

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.778.5 (477)

Валерій БЕЗУС

*Дніпропетровська обласна рада*

Ірина ЧИКАРЕНКО

*Національна академія державного управління*

*при Президентові України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **РОЗВИТОК ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ІНФРАСТРУКТУРИ МІСТА: ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

Обґрунтовується, що в умовах постійних змін, які відбуваються сьогодні, процеси реформування житлово-комунального господарства набувають особливого значення. Стан житлово-комунального сектору економіки вкрай складний, що обумовлено дотаційністю, високою витратністю утримання, необґрунтованими втратами енергії, тепла, води та інших ресурсів, недосконалістю нормативно-правової бази тощо. Гострота і масштабність проблем у житлово-комунальній сфері очевидні, технічний стан її об'єктів є катастрофічним. Саме тому житлово-комунальне господарство терміново потребує реформування, сьогодні це є імперативом часу. Досліджуються теоретико-концептуальні та нормативно-організаційні аспекти розвитку житлово-комунального господарства та інфраструктури міста. Аналізуються підходи до визначення сутності інфраструктури міста, її змісту та ролі, яку вона відіграє в соціально-економічному розвитку міста та формуванні його іміджу в регіоні та країні загалом.

Ключові слова: житлово-комунальна сфера, житлово-комунальне господарство, реформування житлово-комунального господарства, розвиток інфраструктури міста, житлово-комунальні послуги.

***Valerii Bezus, Iryna Chykarenko. Development of city housing and utilities sector and infrastructure: theoretical and framework aspect***

It is demonstrated that under the conditions of currently occurring continuous changes the processes of housing and utilities sector restructuring take on particular importance. State of housing and utilities economy sector is extremely complicated due to subsidies, high maintenance costs, unsound waste of energy, heat, water and other resources, inadequacy of legal and regulatory system, and etc. Criticality and magnitude of the problems in housing and utilities sector are obvious, technical state of its facilities is catastrophic. That is why housing and utilities sector requires immediate restructuring and it is the demand of the times. Examined are theoretical and framework as well as regulatory and organizational aspects of city housing and utilities sector and infrastructure development based on methods analysis

---

© Безус В. О., Чикаренко І. А., 2018

---

*Public Administration and Local Government, 2018, issue 2(37)*

of infrastructure fundamental nature, content and role it plays in city social and economic development and its region- and nation-wide image formation.

Key words: housing and utilities area, housing and utilities sector, housing and utilities sector restructuring, city infrastructure development, and housing and utilities services.

Сьогодні жодна галузь господарства або сфера діяльності не може існувати без власної інфраструктури. Саме інфраструктура забезпечує належне функціонування як окремого підприємства або організації, так і цілої території (села, селища, міста тощо). Зазначене безпосередньо стосується і сфери житлово-комунального господарства, яка є великою частиною національної економіки та має значний вплив на її розвиток. У багатьох країнах світу показники діяльності у житлово-комунальній сфері визначають рівень соціально-економічного розвитку держави і суспільства.

На жаль, стан житлово-комунального господарства як сектору економіки України вкрай складний, що обумовлено дотаційністю, високою витратністю утримання, неприпустимо високими втратами енергії, тепла, води та інших ресурсів, недостатньою кількістю альтернативних служб (або навіть майже повною їх відсутністю), а також, що головне, недосконалістю законодавчої та нормативно-правової бази. Нинішній рівень житлово-комунальних послуг, сучасний стан підприємств і організацій цього сектору економіки, комунальна інфраструктура перебувають не просто в незадовільному, а навіть у катастрофічному стані.

Недосконале законодавство, високий рівень корупції, відсутність «здорової» конкуренції на ринку надання послуг у житлово-комунальній сфері, низький рівень технічного стану основних фондів – усе це призводить до незадоволення населення. Тому реформування житлово-комунального господарства та інфраструктури міст України потрібно починати якомога швидше – гострота і масштаб проблем у цій сфері очевидні. Сучасний стан інженерних мереж і споруд свідчить про те, що житлово-комунальна сфера терміново потребує реалізації дуже великого комплексу заходів, спрямованих на забезпечення належного рівня захисту та підтримки об'єктів інфраструктури та надання якісних житлово-комунальних послуг, і ця проблема майже не має резервів часу для її вирішення. Водночас в Україні неодноразово заявлено курс на реформування всієї системи житлово-комунального господарства. Проголошувалися чергові реформи, але все зупинялося майже на самому початку. Якраз сьогодні, у зв'язку з політичними подіями та реформами, задекларованими останніми роками (зокрема, децентралізацією та реформуванням місцевого самоврядування, так званим перезавантаженням влади, її орієнтацією на потреби населення тощо), з'явилися умови для початку справжнього реформування системи житлово-комунального господарства як в окремих містах, так і в країні в цілому.

Останнім часом питанням розвитку та реформування житлово-комунального господарства та комунальної інфраструктури, управління якістю надання житлово-комунальних послуг, окремим аспектам адміністративно-правового регулювання житлово-комунальної сфери тощо приділялася значна увага як науковців, так і практиків, серед яких: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. М. Бабаєв, О. М. Білянський, В. М. Вакуленко, А. В. Григорович, Б. М. Данилишин, Г. О. Крамаренко, О. Є. Куц, С. М. Мельник, О. О. Потапчик та ін. Проте переважна більшість досліджень у цій сфері належить економістам та юристам. У сфері державного управління відоме, зокрема, дослідження О. І. Шевської, яка обґрунтувала механізми державного регулювання житлово-комунального господарства на регіональному рівні [5].

Окрім досліджень за означеною тематикою, слід звернути увагу на те, що нещодавно прийнято Закон України «Про житлово-комунальні послуги», який регулює відносини, що виникають у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг [3]. Зазначене підтверджує, що реформи в житлово-комунальній сфері нарешті наближаються, і розвиток цієї теми в працях науковців та практиків є сьогодні дуже актуальним.

Мета дослідження полягає у вивченні теоретико-концептуальних та нормативно-організаційних аспектів розвитку житлово-комунального господарства та комунальної інфраструктури міста.

Як зазначалося вище, сьогодні жодна галузь господарства або сфера діяльності не може існувати без власної інфраструктури. Саме інфраструктура забезпечує належне функціонування як окремого підприємства або організації, так і цілої території (села, селища, міста тощо) з громадою, що мешкає на ній.

Термін «інфраструктура» (*infrastructura*) у перекладі з латинської мови дослівно означає «нижчебудова» (*infra* – «нижче», *structura* – «будова», «розташування»). Уперше його почали вживати в 50-ті рр. ХХ ст. для позначення комплексу загальних положень, спрямованих на забезпечення позитивного розвитку підприємництва та задоволення потреб населення [2]. Більшість авторів схиляється до того, що в цілому інфраструктура – це комплекс взаємопов'язаних обслуговуючих структур чи об'єктів.

У науковій літературі пропонується таке тлумачення поняття «інфраструктура»: сукупність підприємств і установ господарського комплексу, які на основі інтеграції певних виробничих, економічних, організаційних зв'язків між складовими частинами господарства обслуговують основні галузі виробничої сфери та сфери послуг задля забезпечення гідних умов життя населення [1].

Отже, інфраструктура покликана створювати всі необхідні умови, потрібні для забезпечення належного рівня функціонування певного об'єкта. У науковій літературі її поділяють, переважно, на виробничу та соціальну, кожній з яких, у свою чергу, притаманні специфічні ознаки, наприклад: цільове призначення (інноваційно-інвестиційна діяльність, бізнес і виробництво, житлово-комунальна сфера, транспорт і логістика тощо) та масштаб охоплення (країна, місто, територія, галузь, ринок, сфера послуг тощо).

Також міську інфраструктуру розглядають як комплекс установ і підприємств, які відповідають за своєчасне і належне надання послуг населенню у сфері комунальних служб (каналізація і водопостачання, тепlopостачання, електропостачання, транспорт і дороги, інженерні комунікації тощо), а також у туристичному, розважальному і торговельному секторах [2].

Іншими словами, міська інфраструктура – це набір так званих умов (матеріальних та нематеріальних), пов'язаних із використанням певних об'єктів, структур чи наданням послуг з метою подальшого розвитку і забезпечення належного рівня життєдіяльності територіальної громади та гостей конкретного міста.

Зрозуміло, що чим важливішу роль відіграє місто в житті регіону (країни), чим більше воно за чисельністю населення, інвестиційно привабливіше, міцніше за експортно-імпортними зв'язками тощо, тим більш розвинутою має бути його інфраструктура. І навпаки, від того, наскільки розвинута міська інфраструктура, залежить імідж міста в регіоні, країні та за її межами.

Слід зазначити, що традиційно до міської інфраструктури належать об'єкти:

- ринково-економічної сфери (комплекс різних галузей, об'єктів, видів діяльності, організаційно-правових норм, призначених для обслуговування виробництва і господарства, забезпечення безперервного руху послуг і товарів, цінних паперів, грошей і валюти, робочої сили тощо);

- житлово-комунальної сфери (організації та підприємства, що надають відповідні послуги для функціонального забезпечення належного рівня життя населення – водопостачання та водовідведення, тепло-, енерго- та газопостачання, збирання та вивезення сміття, підтримка в належному стані прибудинкових територій, ліфтового господарства тощо);

- транспортної сфери (величезний комплекс служб та об'єктів, що включає всі види транспорту, транспортні підприємства, організації та їх підрозділи, що надають транспортно-логістичні та інші послуги, зокрема: з автомобільних і вантажних перевезень, громадського транспорту, швидкого і вільного пересування пасажирів і вантажів, а також із підтримки в належному стані всіх пов'язаних із цим галузей);

– сфери охорони здоров'я (наявність достатньої кількості медико-лікувальних та медико-профілактичних закладів, у тому числі швидкої та первинної невідкладної допомоги, сімейної медицини, діагностичних центрів, лабораторій, аптек, санітарно-епідеміологічних служб тощо);

– сфери освіти (сукупність установ, навчально-виховних та інших навчальних закладів, що надають освітні послуги, зокрема з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також шляхом навчання упродовж життя);

– соціально-культурної сфери (організації та підприємства, різноманітні агенції, об'єкти комунальної власності тощо, що надають послуги щодо задоволення потреб населення в культурному, духовному та спортивному розвитку, організації відпочинку, проведенні дозвілля, туризму, оздоровлення тощо);

– сфери інженерних мереж та комунікацій (сукупність установ і систем інженерно-технічного забезпечення різних галузей та видів діяльності. Зокрема, саме інженерні мережі та комунікації відіграють важливу роль у розвитку житлово-комунальної сфери – це об'єкти водопостачання та водовідведення, тепло-, енерго- та газопостачання тощо);

– інформаційно-комунікаційної сфери (організації, що надають послуги у сфері інформаційних систем та технологій, зв'язку та комунікацій; структури і підсистеми інформаційно-технічного та програмно-прикладного характеру, засоби та канали зв'язку тощо).

Отже, можна стверджувати, що від ступеня розвитку міської інфраструктури залежить рівень зростання економіки міста як окремого населеного пункту в регіоні, так і в країні в цілому.

Багато хто з науковців та практиків місцевого самоврядування ототожнює поняття «міська інфраструктура» з поняттям «комунальна інфраструктура» (так само ототожнюються і поняття «міське господарство» і «комунальне господарство», хоча в літературі зустрічається і термін «міське комунальне господарство» [6]).

Проте поняття «комунальна інфраструктура» можна вважати усталеним, оскільки воно традиційно застосовується для об'єктів житлово-комунального господарства, інженерних мереж та комунікацій, медичних, освітніх та інших «бюджетних» закладів, які перебувають у комунальній власності органів влади та управління на місцевому (регіональному) рівні.

В. М. Стасюк досліджує результати оцінювання сучасного технічного стану комунальної інфраструктури України. Він обґрунтовує, що відсутність належної уваги до питань дотримання вимог техногенної безпеки в комунальній сфері в умовах катастрофічного стану комунальних інженерних мереж та споруд загрожує надзвичайно важкими наслідками як для населення та навколишнього середовища відповідного регіону, так і для держави загалом. Саме необхідність вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства зумовлює введення науковцем поняття «критична інфраструктура», до якої зараховує об'єкти комунальної сфери, технічний стан яких є катастрофічним [4].

Водночас автор зазначає, що одним із напрямів державної політики в галузі комунального господарства протягом двох останніх десятиліть є «імплементация поширених на світовому рівні, але порівняно нових на пострадянському просторі форм господарювання, а саме концесії, різні форми оренди тощо» [4, с. 499]. В. М. Стасюк зазначає, що законодавчим підтвердженням цього є ряд нормативних актів, а також постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, і наводить дев'ять із них. Переважно це документи 1992 – 2000 рр., два з них – 2010 р. (закони України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404 та «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21 жовтня 2010 р. № 2624) і один документ – розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1184 «Про схвалення концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві».

Тобто, незважаючи на те що, як зазначалося вище, нещодавно прийнято Закон України

«Про житлово-комунальні послуги» [3], очевидно, що нормативно-правова база в цій сфері є недостатньою та дещо застарілою. Як зазначає В. М. Стасюк, саме прив'язка окремих підгалузей комунальної сфери до природних монополій в умовах розбалансованості організаційно-економічних механізмів в Україні обумовила виникнення колізій або певної неузгодженості чималої кількості правових положень [4].

Очевидним є і той факт, що відсутність прав на якесь майно або територію, тобто відсутність почуття хазяїна, майже позбавляє людину стимулів до ефективного управління такою нерухомістю, обумовлює повну пасивність людини та відсутність інтересу до проблем громади. Тому велике значення в соціально-економічному розвитку міста мають органи самоорганізації населення, які допомагають громаді вирішувати життєво важливі проблеми побуту, комунального характеру, упорядкування, належного утримання житла та його збереження, охорони громадського порядку і навколишнього природного середовища, проведення інформаційних, культурно-масових, оздоровчих та виховних заходів.

Зазначене стосується і об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, про які зараз дуже часто йдеться в публікаціях науковців, в обговореннях на конференціях, круглих столах, семінарах тощо за ініціативи органів місцевого самоврядування. Виникає парадокс – нормативна база щодо об'єднань співвласників багатоквартирних будинків існує, а руху вперед немає.

Отже, в умовах постійних змін, що відбуваються сьогодні, процеси реформування житлово-комунального господарства набувають особливого значення. Як зазначалося вище, гострота і масштабність проблем у житлово-комунальній сфері очевидні, технічний стан її об'єктів є катастрофічним, послуги, що надаються населенню, не відповідають задекларованому рівню якості. Саме тому система житлово-комунального господарства в Україні терміново потребує реформування, і сьогодні це є імперативом часу.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Інфраструктура**, її види. Розвиток ринкової інфраструктури в Україні, її галузі і комплекси. – Режим доступу : <http://edufuture.biz/index.php?title=%D0%...B8> [Infrastruktura, yii vydy. Rozvytok rynkovoї infrastruktury v Ukraini, yii haluzi i komplekxy. – Rezhym dostupu : <http://edufuture.biz/index.php?title=%D0%...B8>].

2. **Інфраструктура** – це комплекс взаємопов'язаних обслуговуючих структур чи об'єктів. – Режим доступу : <http://poradumo.com.ua/50365-infrastryktyra-ce-kompleks-vzayemopoviazanih-obslygovuyuchih-stryktyr-chi-obyektiv> [Infrastruktura – tse kompleks vzaiemopoviazanykh obslyhovuyuchykh struktur chy obyektiv. – Rezhym dostupu : <http://poradumo.com.ua/50365-infrastryktyra-ce-kompleks-vzayemopoviazanih-obslygovuyuchih-stryktyr-chi-obyektiv>].

3. **Про житлово-комунальні послуги** : Закон України від 9 листоп. 2017 р. № 2189-VIII // Відом. Верховної Ради. – 2018. – № 1. – Ст. 1 [Pro zhytlovo-komunalni posluhy : Zakon Ukrainy vid 9 lystop. 2017 r. № 2189-VIII // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 2018. – № 1. – St. 1].

4. **Стасюк В. М.** Комунальна інфраструктура: техногенна безпека в нових умовах господарювання / В. М. Стасюк // Економіка і суспільство. – 2017. – № 8. – С. 497 – 501 [Stasiuk V. M. Komunalna infrastruktura: tekhnohenna bezpeka v novykh umovakh hospodariuvannia / V. M. Stasiuk // Ekonomika i suspilstvo. – 2017. – № 8. – С. 497 – 501].

5. **Шевська О. І.** Механізми державного регулювання житлово-комунального господарства на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Шевська Олена Іванівна ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 292 с. [Shevska O. I. Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання zhytlovo-komunalnoho hospodarstva na rehionalnomu rivni : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Shevska Olena Ivanivna ; Klashch. pryvat. un-t. – Zaporizhzhia, 2010. – 292 s.].

6. **Шилова Т. О.** Міське комунальне господарство : навч. посіб. / Шилова Т. О. – Київ : КНУБА, 2006. – 272 с. [Shylova T. O. Miske komunalne hospodarstvo : navch. posib. / Shylova T. O. – Kyiv : KNUBA, 2006. – 272 s.].

*Надійшла до редколегії 30.03.18*