфертiв.

Право здiйснювати розподiл додаткової дотації на вирiвнювання фiнансової забезпеченості місцевих бюджетiв з наступним затвердженням його вiдповiдною мiсцевою радою дано обласній i районній державній адмiнiстраціям.

Як i на 2009 рік у бюджеті не передбачені субвенції з державного бю-

джету на соціально-економічний розвиток, на енергозберігаючі заходи, на розвиток депресивних територій.

#### **4.5. Реформування ЖКГ і застосування програмно-цільового методу при формуванні бюджету**

Результати реалізації загальнодержавної Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства за 2004-2010 свідчать про те, що головні проблеми житлово-комунального господарства, які безпосередньо пов'язані з високим рівнем зносу основних фондів, хронічною заборгованістю споживачів, зростанням соціальної напруги, якістю надаваних послуг, так і не було вирішено [5,7]. Причиною цього є не тільки кризова ситуація в державі, але й відсутність системного підходу до втілення програмних завдань, спрямованих на інфраструктурне та фінансове забезпечення сталого розвитку територій та їх господарських одиниць.

Всебічний розвиток території, використання її потенціалу в нових умовах залежить від фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б гарантувала відповідність якості життя населення хоча б мінімальним соціальним стандартам і забезпечувала необхідний рівень розвитку міського господарства.

Сьогодні ця база потребує докорінної модернізації з декількох причин: обмаль фінансових ресурсів в цілому, недостатність наукових обґрунтувань власне механізму їх формування і розподілу, низька ефективність використання бюджетних коштів. Ситуація ускладнюється ще й тим, що в регіонах на підтримку житлово-комунального господарства практично використовується тільки бюджетний механізм, а позабюджетні схеми не розвинені і на розвиток регіонів майже не впливають.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку України, конче потрібен пошук нових інноваційних підходів до реформування існуючої системи міжбюджетних відносин як крок до зміцнення фінансової бази і реалізації самодостатньої регіональної політики, це і робить дослідження в цій сфері своєчасними і актуальними.

Згідно з програмними Пропозиціям Міністерства з питань житлово-комунального господарства щодо реформування галузі в 2008-2011 рр., одним із основних наукових заходів реформування ЖКГ є запровадження системного підходу до фінансового забезпечення комунальних підприємств на місцевому рівні. Прогнозується, що з місцевих бюджетів впродовж означеного періоду буде передаватися на фінансування житлово-комунальних програм 5,9 млрд.грн., зокрема з Державного бюджету 32 млн.грн., 75 млрд.грн. повинні скласти кредити під державні гарантії, 17 млрд.грн. - кошти підприємств, інвесторів та населення [8]. Однак необхідно відзначити, що у Державному бюджеті на 2008 р. у вигляді субвенцій Міністерству з питань житлово-комунального господарства передбачалось лише 2,7 млрд.грн., що складає 1,19% від загального обсягу витрат [4]. Тобто виникає певний дисбаланс між

прогнозними та реальними показниками, чим створюється реальна загроза виконанню основних завдань Програми реформування.

Щодо динаміки використання державних коштів, то, згідно Пропозицій Міністерства з питань житлово-комунального господарства [6] вона повинна виглядати наступним чином (рис.58):

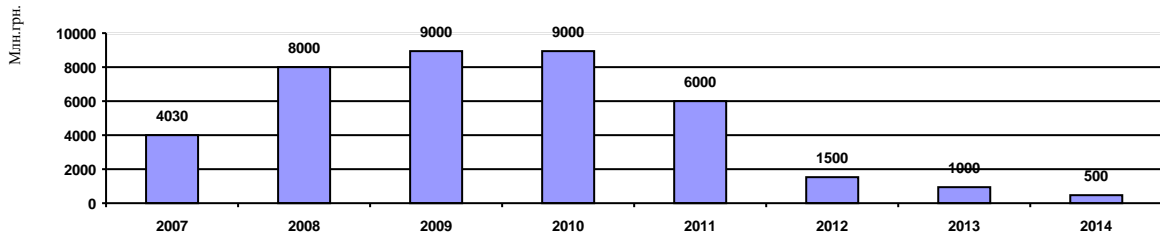


Рис.58 - Проектна динаміка використання державних коштів щодо фінансування житлово-комунальних програм, млн.грн.

Одним з очікуваних результатів саме такого розподілу державних коштів може розглядатися зменшення аварійності водопровідних та каналізаційних мереж, що свідчить про традиційне бачення проблемної ситуації. Тобто, знов відсутня орієнтація на реалізацію ефективної науково-технічної та інноваційної стратегії розвитку галузі, а головний акцент зроблено не на попередження виникнення непередбачених ситуацій, а на ліквідацію наслідків аварійного стану системи.

Вважаємо, що ЖКГ і науковий підхід до нього потребує переосмислення, хоча б через те, що це - специфічний і дуже фондомісткий та трудомісткий об'єкт економіки держави.

Житлово-комунальне господарство є розгалуженою сферою господарського комплексу України, підприємства якої надають споживачам понад 40 видів послуг. У галузі функціонує близько 5 тис. підприємств і організацій, експлуатується майже 35 % основних фондів держави, зайнято понад 15% працездатного населення країни. Стан житлово-комунального господарства суттєво впливає не лише на забезпечення першочергових потреб населення, але й на створення необхідних умов для функціонування всього господарства країни в цілому. Однак, галузь продовжує працювати збитково (рис.59).

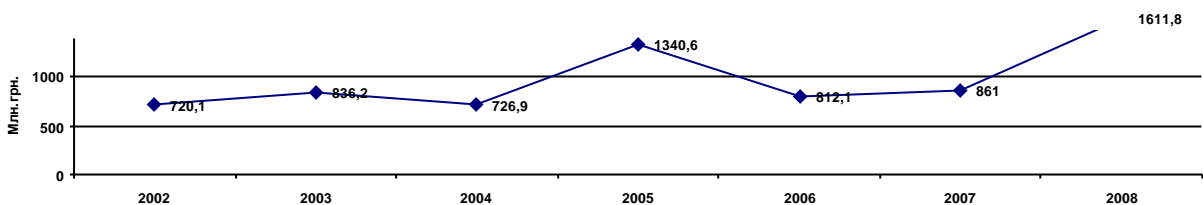


Рис.59 - Динаміка збитків житлово-комунального господарства, млн.грн.(за даними Звіту про стан реалізації Загальнодержавної програми реформування розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки)

Наведена динаміка збитків підприємств ЖКГ свідчить, у першу чергу, про фінансові негаразди в галузі. За період з 1996 р, коли був прийнятий закон про 100% покриття витрат за рахунок споживачів, підприємства галузі не

змігали пристосуватися до нових умов фінансування, пов'язаних із відсутністю покриття з бюджету різниці між собівартістю надання послуг та встановленим тарифом для споживачів .

Проблемним питанням фінансування ЖКГ, ролі тарифної політики, бюджетної підтримки та підвищення рівня регіональної самостійності ЖКГ–систем присвячено праці Волинського Г., Шелегеди Б., Полуянова В., Каспрука Ю.

Загальний висновок численних публікацій останніх років, присвячених аналізу проблем і перспектив розвитку ЖКГ, може бути зведений до наступних положень. Для підвищення ефективності функціонування галузі, треба подолати як її тимчасову інвестиційну непривабливість, пов'язану з державним регулюванням тарифів на комунальні послуги, так і зовнішні причини, зокрема, значну заборгованість споживачів перед комунальними підприємствами, невиконання бюджетними різними рівнями своїх зобов'язань щодо житлово-комунальних підприємств [4, 22, 42, 183].

Деякі автори, спираючись на результати аналізу стану економіки України та ситуації в житлово-комунальному господарстві зазначають, що

- проведення економічних реформ у державі фактично не відбувається, і тому центральна влада перекладає усю відповідальність за вирішення проблем галузі на плечі регіонів [153,177];
- дотаційні і субсидіарні механізми спрацьовують із запізненням і не в повній мірі [201];
- наукова база обґрунтування нормативів міжбюджетних трансфертів і порядку їх надання не є стабільною і здебільшого створюється ситуаційно і в традиційному режимі, тобто за технологією “ручного управління” [156].

Базуючись на цих обставинах, автор доходить висновку, що питання фінансування розвитку ЖКГ та міжбюджетних відносин є ключовими в реформуванні галузі і з наукової точки зору вельми актуальними. У зв'язку з цим виникає потреба більш детально розглянути проблемні аспекти, пов'язані з міжбюджетними відносинами в контексті фінансування підприємств ЖКГ, які не знайшли достатнього відображення в наукових дослідженнях як українських так і закордонних вчених.

Так, у Бюджетному кодексі не знайшов відображення такий вид видатків, як дотація підприємствам житлово-комунального господарства на покриття збитків, які виникають в результаті існуючої тарифної політики та практичної неспроможності підприємств ЖКГ самостійно забезпечити себе необхідним обсягом фінансових ресурсів [164]. Те, що рекомендовано встановлювати тарифи на оплату житлово-комунальних послуг на рівні повного відшкодування населенням їх вартості, на практиці не виконується. Це зобов'язання виходить з Постанови КМУ від 28.10.1997 р. №1168 “Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги” та від 25.12.1996 р. № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад щодо врегулювання цін (тарифів)”. Ці законодавчі акти свідчать про той факт, що в тариф житлово-

комунальних підприємств правомірно закладати не тільки повну суму щодо відшкодування їх видатків, але й рівень рентабельності, який би дозволив їм вдосконалювати як обладнання, так і якість надання послуг. Але в реальній практиці при формуванні тарифів більше діє не норма Закону, а механізм соціального захисту користувачів послуг та політика корегувань структури тарифу інспекціями та місцевою владою. Тому дотепер в більшості регіонів існуючими розмірами тарифів не забезпечується не тільки розвиток, але й відшкодування витрат.

Разом з цим, положенням ст.91 Бюджетного кодексу України оговорена можливість затвердження і фінансування місцевими органами влади програм розвитку житлово-комунального господарства. Це дійсно крок вперед. Але при умові, що такі програми будуть досконало опрацьовані в деталях та підкреплені фінансовими ресурсами, чого на практиці сьогодні не відбувається. Аналіз Програм розвитку міст і областей показав їх поверхневий та здебільшого декларативний характер.

Головними питаннями в процесі фінансування ЖКГ є принципи розподілу компетенції і повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування та укріплення принципу самостійності у формуванні бюджетів усіх рівнів. До сьогоднішнього дня залишаються неврегульованими питання підпорядкованості, а значить і фінансування низки комунальних підприємств: їм доводиться працювати і забезпечувати себе “на свій ризик”, і цей ризик майже завжди себе проявляє [231].

Існуюча практика надання трансфертів з державного бюджету на рівень місцевого самоврядування та схеми їх перерозподілу між регіонами і об'єктами підтвердила свою неефективність. Тому кріпне усвідомлення, що трансферти, незалежно від їх природи повинні надаватися безпосередньо до бюджетів, які є бенефіціарами. При цьому органи влади не повинні втручатися в процедуру надання трансфертів інакше ніж у випадках порушення їх цільового використання.

Одним із завдань активного реформування державно-територіального устрою і бюджетної системи виступає зняття протиріч між цільовим характером програм і бажанням отримати в місцеві бюджети з вищих рівнів максимальну суму безадресних коштів.

Регіональна і місцева влада дотепер зацікавлена в отриманні коштів з державного бюджету, які було виділено на реалізацію тієї чи іншої програми, додаткового трансферту без нових критеріїв відбору отримувачів і без жорстких цільових зобов'язань. Цю зацікавленість потрібно законодавчо обмежити саме за допомогою застосування програмно-цільового методу.

Програмне регулювання територіального розвитку в найближчий час зазнає якісних змін, які відображаються як в програмно-цільовому підході до формування бюджету, так і в поєднанні фінансових норм з заходами Програм розвитку житлово-комунального господарства територій. Це поєднання сприятиме стійкому і збалансованому фінансуванню регіонів України. Мова йде про перспективу переходу до стратегічної моделі поведінки держави у

відношенні до міст і регіонів, тобто переходу до реальної регіональної політики.

Необхідність переходу до формування бюджету за програмно-цільовим методом визначено одним із головних напрямків бюджетної політики. Програмне бюджетування визначається і в Бюджетному кодексі. З огляду на це, з 2002 р. Україна взяла курс на підвищення ефективності бюджетної політики шляхом застосування програмно-цільового методу. Крім того, поступова інтеграція України в Європейський простір потребує процедур узгодженості бюджетних процесів, враховуючи, що існуюче бюджетне законодавство ЄС складається на програмних засадах [232]. Важливість програмно-цільового методу підкреслена у Бюджетній декларації на 2008 рік [233].

Державний бюджет України із застосуванням програмної класифікації видатків бюджету вперше було сформовано у 2002 році. Це було обумовлено тим, що сучасний етап соціально – економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, прозорості й зрозумілості бюджетної політики з боку громадськості, підвищення якості надання державних послуг та ефективного використання коштів бюджету.

Програмна класифікація видатків бюджету застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом і будується на розподілі бюджетних призначень за бюджетними програмами. Такий підхід передбачає визначення оцінки ефективності та результативності діяльності бюджетних установ. Планування видатків із застосуванням цього методу передбачає розробку, аналіз і відбір програм ще на стадії стратегічного планування. Таку роботу проводить головний розпорядник коштів і в період формування бюджетного запиту та підготовки пропозицій до проекту бюджету обґрунтовує внесення відповідної програми на наступний бюджетний рік.

Під “програмно-цільовим методом” (підходом) розуміють теоретичні і науково-методичні основи розробки і реалізації цільових програм. Трактуювання поняття “Програма” (від грецького *programma* – об’ява, розпорядження) стало універсальним в усіх європейських мовах.

Під цільовою програмою розуміють розроблений і методологічно обґрунтований комплекс заходів соціально-економічного, нормативно-правового, фінансового, виробничо-технологічного, екологічного та іншого характеру, який спрямовано на вирішення конкретної проблеми, побудовано в строго визначеній послідовності з вказівкою потрібних ресурсів, термінів виконання, відповідальних осіб і очікуваних результатів. Важко запропонувати інший метод, який би краще підходив для вирішення багатофакторних, багатоаспектних і внутрішньосуперечливих проблем територіального розвитку, ніж програмно-цільовий.

До основних переваг програмно-цільового методу у порівнянні з кошторисним можна віднести:

по-перше - складання видаткової частини бюджетів не за статтями, а використовуючи методологічно обґрунтований комплекс заходів щодо дося-



гнення конкретної мети програми;

по-друге - чітке визначення термінів, виконавців необхідних ресурсів та результатів;

по-третє – можливість поєднання для розробки Програми зусиль спеціалістів різного профілю для розгляду означених проблем;

по-четверте - конкретизація поставленої мети, ресурсів та термінів її виконання, наприклад, “Програма підтримки обдарованої молоді Харківщини” або “Програма інформатизації та комп’ютеризації сільських шкіл” , а не взагалі, “видатки на освіту”, тому що кожна програма повинна мати індивідуальний паспорт. Зокрема, для об’єктів ЖКГ однією з цільових програм може бути “Програма ресурсо- та енергозбереження” ;

по-п’яте –дозволяє поєднувати, як вирішення соціальних проблем на рівні місцевого і державного бюджетів, так і соціально-економічний розвиток території. Тобто сприяє вирішенню не тільки поточних проблем, фінансування яких складає, як правило, біля 80% видатків бюджетів, але й планувати й інвестувати кошти в стратегічні завдання розвитку території завдяки чіткому розмежуванню джерел фінансування програм (якщо бюджетні джерела фінансування, то за рівнями бюджетів - державний, регіональний та ін.) також шляхом залучення додаткових позабюджетних коштів та формування бюджету розвитку.

У багатьох розвинутих європейських країнах, США, Канаді, Японії, використання саме цих переваг ПЦМ допомагає реалізувати принцип концентрації обмежених бюджетних ресурсів для досягнення предметних цілей розвитку [234].

Однак, як будь-який процес або явище, застосування програмно-цільового методу не може містити одні лише переваги, враховуючи, що в Україні його застосування знаходиться на початковій стадії.

Причини гальмування застосування цього методу можна класифікувати щодо джерел їх виникнення: правові, методичні, суспільні, особисті, економічні, ресурсні, ментальні та ін. До правових та методичних можна віднести те, що запровадження цього методу у бюджетний процес країни зачіпає основи значної кількості Законів України, Указів Президента України та інших законодавчих актів, які і без того містять суперечливі положення.

Крім того, Законом України “Про державні цільові програми” [216], запропонована занадто узагальнена класифікація, яка не дозволяє повною мірою реалізувати одну з переваг цього методу, а саме – конкретизацію сфери витрат коштів, що сприяє дублюванню програм, які можна віднести як до одної так і до іншої узагальненої категорії: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні.

Важливим аспектом зазначеного комплексу проблем є їх спрямованість на нечітку регламентацію повноважень центральних та місцевих органів влади щодо розроблення, прийняття та фінансування нових програм. Результа-

том цього є постійне зростання кількості програм з майже однаковою метою і практично тією ж низькою якістю їх розробки.

Відтак, загальна кількість програм, наприклад, у 2006 р. перевищувала 300 одиниць, а динаміка їх прийняття виглядала наступним чином: 2001 р. – 51 нова програма, 2002 р. – 58, 2003 р. – 56, 2004 р. – 62. Звичайно, існує зворотня залежність між кількістю прийнятих програм й обсягами їх фінансування та термінами виконання. Як наслідок, беручи до уваги величезний обсяг програм, рівень їх фінансування складає близько 50 % від потреби, що становить близько 20% доходної частини державного бюджету, тобто ці розрахункові невідповідності можна віднести на рахунок правових, методичних і ресурсних помилок.

Так, державні цільові програми в галузі транспорту протягом 2000-2004 р.р. вимагали фінансування у розмірі 19,3 млрд.грн. з державного бюджету і 20,3 млрд.грн. з інших джерел. Зважаючи на той факт, що окремі транспортні програми дублювали положення комплексної програми, сумарна потреба була завищена приблизно у 2 рази [184,236]. Крім того, відділи державного казначейства не мають змоги контролювати відповідність термінів, цілей та ресурсів щодо виконання державних цільових програм завдяки відсутності повної інформації.

Все це свідчить про те, що система бюджетного планування в цілому не пододала негативу розбалансу навіть із застосуванням ПЦМ, оскільки ні інституційно ні практично нова методологія не доведена до рівня практичного економічного інструментарію.

На регіональному рівні реалізації програм, де структура заходів як в ЖКГ, так і в соціальній сфері відпрацьована недостатньо, що є економічною вадою, важливість вирішення комунальних і соціальних проблем майже рівнозначна між собою. До суспільних або етичних проблем можна віднести визначення пріоритетних напрямків фінансування програмно-цільовим методом. Наприклад, якщо існує пріоритет програми підтримки одного виду хворих, чому іншим хворобам не приділяється достатньо уваги. З огляду на це, необхідно визначити, що значний вплив суб'єктивного фактору на прийняття рішень щодо пріоритетності тих чи інших програм є значним етичним недоліком цього методу. Те ж саме можна відслідкувати і в аспекті пріоритетів «енергетика чи водопостачання» та ін.

Яскравим прикладом комплексного характеру означених проблем може виступати фінансування державної цільової програми «Реформування житлово-комунального господарства», фактичне виконання якої впродовж періоду аналізу не перевищувало планових показників на 60% (див.рис.60), враховуючи той факт, що питома вага фінансування реформування ЖКГ від обсягу фінансування усіх діючих програм складає близько 0,1%, найбільша питома вага належить напряму «охорона праці» - 5,59 % та «здоров'я населення» - 5,35%.

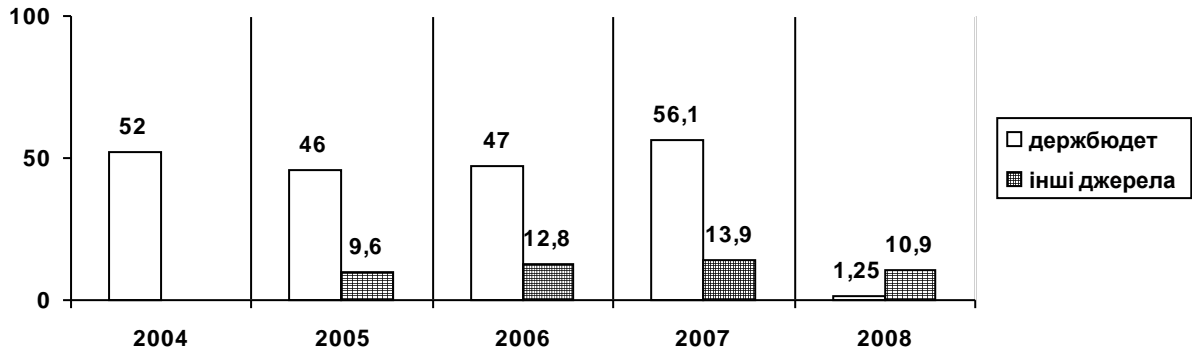


Рис.60 - Питома вага фактичного фінансування «Програми реформування ЖКГ» згідно з плановими показниками з держбюджету та інших джерел, %

Виявлена тенденція свідчить також про те, що для реформування ЖКГ значною мірою передбачено використання коштів з інших джерел, зокрема – за рахунок приватизації, але фактично цей процес іде вкрай повільно і практично некеровано.

В таблиці наведено структуру фінансування державної цільової програми «Реформування житлово-комунального господарства», млрд.грн.

Таблиця 42 - Динаміка виконання фінансування державної цільової програми «Реформування житлово-комунального господарства», млрд.грн.[231]

Показники	2004 р.		2005 р.		2006 р.		2007 р.		2008 р.	
	План	факт	План	факт	План	факт	План	факт	План	факт
Держбюджет	0,019	0,01	0,028	0,013	0,057	0,026	0,19	0,106	0,79	0,0098
Інші джерела	-	-	16,6	1,6	12,3	1,57	0,98	0,136	0,55	0,06

Дані табл. 42 свідчать, що динаміка пропорцій досить нерівноважна.

Реформування житлово-комунального господарства базується на 3 державних цільових програмах, віднесених до соціального блоку, який охоплює 19 програм. Всього в Україні на державному рівні виконується близько 150 програм, тобто на ЖКГ припадає усього 2%. Нагадаємо, що ЖКГ – це майже 70% основних фондів держави і 15% зайнятого населення.

Що стосується питомої ваги фінансування ЖКГ від загальної суми фінансування програм соціально-гуманітарного блоку, то кошти з державного бюджету – на рівні 0,28%, з інших джерел – на рівні 40 % [237]. Тобто програми, спрямовані на реформування ЖКГ, фінансувалися на одному з найнижчих рівнів.

Окремо у блоці «Розвиток будівництва та забезпечення житлом населення» існує «Програма розвитку водопровідно-каналізаційного господарства», рівень фінансування якої згідно інтегрованого показника складав 9,59%,

що відповідає 5 або найнижчому рангу фінансування.

Необхідно також відзначити, що реформування ЖКГ може набути характер стійкої і ефективної тенденції тільки за умов активізації інвестиційно-інноваційної політики, але інноваційний розвиток – це зовсім інший напрямок цільового програмування. Наприклад, таке актуальне для ЖКГ питання, як застосування ресурсозберігаючих технологій регулювалося окремою програмою «Екологічно чиста енергетика та ресурсозберігаючі технології» і ніяким чином не було пов'язано із специфічними комунальними проблемами. Тому зараз, відповідно до Стратегії соціально-економічного розвитку України, одним з головних пріоритетів визначено «формування інституціональних умов та розвиток виробничої інфраструктури загальнодержавного та міжрегіонального значення, інноваційної та комунальної інфраструктури». Як до цього може бути підключена сфера ЖКГ – рекомендацій поки що немає.

Стабільність основних бюджетних нормативів та показників протягом декількох років, яка може бути досягнута в результаті впровадження програмно-цільового методу, сприятиме поступальному розвитку регіонів завдяки можливості планування своєї діяльності.

Проведені дослідження показали, що важливою функцією впровадження програмно-цільового методу управління бюджетним процесом в умовах розвитку місцевого самоврядування є встановлення й ефективне регулювання процесів взаємозв'язку бюджетного планування і соціально-економічного розвитку території. Але прикладом малоефективного втілення програмно-цільового підходу для вирішення конкретних проблем території, який системно впливає на предмет регулювання, збираючи навколо єдиної мети і політичні, і соціальні, і економічні, і екологічні, і багато інших приватних рішень, може служити Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010р.р. з врахуванням пропозицій Міністерства з питань ЖКГ в 2008-2011роках.

Однією з вирішальних умов успішної реалізації Програм реформування ЖКГ є посилення рівня децентралізації влади з метою надання більшої фінансової свободи місцевим органам влади щодо забезпечення необхідних соціальних стандартів.

Зрозуміло, що виникає деяка суперечливість між прогнозними та реальними показниками фінансування заходів Програми реформування ЖКГ, з якої випливає можливість високого рівня ризику щодо невиконання її основних завдань. З огляду на це, комплексний характер проблем має забезпечити виникнення синергетичного ефекту. Для цього треба відмовитися від відокремленого вирішення правових, суспільних, методичних та ресурсних проблем, розуміючи, що тільки їх системне подолання має підсилити ефект і перевищити суму результатів. Інтеграція буде тим реальним кроком щодо удосконалення в сфері упорядкування всіх процедур, пов'язаних з бюджетним фінансуванням і реальним результатом впровадження ПЦМ.

Назріла необхідність створення нової концепції економічного розвитку шляхом втілення стратегічного планування на засадах програмно-цільового

підходу як процесу, коли певне місто зможе контролювати своє економічне майбутнє, відігравати свою роль в економічному і соціальному розвитку держави в цілому.

**Таким чином**, в четвертому розділі розглянуто основи бюджетної політики та рівень залежності комунальних підприємств від місцевого та державного бюджету. Визначено, що для оздоровлення фінансової ситуації житлово-комунальному господарству насамперед треба розробити збалансовані, ефективні, стимулюючі механізми надання бюджетної підтримки. Одним з результатів міжбюджетних відносин є адресні бюджетні субсидії населенню й цільові субсидії і дотації комунальним підприємствам, які відіграють значну роль у фінансуванні цього сектору економіки

Аналітичними оцінками доведено, що особливо чутливими до бюджетних важелів являються саме підприємства ЖКГ та вся галузь в цілому. Розглянуто поточний та нормативний характер місцевих фінансів з огляду на їх домінуючу роль в механізмі повноцінного функціонування галузі, та рівень життя населення конкретної території. Проаналізовано структуру бюджетів різного рівня, причини дефіциту. Визначено й обгрунтовано джерела формування та схеми розподілу бюджетних витрат, від яких в значній мірі залежить ситуація в господарчому комплексі на місцях.

Підкреслено, що вирішення проблеми бюджетних трансфертів має велике практичне значення, бо в Україні знов розвивається тенденція збільшення кількості регіонів, що потребують бюджетних дотацій. Висвітлено основні проблемні питання існуючого механізму міжбюджетних відносин й виділено основні напрямки вдосконалення бюджетного планування. Розроблена структурна модель перебудови міжбюджетних взаємовідносин. На основі узагальнення міжнародного досвіду, визначено вимоги до системи трансфертів, джерела трансфертного фонду, методи розподілу дотацій з урахуванням показників економічного потенціалу регіонів й приведенного рівня забезпеченості населення послугами ЖКГ.

Проаналізовано тенденції розвитку місцевих бюджетів на прикладі м. Харкова, як регіонального об'єкту бюджетної політики державного рівня. Розглянуто переваги та недоліки прийняття Бюджетного кодексу і його вплив на регіональний бюджетний процес.

Запропоновано вирішення проблем фінансування ЖКГ за рахунок застосування Програмно-цільового інструментарію планування та упорядкування бюджетного фінансування.

Розроблена багатофакторна формула й методика розрахунку дотацій місцевим бюджетам, яка стимулює активізацію інвестиційної, фінансово-економічної й виробничої політики органів управління регіонами.

## РОЗДІЛ 5. ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ЖКГ: СИСТЕМНІ РІШЕННЯ Й АКТИВАЦІЯ ПРОЦЕСІВ РОЗВИТКУ

### 5.1. Інформатизація економіки на місцевому рівні

Актуальність наукового дослідження інформатизації регіональних систем полягає в тому, що якісний прорив у сфері інформаційної техніки, технологій і організації комунікацій створив нову ситуацію не тільки в економіці, але й у житті людей. Це призвело до істотних змін у всіх сферах взаємодії фізичних осіб, організацій, суспільних інститутів: змінилися ціннісні орієнтації, відношення до бізнесу, системи управління, мотиви й методи прийняття рішень. Узагальнююче уявлення про ці зміни можна сформулювати коротко в такий спосіб - змінилися економічні умови, економічне мислення й інституційне середовище. Зміна середовища викликає у свою чергу потребу в новому підході до рішення найважливіших життєвих завдань і проблем стійкого розвитку економічних систем на державному й регіональному рівні. Інституціональний підхід вносить в економічний аналіз і механізм управління такі особливості:

- значимість зовнішніх факторів;
- пріоритет уваги до інноваційних процесів;
- орієнтація на корпоративні відносини;
- системне врахування взаємовпливу факторів різної природи й настроювання на «ринкові правила гри».

Як підкреслює А.П. Косенко, «саме інституціональний підхід (реальна наявність приватних, державних, суспільних, правових, ринкових і інших інститутів) зв'язує між собою інноваційний потенціал, інтелектуальний капітал і інноваційну активність на всіх етапах відтворювального процесу - виробництво, обмін, розподіл, споживання» [238].

Інституціональний підхід до створення й розвитку інформаційних систем регіонального рівня (а це і є одне із стратегічних завдань державної політики інформатизації економіки) формує погляд на інформацію як на фундаментальний ресурс суспільного розвитку, тому що інформація - це й система знань, і особливий товар у ринковому середовищі, і нова організаційно-економічна культура суспільства, і його нове, породжене часом, економічне мислення. Саме більш високі темпи інформатизації суспільства й економіки породжують зараз нову хвилю інноваційного розвитку й впливають на трансформацію інституційних моделей держав і регіонів.

Інформація, інформаційні технології, інформатизація в нових умовах переходять із категорії обслуговування економіки в розряд пріоритетного фактора культурного й соціально-культурного розвитку суспільства, а економіка «повинна погоджуватися» зі своєю обслуговуючою роллю.

Первинний, природний елемент інформатизації - сама інформація - украй складний і оригінальний об'єкт, яким цікавиться все людство, кожний індивід особисто й, як реакція на цей запит - інформацією всебічно цікавиться

й наука, точніше - сімейство наук. Наука визначила високий категорійний статус інформації - (в одному ряді з матерією, енергією, часом, простором, процесом пізнання) [239]. Науково аргументовані такі особливі властивості інформації як невичерпність, значнева змістовність, цінність, двоїста роль в економіці (і ресурс, і товар), невичерпність у процесі використання [240].

Інформація як економічний ресурс проявляє себе (реалізується) у різних напрямках, у тому числі:

- входить у вартість товарів і послуг (особливо при створенні наукоміської продукції, систем управління, розвитку інституту знань і ін.);
- формує рівень культури й ціннісні орієнтації в суспільстві;
- впливає на поведження суб'єктів у бізнесі, на ринку, у соціумі;
- обслуговує механізм і технології використання інших ресурсів природи, економіки, суспільного розвитку.

Інша особливість інформації як економічного ресурсу полягає в тому, що в рамки класичної теорії, де є чіткий поділ ресурсів виробництва на предмети праці й засоби праці, поняття інформації «не вписується», тому що воно відбиває «щось», що одночасно є і тим, і іншим, і навіть третім - результатом праці: на чому побудовані основи нового сектора економічної діяльності - інформаційної економіки [241, 242]. Результатом цього сектора економіки є створення специфічного економічного блага у вигляді інформаційних послуг, продуктів, систем, технологій.

Залучення інформаційних продуктів в економічний оборот формує і особливе виробництво і особливий ринок, а саме - інформаційний ринок. Об'єкт ринкових відносин (інформаційні продукти й технології) можуть утворювати як приватний сектор ринку, так і сектор суспільних інформаційних продуктів, де ринкові умови контролюються державою й суспільством. Як і всякий ринок, - інформаційний, може бути обмежений за рівнем конкурентних можливостей, аж до монополії.

Інформатизацію, як процес керованого розвитку інформаційної культури й інформаційних систем, недостатньо розглядати в поняттях і категоріях повної доступності, відкритості, еволюційності, керованості. Проблема ця дещо складніша. Тут є свої протиріччя й невизначеності, до яких можна віднести:

- інформаційне програмування суспільства, груп, (зокрема, відоме в політиці маніпулювання суспільною думкою);
- інформаційні війни між конкурентами (або учасниками єдиного інформаційного простору);
- складний для обліку феномен «невловимих активів» (патенти, ліцензії, ноу-хау, бренди й ін.);
- закритість (обмежений доступ) інформації.

Тому триваючий процес інформатизації ми розглядаємо як нове джерело економічного ресурсу, зі своєю особливою роллю в суспільстві і своїм особливим ринком, що й спричиняє постійну увагу до себе науки, вимагає постійного удосконалення теоретичних і практичних основ функціонування

інформаційних систем.

Формування на регіональному рівні ефективних моделей різносекторної економіки потребує вивчення не тільки загальних технологій створення інформаційних систем, але й досконалого аналізу стану та перспектив інформатизації в міських підсистемах, зокрема в житлово-комунальному господарстві. Складність ЖКГ та його багатогранні зв'язки з іншими секторами міської економіки роблять цей об'єкт першорядним в сфері інформаційних систем і технологій. Роботу в цьому напрямку вже розпочато на водопровідно-каналізаційних, транспортних підприємствах, в системі тепло- та енергозабезпечення і, навіть, є результати інформатизації технологічного процесу. Але час вимагає переходу до нового етапу: корпоративних відносин, об'єднаних банків даних, прийняття узгоджених в регіоні рішень. До такого підходу регіони і ЖКГ здебільшого не готові.

У роботі [240] відзначається, що «існує гостра необхідність у тім, щоб конкретизувати сутність окремих категорій понятійного апарата, а саме таких як інформаційні ресурси, інформація, інформаційні технології, інформаційне забезпечення, інформаційний ринок та ін.». Автори дають визначення інформатизації із Закону України «Про національну програму інформатизації» [243] - «Загальний зміст поняття «інформатизація» являє собою сукупність взаємозалежних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, виробничих процесів, спрямованих на задоволення потреб суспільства на основі створення, розвитку й застосування систем, мереж, ресурсів, технологій, які використовують сучасну обчислювальну й комунікаційну техніку».

На наш погляд, це визначення одного з базових понять науки про інформацію й інформаційні процеси має два недоліки:

Перший - термін «сукупність» різних процесів не відбиває ні змістовну, ні цільову сторони інформатизації;

Друге - «задоволення потреб суспільства на основі ... техніки» занадто абстрактне судження, з якого випадає сама природа, сутність, специфіка цих потреб, адже не в одній техніці немає витоків інформаційної енергії. Представляється також більш раціональним і точним говорити не про «задоволення потреб», а про рівень інформаційного розвитку регіону, суспільства, включення інформації в суспільну та економічну культуру, вплив її на розвиток інтелекту.

Тому автор монографії визначає поняття «інформатизація» як процес планомірного й керованого формування в суспільстві і його економічній структурі якісно нового рівня інформаційної культури, побудованої на розширенні мережі комп'ютерних систем, розвитку комунікацій і практичному освоєнні в бізнесі, економіці й суспільстві нових інформаційних технологій і ресурсів для вирішення поточних і стратегічних життєво важливих завдань.

Запропоноване визначення інформатизації надто розгорнуте, але в ньому чітко зафіксовані головні якісні характеристики розглянутого поняття:

1. Вид (клас) явища - керований процес.



2. Ціль інформатизації - формування нового рівня інформаційної культури.

3. Методи й інструментарій - розширення, розвиток, освоєння в суспільстві інформаційних технологій і ресурсів.

4. Стратегічна роль (призначення) - рішення життєво-важливих завдань у сфері економіки, управління, організації суспільства.

Розглядаючи інформатизацію з метою вдосконалення управління на регіональному рівні, варто мати на увазі, що в даний період залишається вкрай гострим і не вивченим реальний, фактичний, наявний рівень інформатизації регіону. Проблема в тім, що чисельність комп'ютерів - дає лише грубе уявлення про рівень інформатизації, а наявність (скоріше перелік) локальних інформаційних систем у центральному апараті управління й на об'єктах регіону - не характеризує ні якість їхньої роботи, ні результати, ні рівень інтеграційних зв'язків, ні ефективність взаємодії структурних елементів регіону. Тому виникають дві проблеми, що вимагають рішення: перша - почати роботу з оцінки рівня інформаційної забезпеченості регіону й ефективності роботи цього комплексу; друга - створити центр управління інформатизацією. У завдання такого центра можна включити:

- Діагностику й оцінку стану «інформаційного сектора» у регіоні.
- Визначення «активних об'єктів» процесу інформатизації й підключення їх до інтегрованої програми взаємодій у сфері інформатизації й інформаційного обміну.
- Визначення пріоритетних напрямків інформатизації.
- Надання допомоги учасникам регіональних відносин у виборі технічних засобів, технологій і систем обробки інформації й інформаційного обміну.
- Надання допомоги в пошуку й залученні інвестицій у процес інформатизації.
- Інвестиційна підтримка інформатизації.
- Формування загальносистемної інформаційної моделі регіону й забезпечення доступності до інформації.
- Надання допомоги у впровадженні й запуску елементів системи та розвитку організації інформаційних послуг.
- Навчання керівників і менеджерів роботи в регіональній інформаційній мережі.

У літературі наводяться дані про перший досвід створення інформаційно-аналітичної систем (ІАС) [242]. Таких систем - 7:

- «Адміністративне управління»;
- «Вугільна промисловість»;
- «Промисловість, енергетика, транспорт і зв'язок»;
- «Торговельне й побутове обслуговування»;
- «Наука, культура, освіта»;
- «Охорона здоров'я»;
- «Охорона природного довкілля».

Достатніх відомостей про роботу цієї групи локальних систем у Донецьку ми не маємо, але вже зі структури локальних ІАС можна зробити висновок, що запропонована стратегія інформатизації обходить стороною такі важливі моменти, як:

- економічний аналіз регіону й стратегію його розвитку;
- інноваційну орієнтацію в регіональному розвитку;
- інформатизаційне забезпечення житлово-комунального господарства.

Звідси висновок про те, що системної цілісності, як і пріоритетної значимості, сам процес інформатизації не досягне.

У Луганську така система тільки створюється і в ній лідирують поки великі заводи й банки, а сфера ЖКГ, скоріш всього, не готова до її створення. Але єдиної для всієї Луганщини бази даних ще не існує, і це ускладнює створення механізмів координації й узгодження інтересів суб'єктів інформаційної індустрії регіону.

В цілому «Регіональні програми інформатизації» виконуються в 18 областях [239]. Достовірною інформацією про хід виконання відзначених програм автор не володіє, але сама їх наявність може розглядатися як позитивний факт у підтримці процесів інформатизації на регіональному рівні.

### **Диспетчеризація, як елемент інформаційного розвитку систем ЖКГ.**

Вагомою частиною житлово-комунального комплексу є інженерні мережеві комунікації. Ця «вагомість» відноситься й до домінуючої питомої ваги їх у вартості основних фондів ЖКГ, і до абсолютної безальтернативності та незамінності їх у структурі централізованих міських систем забезпечення населення життєво важливими ресурсами, і до обсягу експлуатаційних витрат на їх ремонт і обслуговування. Зараз це мережеве господарство зношене й перебуває щодо технічного стану на грані системної аварійності. Проблемність ситуації збільшується й тим, що реальних умов для масштабного і швидкого відновлення інженерних мереж у країні немає. Звідси, головне завдання - пошук недорогих засобів продовження життєвого циклу діючих систем з поетапним підходом до їхньої модернізації. Одним з таких засобів є диспетчеризація, що розуміється в сучасному змісті як надійна операційна система електронно-інформаційного обслуговування мереж. Диспетчерська система здійснює збір і обробку даних щодо режимів роботи устаткування, обсягів подачі ресурсів, аварійності, ремонтам, втратам, витратам, збоям і т.п.

Основні напрямки робіт у процесі диспетчеризації мережних господарств:

Паспортизація мережного господарства (трубопроводи, насоси, запір-на арматура, колодязі та інше).

Ведення диспетчерських журналів, що забезпечує ефект «швидкого реагування», можливість аналітичної роботи, нагромадження бази даних.

Моделювання й гідравлічні розрахунки з урахуванням тисків, діаметрів трубопроводів, обсягів споживання, втрат і ін.

Аналіз і управління насосними станціями, де частка споживання енергоресурсів становить 88% від всіх енерговитрат мережного господарства, зокрема рішення завдань оптимізації управління насосним устаткуванням - технологічна сторона, спосіб регулювання. Спосіб регулювання включає:

- дистанційне й дискретне управління (включення й вимикання агрегатів);
- управління потоками (дроселювання й рециркуляція);
- зміна частоти обертання приводу (оптимізація режимів енерговитрат);
- програмування щодо взаємозв'язку ланцюгових ланок «напір - витрата - потужність».

Комплексні системи можуть вести розрахунки одночасного обліку подачі води й тепла. При використанні систем телеметрії й дистанційного управління всі операції можуть бути автоматизовані.

У диспетчерських системах можна виділити три рівнозначних ланки: людина (оператор), технічні засоби регулювання, програмно-інформаційна система. На ринку інформаційних технологій у цій сфері працюють різні організації, що найчастіше спеціалізуються на одній ланці (техніка або інформація). Є добре відпрацьовані програми, але проблема диспетчеризації продовжує постійно технологічно й інформаційно вдосконалюватися. Сама диспетчерська система може бути вбудована (для аналітики й удосконалювання управління) у ГІС-технологічний комплекс ЖКГ.

По даним російських інформаційних джерел диспетчеризація знижує обсяг енерговитрат у ВКХ і в тепломережах з 70% до 50-55% [244], досягається зниження витоків у розподільних мережах до 11%. Оптимізується технологія управління поточними запасами ресурсів, що, в свою чергу, підвищує ефективність виробництва.

## **5.2. Інформаційні системи та геоінформаційні технології в ЖКГ**

Ці системи формуються (хоч і повільно) на трьох принципових факторах впливу - це державна регіональна політика, окремі ініціативи органів місцевої влади, інноваційні процеси й реформи в структурі самих підприємств галузі.

Цільовою орієнтацією створення нових інформаційних систем є:

- підвищення ефективності управління об'єктами ЖКГ у масштабах міста;
- забезпечення збалансованого доступу до інформаційних ресурсів;
- забезпечення ефективної інформаційної підтримки житлово-комунального господарства;
- автоматизація технологічних процесів збору, зберігання й надання інформації в рамках створення єдиної інформаційної системи;
- підтримка прийняття управлінських рішень у сфері ЖКГ;
- оперативний контроль за проведенням робіт з попередження й запобігання аварійних ситуацій на об'єктах ЖКГ;
- формування надійної і якісної інформаційної бази для вирішення завдань стратегічного планування й управління розвитком.

Об'єктами інформатизації ЖКГ є функціональні підсистеми підприємств, ієрархічна структура управління, самі процеси збору, зберігання, передачі й використання інформаційних ресурсів, ГІС-технології, система розрахунково-аналітичних завдань, моделі оцінки ситуації й прогнозування перспектив, типові моделі аварійних ситуацій та інше.

Фінансування та створення єдиної інформаційної системи ЖКГ, на нашу думку, раціонально організувати із залученням не тільки коштів обласного й міського бюджету, але й засобів інвесторів і самих підприємств ЖКГ. Інформаційні ресурси ІС ЖКГ формують бази даних, що забезпечують можливість одержання, зберігання, пошуку й передачі інформації відповідно з розділами:

- Схеми управління галуззю в муніципальних структурах.
- Основні соціально-економічні показники галузі.
- Житловий фонд.
- Об'єкти інженерної інфраструктури.
- Перелік і характеристики підприємств і організацій, що працюють у сфері житлово-комунального господарства.
- Загальні, допоміжні й функціональні довідники.
- Масив економічних нормативів, тарифів, субсидій, дотацій.
- Нормативно-правовий довідник по специфіці й проблематиці ЖКГ.
- Електронна карта, точніше, багатопрофільна електронна картографія.
- Перелік і характеристика стратегічних програм розвитку підгалузей, підприємств, господарств.

Інформаційна система як технологічний комплекс включає у себе кілька специфічних блоків, у тому числі:

- Програмно-технічний комплекс;
- Комунікаційну структуру;
- Централізований банк даних і групу локальних інформаційних банків;
- Блок адміністрування, забезпечення доступу й захисту інформації;
- Блок навчання й саморозвитку.

Основними документами по створенню ІС можуть стати:

«Положення про інформаційну систему в ЖКГ»,

«Проект ІС»,

«Фінансово-інвестиційна програма»,

«Угода про співробітництво (взаємодію) між учасниками проекту».

ІС ЖКГ будується на достовірних даних, бере на себе функцію інформаційного забезпечення аналітичних завдань і прогнозів, оцінку фінансового стану, моніторинг тарифів і тарифної політики, участь в інвестиційних проєктах, має систему захисту від несанкціонованого доступу.

Базовими елементами ІС ЖКГ можуть стати вже існуючі єдині інформаційно-розрахункові центри (ЄІРЦ або РКЦ), ГІС -технології, АСОВІ й АСПР, система «Місто», Державний реєстр населення (ДРН) і ін. (показане на рис.61)

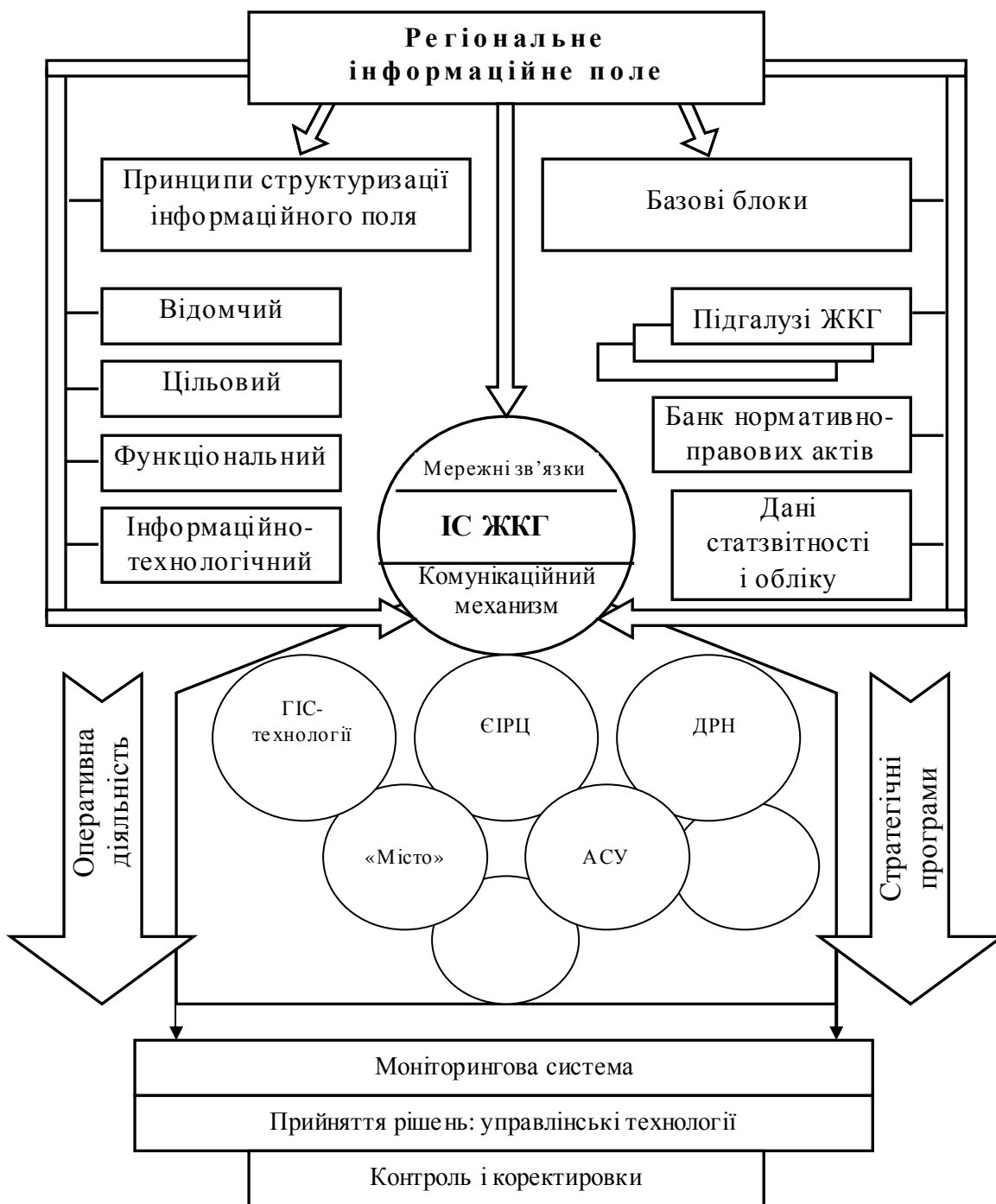


Рис. 61 - Структурні блоки інформаційного поля, що формують ІСЖКГ

ЄІРЦ являють собою добре налагоджені системи, що володіють досить повною й надійною інформацією й виконують функції обробки платіжних документів і грошового обігу по всіх видах комунальних платежів. Хоча створюються вони десятками різних компаній, програми, порядок роботи й система завдань у них близькі або аналогічні. Найбільш типові їхні завдання:

- організувати прийом платежів за послуги будь-яких постачальників (ЖК-послуги, електроенергію, газ, радіо, кабельне ТБ, Інтернет, телефон, мобільний зв'язок та ін.);
- використовувати різноманіття способів оплати - власні касові пункти житлових господарств і постачальників послуг, банки, відділення поштового

зв'язку, банкомати, інформаційні кіоски, інтернет, мобільні телефони;

- автоматизувати й уніфікувати роботу, забезпечити функціонування в онлайн режимі;

- зробити централізоване нарахування за комунальні послуги по затверджених алгоритмах;

- відслідковувати роботу будь-якого пункту по прийому платежів (ППП);

- переглядати списки платежів по конкретних платниках;

- переглядати перераховані кошти по кожному постачальнику послуг;

- здійснювати акумулювання й обробку даних на центральному сервері;

- забезпечити доступність даних із центрального сервера для підготовки звітів і аналітичних довідок;

- налагодити систему звітів для різних рівнів (управління ЖКГ, адміністрації й ін.).

Єдині розрахункові центри в різних видах і з різними ступенями функціональності почали з'являтися в Росії ще до виходу постанови російського Уряду (№887 від 02.08.1999р.), і сьогодні вони створюються у всіх великих, більшості середніх і багатьох невеликих містах країни.

Що стосується полегшення життя споживача, нажаль, поки що нинішнє функціонування ЄІРЦ передбачається лише як поліпшений інструментарій для отримання оплат і одержання інформації, а здійснення мрії про прозорість ціноутворення на послуги, звітності витрат і поліпшення якості ЖК-послуг як не було, так і немає. Основним же мотивом роботи з використанням ЄІРЦ для самих житлових підприємств, крім явних переваг автоматизації, є володіння інструментом для відстеження боржників по оплаті послуг з наступною процедурою стягнень боргів у судовому порядку. Однак, своїм фактом успішного існування й принципами роботи, ЄІРЦ із очевидністю демонструють, що прозорість фінансових потоків ЖКГ локально можлива вже зараз [246].

Єдина система обробки платежів від населення в Росії входить у систему «Місто» (впроваджена в 75 містах країни). У Новосибірську через цю систему збирається більше 90% всіх комунальних платежів. Програмний модуль цієї системи включає:

- ведення нормативно-довідкової інформації (тарифи, пільги, адреси, балансоутримувачі, постачальники послуг);

- ведення реєстрів послуг, тарифів;

- ведення обліку (фізичних осіб, нарахувань, повернень, пільг, субсидій, надходжень);

- підтримка оргструктури (ЖКГ, відділів соціального захисту населення, органів міського управління).

У Саратові впроваджений проект повного циклу комунального білінгу. Білінгова система поєднує в собі функції розрахункової й платіжної системи, а також робить відбір і диспетчеризацію платежів, випускає звіти. Вона має більше високий рівень прозорості фінансових потоків. Створена система ПТК «Радей» опирається на сучасні інформаційні технології Cust IS і дозво-

ляє при доробці обслуговувати нові види послуг. Додатково до типових ЄРКЦ ця система здійснює «розщеплення платежів у розмірі послуг постачальників», ведення повних взаєморозрахунків між РКЦ і постачальниками, ведення нормативно-довідкової інформації. Система спроектована таким чином, що з мінімальними витратами може розвивати свою топологічну схему й набір функцій.

Розрахункові центри, перебуваючи між постачальниками, споживачами, населенням у цілому й міською владою, здатні грати важливу й багатопрофільну роль в інформаційній структурі міст. (Рис.62).

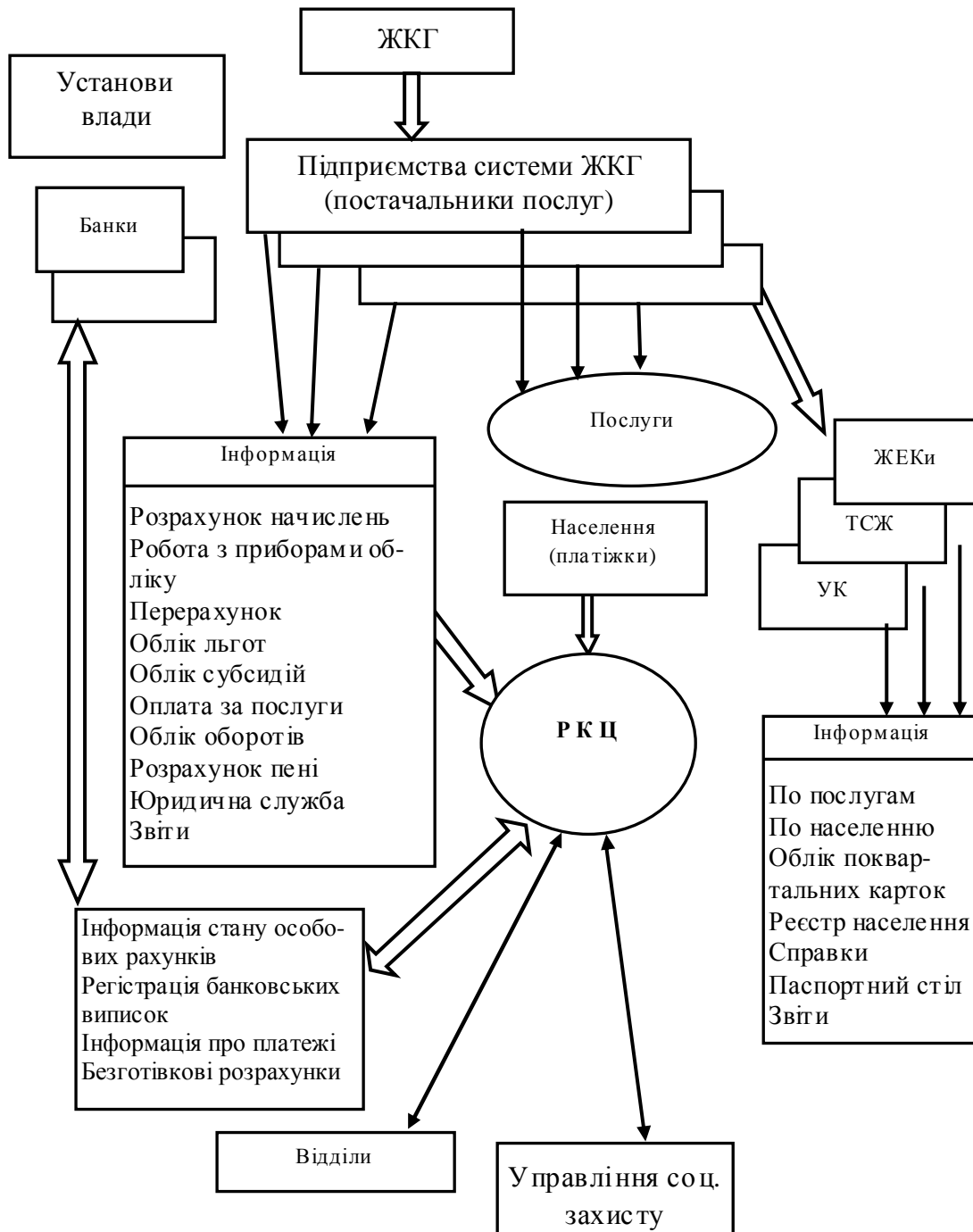


Рис. 62 - Інформаційна структура РКЦ

Вони можуть не тільки вести розрахунки й приймати платежі, але й вести облік міграції, видавати довідки, проводити звірення, приймати оплату кабельного телебачення й ін. Тому їхня роль дуже близька до концептуальної ролі «єдиного вікна» зі зростаючим навантаженням операцій і завдань і при цьому система здатна забезпечувати зниження питомих витрат на обслуговування. Відзначимо, що головна їхня цінність - зручність і економія часу населення й інших груп споживачів сфери послуг.

Правда, у розвитку цієї лінії (становлення РКЦ), є й одна негативна тенденція - це прагнення деяких керівників до відокремлення своєї ділянки, але ця тенденція переборна, якщо на те буде політична воля місцевого керівництва, уміння погоджувати інтереси учасників, координувати механізми взаємодій і інформаційного обміну. РКЦ у досить розвиненому стані здатні взяти на себе й частину рекламних функцій (і функцій політичної інформації) у міському просторі, що підсилює ефект їхньої роботи й знижує навантаження на тарифи в сфері ЖКГ.

На сьогоднішній день ще не до кінця оцінений сам факт, що в РКЦ формується наймогутніший і повний банк даних про структуру міста (населення, фірми, просторове розташування, постачальники послуг і ін.) І хоча ведення цієї бази даних вимагає певних витрат, ефект її використання багаторазово їх перевершує, у чому усе більше буде переконувати реальний досвід експлуатації таких центрів у регіональному соціально-економічному середовищі.

Створення державного реєстру населення (ДРН) - російський проект. Значення ДРН, у першу чергу визначається його інтегруючою роллю стосовно системи баз даних про населення. Це міжвідомча система, у якій персональні дані громадян пов'язані з територією, тобто ці інформаційні ресурси забезпечують єдність інформаційного простору території.

Її особливості:

- містить відомості про все населення;
- містить основні ідентифікаційні дані громадянина, використані в інших системах обліку населення;
- надходить із офіційних джерел (де вона легітимно зароджується) і досить достовірна.

Актуальність ДРН і в тім, що сьогодні непорівнянність персональних даних з різних БД обліку населення (паспортні, візові, рагси) становить від 15 до 50%.

В протигагу їм, відзначимо, що:

- у старих відомчих системах виникають невиправдані складності в обслуговуванні населення, насамперед при зверненні громадян в органи державної влади й місцевого самоврядування;
- технологічні втрати (витрати на збір і багаторазове уведення тих самих даних).

Система ДРН дає виграш у формі «єдиного вікна», знижує рівень дублювання в роботі різних служб, прискорює процедури одержання довідок,



скорочує витрати особистого часу громадян.

Як стверджують проектувальники, формування баз даних АІС ДРН буде здійснюватися в автоматичному режимі й участь громадян не буде потрібна.

Документована інформація, складові та персональні дані в ДРН, відносяться до категорії конфіденційної інформації й підлягає захисту відповідно до законодавства. «Створене інформаційне поле сьогодні, нажаль, слабко пов'язане із правовим полем... Відсутність загальних стандартів, нерегламентованість участі деяких сторін процесу, невизначеність ролі й відповідальності всіх учасників інформаційної взаємодії, фактична відсутність судової практики - це неповний список проблем, що перешкоджають розвитку інформатизації медицини, освіти, ЖКГ і сільського господарства» [247]. Якщо ці проблеми не вирішити в найближчій перспективі, то надії на приплив інвестицій у цю сферу так і залишаться нереалізованими, а процес інформатизації загальмується.

Рішення більшості проблем у системі ЖКГ пов'язують із двома принциповими змінами - це зростання тарифів і все та ж «підтримка держави». У всякому разі обидві ці «економічні сили впливу» негативні у своїй основі. «Підтримка» породжує утриманство й безвідповідальність виробників послуг, а ріст тарифів породжує соціальну напруженість й інфляцію. Необхідний інший напрямок розвитку. У якості такого ми розглядаємо особливий комплекс заходів, у складі: енергозберігаючих технологій, залучення в галузь приватного капіталу, формування конкурентного середовища, виділення бюджетних коштів на інформатизацію, інноваційні проекти й розвиток комунальної інфраструктури.

Іншою складовою, що може забезпечити перехід ЖКГ зі збиткової ситуації в режим «ефективної діяльності», варто вважати розробку й впровадження в ЖКГ систем економічного аналізу й контролю з якісним нормативно-методичним забезпеченням. «На сьогоднішній день відсутність методик оцінки ефективності й інститутів незалежної суспільної експертизи житлово-комунальної економіки міської й місцевої влади, сприяє корупції в цій найважливішій по соціальній значимості сфері економіки» [247].

Потрібна розробка методик антикорупційної спрямованості, оцінки обґрунтованості витрат, якості послуг, технологічного й енергоаудита, зниження витрат і ін.

Третій аспект, як ми вже сформулювали в постановці проблеми поліпшення справ у ЖКГ - це ІТ-технології й в цілому інформатизація. Про це більш детально представлено матеріали в подальшому викладанні теми

Четвертий аспект оздоровлення ЖКГ - це проектне фінансування й проектне управління, об'єднані з ресурсним плануванням усередині організації й механізмом рішення проблемних ситуацій.

РКЦ звичайно є окремим самостійним підприємством. Але на практиці, в силу традицій «місцевої влади» не упускати з рук важливі об'єкти й у зв'язку з наявністю в РКЦ конфіденційній інформації, ці підрозділи (центри) відс-

ліdkовуються місцевою владою й підконтрольні їй.

З іншого боку, треба припустити, що активна участь місцевої влади в діяльності РКЦ, ЄРНЦ і ін. правомірна на тій підставі, що саме влада покликана захищати інтереси населення на своїй території. Для самої влади - повна, достовірна й своєчасна інформація створює оптимальні умови по виконанню своїх функцій. Звідси - інформатизація ЖКГ (особливо в сфері платіжних відносин) владі вигідна й необхідна.

Для самих постачальників ЖКГ-послуг інформатизація вкрай корисна, тому що витрати на інформаційну систему, що виражаються в тисячах, зменшують заборгованість на мільйони гривень - ніякими збільшеннями штатів підрозділів збуту й контролю таких результатів не досягти. Доповнює «ефект» інформатизації для постачальників фактор «зручності для населення» - менше конфліктів, соціальної напруженості, скарг.

Користь для населення - це головна корисність від розвитку інформаційних систем, у тому числі РКЦ, тому що населення і є той цільовий об'єкт, для якого ЖКГ існує й працює. Коротко ці вигоди (користь) можна виразити так: економія часу, а крім того, зростання культури обслуговування й споживання послуг, розвиток ощадливості й відповідальності. Підвищення рівня доступності послуг і рівня інформованості по життєво важливим для себе питанням, для населення є бажаною тенденцією.

### **Геоінформаційні технології в ЖКГ.**

Нова економіка переконливо доводить, що інформація й знання - це найважливіший ресурс і рушійна сила соціально-економічного розвитку регіонів. Ринок інформації виступає таким же фактором виробництва, як і ринки природних ресурсів, праці й капіталу. Тому завдання створення й запуску в експлуатацію системи інформаційної взаємодії органів державної влади між собою, із громадянами, комерційними й некомерційними структурами, з регіональними органами влади повинно розглядатися пріоритетно на державному рівні.

Сьогодні вже ні в кого не виникає сумніву, що географічні інформаційні системи (ГІС) в найпростішому варіанті - електронні карти знаходять застосування й необхідні у всіх сферах діяльності. Є результативний досвід застосування їх у будівництві, у розміщенні бізнесу, у побудові логістичних мереж. Головною істотною характеристикою ГІС є сполучення картографічного образу територіально розосереджених систем з іншими видами інформації (семантичної, нормативної, інженерно-технічної, соціально-демографічної, комерційної й ін.).

При правильній постановці мети впровадження ГІС мова повинна йти про мережну версію системи, тобто про одночасну роботу декількох користувачів з однієї й тією же базою даних. Це можна розглядати як одну з найважливіших умов для міських структур і, зокрема, для ЖКГ.

Доведена в теорії й на фактичних прикладах неминучість і ефективність впровадження в ЖКГ нових інформаційних технологій просторового змісту зараз не стільки має потребу в нових аргументах, скільки в реальній

активізації цього процесу. Вважати досить активним рух у цій сфері інновацій у галузі ЖКГ поки рано. Скоріше, треба його оцінювати як «тривале визрівання». Плюси й мінуси тут становлять проблемний вузол протиріч. З одного боку - уже є великий потенціал нових інформаційних технологій, при чому досить високого сучасного рівня, з іншого боку - сама галузь перебуває не на етапі «готовності», з третього - психологічно керівники й колективи недостатньо сприйнятливі до інформаційних інновацій, тим більше до роботи із приватними компаніями, що їх пропонують.

На думку ряду вчених реальне інформаційне господарство в ЖКГ ніяк не відповідає сучасним вимогам. «У наш час зрозуміти стан ринку ЖКГ можливо лише шляхом експертних оцінок, які свідчать про те, що його прибутковість становить мінус 2%, при цьому галузь неефективна як з управлінської, так і з інженерної точки зору» [247]. Якщо брати оцінки, зроблені фахівцями з Росії, то ситуація в ЖКГ, особливо в сфері інноваційних технологій не стільки ускладнена, скільки заплутана й суперечлива. Судження й думки занадто неоднозначні. Приватизаційний процес як би узаконений - «відповідно до нового житлового кодексу держава повинна передати всі процеси управління ЖКГ у руки приватних компаній, залишивши за собою тільки функції тарифного регулювання набору стандартних послуг. На думку уряду, ці заходи повинні привести до розвитку вільної конкуренції на ринку ЖКГ» [244].

Для України досить цінним може бути російський досвід розробки й впровадження нових інформаційних технологій, в тому числі й ГІС із орієнтацією на житлово-комунальне господарство. Насамперед хотілося б звернути увагу на розмаїтість запропонованих систем і на лідерів-розроблювачів у цьому напрямку IT.

Група компаній СДС (ТК СДС), має докази, що Microsoft офіційно оголосила її в 2008р. своїм стратегічним партнером. Вона пропонує апробовані варіанти системи управління мобільними процесами (для торгівлі, бізнесу, корпоративного управління). За 12 років ТК СДС впровадила свої розробки «більш, ніж на 1700 корпоративних площадках».

Система Оптимум - це модуль оптимізації маршрутів - впроваджена в холдингу ТК МЕГАПОЛІС, де 200 філій і більше 6500 мобільних співробітників. Система Оптимум ММС (мобільний моніторинг і сервіс) - настроєна на управління всім ланцюжком оперативного планування роботи персоналу (повна інформація, коректування маршрутів, мобільний зворотний зв'язок). Запропонована система має універсальність (як базова технологія) і застосовна в паливно-енергетичному комплексі, фінансовому секторі, на транспорті, у ЖКГ.

У ЖКГ у структурі ОПТИМУМ ММС головними елементами є - робоче місце «Диспетчер» і «Центр роботи з населенням». Система масштабується в рамках будь-якої юридичної й адміністративної одиниці.

Прикладом вдалого рішення завдань ГІС-технологій у ЖКГ може служити електронна карта м. Пензи. На ній об'єднані інформаційні блоки інженерних мереж, будівництва, екології й ін.

Дискусійну ситуацію з ІТ у Росії добре відобразив круглий стіл, проведений у Москві в 2007 році. Для більшості користувачів поняття «керуюча компанія», «товариство власників житла (ТВЖ)», «конкуренція», «сервіс» дотепер залишаються «річчю в собі». Тим часом за реформи в ЖКГ відповідають багато відомств, але їхні дії практично не скоординовані, тому що немає головної структури, здатної виступити генеральним замовником і задати єдиний вектор робіт. Ситуація загострюється тим, що діюча нормативно-правова база гальмує інформатизацію й технологічне переоснащення цієї сфери.

Але основним фактором на користь розвитку системно-інформаційної методології є те, що ЖКГ безпосередньо торкається інтересів мільйонів громадян. "ЖКГ- це єдина галузь, що несе на собі тягар захисту малозабезпечених верств населення", - підкреслив у своєму виступі на засіданні "круглого стола" "ІТ у національному проекті «Житло й реформи ЖКГ», організованому Snews [9], заступник начальника управління програм ЖКГ Федерального агентства з будівництва й комунального господарства (Держбуд) В.Жданов. І далі - у рубриці «Невідоме ЖКГ» - В. Жданов відзначає, що реально оцінити положення справ у російському житлово-комунальному господарстві не представляється можливим, оскільки в даний час не існує систем збору даних у цій області. "Ми сьогодні не знаємо дійсного стану житлово-комунального господарства. Ні інформації про мережі, не існує генпланів, ми навіть не знаємо точно чисельність населення міста, - розповів учасникам "круглого стола" В. Жданов. - Якщо разом з бізнесом вдасться створити системи збору й аналізу такої інформації, то з'явиться можливість розвивати ЖКГ у країні".

О.Тігунов, «Ресурсінвест» (генеральний директор) відзначає, за даними, наданими Держбудом, економічне становище галузі важке, але не безнадійне - уперше за довгі роки дебіторська заборгованість перевищила кредиторську. В той же час ступінь зношеності об'єктів комунального господарства по окремих муніципальних утвореннях досягає 70-80%, а темпи наростання фізичного зносу фондів становлять 1-2% у рік. Фахівці вважають, що для переоснащення й реформування російському ЖКГ потрібно \$140 млрд., з яких \$ 50-60 млрд. необхідно витратити на модернізацію галузі й впровадження нових технологій.

Спірним виявилось питання «Кому потрібна реформа ЖКГ?» Сьогодні ніхто з учасників ринку ЖКГ не зацікавлений у розвитку інновацій. Для існуючих „Мупов” і „Гупов” економія ресурсів цього року обертається зниженням фінансування в наступному. Кінцеві користувачі комунальних послуг - громадяни Росії - теж не готові до змін.

В.Ісаєв, (Компанія Прайм Груп), директор департаменту системних рішень: На думку учасників «круглого столу» [9], існуючі у ЖКГ тарифи завищені, оскільки покликані покривати втрати. Одночасно, ніхто не зацікавлений у зниженні втрат - адже постачальники одержують гроші за відпущені, а не за реально отримані споживачем енергоресурси. Громадяни не можуть

самостійно регулювати витрати тепла у власних квартирах, а управляючі організації не можуть одержати ні копійки від економії ресурсів, оскільки це не передбачено чинним законодавством.

Виходом з такої ситуації є створення умов для залучення інвесторів у житлово-комунальну сферу. Але для цього необхідно негайно приступити до формування адекватної сучасній ситуації нормативно-правової бази. «Проблема реформування ЖКГ- міжвідомча, - вважає О.Тігунов. - У ній беруть участь Мінрегіонрозвитку з Держбудом, Мінпроменерго в частині енергозбереження й енергоефективності, Мінінформзв'язку, що відповідає за протоколи, інформаційні бази й інфраструктуру". За словами Тігунова, перші кроки в цьому напрямку вже зроблені - цього року був проведений конкурс Мінпроменерго на розробку технічного регламенту вимог до програмно-апаратного комплексу обліку енергоресурсів у ЖКГ.

Крім нормативно-правової необхідно створення й технологічної бази, здатної забезпечити можливість контролю над витратами й економією енергоресурсів як кінцевими користувачами, так і керуючими компаніями.

Реформування комунальної сфери вимагає значних інвестицій, для оцінки яких також необхідно мати докладну, об'єктивну інформацію про сьогоdnішній стан російського ЖКГ. «Ми сьогодні до кінця не знаємо положення справ у ЖКГ, і поки ми його не знатимемо, до нас інвестор не прийде», - вважає В.Жданов.

Впровадження інформаційних технологій у ЖКГ необхідно й муніципальним органам влади - держслужбовцям важливо знати, що відбувається в цій сфері. Крім того, інформаційні системи дозволяють державі бути в курсі проблем, що виникають у населення. «Для нас набагато важливіше те, що інформаційні системи - це інтерфейс між населенням і владою, - вважає В.Сиднев. - Ми хочемо розуміти, чим живе населення, які в нього проблеми, які в нього претензії до муніципальної влади. Але по 131-му федеральному Закону муніципалітет не може ні копійки бюджетних грошей витратити на ЖКГ, у тому числі й на інформаційні системи».

Звідси висновок - інформатизація - дійсно важливий і ефективний крок у реформі ЖКГ. Необхідність впровадження інформаційних технологій у житлово-комунальному господарстві країни представляється очевидною всім учасникам "круглого столу". Збір, обробка й аналіз усілякої інформації необхідні й для розробки адекватної законодавчої бази в цій області, і для залучення інвесторів, і для забезпечення контролю з боку держави, а згодом і для створення справді сервісної галузі економіки, здатної надати громадянам різноманітні послуги в умовах рівноправної конкуренції.

Про запропоновані системи підтримки прийняття рішень в області ЖКГ, у тому числі на основі ГІС-технологій розповів учасникам "круглого столу" директор Департаменту системних рішень компанії Prime Group В. Ісаєв. Такі системи дозволяють не тільки оперативно й обґрунтовано приймати рішення, але й ефективно прогнозувати ситуацію. Використання ГІС робить інформацію зрозумілою й зручною для сприйняття.

Більш докладно про використання геоінформаційних систем розповів генеральний директор компанії "Геокібернетика" А.Кругліков. "ГІС дозволяє проводити моніторинг стану житлово-комунального господарства. Наприклад, за допомогою космічної зйомки можна відслідковувати процеси зміни території: нові будівлі, зміна дорожньої мережі й т.п. Аерознімання дозволяє описувати й досліджувати об'єкти благоустрою - огороження, стан покриття стадіонів і т.п. Тепловізійна зйомка допомагає виявити витоки тепла - на такому знімку видно теплі магістралі, розташовані під землею. Геоінформаційні системи можуть бути інтегровані із системами диспетчеризації, таким чином, ми одержуємо наочне зображення об'єкта, на якому відбулася аварія» [247].

Таким чином, сьогоднішнє положення на ринку інформатизації ЖКГ складається так, що існують різноманітні системи, розроблені з урахуванням досвіду інших країн, але попит на їхнє впровадження мінімальний.

Проблемність ситуації можна виразити в декількох аспектах:

- державною політикою не передбачається допомога в розвитку ІТ;
- не встановлені правила й умови гри, тобто цей напрямок в регіонах не одержав відповідного закріплення в інституційній моделі «інформатизації»;
- не вирішене питання про правовий статус існуючих інформаційних систем, банків даних, прав власності на інформацію й ін.

Дійсно, виникає непросте запитання - кому належить інформація, що накопичена в ЄІРЦ, у муніципалітеті, в управляючих компаніях? – Відповіді не має.

Звідси важливий висновок про те, що сама інформаційна система не вирішує проблему реформування ЖКГ у цілому, тим більше, якщо за нею не стоїть законодавча база, технологічні ресурси, інституціональний порядок управлінських взаємодій, критерії відповідальності й багато чого іншого. Тобто, дискусійний клуб чітко заявляє, що ІТ - це тільки частина загальної системи ЖКГ, значимість якої всім зрозуміла, знання про яку поки недосконали, а фактор реального впровадження – ще слабкий.

Під час обговорення проблем інформатизації ЖКГ були оприлюднені й ряд кількісних оцінок, зокрема:

- місткість ринку послуг ЖКГ Москви становить 33 млрд. руб.;
- рівень зносу столичного житла економ-класу - 80 %;
- держструктури обслуговують близько 90 % ринку житла;
- середня ціна послуг для будинку бізнес-класу становить 1, 5-2,5\$ за м<sup>2</sup> (для елітного житла 3-4,5\$ за м<sup>2</sup>), економ-клас – 0, 5-0,8\$ за м<sup>2</sup>;
- рентабельність бізнесу в області управління комунальним господарством становить 3-5 % від обсягу послуг (в успішних випадках);
- приписки при нормативному методі розрахунків споживання (води, тепла) можуть становити до 40% (у порівнянні з обліковим методом - по лічильниках);
- втрати тепла при транспортуванні становлять до 30%.

З досвіду РФ можна виділити й ті найбільш значимі завдання, які ефек-

тивно вирішують ГІС-технології, це:

- \* паспортизація об'єктів інженерних мереж;
- \* оперативне планування й диспетчеризація;
- \* інженерні розрахунки;
- \* управлінські рішення;
- \* розвиток довідково-інформаційної служби для населення;
- \* оптимізація тарифної політики.

Слід також зазначити, що досвід Росії показує, що навіть у сформованих умовах, коли обсяги інвестицій в інформаційні технології на кілька порядків нижче, ніж в основні виробничі фонди, ефект від їхнього впровадження цілком порівняльний з останніми, тому що торкається основних принципів наведення порядку, реалізації соціальної справедливості й надання послуг на сучасному рівні сервісу [244, 247].

Впровадження нових технологій у ЖКГ приносить результати й служить:

- зменшенню витрат на виробництво й продаж послуг;
- зниженню витрат на обробку платежів і інформаційні сервіси для споживача;
- точному обліку послуг;
- ефективному документообігу, оптимізації бухгалтерського обліку;
- ефективному збору, зберіганню й аналізу даних;
- фінансовому плануванню й бюджетуванню;
- ресурсному плануванню усередині організації;
- проектному управлінню;
- проектному фінансуванню.

Вирішувати деякі з вищезгаданих завдань здатні типові сучасні програмні продукти, що пропонується компаніями-лідерами в області ІТ-технологій для фінансового сектора.

Інформаційні системи, що працюють у сфері автоматизації діяльності ЖКГ і постачальників інших послуг для населення, представлені на території Росії нерівномірно й спектр розроблювачів таких систем досить широкий.

Вибудувавши ланцюжок діяльності, що формує життєвий цикл будь-якої комунальної послуги від першої стадії її виробництва до завершальної операції по фінансовому плануванню й освоєнню отриманого прибутку (у самій оптимістичній ситуації), одержимо й цілком певне рознесення обсягу затрат по категоріям діяльності, і об'єктам інформатизації. На цій підставі вибираються пріоритети і їхні комбінації.

Нажаль, рішень по автоматизації всього комплексу завдань ЖКГ на основі системного підходу поки на ринку немає. З'являються одиничні розробки інформаційної підтримки життєвого циклу інфраструктури, так звані ППН-системи окремих об'єктів, які покликані деталізувати більшою мірою інженерну сторону питання. Це звичайно актуально й важливо. Але інформаційна система ЖКГ повинна створюватися як елемент інформаційної системи муніципального утворення (МІС - муніципальна інформаційна система).

Багато міських служб безпосередньо пов'язані із транспортом, тому в цьому напрямку йде активна розробка систем диспетчерського управління й контролю транспортних засобів, систем навігації й диспетчирізації. У цих системах оператор центра має можливість візуально виявляти й контролювати знаходження транспортних засобів, інших мобільних об'єктів у просторі, зокрема на території міста. Ці системи також актуальні для служб швидкої допомоги, порятунку, пошуку й ін.

Зараз у Росії розвертається система ГЛОНАСС (Глобальна Навігаційна Супутникова Система). Це 24 супутники, за даними яких користувач може з високою точністю в будь-якій крапці Землі визначити власні (інші потрібні координати), а також швидкість, напрямок руху. Американський аналог - GPS. На сьогодні GPS успішно працює, а російська система втрачена й вимагає відновлення. Система буде на 80 % вирішувати завдання цивільного призначення.

### **5.3. Інформатизація систем водопровідно-каналізаційного господарства**

Рішення завдань інформатизації абонентної служби пройшло історично ряд етапів: від автоматизації (АСУ) до ГІС-технологій.

На першому етапі здійснювалася часткова (локальна) автоматизація робочих місць. Але це вирішувало лише окремі «крапкові» проблеми.

На другому - головний наголос зроблено на реорганізацію системи управління в цілому (перебудова абонентської служби й суміжних відділів у єдиний скоординований комплекс), тому що «автоматизація хаосу» приречена на провал - не рятує ні комплексність, ні прекрасна якість програм.

На третьому - формування білінгової системи, здатної швидко реагувати на зміну зовнішніх і внутрішніх ситуацій.

Уточненню інформаційних взаємодій служать структурні схеми (рис 63, 64).

У самому абонентному відділі виділені: інженерні групи по роботі з населенням і по роботі з підприємствами, група економічного планування, по обслуговуванню промислово-енергетичного комплексу, обліку субсидій, по обслуговуванню приватного сектора, по довідковому обслуговуванню населення, інспекторсько-фінансова група.



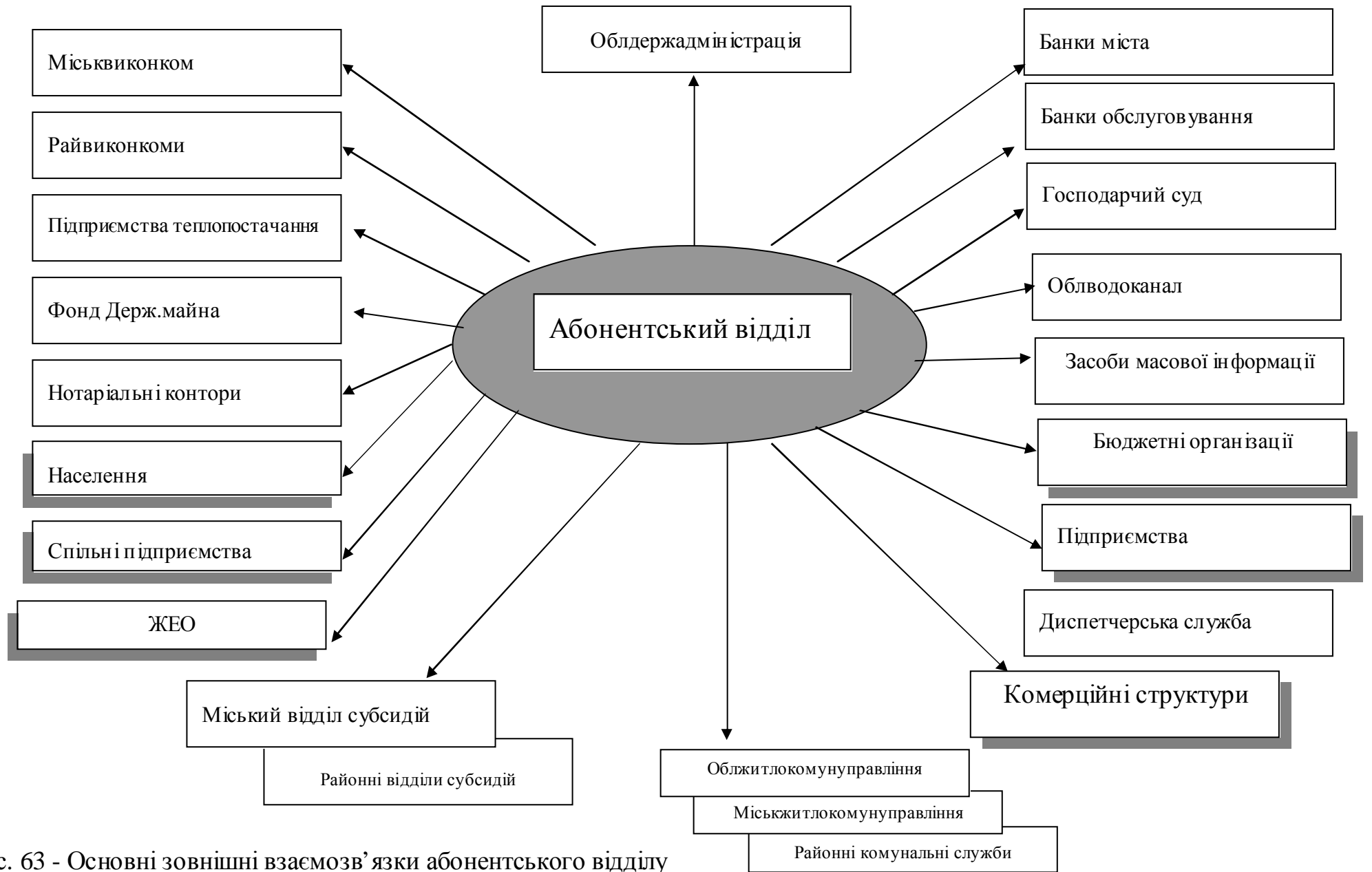


Рис. 63 - Основні зовнішні взаємозв'язки абонентського відділу

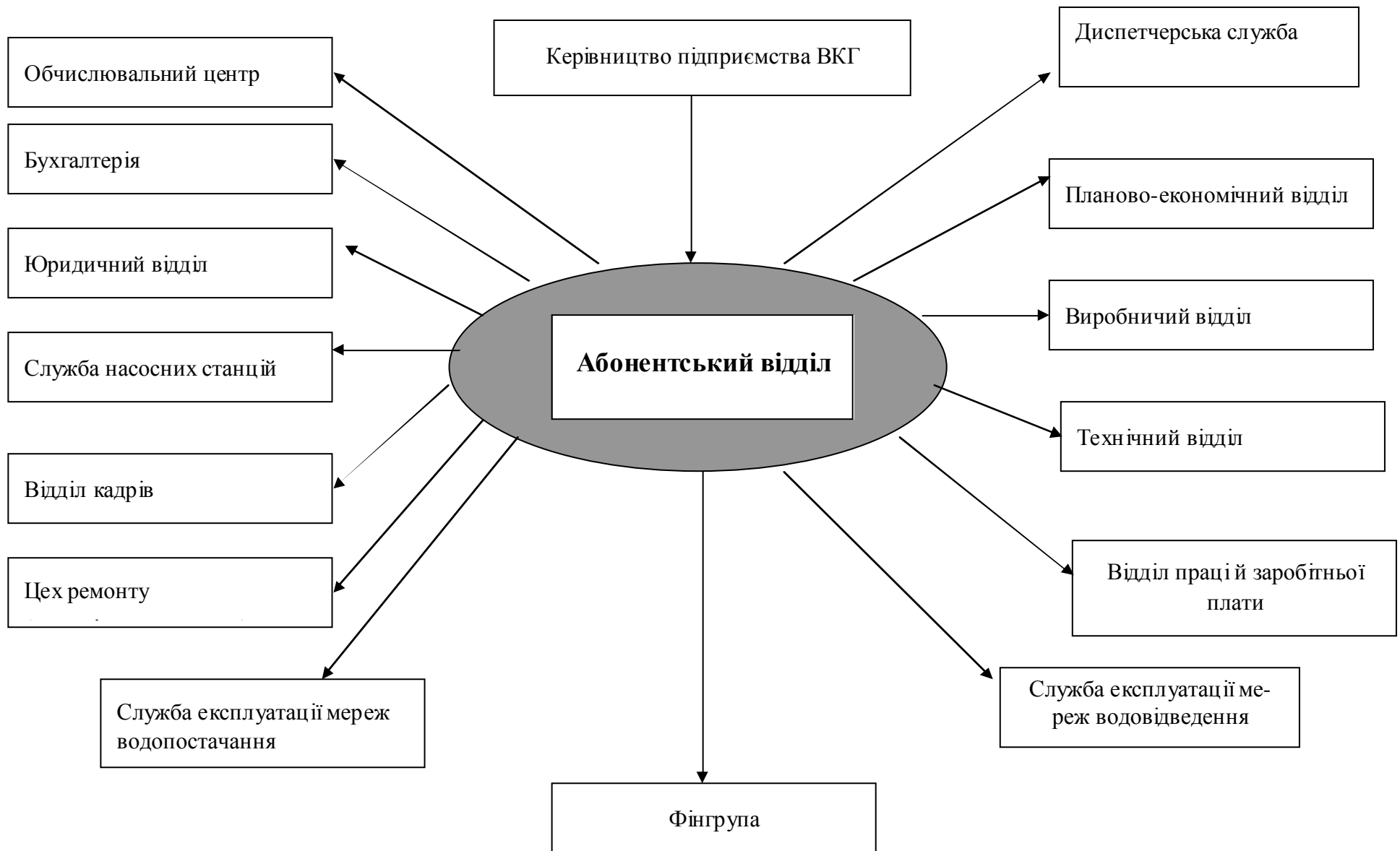


Рис. 64 - Основні взаємозв'язки абонентського відділу зі службами й структурними підрозділами підприємства ВКГ

Паралельно із завданнями нарахувань до оплати й стягнення платежів абонентна служба в умовах АСУ включає свої механізми впливу на ресурсо- і енергозбереження, і насамперед скорочення втрат води. У структурі втрат води крім втрат при ушкодженні мереж (19,3%) є втрати на магістральних водоводах (23%), через недостатню чутливість лічильників (3,7%), комерційні втрати (2,5%) і ін. [64]. Аналіз втрат води зажадав створення електронної карти міста («Геомережа»). Паспортизація й АРМ «Диспетчер» в умовах електронної карти дали можливість здійснювати постійний (поточний) аналіз частоти й характеру ушкоджень, у т.ч. у житловому фонді й на підприємствах (роздільно й разом).

В умовах розвитку ІТ-технологій здійснюється перехід на «безпаперову» технологію й поліпшується сервіс обслуговування. Підсилюється економіко-аналітичний напрямок у роботі: завдання оцінки платоспроможності водоспоживачів, виявлення самовільних підключень і ін. В абонентного відділу з'являються нові завдання: аналітичний маркетинг, юридичне консультування, розвиток приладового обліку витрат води, економічне прогнозування, здійснення гнучкої політики лімітування й ін.

Система АРМ і електронні карти надалі використані для впровадження ГІС-технологій у т.ч. для завдань аналізу платежів. На просторовій схемі нанесені споживачі й інженерні мережі, вводиться оператор зміни масштабу карти. Сама оцифровка карти - це ціле сімейство завдань (розбивка міста на квартали, точність найменування вулиць, адреси, повна характеристика об'єктів інженерної мережі (вузли графа), введення схем «прив'язки» об'єктів інженерної мережі до будинків і споруджень.

Основні функціональні можливості ГІС -технології у ВКГ:

- Забезпечення цілісної територіальної концепції;
- Робота з довільною кількістю растрових і векторних мереж;
- Візуалізація графічних об'єктів;
- Відсутність обмеження на розміри баз даних;
- Прискорення оперативності рішення завдань (а значить і прийняття рішень);
- Наявність великого спектра семантичних даних;
- Здійснення запитів з карти й з бази даних;
- Проведення розрахунків і спільний аналіз семантичної й картографічної інформації.

Практично всі завдання в діяльності ВКГ пов'язані із прив'язкою до конкретної території, тобто до міської карти. Зручність роботи полягає в тому, що оператор або аналітик може легко й у найкоротший термін міняти ситуацію на карті, моделювати будь-які події, знаходити потрібні об'єкти, вирішувати оперативні завдання, виконувати «роздруківку території».

Економічна складова ГІС -технології включає - зниження витрат (часу, матеріальних ресурсів), підвищення точності економічних оцінок, порівняння витрат і прибутку, підвищення збирання коштів від споживачів з оперативним аналізом. Сама наочність інформації також виступає фактором підви-

щення якості аналізу.

У з'єднанні двох принципово відмінних систем АСУ й ГІС знаходить рішення проблема скорочення втрат енергоресурсів і особливо втрат води.

Скорочення витоків і непродуктивних втрат води можна простежити, розділяючи цей «негатив» на дві частини: втрати у виробника плюс транспортування й втрати в споживача. З досвіду роботи Харківського водопроводу шляхом вимірів, оцінок, статистики й аналізу виявлено, що основний обсяг втрат - це втрати при ушкодженні водоводів і мереж (до 20%), з водозабірних стовпчиків - до 1%, на магістралях 2-3%, недостатньої чутливості приладів - до 4%. Інші 5 - 7 % - на власні технологічні потреби, комерційні втрати, невраховані витрати й розкрадання й т.п.

У житловому фонді обсяг втрат також значний (внутришньодомові втрати) - у середньому 20 % квартир у кожному багатоповерховому будинку допускають подвійну перевитрату води.

Шляхи зниження втрат і забезпечення стабільності роботи системи наступні:

- установка водолічильників;
- посилення економіко-аналітичного напрямку в роботі;
- виявлення й постановка на облік нових абонентів;
- рекламно-інформаційна політика;
- санація й перекладка мереж;
- налагодження взаємин з підприємствами теплопостачання.

У режимі ГІС -технологій змінюється робота практично всіх служб абонентного відділу, у т.ч. тих, які ведуть нормативно-довідкову інформацію, працюють із населенням, здійснюють інспекторсько-фінансову роботу. Остання - розробляє й проводить заходи щодо зниження дебіторської заборгованості абонентів ВКГ. Група працює з інформацією щодо платежів, заборгованостей, динаміки боргів, оплати енергоносіїв і ін. Саме в цьому напрямку (фінансові оцінки) проясняється прямий зв'язок по лінії «інформація - гроші», причому інформація не просто відбиває стан справ, не просто супроводжує грошові потоки - вона їх формує, і якоюсь мірою забезпечує стійкість грошових потоків.

#### **5.4. Методичний підхід до створення муніципальної геоінформаційної системи м.Харкова**

Ми розглядаємо «Положення про МГІС» як рекомендаційно-регламентований документ, що цілісно й у достатньому обсязі формує уявлення про створення міської інформаційної системи спеціального призначення та містить основи організаційно-методичного забезпечення цієї системи. «Положення» включає основні терміни та визначення, з яких суттєве значення для нас мають:[86]

1. *Геоінформаційна система (ГІС)* - апаратно-програмний людино-машинний комплекс, що забезпечує збір, обробку, відображення і поширення

просторово-координованих даних, інтеграцію даних і знань про територію для їхнього ефективного використання при рішенні наукових і прикладних географічних завдань, зв'язаних з інвентаризацією, аналізом, моделюванням, прогнозуванням і управлінням навколишнім середовищем.

2. *ГІС-технології* - технології отримання, обробки, зберігання і розповсюдження інформації, які діють на засідках взаємозв'язку семантичних даних про об'єкти з їх просторовими характеристиками.

3. *Електронна карта місцевості* - цифрова модель, що вміщує та відображає інформацію про об'єкти місцевості та їх географічні і інші атрибути, яка призначена для використання в геоінформаційних системах.

4. *Муниципальна ГІС (МГІС)* - комплекс методологічних, організаційних, програмних, технічних і інформаційних засобів, покликаних підвищити ефективність управління інфраструктурою міста на основі застосування новітніх інформаційних технологій.

5. *Просторові дані* - інформація, пов'язана з місцем перебування об'єкта.

6. Головною метою створення МГІС є забезпечення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб органів державної влади й місцевого самоврядування, організацій, підприємств, суспільних об'єднань та реалізації конституційних прав громадян на основі формування й використання геоінформаційних ресурсів і сучасних геоінформаційних технологій.

7. Використання програмних засобів і просторової інформації МГІС, інтегрованої з іншими даними ЄІС ОМС у сукупності з даними відомчих інформаційних систем робить можливим раціоналізувати процес підготовки управлінських рішень, на користь розвитку територіальної громади міста, у різних сферах діяльності, у тому числі:

- формування єдиного інформаційного простору міста;
- соціально-економічний розвиток;
- геоінформаційна підтримка процесів розробки планів і прогнозів соціально-економічного розвитку міста та його районів;
- транспортні комунікації, зв'язок;
- комунальне господарство й будівництво;
- оцінка стану комунального господарства в місті та окремих його районах, підготовка даних по формуванню програм розвитку;
- моніторинг стану житлової фундації й інженерних систем життєзабезпечення населення. Всього 25 різних напрямків діяльності, у т.ч. екологія, здоров'я, громадський порядок.

МГІС розглядається як базовий елемент міського інформаційного простору в складі єдиної міської системи ОМС. МГІС має завдання створення міждержавного геофонду просторової організації на підтримку муніципальної політики, ефективного використання інформаційних ресурсів та новітніх інформаційних технологій. У систему завдань входять програми обліку, аналітики, просторового моделювання, управління та прийняття рішень.

У якості підрозділів в Положення про МГІС включені «Основні функ-

ції системи», «Основні суб'єкти», «Принципи створення», «Концептуальна архітектура», «Загальні вимоги до програмного та інформаційного забезпечення».

Щодо структури інформаційного забезпечення, то можна відмітити три принципи розподілу даних (територіальний, по організаціях, по функціях); інформаційні моделі 4-х видів (топографічні, геологічні, урбанізаційні, соціально-економічні); порядок передачі інформаційних матеріалів.

Для забезпечення розробки та функціонування МГІС запропоновано й реалізується прийняття цілої системи нормативно-правових актів, серед яких:

- \* Положення про Координаційну раду МГІС.
- \* Реєстр інформаційних ресурсів та систем.
- \* Міський стандарт геопросторових даних.
- \* Термінологічний словник.
- \* Цільові програми.
- \* Положення про реєстр майна та прав на землю та інші - всього 16 нормативних актів. На даний час розробка та впровадження системи знаходяться на етапі освоєння локальних проектів.

**Основні функції органів місцевого самоврядування м. Харкова, що підлягають автоматизації в складі МГІС.** Муніципальна геоінформаційна система м. Харкова повинна забезпечувати підтримку вирішення завдань інформаційно-аналітичної діяльності виконавчих органів Харківської міської ради, а також об'єднувати існуючі чи створені інформаційні ресурси в єдиний інформаційний простір, щодо підтримки таких функцій як:

- інвентаризація та паспортизація ресурсів території міста (земельні ділянки й інші об'єкти нерухомості, у тому числі інженерні комунікації);
- автоматизоване ведення містобудівного, земельного, майнового й інших міських кадастрів і реєстрів;
- ведення баз даних по земельних ділянках і інших об'єктах нерухомості з подальшим оформленням облікових документів у Єдиному державному реєстрі земель і в Єдиному державному реєстрі прав на нерухоме майно;
- автоматизоване ведення цифрових моделей території міста (у тому числі цифрових карт зонування території);
- інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування;
- аналіз соціально-економічного розвитку міста;
- аналіз та оцінку демографічного стану території;
- інформаційне забезпечення підприємств життєзабезпечення міста, а також інших підприємств і організацій, що беруть участь в підтримці життєво важливих для міста процесів;
- моніторинг поточного стану міського господарства, а також прогнозування розвитку міста на основі комплексних моделей і підтримка прийняття рішень органами місцевого самоврядування;
- формування й розвиток єдиного телекомунікаційного середовища для забезпечення процесів обміну інформацією між користувачами системи;
- інформаційне забезпечення процесів підготовки даних та прийняття

обґрунтованих управлінських рішень посадовими особами в структурних підрозділах Харківської міської ради.

### **Організаційно-виробнича структура МГІС**

Організаційно-виробнича структура МГІС, яка відображена на рис.65, створюється навколо міського фонду геопросторових даних (МФГПД), що інтегрує в собі базові та тематичні просторові дані для забезпечення експлуатації МГІС.

Найбільш близьким до МФГПД, безпосереднім виконавцем робіт по створенню, веденню та обслуговуванню технічної бази МГІС, є Технічний Центр МГІС. Він також відповідає за технічну експертизу нових розробок, їх дослідну експлуатацію, постановку задачі на доопрацювання по результатах дослідної експлуатації, приймання в промислову експлуатацію, навчання користувачів та впровадження нових розробок у повсякденну експлуатацію. Всі інші суб'єкти МГІС можуть взаємодіяти з МФГПД здебільшого через Технічний центр.

За системно-правові, організаційні, представницькі та економічні питання в МГІС несе відповідальність Системно-аналітичний Центр МГІС, який являє собою "зовнішню оболонку" МГІС, через яку вирішуються всі питання взаємодії МГІС із зовнішнім середовищем. В обов'язки цього Центру входить:

- системний аналіз і системна інтеграція МГІС;
- підготовка технічних завдань на розробку етапів МГІС;
- розробка правових та організаційних норм взаємодії з постачальниками та споживачами інформації;
- укладання договорів зі споживачами та постачальниками інформації, контроль їх виконання, застосування санкцій у випадку невиконання договорів;
- інформаційне забезпечення управлінь, відділів та інших виконавчих органів міської ради за їх заявками;
- узгодження технічних завдань на розробку окремих етапів МГІС, контроль за витратами коштів на розробку;
- представництво інтересів Генерального замовника МГІС перед сторонніми організаціями.

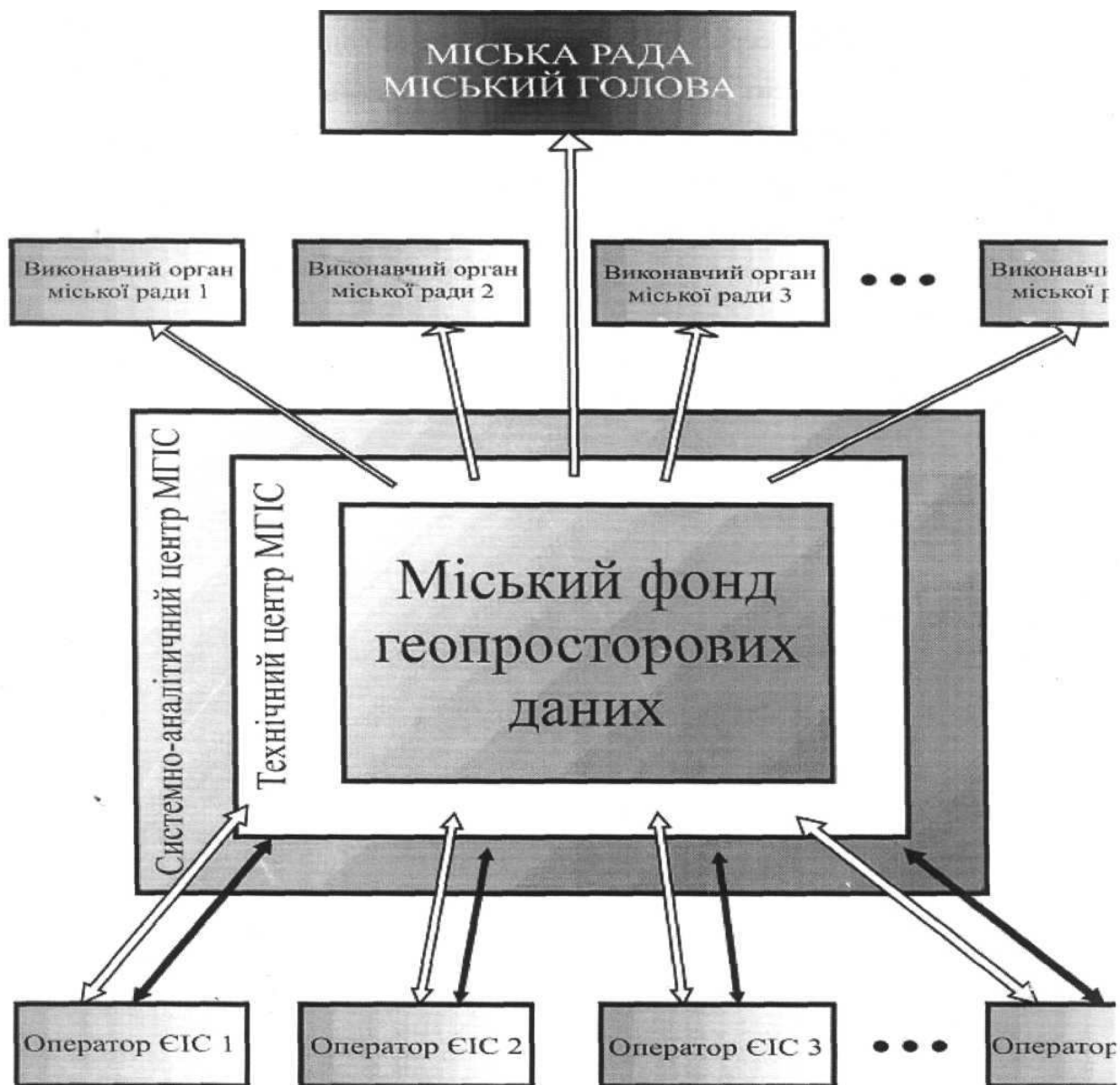


Рис. 65 - Організаційно-виробнича структура Муніципальної геоінформаційної системи

**Концептуальна архітектура МГІС.** Будь-яка інформаційна система повернена в бік кінцевого користувача своїм інтерфейсом, тобто для містобудівника - це містобудівна система, для землевпорядника - земельна система, спеціаліста комунального господарства - інформаційна система комунального господарства, тощо. Часто такі системи створюються як ізольовані. Проте в разі створення різних інформаційних систем на одній і тій ж території, такий підхід не є раціональним. Суть в тому, що в кожній відомчій інформаційній системі використовується велика кількість інформаційних шарів, причому більшість з їх буде спільною. Ілюстрація цього наведена в табл.43.



Таблиця 43 - Приклад використання тематичних шарів у різних інформаційних системах

Інформаційні шари	Використання в інформаційних системах різного призначення			
	Земельна	Містобудівельна	Транспорту	Комунального майна
Геологічні дані	-	+	-	-
Екологічні дані	+	+	-	-
Рельєф	+	+	+	-
Рослинний покрив	+	+	-	-
Міська забудова	+	+	+	+
Маршрутна мережа електротранспорту	-	-	+	-
Маршрутна мережа автомобільного транспорту	-	-	+	-
Земельні ресурси	+	+	-	-
Теплопостачання	+	+	-	+
Водопостачання	+	+	-	+
Електропостачання	+	+	-	+
Житловий фонд	-	-	-	+
Нежитловий фонд	-	-	-	+
Водні об'єкти	+	+	-	-
Роботи на міських дорогах	-	-	+	-

З відміток в табл. 43 слідує, що більшість шарів використовується відразу в кількох інформаційних системах. Тому при створенні таких систем ізольовано одна від іншої для кожної з них треба буде повторно створювати ті самі шари, які вже створені в інших. Це не тільки ускладнює створення, але й значно збільшує витрати. Таким чином перше положення концептуальної архітектури МГІС формулюється так: Інформаційні системи різних служб та управлінь міської ради створюються не ізольованими, а на базі єдиної інформаційної структури, що відповідає класичним принципам нормалізації інформації.

Для МГІС приймається чотирьохрівнева архітектура. Три рівні відповідають архітектурі ЄІС ОМС м. Харкова, що закладена в затвердженій Кон-

цепції Програми інформатизації [248]. Четвертий, додатково введений рівень - користувальний, не є структурно необхідним. Проте його наявність розширює можливості МГІС шляхом надання послуг, у тому числі й платних, зовнішнім користувачам МГІС.

Ядром концептуальної архітектури МГІС є Міський геофонд просторових даних - системно структурований, відповідно до сформульованих вище положень, банк наявності та зростання просторових даних. В ньому актуалізується та надається в користування геопросторова інформація найбільш загального характеру, тобто така, що не містить деталізації, яка потрібна лише одній організації чи відомству та не має принципового значення у вирішенні завдань муніципального управління.

Нижній - експлуатаційно-обліковий рівень МГІС складають автоматизовані системи в різних службах і організаціях, що безпосередньо виконують роботи з підтримки процесів життєзабезпечення міста й ведення основних тематичних інформаційних ресурсів (уповноважені організації ЄІС ОМС);

- просторові дані про стан житлового та нежитлового фонду;
- просторові дані про земельні ділянки;
- просторові дані про стан теплових мереж;
- просторові дані про стан водопровідних мереж;
- просторові дані про стан каналізаційних мереж;
- просторові дані про стан електричних мереж;
- просторові дані про стан газопроводів;
- просторові дані про стан вулично-дорожньої мережі;
- просторові дані для формування замовлення на комунальні послуги й організації контролю за його виконанням;
- просторові дані для формування замовлення щодо транспортного обслуговування населення й організації контролю за його виконанням;
- просторові дані для підтримки прийняття рішень в умовах надзвичайних ситуацій на об'єктах комунального господарства та ін.

**Таким чином,** підсумовуючи результати дослідження інформатизаційного напрямку проектів і заходів в сфері ЖКГ можна відзначити, перш за все, що ця сфера є дійсно привабливим об'єктом для інформаційних систем і технологій. Такий висновок базується на трьох позиціях.

По-перше, це складний розгалужений і технологічно пов'язаний мережами об'єкт, інформаційна складова якого багатогранна і постійно використовується вже на стадії управління технологіями.

По-друге, об'єкти ЖКГ вже мають значний досвід створення інформаційних систем на протязі 20-30 років і колектив сприймає інформатизацію позитивно.

По-третє, типові напрацювання в ІТ-технологіях інших галузей не потребують складних методів адаптації до умов і завдань ЖКГ.

Інформатизація, як світова тенденція, всебічно вивчається цілим сімейством наук. В нашому дослідженні вона розглядається як інформаційний ре-

сурс, здатний забезпечити ефект діяльності і розвитку, і як частина інформаційної економіки. Її завдання також в тому, щоб докорінно змінити рівень інформаційної культури в ЖКГ.

В роботі наведено авторське визначення інформатизації, поставлено завдання формування інформаційних систем і пошуку методів оцінки інформаційних ресурсів на підприємствах.

Розглянуто найбільш важливі аспекти інформатизації ЖКГ – це диспетчеризація технологічних процесів, застосування ГІС-технологій, впровадження розрахункових центрів.

Приділено увагу системі задач роботи абонентської служби на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства. Авторське бачення розвитку інформатизації в регіональних системах ЖКГ включає необхідний структурний елемент – взаємозв'язок з міським інформаційним центром. В монографії запропонована структура основних інформаційних блоків інформаційної системи ЖКГ, в т.ч. житловий фонд, перелік характеристик підприємств комунального сектора, довідники, об'єкти інженерних мереж і інфраструктури.

Відзначено позитивні сторони ведення нормативно-довідкової інформації та обробки платежів від населення. Зроблено висновок, що інформатизація корисна для місцевих органів влади, споживачів і постачальників послуг.

Для самих постачальників ЖК- послуг інформатизація корисна вже тим, що при зазначених витратах на неї, зменшується заборгованість населення і гострота соціальної напруги.

## ВИСНОВОК

Міста України, великі й малі, в нинішньому стані представляють застарілу морально й фізично зношену модель селітебної території, яку можна охарактеризувати як малопридатну для нормального життя людини. Безліч старих житлових будинків періоду соціалізму, невпорядкованість дворових територій, високий ступінь екологічного забруднення, критичний стан доріг, аварійність інженерних мереж і багато іншого.

Більшість із цих негативів сконцентровані й «перебувають на балансі» у системі житлово-комунального господарства. Ця система дійсно розвинена, масштабно охоплює практично всю територію міст, перебуває в постійному й цілодобовому режимі роботи й з останніх сил і ресурсів виконує свою місію обслуговування населення. Але по ряду факторів, у т.ч. викладених у даній монографії, ситуацію в ЖКГ очевидно треба визнати вже не передкризовою, а саме економічно кризовою, технічно аварійною й соціально небезпечною.

У даній науковій монографії ніяким чином не нагнітається аргументація тривоги, ризику й безнадійності в сфері ЖКГ, а викладені реальні й обґрунтовані оцінки ситуації й поставлені завдання наблизити систему прийнятих мір до рубежу можливих позитивних рішень у розвитку ЖКГ.

Із цією метою, по-перше, ЖКГ розглянуто як об'єкт системного дослідження, що вимагає наукового аналізу, оцінки ресурсів, розкриття внутрішньої структури об'єктів ЖКГ, методів господарювання й умов входження в новий етап здійснених у країні великомасштабних реформ.

По-друге, визнаючи економічну сторону кризової ситуації в ЖКГ головною проблемою, у монографії викладені набори характеристик економічного стану систем ЖКГ із урахуванням регіональних особливостей міського середовища й міської економіки.

По-третє, виділяючи специфіку ЖКГ як галузь високомонопольної організації, автор розглядає історію й характер монопольної природи ЖКГ, показуючи часовий зріз зміни концепцій монополізму й акцентуючи увагу на сучасному етапі монопольної парадигми для об'єктів ЖКГ.

По-четверте, у монографії все «минуле» ЖКГ служить лише морфологічною площадкою для пошуку паростків нового й осмислення подальших шляхів розвитку ЖКГ у рамках трансформаційного процесу проведення реформ і переходу на інноваційний шлях розвитку. Автор наполягає на методологічній позиції «інноваційності нової економіки» яку варто розуміти не тільки в напрямку впровадження високих технологій, але й в аспекті широкого спектру інноваційних проектів, у тому числі в сфері права, соціальних відносин, організаційних механізмів і економічних моделей бізнесу, маркетингу й структурування ринку.

У монографії приділена увага новим типам і моделям управління, адекватним умовам, що змінилися, впливу на економічні процеси фактору нового економічного мислення, механізмам використання нового інструментарію в проблемних ситуаціях. При цьому проблемна ситуація розглядається із двох позицій - як унікальність сформованих обставин і, що не менш важливо, як

перманентний стан знаходження господарюючих об'єктів у трансформаційному полі змін і взаємодій.

У викладеному науковому матеріалі висловлені судження про неодмінну потребу формувати нові організаційні форми в системі ЖКГ - це кластерні моделі, концесійні схеми, залучення приватного сектора в сферу ЖКГ. Ці пропозиції підтверджені аналізом закордонного досвіду проведення реформ в ЖКГ, прикладами вітчизняних експериментів.

Істотним результатом дослідження є висновок про неготовність галузі до реформ і інновацій. Визначено й основні бар'єри, що спричиняються цю неготовність:

- законодавчий;
- психолого-особистий;
- фінансовий;
- інформаційний.

Зроблено висновок і про те, що суспільство в цілому недостатньо готово до новацій у зв'язку зі складністю політичної ситуації в країні й відсутністю досвіду реформ (багаторічний пресинг старого режиму породив байдужість і нігілізм у громадських інститутах, активності яких вистачає, в основному, на протести проти безробіття, чиновницького свавілля й відстоювання особистих інтересів). Тому сфера ЖКГ у своїх реформах пробуксовує й «відпочиває» на паузах відносної стабільності.

У монографії дана більш докладна характеристика ЖКГ у Харківській області на базі Програми реформування ЖКГ Харківської області. Показано, що практично всі механізми регулювання - дотаційні, управління борговими пропорціями, залучення інвестицій, розгортання приватизаційного процесу й формування конкурентного середовища - ідуть у вкрай повільному темпі й у цілому мають хвильовий характер (збої, падіння, розбалансованість взаємозалежних вузлів, а значить і нерівновага економічних тенденцій). У сторону корисного балансу позитивів і негативів віднесений опис нових організаційних форм і шляхів роздержавлення - приватизація, концесія, лізинг, оренда, передача в управління й ін. Але несистемність і непослідовність дій не дозволяє зареєструвати все це в узагальнені кінцеві результати.

З врахуванням того, що в кожному регіоні об'єкти ЖКГ перебувають у полі взаємодії не тільки з кінцевим споживачем, але й з бюджетним забезпеченням (тим більше, що самі бюджетні організації є одним зі споживчих послуг ЖКГ) у монографії приділена значна увага фінансово-бюджетній національній й регіональній політиці. Підкреслена її пріоритетна роль у стратегічних завданнях розвитку об'єктів ЖКГ, які зараз не в змозі забезпечити цю стратегію на механізмах і засобах саморозвитку.

Досвід закордонних країн достовірно й вагомо свідчить про велику роль держави в реформах ЖКГ, що виражена не тільки в зміні законів, але й у прямій фінансовій підтримці.

В дослідженні розглянуті особливості структури бюджетів в ієрархії (центр - регіон - підприємство) і механізм міжбюджетних трансфертів. Від-

значається безліч недоліків у бюджетній ідеології, нормативній базі й механізмах розподілу бюджетних коштів. Негативи відзначені й у практиці використання бюджетних коштів: не по призначенню, без обґрунтування, з низьким ефектом віддачі й ін.

В бюджетній політиці запропоновано підсилити роль програмно-цільових методів для формування бюджету й підтримки інноваційних проєктів на регіональному рівні.

Певні надії в поліпшенні справ у ЖКГ і переході на інноваційний шлях розвитку в монографії пов'язано з інформатизацією об'єктів ЖКГ і систем управління ними, включаючи ГІС-технології, АСУ, диспетчерські системи, заходи енерго-ресурсозбереження й інші напрямки, де дві складові – якісна система інформації і організація на постійній основі цільової управлінської діяльності на нових напрямках розвитку, зможуть забезпечити такий необхідний в нових умовах перехід ЖКГ зі стану збитковості в стан прибутковості галузі.

#### Список літератури

1. Енциклопедія економіки. [Електрон. ресурс].–Режим доступу: [//www.economica.lviv.ua](http://www.economica.lviv.ua)
2. Данилишин Б. Ілюзії та реалії комунальної сфери: [Реформування житлово-комунального господарства] // Уряд. кур'єр. - 2003. - 28 листоп. - № 225. - С.7.
3. Юрєва Т.П. Економіка підприємств міського господарства. Навчальний посібник. – Харків:ХДАМГ, 1997. – 170 с.
4. Інформаційно-аналітичні матеріали про стан реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки, затвердженої Законом України від 24.06.04 №1869-ІУ, станом на 01.10.2009 р.- Київ:Міністерство з питань ЖКГ, 2009 р.
5. Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на 2003 - 2010 роки // (Колектив авторів під кер.Шутенка Л.М., Кравчука АЛ.,Семенова В.Т.) –Харків:ХДАМГ, 2005.
6. Волинський Г. Аналіз стану житлово-комунального господарства і можливості інвестування галузі //Схід. – 2006.-№1.-с.40-43.
7. Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки" від 24 червня 2004 р. № 1869-ІУ // Офіційний вісник України . - 2004. - № 30, ч.І. 1983.
8. Стратегический план работы Министерства по вопросам ЖКХ Украины // Распоряжение КМУ от 04.01.2006 №504-р, Киев, 2008.- 201 с.
9. Круглый стол "IT в национальном проекте «Жилье и реформы ЖКХ», Москва, 2007г. [Електрон. ресурс].–Режим доступу:[//www.Cnews-Conferences.ru](http://www.Cnews-Conferences.ru)

10. Семінар „Технічні рішення для покращення доступу громадян до питної води в містах та сільській місцевості України” (виконавець ВЕГО „МАМА-86)[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.mama-86.org.ua
11. Постанова КМУ “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” від 11.05.2006 р.№ 614
12. Вигівський В.Програма партнерства громад діє [Електрон. ресурс].– Режим доступу://www.korosten.in.ua
13. Кудрявцев А.В.Проблемная ситуация – задача развития.[Електрон. ресурс].–Режим доступу: <http://www.metodolog.ru>
14. Матюшкин А.М. Проблемные ситуации в мышлении и обучении.-М.: Педагогика, 1972.-168с.
15. Гадамер Г.-Г. Актуальность прекрасного. М.: Искусство, 1991. –С.60-71.
16. Ушвицкий Л.И., Алексеева А.И. Экспертный анализ проблемной ситуации в организации// Вестник Северо-Кавказского государственного университета.— 2009.-№3(20).- с. 31-37.
17. Википедия.[Електрон.ресурс].–Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Синдром>
18. Синдром в экономике [Електрон. ресурс].–Режим доступу: <http://www.forexpf.ru>
19. Ионин Л.Т. Консервативный синдром//Социологические исследования. - №6. -1987.- 211 с.
20. Орехов А.Н. Методы экономических исследований. – М.:ИНФРА-М,2006.-382с.
21. Програма “очищення через кризу”: ВГО “Успішна Україна” від 23.01.2009.[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.apitu.org.ua
22. Шутенко Л.Н. Теория и практика обеспечения развития отраслей городского хозяйства и их влияние на параметры городского рынка труда// Коммунальное хозяйство городов:научн.-техн.сб.Вып.7.- К.:Техника, 2007. – с.3-20.
23. Савельев Л.А., Світлична Ю.В. Корпоративна форма управління як елемент антикризової стратегії житлово-комунального господарства //Економіка будівництва і міського господарства.-2005.-№1.- с.41-48.
24. Дзюндзюк В.Б.Антикризове управління в органах влади[Електрон. ресурс].– Режим доступу://www.nbuv.gov.ua
25. Соломянюк Н.М. Алгоритм прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності [Електрон. ресурс].–Режим доступу: <http://www.rusnauka.com/5.NTSB2007/Economics/20394.doc.htm>
26. Катренко А.В., Пасічник Ю.В.Теорія прийняття рішен.Підручник.-К.:Либідь, 2009. - 143 с.
27. Гальчинский А., Геєць В., Кінах А., Семиноженко В. Інноваційна стратегія українських реформ. – Київ:Знання України, 2002. – 336 с.
28. Стратегічні виклики ХХІ століття суспільству та економіці України.Т.3.Конкурентоспроможність української економіки/ за ред.Геєця В.М.-Київ:Фенікс,2007.- 554 с.

29. Войчак А.В., Федориченко А.В. Маркетингові дослідження: Підручник.- К.:КНЕУ, 2007. - 129 с.
30. Крикавський Є.В., Косар Н.С., Мних О.В., Сорока О.А Маркетингові дослідження. Підручник.- Львів.: Інтеллект-Захід, 2004 с. 125.
31. Крамаренко Г.О., Чорна О.Є. Фінансовий менеджмент: Підручник. - К.: Центр навч. літ-ри, 2006. - 520 с
32. Торкатюк. В.І., Момот Т.В., Кадничанський М.В.Фінансовий менеджмент: Навч.метод. посібник.-Х:ХНАМГ, 2006.- 213 с.
33. Семенова Г.А, Богма О.С. Національний кластер - новий шлях для прискорення економічного та інноваційного зростання України // Вісник економічної науки України. – 2006.-№1(9).- с. 127-133.
34. Броншпак Г.К; Бубенко П.Т., Чернышов С.И. Математические аспекты обоснования эффективности экономического кластера // Коммунальное хозяйство городов, научно-технический сборник, выпуск 8, Серия: Экономические науки. – Киев: "Техника", 2008. - с. 22-26
35. Портер М. Конкуренция пер.с англ./ М.Портер. – М.:Вильямс, 2005. – 608 с.
36. Соколенко С. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры. – К.:Логос, 2002, 645 с.
37. Звіт про стан реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 -2010 роки, затвердженої Законом України від 24.06.04 №1869-IV, протягом I півріччя 2009 року [Електрон. ресурс].–Режим доступу:// [www.minjkg.gov.ua](http://www.minjkg.gov.ua).
38. Социально-экономические проблемы информатизации общества / Под ред.МельникаЛ.Г. – Сумы:ИТД “Университетская книга”, 2005. – 430 с.
39. Городской манифест/ Институт экономики города [Електрон. ресурс].– Режим доступу://[www.urbanconomics.ru](http://www.urbanconomics.ru)
40. Закон України "Про інвестиційну діяльність" №1560 від 18.09.91г.// Відомості Верховної Ради. – 1991. – №47. – ст.646.
41. Дымченко Е.В., Бубенко П.Т., Тюрина В.Н. Инновационная компонента формирования совокупного потенциала жилищно-коммунальных предприятий// Бизнес Информ. – 2008. - №5.- с.5-9.
42. Шелегеда Б., Кравцова Л. Економічний механізм підвищення ефективності житлово-комунальної реформи // Схід. -2004. - № 3 (61). - с.9 - 13.
43. Жемеренко Є. Актуальні проблеми становлення та розвитку комунальних відносин в Україні// Актуальні проблеми економіки. - 2005. - № 9. - с.3-10.
44. Лисин Б.К., Фридлянов В.Н. Инновационный потенциал как фактор развития. Межгосударственное социально-экономическое исследование //Инновации.- 2002.-№ 7. с.7-23.
45. Николаев А.И. Инновационное развитие и культура// Наука и наукознание.-2001- №2.-с.54-56.
46. Бубенко П., Гусев В. Ключевые моменты формирования региональных инновационных систем в Украине //Экономика Украины.- 2007.-№8.- с.33-39.



47. Кайгородов А. Преподавание аудита при подготовке менеджеров// Проблемы теории и практики управления.-1996.- №4.с.3-10.
48. Дойль П. Менеджмент: стратегия и тактика: Пер. с англ./Под ред. Ю.Н. Каптуревского. -СПб: Питер, 1999.- 231 с.
49. Бубенко П.Т. Інноваційний розвиток регіонів/ П.Т.Бубенко, О.Б.Снісаренко. Монографія.- Х.:ФОРТ, 2009.- 160 с.
50. Новиков Д.А.Сетевые структуры и организационные системы.-М.: ИПУ РАН (научное издание), 2003.- 102 с.
51. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики.-М.: "Начала", 1997. 243 с.
52. Информационно-сетевая экономика в XXI веке. Материалы Первой евразийской студенческой научной интернет-конференции /Под ред. С.А. Дятлова и др.-М.: МГУ, 2001.
53. Караваев А.П. Парето-эффективность игры центров в активных системах// Автоматика и Телемеханика.- 2002. -№ 12.- с. 23-29.
54. Решетило В.П. Системообразующая функция рыночного потенциала институциональных систем// Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. Выпуск 89-с.99-106.
55. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки: Монографія / Ю.Г. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Чечетова. - Черкаси : ЧДТУ, 2003. - 219 с.
56. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" від 24.06.2004 № 1875-IV//Офіційний вісник України . -2004.-N30.
57. Бубенко П.Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку. Монографія. – Харків:ХНАМГ, - 2008. – 295 с. 39.
58. Регіональна економіка та природокористування. Навчальний посібник/ за ред. Голікова А.П.- К.:Центр учбової літератури, 2009.- 415 с.
59. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку погашення реструктуризованої заборгованості та внесення поточних платежів за житлово-комунальні послуги" №976 від 27.06.03.
60. Строкань Т. Соціально-економічна оцінка територіальної організації житлово-комунального господарства // Економіст.-2002.- №3.- с. 70-73
61. Качала Т.М.Житлово-комунальне господарство в системі міського комплексу. Монографія- К.:Наукова думка, 2008. – 415 с.
62. Герасимчук З. В. Хвищун Н.В. Формування недержавного сектора житлово-комунального господарства. – Луцьк.:Надстир'я, 2007.- 221 с.
63. Звіт про стан реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 –2010 роки, затвердженої Законом України від 24.06.04 №1869-ІУ, протягом 2008 р.
64. Проект Постанови про прийняття за основу проекту Житлового кодексу України № 2307-дП від 04.09.2009 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.rada.gov.ua.
65. Проект Закону України «Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що

- перебувають у комунальній власності» № 2320 від 02.07.2009 р. [Електрон.ресурс].–Режим доступу:  
[http://rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?id](http://rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id)
66. Типовий концесійний договір № 418 від 11.03.09. [Електрон. ресурс].–Режим доступу://[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  67. Концепція розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг № 932-р від 09.07.08 .
  68. Інтернет-журнал “Наш Киев” [Електрон. ресурс].–Режим доступу//<http://nashkiev.ua/journal/tags/jkh.html>
  69. Семчук Г. В убыточную отрасль инвесторы не придут: Интерв’ю з заступником міністра будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства// Бизнес. - 2007. - 15 янв. (№ 1-2). - с.35-37.
  70. Комплексна програма реформування і розвитку житлового господарства Києва на 2003-2005 роки і на період до 2010 року, розроблена Київською міською державною адміністрацією [Електрон. ресурс].–Режим доступу://<http://nashkiev.ua/journal/tags/jkh.html>
  71. Реформа ЖКХ: реалии и перспективы//ЖКХ.–2004.–№2 [Електрон. ресурс].–Режим доступу6//[www.centrexpert.ru](http://www.centrexpert.ru)
  72. Українське національне інформаційне агентство[Електрон. ресурс].–Режим доступу:<http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=815661>
  73. Звіт про стан виконання завдань і заходів, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток»[Електрон. ресурс].–Режим доступу:// [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
  74. Портал Автономної Республіки Крим [Електрон. ресурс].–Режим доступу://[www.comunh.crimea-portal.gov.ua](http://www.comunh.crimea-portal.gov.ua)
  75. Кардаш Ю.В. Щодо економії газу внаслідок реалізації проектів спільного впровадження на газорозподільних мережах//Міжнародна конференція “Нафтогазовий комплекс України: надійність, стабільність і перспективи”[Електрон. ресурс].–Режим доступу://[www.ngbi.com.ua/](http://www.ngbi.com.ua/)
  76. Коммунальная монополия//Украинский бизнес.–2007.–№23(120).–с.12-17.
  77. Статистичний збірник “Україна–2008”.– К: Державний комітет статистики, 2009.–239 с.
  78. Соціально-економічне становище Харківської області за 2008 рік. – Х.: Головне управління статистики в Харківській області, 2009.– 310 с.
  79. Офіційний сайт Міністерства з питань житлово-комунального господарства України [Електрон. ресурс].–Режим доступу:// [www.minjkg.gov.ua](http://www.minjkg.gov.ua)
  80. Постанова КМУ “Порядок використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених у державному бюджеті для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів із енергозбереження в житлово-комунальному господарстві” від 02.04.09р. № 327[Електрон. ресурс].–Режим доступу://[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

81. Постанова КМУ “Порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для відшкодування відсоткової ставки по кредитах, спрямованих на реалізацію проектів із енергозбереження в житлово-комунальному господарстві” від 13.05.09 № 514 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.rada.gov.ua.
82. Постанова КМУ”Про порядок перерахування субвенції місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення тарифам від 05.05.09р. № 193 (із змінами внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.09 № 615)[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.rada.gov.ua.
83. Звіти Антимонопольного комітету України за 2007-2008 рр.[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.atc.gov.ua.
84. Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000р.№ 1682-III.[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
85. Офіційний сайт Харківської міської ради [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.city.kharkiv.ua/
86. Офіційний сайт Харківського міського інформаційного центру [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.citynet.kharkov.ua/
87. Офіційний сайт Харківської обласної ради [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.oblrada.kharkov.ua
88. Офіційний сайт КП “Харківські теплові мережі”[Електрон. ресурс].–Режим доступу:// www. hts. kharkov.ua
89. Харьков транспортный [Електрон. ресурс].–Режим доступу:// www.gortransport.kharkov.ua
90. Офіційний сайт головного управління статистики в Харківській області [Електрон. ресурс].–Режим доступу:// www.uprstat.kharkov.utel.net
91. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електрон. ресурс].–Режим доступу://ukrstat.gov.ua
92. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. - М.: Книжный мир, 2003. - 895 с.
93. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Э. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд.- М.: ИНФРА-М, 2007. - 495 с.
94. Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – с. 376–644
95. Lexis,ст."Монопол"в "Handwörterbuch der Staatswissenschaften"[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.archive.org/stream
96. Nationalökonomische Theorie d. ausschliessenden Absatzverhältnisse (Тюбинген, 1867)" [Електрон. ресурс]. – Режим доступу://www.wikiznanie.ru
97. Condorcet, Monopole et monopoleurs//Collection des principaux économistes, т. XIV("Mélanges d'econ. polit."; т. I, Париж, 1847)[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.archive.org/stream.

98. Брокгауз Ф.А, Ефрон И.А. Энциклопедический словарь, ст. Монополия.: С.-Петербург, 1890—1907.
99. Мележик И. Н. Понятие, происхождение и природа государства в политическом учении Т. Гоббса // Актуальные проблемы истории политических и правовых учений. - М., 1990. - с.104-122.
100. Голобокова. Г.М. Международный менеджмент: Учеб. пособие/ Международный педагогический университет. Магадан: Изд. МПУ, 1997. 107 с.
101. Chamberlin E.H. Measuring the Degree of Monopoly and Competition //Monopoly and Competition and Their Regulation. Ed. E.H. Chamberlin.L.: Oxford University Press, 1954, p. 255.
102. Triffin. Monopolistic Competition, p. 103; див. також: Machlup. Economics of Sellers' Competition, p. 544, i Olson and McFarland D. The Restriction of Pure Monopoly and the Concept of the Industry // Quarterly Journal of Economics 76 (November 1962), pp.613-631.
103. DiLorenzo T.J. The Origins of Antitrust: An Interest-Group Perspective// International Review of Law and Economics (Fall 1985): 73–90.
104. Richard T. Monopolies and Trusts //New York: MacMillan, 1990.- p. 162.
105. Clark J.B., Giddings F. Modern Distributive Processes //Boston: Ginn & Co., 1888.- p. 21.
106. Davenport H. The Economics of Enterprise //New York: MacMillan, 1919.- p. 483.
107. Laughlin J.L. The Elements of Political Economy //New York: American Book, 1902.- p. 71.
108. Fisher I. Elementary Principles of Economics.-New York: MacMillan, 1912.- p. 330.
109. Seligman E. R. A. Principles of Economics.-New York: Longmans, Green, 1909.- p. 341.
110. Patten S. The Economic Effects of Combinations//Age of Steel.-Jan. 5, 1889.- p.13.
111. Wells D.A. Recent Economic Changes.-New York:DeCapro Press, 1889.- p. 74.
112. Gunton G. The Economics and Social Aspects of Trusts//Political Science Quarterly.- Sept. 1888.-p. 385.
113. Gray M. The Passing of the Public Utility Concept//Journal of Land and Public Utility Economics.-Feb., 1940 p.8.
114. California Eyes Open Electricity Market//The Washington Times.-May 27.- 1995.- p. 2.
115. Jarrell G.A.The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry// Journal of Law and Economics.- October 1978.-p. 269–95.
116. Demsetz H. Why Regulate Utilities?//Journal of Law and Economics.-April 1968.-p.55–65.
117. Rothbard M.N.Power and Market: Government and the Economy//Kansas City: Sheed Andrews and McMeel, 1977.-p. 75–76.

118. Rothbard M.N. Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles// Auburn, Ala:Ludwig von Mises Institute, 1993.-p. 619.
119. Giddings F. The Persistence of Competition//Political Science Quarterly .- March, 1887.-p.62.
120. Chadwick E. Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe of Competition for the Field as Compared With Competition Within the Field of Service// Journal of the Statistical Society of London..-1859.- 22p.- 381–420.
121. Harberger A. Monopoly and Resource Allocation.-AER,1954.- p.210.
122. Hanke S., Walters S.J. K. Privatization and Natural Monopoly: The Case of Waterworks//The Privatization Review.- 1987.-Spring.-p.24–31.
123. Walter J. Primeaux, Jr., Direct Electric Utility Competition: The Natural Monopoly Myth//New York: Praeger.- 1986.-p. 175.
124. Современные проблемы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства: Монография//Беззубко Л.В., Логвиненко В.И., Ильяшевич С.А., Беззубко Б.И., Комленок К.С./ Под ред. Дорофиевко В.В. - Донецк: Норд-компьютер, 2009.- 237 с.
125. Димченко О.В. Роль единого розрахункового центру у реформуванні житлово-комунальної галузі як приклад застосування інформаційних технологій // Монографія «Математичні моделі та інформаційні технології в сучасній економіці» –Харків:УАБС НБУ,2007 р.
126. Бубенко П.Т. Регіональна аспекти інноваційного розвитку:монографія. – Харків:НТУ “ХП”,2002. – 316 с.
127. Shepherd W. C. The economics of industrial organization. 3rd edn. Prentice Hall, 1988. P. 498.
128. Щёголев А.В. Мировой опыт регулирования естественных монополий// Москва: Феникс, 2002.-211с.
129. АкуловВ.Б., Рудаков М.Н. Теория организации//Учебное пособие, Петрозаводск: ПетрГУ, 2002.-190с.
130. Постанова КМУ «Порядок формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення». від 12.07.2006 р. № 959 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
131. Постанова КМУ «Порядок формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги централізованого опалення і постачання гарячої води» від 10.07.2006 р. № 955[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
132. Thierer A.D. Unnatural Monopoly: Critical Moments in the Development of the Bell System Monopoly//Cato Journal.-Fall 1994.-p. 267–85.
133. Leibenstein's bandwagon effect as applied to voting//Public Choice.-1975.- №1.-p.117-122.
134. Господарський кодекс України від 16.01.2003р. № 436– IV. (станом на 31.10.2008р.) // Відомості Верховної Ради. – Офіц. вид. – 2003. - № 18, № 19-20, № 21-22. - Ст. 144.

135. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про концесії" щодо особливостей застосування концесійних угод для об'єктів права державної чи комунальної власності, що використовуються для здійснення діяльності з централізованого водо-, тепlopостачання та водовідведення" від 19.02.2009 р. № 1023-VI [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
136. Закон України "Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг" від 14.12.1999 р. [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
137. Постанова КМУ "Про затвердження Положення про проведення "концесійного конкурсу та укладання концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію" від 12.04.2000 р. № 642 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
138. Полуянов В.П. Организационно-экономический механизм эффективного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства: Монография. – Донецк, 2004. - 220 с.
139. Богачов С, Жданко Є. Економічні аспекти і специфіка тарифної політики комунальних підприємств Донецька як суб'єктів природної монополії // Схід. - 2005. - № 4 (70). - с.6-11.
140. Свистунов П. Концессионный механизм привлечения инвестиций в предприятия городско инженерной инфраструктуры[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.invest.com.ua.
141. Лук'янченко О, Джабраїлов Р. Економіко-правове забезпечення розвитку житлово-комунального господарства на концесійній основі// Схід. – 2006.-№1.-с.5-8.
142. Офіційний сайт Міжнародного банку реконструкції та розвитку[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.worldbank.org.
143. U.S. Agency for International Development [Електрон. ресурс].–Режим доступу:// www.usaid.gov.
144. Проект тарифної реформи та реструктуризації комунальних підприємств в Україні. //Агентство США з міжнародного розвитку[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.tcas.rec.org.
145. Технічний та фінансовий стан житлово-комунального господарства України в 2006 – 2007 роках. Підготовлено експертом Асоціації міст України та громад О.О. Мільнером
146. Джон Томпсон: "Залучення приватного сектора у водоканалізаційне господарство: чи задовольняє воно соціальним і природоохоронним потребам?", Міжнародний інститут довкілля і розвитку, травень 2001 р.
147. Удосконалення системи тарифного регулювання суб'єктів природних монополій. Вісник Антимонопольного комітету України.- 2006.-№ 4 (23).с.10-17.
148. Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV. - Харків: ТОВ «Одисей», 2003. – 408 с.

149. Закон України “Про оренду державного та комунального майна” зі змінами і доповненнями від 10.04.1992 р. N 2270-XII [Електрон. ресурс].– Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
150. Закон України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" від 14.05.1992 р № 2343-XII [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
151. Закон України "Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію" від 20.02.2003 р. N 554-IV [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
152. Оренда та концесія підприємств житлово-комунального господарства України: аналіз перших здобутків та прорахунків в регіонах// Прес-реліз Відділу інформаційної політики та взаємодії зі ЗМІ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, 1.10.2009.[Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.minjkg.gov.ua.
153. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник/О.Д.Василик.–К.:НІОС, 2001.–416 с.
154. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
155. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник / В.І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
156. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія) / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2001. – 420 с.
157. Сиринов М. А. Местные финансы / М. А. Сиринов. – М.:ГИЗ, 1926. – 216 с.
158. Бечко П. К. Місцеві фінанси / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
159. Большая Советская Энциклопедия: в 30 т./[Гл.ред.А. М. Прохоров]. – М. : Советская энциклопедия, 1971 – Т.4. – 600 с.
160. Богданець Л. До питання формування і розвитку категорій “місцеві фінанси” і “Місцеві бюджети”//www.nbu.gov.ua
161. Міністерство фінансів України. [Електрон. ресурс].–Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>
162. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23.05.2007р. № 308-р [Електрон. ресурс].–Режим доступу: //minfin.gov.ua.
163. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради (ВВР).-1997.-N 24.-ст.170.
164. Бюджетний кодекс України /Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року. – К.: Парламентське видавництво, 2001.-108 с.
165. Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики України” від 25.05.2001 р. N 341[Електрон. ресурс].–Режим доступу://minfin.gov.ua.

166. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов.- М.: Эксмо, 2007.- 960 с.
167. Экономика Unian [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net>.
168. Григоруку А.А., Палюх М.С., Литвин Л.М., Літвінова Т.Д. Основи економічної теорії. Підручник.-Тернопіль:Марком, 2002. - 304 с.
169. Звіт про витрачання коштів на забезпечення діяльності Міністерств з питань житлово-комунального господарства України, затверджений Законом України “Про Державний бюджет України на 2009 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [Електрон. ресурс].– Режим доступу://www.minjkg.gov.ua
170. Мітюков І.О. Бюджет і бюджетна політика у 1999 р.//Фінанси України.-1999.-№3.-с.3-17.
171. Сутність та шляхи вдосконалення міжбюджетних відносин [Електрон. ресурс].–Режим доступу: //www.niss.gov.ua/book/Region/06-1-REGIONI
172. Інформаційний бюлетень.-К.: Державний комітет статистики України, 1999.- №6(58).
173. Інформаційний бюлетень.-К.: Державний комітет статистики України, 1998.-№11-12 (51-52).
174. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин// Фінанси України.-1996.-№12.-с.22-32.
175. Бол Р., Воронцова Р. Международный опыт в области определения бюджетных нормативов при расчете финансовой помощи [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.budgetrf.ru.
176. Дымченко (Шпачук) Е.В. Совершенствование планирования финансового обеспечения на уровне местного самоуправления//Коммунальное хозяйство городов: научн.-техн.сб. Вып.13. - К.: Техніка,1998. – с 154-156.
177. Запатріна І. Формування національних проектів:зарубіжний досвід і можливості для України//Економіка України.-2008.-№1.-с.72-83.
178. Кириленко О.П. Зміцнення доходної бази місцевих бюджетів// Фінанси України.-1996.-№12.-с.32-35.
179. Кузьменко Н.А. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні.//Фінанси України.-1996.-№12.-с.35-39.
180. Пространственное развитие урбанизации: общие закономерности и региональные особенности /Под ред. Пивоварова Ю.А. – М.: Б.И., 1991. – 208 с.
181. Європейська хартія місцевого самоврядування .- Страсбург, 15 жовтня 1985 р./ ратифіковано Законом № 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97р.
182. Закон України "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова“ № 1714-111 від 11.05.2000р. [Електрон. ресурс].– Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
183. Каспрук Ю.В. Вплив ресурсів місцевого бюджету на темпи економічного зростання області//Регіональна економіка.-2008.-№4.-с.38-44/



184. Перелік Державних цільових програм, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету та інших джерел у 2000-2005 р.р.[Електрон. ресурс].–Режим доступу:// [www.mineconomy.gov.ua](http://www.mineconomy.gov.ua).
185. Закон України “Про бюджетну систему України»//Голос України.- 1995. –№11.-с.2-4.
186. Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств" (із змінами і доповн.) від 28.12.1994р. № 334/94-ВР // Все про бухгалтерський облік. – 2007. – №15. – с. 3–45.
187. Бескид Й.М. Вдосконалення бюджетного процесу //Фінанси України. – 1996.-№9.-с.30-34.
188. Матеріали об исполнении бюджета города Харькова за 2006 год//Департамент бюджета и финансов Харьковского городского совета.- Харьков: Золотий ранок, 2007 г.
189. Матеріали об исполнении бюджета города Харькова за 2007 год// Департамент бюджета и финансов Харьковского городского совета.- Харьков: Золотий ранок, 2008 г.
190. Бюджет города Харькова на 2009 год // Департамент бюджета и финансов харьковского городского совета, 2008 г.
191. Intergovernmental fiscal relations and macroeconomic management in large countries/Ed. S.P.Gupta. – Wash.,D.C., World bank, 1994. – 110 p.
192. Місцеве (територіальне) самоврядування в Польщі // Місцеве самоврядування.-1993. - №2. – с.14-16.
193. Reffekoten R. Finanzausgleich: Wirtshafst theoretische Grundlagen. – Stuttgart: Hdww.Bd, 2, 1980 – 617 s.
194. Haller H. Finanzpolitic. Grundlagen und Hauptprobleme // Tuebin.- № 1. – 1957. – 63 s.
195. Andel N. Finanzwissensc haft. – Tuebingen.: Mohr, 1992. –405s.
196. Monica A.Ardeleani. Administrative simplification – a key task for Romania//8-th annual international conference “Public Economics and Administration”, Check republick:VSB:Technical University of Ostrava, 10.09.2009.
197. Кравченко В. Місцеві фінанси.-К.: Знання, 1999.- 443 с.
198. Фінанси місцевих органів влади України: Основні поняття і терміни // Наукові праці НДФІ. – 1996. - №2. – с.18, 42-43.
199. Mc.Master. Urban financial management. – Wash.: World bank, 2008. – 7 p.
200. Тенденції української економіки – К.:Українсько-європейський консультатійний центр з питань законодавства, 2008. – с 12,52-54.
201. Слухай С.В., Гончаренко О.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. – 2007. –№ 8 – с. 63–72.
202. Andel N. Finanzwissensc haft. – Tuebingen.: Mohr, 2008. –405s
203. Постанова КМУ “Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання,субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від

- загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік” від 29.12.2000 р. №1932 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://[www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
204. Дымченко (Шпачук) Е.В. Источники финансирования процессов экономического и социального развития на уровне местного самоуправления // Коммунальное хозяйство городов: научн.-техн.сб. Вып.12. - К.: Техніка,1997. – с. 154-158.
  205. История возникновения и цели деятельности местного самоуправления // Городское развитие. - №1.- 1996.- с.12-16.
  206. Муниципальный менеджмент /Под ред Морозовой Т.Г.-М.:ЮНИТИ, 1997.- 261 с.
  207. Макуха В., Вакуленко В.М., Дехтяренко Ю.Ф. Економіка міст: Україна і світовий дослід. – К.: Основа, 1997. – 243 с.
  208. Бойко-Бойчук О.В. Стратегії розвитку міст України: практичний посібник [Електрон. ресурс]. – Режим доступу://<http://www.pvp.org.ua/ukr/library/>
  209. Урбанизация и развитие городов в СССР /Под ред.Межевича М.Н. – Л.: Наука, 1985. – 315 с.
  210. Статистичний збірник “Україна–2007”.- К: Державний комітет статистики, 2008.- 320 с.
  211. Статистичний збірник “Україна–2006”.- К: Державний комітет статистики, 2007.- 290 с.
  212. Соціально-економічне становище Харківської області за 2007 рік. – Х.: Головне управління статистики в Харківській області, 2008.- 280 с.
  213. Соціально-економічне становище Харківської області за 2006 рік. – Х.: Головне управління статистики в Харківській області, 2007.- 311 с.
  214. Grundgesetz fuer die Bundes republik Deutschland/ - Bonn.; Stand 14 Nov.,2008.-107 р.
  215. Материалы об исполнении бюджета города Харькова за 2008 год// Департамент бюджета и финансов Харьковского городского совета.- Харьков: Золотий ранок, 2009 г.
  216. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 № 835-VI [Електрон. ресурс].–Режим доступу://[www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
  217. Глущенко В.В., Чехунов В.Н. Финансы: Учеб. пособие. – Харьков: Изд-во Ун-та внутр. Дел, 2000.- 160 с.
  218. Эльянов А. Государство и развитие// Мировая экономика и международные отношения. – 2003.- №1.- с.3-14.
  219. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии.-М.: Изд-во “Дело и Сервис”, 2000. – 240 с.
  220. Институт Евроград [Електрон. ресурс].–Режим доступу:// [www.innovbusiness.ru](http://www.innovbusiness.ru)
  221. Кузьменко Н.А. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні //Фінанси України.-1996.-№9.-с.40-44.

222. Димченко О.В., Юр'єва Т.П. Деполітизований та соціально спрямований бюджет – мрія чи реальність?//Вісник Харківського Університету.- Харків:ХНУ, вип 506, 2001. - с. 100-102
223. Димченко О.В., Юр'єва Т.П. Визначення величини фінансової допомоги регіонам // Збірник наукових праць Української академії державного управління. – Харків: УАДУ (ХФ).-2001.-№1- с. 40-45.
224. Димченко О.В., Козырь О.Ф. Межбюджетные отношения – важная составляющая бюджетного процесса // Коммунальное хозяйство городов, научно-технический сборник, выпуск 37, Серия: Экономические науки. – Киев: Техника, 2002. - с. 22-26.
225. Одинцова А. Территориальное управление во Франции // Вопросы экономики. – 1992.- №4.- с.27-30.
226. Дымченко Е.В., Конопина Е.А. Водопроводно-канализационное хозяйство: концепция системного рассмотрения в задачах инновационного развития //Бизнес Информ.-2009.- № 2 (3).-с.18 –28.
227. Дымченко Е.В. Экономическая и экологическая безопасность предприятий водоснабжения // Коммунальное хозяйство городов, научно-технический сборник, выпуск 64, Серия: Экономические науки. – Киев: Техника, 2009.- 110-118 с.
228. Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 26.12.2007р." [Електрон. ресурс]. – Режим доступу://www.minfin.gov.ua.
229. Постанова КМУ “Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги” від 28.10.1997 р. №1168 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
230. Постанова КМУ “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад щодо врегулювання цін (тарифів)” від 25.12.1996 р. № 1548 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
231. Постанова КМУ "Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства, в тому числі на здешевлення залучених з цією метою кредитів” від 19.03.2008 р. № 225 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.zakon.rada.gov.ua.
232. Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал.-2006.-№ 8.-с.3-7.
233. Постанова Кабінету Міністрів України “Декларація цілей та завдань бюджету на 2008 рік (Бюджетна декларація )” від 1.03.2007р. № 316 [Електрон. ресурс].–Режим доступу://www.minfin.gov.ua
234. Амоша О.І., Качура С.М., Дегтярьова В.М. та ін. Проблеми використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі// Економіка промисловості. – 2004. - №3. – с.3-9.

235. Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004р. №1621 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу://[www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
236. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері за ред. Гейця В.М.-Київ:Наукова думка, 2008. – с. 383.
237. Перелік Державних цільових програм, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету та інших джерел// За даними Міністерства економіки України станом на 01.01.2009 р.
238. Косенко А.П. Исследование факторов инновационного потенциала на мезоуровне. Наукові праці ДонНТУ.- 2005.-№100.-с.12-17.
239. Маслова Г, Усольцев В. Система информатизации и ее применение в управлении регионом // Экономика Украины.- 2009.-с.21-22.
240. Л.Г.Мельник Информационная экономика.- Сумы: ИТД “Университетская книга”, 2003. – 288 с.
241. Геєць В.М. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: Монографія// В.М.Геєць, М.О.Кизим, Т.С.Клебанова, О.І.Черняк. – Х.:ХНЕУ, 2006. – 240 с.
242. Сидорова А., Анисимова А. Направления инновационного развития в промышленности Украины // Экономика Украины.- 2009.-№ 3.- с. 19-27.
243. Закон України «Про національну програму інформатизації» від 4.02.1998 N 74/98-ВР [Електрон. ресурс]. – Режим доступу://[www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
244. Матросова Е.В., Кудрявцев А.А., Минчев Д.Ю. ЖКХ России: вчера, сегодня, завтра // Реформы ЖКХ. – 2007.-№3.-с.2-12.
245. NEC corporation of America. The Customer Is #1 [Електрон. ресурс].– Режим доступу://[www.necam.com](http://www.necam.com).
246. Газета ужгородської міської ради [Електрон. ресурс].–Режим доступу: [http:// gazeta-uzhgorod.com.p=368](http://gazeta-uzhgorod.com.p=368)
247. Борейко А. Коммунальная страна // Эксперт. - 2003. - N 31. - с.94-96.
248. Закон України “Про Концепцію національної Програми інформатизації” від 4.02.1998 N75/98-ВР [Електрон. ресурс].–Режим доступу://[www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

**Додаток № 6 до Закону України  
"Про Державний бюджет України на 2008  
рік"**

Показники

**міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами на 2008р., тис.грн.**

КОД	Областей	Код бюджету	Назва місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці	Розрахунковий обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	Міжбюджетні трансферти			
					Дотація вирівнювання з державного бюджету		Кошти, що передаються до державного бюджету	
					Всього (тис.грн.)	Норматив щоденного відрахув(%)від обсягу надходжень на території АРК, областей, м.Севастополя доходів держбюджету, що є джерелом дотацій, коштів, з місцевих до держбюджету)	Всього (тис.грн.)	Норматив щоденного відрахування (у відсотках від розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів)
1	2	3	4	5	6	7	8	
O1	01100000000	Бюджет АРК	515 282,3	462 559,0	22,06			
O2	02100000000	Вінницької області	262 973,7	277 477,7	16,31			
O3	03100000000	Волинської області	156 461,9	205 833,5	9,23			
O4	04100000000	Дніпропетровської області	1 157 598,6			29 232,0		
O5	05100000000	Донецької області	1 334 493,2	159 393,8	1,12			
O6	06100000000	Житомирської області	215 433,1	272 959,4	20,76			

## Продовження додатку 1

1	2	3	4	5	6	7	8
07	0710000000	Закарпатської області	168 150,2	229 142,1	12,33		
08	0810000000	Запорізької області	489 460,5	221 969,1	3,54		
09	0910000000	Обласний бюджет Івано-Франківської області	220 923,3	203 764,9	10,64		
10	1010000000	Київської області	426 353,0	124 804,1	2,32		
11	1110000000	Обласний бюджет Кіровоградської області	183 557,9	186 708,5	20,93		
12	1210000000	Луганської області	511 048,5	275 705,8	9,81		
13	1310000000	Львівської області	505 005,0	474 491,2	8,69		
14	1410000000	Миколаївської області	232 890,2	220 798,3	11,13		
15	1510000000	Одеської області	549 390,7	214 029,0	2,76		
16	1610000000	Полтавської області	358 120,0	193 469,2	3,97		
17	1710000000	Рівненської області	168 026,9	222 748,8	18,93		
18	1810000000	Сумської області	220 635,4	192 366,1	6,23		
19	1910000000	Тернопільської області	128 288,3	208 687,7	18,46		
20	2010000000	Харківської області	690 836,9	363 460,3	4,01		
21	2110000000	Херсонської області	175 482,3	237 835,5	23,76		
22	2210000000	Хмельницької області	200 056,5	275 710,4	20,23		
23	2310000000	Черкаської області	257 176,6	202 000,7	7,01		
24	2410000000	Чернівецької області	113 832,9	177 192,3	19,56		
25	2510000000	Чернігівської області	197 819,4	218 874,2	9,16		
26	2600000000	Міський бюджет міста Києва	9 774 756,7			4 457 649,0	
27	2700000000	Міський бюджет міста Севастополя	369 459,4	103 309,2	18,23		

## Додаток 2

Расчетные показатели Министерства финансов Украины  
к бюджету г. Харькова на 2005-2007гг.

Код бюджетной классификации		2005 год	2006 год	2007 год	Отклонение 2007 года		% роста 2007 года	
					от 2005 года	от 2006 года	к 2005 году	к 2006 году
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Доходы, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов	635 314,0	797 586,1	960 118,8	324 804,8	162 532,7	51,1	20,4
	Доходы, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов	130 725,1	184 248,0	208 495,1	77 770,0	24 247,1	59,5	13,2
	Всего доходов общего фонда	<b>766</b> <b>039,1</b>	<b>981 834,1</b>	<b>1 168</b> <b>613,9</b>	<b>402</b> <b>574,8</b>	<b>186</b> <b>779,8</b>	<b>52,6</b>	<b>19,0</b>
	Всего доходов специального фонда	<b>108</b> <b>978,7</b>	<b>101 111,4</b>	<b>138 695,7</b>	<b>29</b> <b>717,0</b>	<b>37</b> <b>584,3</b>	<b>27,3</b>	<b>37,2</b>
	<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>875</b> <b>017,8</b>	<b>1 082</b> <b>945,5</b>	<b>1 307</b> <b>309,6</b>	<b>432</b> <b>291,8</b>	<b>224</b> <b>364,1</b>	<b>49,4</b>	<b>20,7</b>
	<u>Расходы, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов</u>							
010116	Органы местного самоуправления	20 028,7	26 392,3	30 458,8	10 430,1	4 066,5	52,1	15,4
060000	Правоохранительная деятельность (местная милиция)			15 633,0	15 633,0	15 633,0		
070000	Образование	253 069,4	320 948,0	401 178,4	148 109,0	80 230,4	58,5	25,0
080000	Здравоохранение	204 095,9	276 490,1	344 119,6	140 023,7	67 629,5	68,6	24,5
090000	Социальная защита и социальное обеспечение	6 425,0	9 209,2	9 766,2	3 341,2	557,0	52,0	6,0
110000	Культура и искусство	20 870,7	30 862,9	39 145,3	18 274,6	8 282,4	87,6	26,8

## Продовження додатку 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
130000	Физкультура и спорт	4 791,7	6 133,5	7 383,5	2 591,8	1 250,0	54,1	20,4
	Итого расходов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов	<b>509 281,4</b>	<b>670 036,0</b>	<b>847 684,8</b>	<b>338 403,4</b>	<b>177 648,8</b>	<b>66,4</b>	<b>26,5</b>
	Нераспределенный резерв средств местных бюджетов	5 092,8	7 051,1	8 476,8	3 384,0	1 425,7	66,4	20,2
	Дополнительный финансовый ресурс с целью стимулирования местных бюджетов в увеличении объема доходов, которые учитываются при определении трансфертов из госбюджета	32 956,1	8 542,1	1 155,8	-31 800,3	-7 386,3	-96,5	-86,5
	Объем расходов на поэтапное введение Единой тарифной сетки и упорядочение условий оплаты труда работников бюджетной сферы		35 078,4					
	Всего расходов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов	<b>547 330,3</b>	<b>720 707,6</b>	<b>857 317,4</b>	<b>309 987,1</b>	<b>136 609,8</b>	<b>56,6</b>	<b>19,0</b>
	Средства, передаваемые в госбюджет (изъятие)	87 983,7	76 878,5	102 801,4	14 817,7	25 922,9	16,8	33,7
	Всего расходов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов	<b>635 314,0</b>	<b>797 586,1</b>	<b>960 118,8</b>	<b>324 804,8</b>	<b>162 532,7</b>	<b>51,1</b>	<b>20,4</b>
	Расходы, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов	<b>130 725,1</b>	<b>184 248,0</b>	<b>208 286,5</b>	<b>77 561,4</b>	<b>24 038,5</b>	<b>59,3</b>	<b>13,0</b>
	<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>875,0</b>	<b>1 082,9</b>	<b>1 307,3</b>	<b>432,3</b>	<b>224,4</b>	<b>49,4</b>	<b>20,7</b>
	Расходы общего фонда	<b>766,0</b>	<b>981,8</b>	<b>1 168,6</b>	<b>402,6</b>	<b>186,8</b>	<b>52,6</b>	<b>19,0</b>
	Расходы специального фонда	<b>109,0</b>	<b>101,1</b>	<b>138,7</b>	<b>29,7</b>	<b>37,6</b>	<b>27,3</b>	<b>37,2</b>



ДАННЫЕ  
об исполнении расходов за 2006 год (общий и специальный фонд)  
на благоустройство г.Харькова по видам выполненных работ (КФК100203)

тыс.грн.

Районы	Исполнено за 2005	Утверждено местными советами на 2006 год	План на 2006 год с учетом изменений	Исполнено за 2006 год	% исполнения			отклонения		
					К исполнению за 2005 год	К утвержденному плану на 2006 год	К плану на 2006 год с учетом изменений	От исполнения за 2005 год	От утвержденного плана на 2006 год	От плана на 2006 год с учетом изменений
Содержание сетей освещения	8737,8	12182,0	12366,3	<b>11966,3</b>	136,9	98,2	96,8	3228,5	-215,7	-400,0
Содержание объектов озеленения	9834,7	10838,8	10031,4	<b>9715,6</b>	98,8	89,6	96,9	-119,1	-1123,2	-315,8
Содержание и ремонт кладбищ, кремационных печей	1483,2	1500,0	1671,4	<b>1671,4</b>	112,7	111,4	100,0	188,2	171,4	0,0
Содержание гидросооружений	1355,6	1800,0	1800,0	<b>1800,0</b>	132,8	100,0	100,0	444,3	0,0	0,0
Отлов бродячих животных	365,1	437,0	241,3	<b>241,3</b>	66,1	55,2	100,0	-123,8	-195,7	0,0
Содержание объектов водопонижения и ливневой канализации	2986,9	3900,0	3900,0	<b>3900,0</b>	130,6	100,0	90,3	913,1	0,0	0,0
<b>Содержание и ремонт дорог и мостов</b>	<b>37425,4</b>	<b>42622,5</b>	<b>54646,5</b>	<b>49341,9</b>	<b>131,8</b>	<b>115,8</b>	<b>100,0</b>	<b>11916,5</b>	<b>6719,4</b>	<b>-5304,5</b>
Содержание фонтанов	60,0	140,0	90,0	<b>90,0</b>	150,0	64,3	100,0	30,0	-50,0	0,0
Инвентаризация объектов благоустройства	300,0	150,0	10,5	<b>10,5</b>	3,5	7,0	100,0	-289,5	-139,5	0,0
Разработка программы ликвидации подтоплений территории г.Харькова и ликвидации пухонесущих деревьев		200,0	186,4	186,4		93,2	99,1	186,4	-13,6	0,0
Другие работы по благоустройству города (паводок, ремонт детских спортивных площадок)			505,5	<b>505,5</b>			99,1	505,5	505,5	-4,5
<b>Всего</b>	<b>62548,8</b>	<b>73770,3</b>	<b>85453,7</b>	<b>79428,8</b>	<b>127,0</b>	<b>107,7</b>	<b>92,9</b>	<b>16880,1</b>	<b>5658,5</b>	<b>-6024,9</b>

Данные  
об исполнении расходов за 2007 год (общий и специальный фонд)  
на благоустройство г.Харькова по видам выполненных работ (КФК100203)

Додаток 4

тыс.грн.

Районы	Исполнено за 2006 год	Утверждено местными советами на 2007 год	План на 2007 год с учетом изменений	Исполнено за 2007 год	% исполнения			отклонения		
					К исполнению за 2006 год	К утвержденному плану на 2007 год	К плану на 2007 год с учетом изменений	От исполнения за 2006 год	От утвержденного плана на 2007 год	От плана на 2007 год с учетом изменений
Содержание сетей освещения	11966,3	12490,0	14140,0	<b>14134,7</b>	118,1	113,2	100,0	2168,4	1644,7	-5,3
Содержание объектов озеленения	9715,6	10407,0	12187,0	<b>12175,9</b>	125,3	117,0	99,9	2460,3	1768,9	-11,1
Содержание и ремонт кладбищ, кремационных печей	1671,4	1600,0	1880,0	<b>1879,0</b>	112,4	117,4	99,9	207,6	279,0	-1,0
Содержание гидросооружений	1800,0	1800,0	1800,0	<b>1799,7</b>	100,0	100,0	100,0	-0,3	-0,3	-0,3
Отлов бродячих животных	241,3	250,0	250,0	<b>220,1</b>	91,2	88,0	88,0	-21,2	-29,9	-29,9
Содержание объектов водопонижения и ливневой канализации	3900,0	3900,0	4900,0	<b>4900,0</b>	125,6	125,6	100,0	1000,0	1000,0	0,0
<b>Содержание и ремонт дорог и мостов</b>	<b>49341,9</b>	<b>46449,5</b>	<b>77443,3</b>	<b>76060,1</b>	<b>1,5раза</b>	<b>1,6раза</b>	<b>98,2</b>	<b>26718,2</b>	<b>29610,6</b>	<b>-1383,2</b>
Содержание фонтанов	90,0		1219,5	<b>1219,5</b>	13,6раза		100,0	1129,5	1219,5	0,0
Инвентаризация объектов благоустройства	10,5		20,0	<b>19,9</b>	1,9раза		99,5	9,4	19,9	-0,1
Разработка программы ликвидации подтопленной территории г.Харькова и ликвидации пухонесущих деревьев	186,4				0,0			-186,4	0,0	0,0
Другие работы по благоустройству города (паводок, ремонт детских спортивных площадок)	505,5		365,0	<b>298,1</b>	59,0		81,7	-207,4	298,1	-66,9
Прирост оборотных средств КП «Харьковблагосустройство»		2000,0	10800,0	<b>10799,2</b>		5,4раза	100,0	10799,2	8799,2	-0,8
<b>Всего</b>	<b>79428,8</b>	<b>78896,5</b>	<b>125004,9</b>	<b>123506,1</b>	<b>1,6раза</b>	<b>1,6раза</b>	<b>98,8</b>	<b>44077,3</b>	<b>44609,6</b>	<b>-1498,7</b>

## Показники розвитку підприємств та організацій комунальної власності

N п/п	Координують роботу галузевих підприємств та організацій	Всього дохід, тис. грн.		Доходи від реалізації робіт (послуг), тис. грн.		Фінансовий результат від звичайної діяльності, тис. грн.		Податок на прибуток, тис. грн.		Чистий прибуток (+), збиток (-), тис.грн.						Середньо-облікова чисельність, осіб		Середня заробітна плата, грн.	
		2008р., очік.	2009р., прог.	2008р., очік.	2009р., прог.	2008р., очік.	2009р., прог.	2008р., очік.	2009р., прог.	2008р., очік.			2009р., прог.			2008р., очік.	2009р., прог.	2008р., очік.	2009р., прог.
										+	-	Разом (+), (-)	+	-	Разом (+), (-)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	Департамент економіки та комунального майна	62481,7	66099,5	54781,5	58001,2	1059,2	1545,7	475,0	673,5	734,2	150,0	584,2	872,2	-	872,2	971	1013	1570	1765
2	Департамент житлового господарства	302257,6	374403,7	353259,3	389311,3	-27541,8	-5184,5	233,1	326,7	28,9	27803,8	-27774,9	718,8	6230,0	-5511,2	4796	5582	1334	1594
3	Департамент комунального господарства	1434524,2	1753516,3	1618814,4	992922,9	-157011,0	-67152,0	1000,9	6879,7	2795,4	160807,3	-158011,9	20497,4	94529,1	-74031,7	14346	14539	1650	2035

**Перечень доходов бюджета г.Харькова,  
учитываемых при определении объемов межбюджетных трансфертов (закрепленных доходов),  
и направления их расходования**

<b>Перечень закрепленных доходов</b>	<b>Направления расходования средств</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Налог с доходов физических лиц.</li> <li>2. Государственная пошлина.</li> <li>3. Плата за государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности.</li> <li>4. Плата за торговый патент на осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности (за исключением платы за приобретение торговых патентов пунктами продажи нефтепродуктов (автозаправочными станциями, заправочными пунктами).</li> <li>5. Административные штрафы, налагаемые исполнительными органами соответствующих советов или образованными ими в установленном порядке административными комиссиями.</li> <li>6. Единый налог для субъектов малого предпринимательства .</li> </ol>	<p align="center">Расходы на финансирование бюджетных учреждений и мероприятий, обеспечивающих оказание основных социальных услуг, гарантированных государством для всех граждан Украины (делегированные полномочия):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Содержание органов местного самоуправления.</li> <li>2. Содержание местной милиции.</li> <li>3. Образование.</li> <li>4. Здравоохранение.</li> <li>5. Социальная защита и социальное обеспечение.</li> <li>6. Государственные культурно-образовательные и театральнo-зрелищные программы.</li> <li>7. Государственные программы развития физической культуры и спорта.</li> </ol>

**Перечень доходов бюджета г.Харькова,  
не учитываемых при определении объемов межбюджетных трансфертов (собственных доходов),  
и направления их расходования**

Перечень собственных доходов	Направления расходования средств
<b>СПЕЦИАЛЬНЫЙ ФОНД</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Налог на прибыль предприятий коммунальной собственности.</li> <li>2. Плата за землю (в том числе: земельный налог и арендная плата за землю).</li> <li>3. Налог на промысел.</li> <li>4. Местные налоги и сборы.</li> <li>5. Поступления от размещения в учреждениях банков временно свободных денежных средств.</li> <li>6. Плата за содержание детей в школах-интернатах.</li> <li>7. Плата за аренду целостных имущественных комплексов и другого имущества, находящегося в коммунальной собственности города.</li> <li>8. Поступления сумм кредиторской и депонентской задолженности предприятий, учреждений и организаций, по которым истек срок исковой давности.</li> <li>9. Прочие поступления.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Расходы на внешкольное образование (в т. ч. городские комплексные программы «Одаренная молодежь», «Молодежь Харькова» и другие).</li> <li>2. Программы в сфере социальной защиты и социального обеспечения населения (в т.ч. комплексная программа социальной защиты населения г.Харькова).</li> <li>3. Культурно-художественные программы местного значения, расходы на проведение праздничных мероприятий, содержание Харьковского зоопарка.</li> <li>4. Программа развития физкультуры и спорта.</li> <li>5. Программы поддержки средств массовой информации.</li> <li>6. Местные программы развития жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города.</li> <li>7. Содержание транспорта и дорожного хозяйства, в т.ч. строительство, реконструкция, ремонт и содержание дорог .</li> <li>8. Обслуживание долга органов местного самоуправления.</li> <li>9. Расходы по управлению коммунальным имуществом.</li> <li>10. Программы по регулированию земельных отношений.</li> <li>11. Городская Комплексная программа поддержки развития предпринимательства.</li> <li>12. Другие городские программы, утвержденные соответствующим советом согласно закону.</li> </ol>

Додаток № 6  
до Закону України "Про Державний бюджет України  
на 2008 рік"

Показники міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами на 2008 рік, тис.грн.

КОД		Код бюджету	Назва місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці	Розрахунковий обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	Міжбюджетні трансферти			
Областей	Міст і районів				Дотація вирівнювання з державного бюджету		Кошти, що передаються до державного бюджету	
					Всього (тис.грн.)	Норматив що денного відрахування (у відсотках від обсягу надходжень на території Автономної Республіки Крим, областей та міста Севастополя до доходів державного бюджету, що є джерелом перерахування до тацій, та коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету)	Всього (тис.грн.)	Норматив що денного відрахування (% від розрахункового обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів)
05	02	05202000000	м. Авдіївка	32 225,1			50,1	0,16
01	02	01202000000	м. Алушта	35 089,6	13 024,1	0,62		
12	02	12202000000	м. Алчевськ	104 405,1	455,0	0,02		
12	03	12203000000	м. Антрацит	40 781,1	30 062,2	1,07		
01	03	01203000000	м. Армянськ	20 074,2	8 228,4	0,39		
05	03	05203000000	м. Артемівськ	80 563,0	24 957,2	0,18		
10	02	10202000000	м. Біла Церква	129 856,0	78 766,7	1,46		
06	02	06202000000	м. Бердичів	40 540,9	42 108,1	3,20		
08	02	08202000000	м. Бердянськ	51 313,6	54 083,4	0,86		
07	02	07202000000	м.Берегове	16 797,6	3 702,9	0,20		
10	01	10201000000	м. Березань	7 026,6	12 750,7	0,24		
15	02	15202000000	м. Білгород-Дністровський	36 497,7	24 447,5	0,32		
09	02	09202000000	м. Болехів	5 295,2	22 869,1	1,19		
13	02	13202000000	м. Борислав	21 884,4	18 901,9	0,35		

10	03	10203000000	м. Бориспіль	77 970,7			24 418,7	31,32
10	04	10204000000	м. Бровари	80 396,4			9 439,9	11,74
12	04	12204000000	м. Брянка	16 477,1	27 358,5	0,97		
10	05	1,021E+10	м. Буча	11 107,8	13 787,3	0,26		
10	05	10205000000	м. Васильків	27 886,6	15 084,5	0,28		
23	02	23202000000	м. Ватутіне	6 149,7	13 012,9	0,45		
04	02	04202000000	м. Вільногірськ	22 087,8	2 484,8	0,02		
02	01	02201000000	м. Вінниця	272 372,0	63 837,8	3,75		
14	02	14202000000	м. Вознесенськ	21 192,8	21 865,2	1,10		
03	02	03202000000	м. Володимир-Волинський	20 778,4	17 416,0	0,78		
05	04	05204000000	м. Вугледар	31 539,1			10 862,5	34,44
18	02	18202000000	м. Глухів	12 724,3	17 902,3	0,58		
05	05	05205000000	м. Горлівка	155 051,3	98 948,0	0,70		
05	06	05206000000	м. Дебальцеве	41 536,9	5 947,5	0,04		
01	04	01204000000	м. Джанкой	27 418,3	570,7	0,03		
05	07	05207000000	м. Дзержинськ	37 380,8	36 288,7	0,26		
05	08	05208000000	м. Дмитров	33 982,7	22 644,9	0,16		
04	03	04203000000	м. Дніпродзержинськ	179 100,5	62 459,4	0,52		
04	01	04201000000	м. Дніпропетровськ	1 164 132,9			202 922,8	26,27
05	09	05209000000	м. Добропілля	54 767,5	18 524,4	0,13		
05	10	05210000000	м. Докучаєвськ	18 133,7	4 350,8	0,03		
05	01	05201000000	м. Донецьк	1 185 764,0			203 939,5	42,66
13	03	13203000000	м. Дрогобич	49 576,3	48 449,0	0,89		
05	11	05211000000	м. Дружківка	30 836,9	32 483,4	0,23		
17	02	17202000000	м. Дубно	16 727,6	27 541,7	2,34		
08	03	08203000000	м. Енергодар	79 202,8			27 258,5	34,42
01	05	01205000000	м. Євпаторія	60 490,7	50 711,4	2,42		
05	12	05212000000	м. Єнакієве	80 378,7	47 406,4	0,33		
05	13	05213000000	м. Жданівка	15 392,1			276,9	1,80
06	01	06201000000	м. Житомир	223 766,6	44 855,6	3,41		
02	02	02202000000	м. Жмеринка	34 277,1			2 072,4	6,05
04	04	04204000000	м. Жовті Води	26 765,0	8 137,5	0,07		
08	01	08201000000	м. Запоріжжя	802 988,5			93 031,5	11,61
11	02	11202000000	м. Знам'янка	33 908,0			7 370,3	22,06
23	03	23203000000	м. Золотоноша	16 459,8	13 443,8	0,47		

09	01	09201000000	м. Івано-Франківськ	197 331,1	25 333,0	1,32		
15	03	15203000000	м. Ізмаїл	49 651,7	28 650,7	0,37		
20	02	20202000000	м. Ізюм	16 013,5	36 699,0	0,40		
15	04	15204000000	м. Іллічівськ	85 685,4			32 887,2	38,38
10	06	10206000000	м. Ірпінь	54 404,5	9 021,3	0,17		
09	03	09203000000	м. Калущ	42 705,1	12 136,6	0,63		
22	02	22202000000	м. Кам"янець-Подільський	46 741,9	55 716,3	4,09		
23	04	23204000000	м. Канів	16 205,8	1 946,5	0,07		
21	02	21202000000	м. Каховка	20 855,5	4 904,1	0,49		
01	06	01206000000	м. Керч	62 029,8	69 810,1	3,33		
11	01	11201000000	м. Кіровоград	162 351,0	88 444,0	9,90		
12	05	12205000000	м. Кіровськ	7 610,4	24 621,5	0,88		
05	14	05214000000	м. Кіровське	34 002,5			5 315,5	15,63
03	03	03203000000	м. Ковель	39 205,6	33 496,9	1,50		
02	03	02203000000	м. Козятин	29 723,3			6 947,2	23,37
09	04	09204000000	м. Коломия	26 913,5	11 889,4	0,62		
16	02	16202000000	м. Комсомольськ	68 347,3			8 112,7	12,33
18	03	18203000000	м. Конотоп	44 455,1	39 678,5	1,29		
06	03	06203000000	м. Коростень	36 696,4	30 361,2	2,31		
05	15	05215000000	м. Костянтинівка	34 611,0	44 323,7	0,31		
15	05	15205000000	м. Котовськ	30 838,0	17 804,0	0,23		
05	16	05216000000	м. Краматорськ	152 004,3	27 420,5	0,19		
05	17	05217000000	м. Красний Лиман	29 708,7	17 912,9	0,13		
12	06	12206000000	м. Красний Луч	47 801,8	59 013,7	2,10		
05	18	05218000000	м. Красноармійськ	120 141,5			23 828,5	19,97
12	07	12207000000	м. Краснодар	46 576,2	52 369,3	1,86		
01	07	01207000000	м. Красноперекопськ	20 496,0	13 678,3	0,65		
16	03	16203000000	м. Кременчук	201 830,3	18 554,7	0,38		
04	05	04205000000	м. Кривий Ріг	669 706,9	19 801,9	0,16		
17	03	17203000000	м. Кузнецовськ	49 717,6			8 735,0	17,57
20	03	20203000000	м. Куп'янськ	35 260,0	26 208,2	0,29		
02	04	02204000000	м. Ладизин	18 807,7	7 162,1	0,42		
18	04	18204000000	м. Лебедин	10 551,3	7 330,0	0,24		
12	08	12208000000	м. Лисичанськ	60 762,9	40 963,5	1,46		
20	04	20204000000	м. Лозова	33 937,0	29 791,3	0,33		



16	04	16204000000	м. Лубни	25 724,3	26 456,8	0,54		
12	01	12201000000	м. Луганськ	370 361,3	31 162,7	1,11		
03	01	03201000000	м. Луцьк	181 399,4	39 105,3	1,75		
13	01	13201000000	м. Львів	704 788,5			28 453,8	4,06
20	05	20205000000	м. Люботин	9 579,5	12 034,0	0,13		
06	05	06205000000	м. Малин	15 176,4	14 467,5	1,10		
05	19	05219000000	м. Макіївка	210 713,1	131 855,9	0,93		
04	06	04206000000	м. Марганець	28 077,0	22 554,8	0,19		
05	20	05220000000	м. Маріуполь	611 762,6			135 823,9	22,20
08	04	08204000000	м. Мелітополь	69 898,4	73 327,9	1,17		
14	01	14201000000	м. Миколаїв	329 916,8	119 185,5	6,01		
16	05	16205000000	м. Миргород	29 866,9	10 526,8	0,22		
02	05	02205000000	м. Могилів-Подільський	15 198,6	18 764,0	1,10		
13	04	1,32E+10	м. Моршин	6 682,0	495,0	0,01		
07	03	07203000000	м. Мукачеве	70 439,3	19 527,4	1,05		
04	07	04207000000	м. Нікополь	114 446,7	10 294,1	0,08		
22	03	22203000000	м. Нетішин	33 363,8			3 369,9	10,10
25	02	25202000000	м. Ніжин	35 513,5	34 685,5	1,45		
21	03	21203000000	м. Нова Каховка	36 512,6	35 145,6	3,52		
13	05	1,321E+10	м. Новий Розділ	6 894,3	21 903,2	0,40		
03	04	03204000000	м. Нововолинськ	24 566,6	32 535,4	1,46		
06	04	06204000000	м. Новоград-Волинський	26 922,8	31 685,6	2,41		
05	21	05221000000	м. Новогродівка	19 286,2			1 938,2	10,05
24	02	24202000000	м. Новодністровськ	12 354,5	591,2	0,08		
04	08	04208000000	м. Новомосковськ	36 911,0	32 129,8	0,26		
15	01	15201000000	м. Одеса	815 051,6	71 510,1	0,92		
11	03	11203000000	м. Олександрія	30 064,4	61 449,9	6,88		
04	09	04209000000	м. Орджонікідзе	32 014,7	13 644,7	0,11		
17	04	17204000000	м. Острог	6 794,7	3 236,4	0,28		
18	05	18205000000	м. Охтирка	31 113,8	23 889,6	0,77		
14	03	14203000000	м. Очаків	8 169,7	2 233,3	0,11		
04	10	04210000000	м. Павлоград	69 396,8	36 775,9	0,30		
12	09	12209000000	м. Первомайськ (Луганська обл.)	34 231,4	25 614,0	0,91		
14	04	14204000000	м. Первомайськ (Миколаївська обл.)	21 998,9	45 733,7	2,31		
20	06	20206000000	м. Первомайський	8 863,8	27 195,9	0,30		

10	07	10207000000	м. Переяслав-Хмельницький	14 712,4	16 611,5	0,31		
04	11	04211000000	м. Першотравенськ	28 176,5	2 225,0	0,02		
16	01	16201000000	м. Полтава	299 855,4			16 553,6	10,01
25	03	25203000000	м. Прилуки	48 426,7	12 594,9	0,53		
17	01	17201000000	м. Рівне	197 943,5	39 349,5	3,34		
10	08	10208000000	м. Ржищев	2 988,8	5 241,4	0,10		
12	10	12210000000	м. Ровеньки	72 577,6	12 276,7	0,44		
18	06	18206000000	м.Ромни	24 172,7	29 131,2	0,94		
12	11	12211000000	м. Рубіжне	28 038,3	26 226,8	0,93		
01	08	01208000000	м. Саки	17 401,5	10 998,1	0,52		
13	06	1,321E+10	м. Самбір	20 961,4	6 567,6	0,12		
12	12	12212000000	м. Свердловськ	78 638,5	31 760,2	1,13		
11	04	11204000000	м. Світловодськ	27 864,4	26 837,5	3,00		
05	22	05222000000	м. Селидове	25 361,7	24 963,7	0,18		
12	13	12213000000	м. Сєверодонецьк	85 686,3	22 492,1	0,80		
04	12	04212000000	м. Синельникове	16 955,0	3 673,7	0,03		
01	01	01201000000	м. Сімферополь	383 967,4			28 429,7	17,41
22	04	22204000000	м. Славута	16 360,1	11 089,9	0,81		
10	09	10209000000	м. Славутич	33 470,7			7 058,5	21,09
05	23	05223000000	м. Слов'янськ	65 948,0	56 635,0	0,40		
23	05	23205000000	м. Сміла	42 112,2	24 888,9	0,86		
05	24	05224000000	м. Сніжне	26 673,0	38 160,7	0,27		
22	05	22205000000	м. Старокостянтинів	19 188,7	21 449,3	1,57		
12	14	12214000000	м. Стаханов	49 073,2	34 348,6	1,22		
13	07	1,321E+10	м. Стрий	35 454,3	26 154,5	0,48		
01	09	01209000000	м. Судак	14 499,9	16 757,1	0,80		
18	01	18201000000	м.Суми	270 476,0			10 220,9	3,78
15	06	15206000000	м. Теплодар	3 344,2	6 185,6	0,08		
04	13	04213000000	м. Тернівка	27 771,0	3 550,8	0,03		
19	01	19201000000	м. Тернопіль	171 190,5	53 024,1	4,69		
08	05	08205000000	м. Токмак	11 924,0	20 989,9	0,33		
05	25	05225000000	м. Торез	30 571,8	47 039,5	0,33		
13	08	1,321E+10	м. Трускавець	21 299,0	4 547,3	0,08		
07	01	07201000000	м. Ужгород	128 558,2			3 985,9	3,10
23	06	23206000000	м. Умань	41 916,8	48 428,9	1,68		

10	10	10210000000	м. Фастів	37 892,3			1 409,2	3,72
01	10	01210000000	м. Феодосія	55 220,1	38 909,4	1,86		
20	01	20201000000	м. Харків	1 232 324,6			31 941,4	3,01
05	26	05226000000	м. Харцизьк	71 144,8	26 334,8	0,19		
21	01	21201000000	м. Херсон	228 632,4	103 099,3	10,31		
22	01	22201000000	м. Хмельницький	207 714,9	50 056,9	3,67		
02	06	02206000000	м. Хмільник	12 027,8	6 866,5	0,40		
07	04	07204000000	м. Хуст	16 818,7	13 184,6	0,71		
13	09	1,321E+10	м. Червоноград	41 791,3	40 357,5	0,74		
23	01	23201000000	м. Черкаси	257 382,1	13 630,8	0,47		
24	01	24201000000	м. Чернівці	168 156,1	66 674,9	7,35		
25	01	25201000000	м. Чернігів	221 599,1	55 037,3	2,30		
07	05	07205000000	м. Чоп	16 546,7			5 668,7	34,26
20	07	20207000000	м. Чугуїв	18 359,4	5 006,8	0,06		
05	27	05227000000	м. Шахтарськ	28 138,2	33 855,1	0,24		
22	06	22206000000	м. Шепетівка	25 400,2	17 035,3	1,25		
18	07	18207000000	м. Шостка	34 414,5	45 927,1	1,49		
15	07	15207000000	м. Южне	56 514,2			22 957,6	40,62
14	05	14205000000	м. Южноукраїнськ	51 500,1			16 924,6	32,86
01	11	01211000000	м. Ялта	106 873,2	15 859,4	0,76		
09	05	09205000000	м. Яремче	10 627,1	19 045,2	0,99		
05	28	05228000000	м. Ясинувата	32 739,2	817,4	0,01		

Наукове видання

Димченко Олена Володимирівна

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО В РЕФОРМАЦІЙНОМУ  
ПРОЦЕСІ: АНАЛІЗ, ПРОЕКТУВАННЯ, УПРАВЛІННЯ

МОНОГРАФІЯ

*Редактор* М. З. Аляб'єв

*Комп'ютерне верстання* Є. Г. Панова

*Дизайн обкладинки* Т. Є. Клочко

Підп. до друку 25.11.2009 р.

Друк на ризографі

Тираж 500 пр.

Формат 60x84 1/16

Ум. друк. арк. 9,6

Зам. № 5781

Видавець і виготовлювач:

Харківська національна академія міського господарства,  
вул. Революції, 12, Харків, 61002

Електронна адреса: [rectorat@ksame.kharkov.ua](mailto:rectorat@ksame.kharkov.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи: ДК №731 від 19.12.2001