

УДК 351:64

І. О. Драган,
д.держ.упр., с.н.с.,

ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЖКГ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО РИНКОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

В статті уточнено напрями реалізації державної політики у сфері ЖКГ в контексті забезпечення його ринкової трансформації, серед яких: формування інституціонального середовища, яке забезпечить реалізацію інноваційно-інвестиційного розвитку та модернізації ЖКГ; створення умов для залучення інвестиційних ресурсів; формування інституту ефективних власників житла; становлення ефективної системи соціальних гарантій, які забезпечують виконання встановлених соціальних стандартів, впорядкування існуючої системи пільг, посиленню адресної спрямованості бюджетних коштів; створення передумов формування ринків житла, що відповідають потребам платоспроможного населення.

The article clarifies the direction of government policy on housing in the context of its market transformation, including: forming an institutional environment that will provide the innovation and investment development and modernization of housing, creating conditions for attracting investments, the formation of the Institute of effective owners, becoming effective safety net to ensure that the established social standards, streamlining the current system benefits the strengthening of targeted focus of budget funds, the creation of conditions of formation of the housing market that meet the needs of effective population.

Особливої соціально-економічної значущість набуває дослідження проблем ефективного функціонування такої системи, як житлово-комунальне господарство. Відсутність системної, цілеспрямованої та ефективної державної політики формування цієї сфери та хронічний брак фінансових ресурсів зумовили глибоку кризу комунальних підприємств і як результат – критичний стан матеріально-технічної бази об'єктів ЖКГ, нездатність забезпечення населення житлово-комунальними послугами в необхідному обсязі та відповідній якості.

Гострота проблем, що нагромадилися в житлово-комунальному господарстві, призвела до необхідності його оновлення, розширення та реконструкції. Процес реформування проходить повільно і неефективно.

Розв'язання проблемної ситуації потребує нових методів управління житлово-комунальним господарством, які базуються на принципах самофінансування, державного і громадського контролю, розвитку конкурентоспроможного середовища на основі монополізації галузі, принципах соціальних гарантій.

На актуальність проблеми державного управління розвитком житлово-комунального господарства вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: Б.І. Адамова, В.Н. Амітана, А.В. Бабака, Л.В. Беззубко, П.Ю. Беленького І.К. Бистрякова, Б.М. Борщевського, М.П. Бутка, Б.М. Данилишина, О.І. Дація, М.Х. Корецького, В.І. Куценко, Ю.М. Манцевича, Н.І. Олійник, І.М. Осипенка, Т.М. Качали, В.П. Полуянова, Ю.М. Самохіна, Д.М. Стеценка, В.І. Торкатюка, М.А. Хвесика, Л.М. Шатенка та ін.

Проте, не применшуючи результати попередніх досліджень, необхідно зазначити, що недостатньо вивченими залишаються проблеми розроблення теоретичних, методологічних засад та практичних рекомендацій щодо удосконалення державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні у контексті його ринкової трансформації.

Метою статті є обґрунтування положень щодо уточнення напрямів реалізації державної політики у сфері ЖКГ в контексті забезпечення його ринкової трансформації.

Результат

Житлово-комунальне господарство посідає третє місце в економіці України за обсягом споживання енергоресурсів й перше місце зі споживання тепла, на рівні 30% загальної кількості, що потребує прискореного впровадження ресурсоощадних технологій [1]. При цьому у стійкому та ефективному функціонуванні житлово-комунального господарства зацікавлені виробники, споживачі, органи державної влади та місцевого самоврядування. Населення зацікавлено отримувати якісні послуги за обґрунтованою ціною, органи державної влади та місцевого самоврядування – зменшити надмірне фінансове навантаження на бюджет, житлово-комунальні підприємства – своєчасно отримувати плату за надані комунальні послуги та ефективно здійснювати виробничу діяльність. Саме тому модернізація житлово-комунального господарства має забезпечити вирішення двох проблем: по-перше, зменшити тарифи і ціни на житлово-комунальні послуги та підвищити реальні доходи домогосподарств; по-друге, забезпечити відшкодування витрат та отримання достатнього для розширеного відтворення прибутку підприємствами ЖКГ. Ресурсозбереження виступає одним з основних напрямів, що може вирішити цю проблему. Проте заходи з впровадження ресурсоощадних технологій носять спорадичний характер. Для забезпечення загального характеру цьому процесу необхідно, перш за все, сформувати ефективний механізм економічного стимулювання (механізму мотивації) системного впровадження ресурсозбережних технологій в ЖКГ.

Житлово-комунальне господарство з позиції державного управління необхідно розглядати як полісистемний та поліструктурний результат інтеграції багатьох сфер забезпечення життєдіяльності суспільства, який має функціонально пов'язані з ним специфічні комплекси, зокрема: матеріально-інфраструктурний, економічний, соціальний, побутовий, культурний.

Житлово-комунальне господарство, з одного боку, зазнає впливу ринкового механізму, а з іншого – виступає основною ланкою в системі соціального захисту населення. Це зумовлює певні протиріччя та проблеми, зокрема: погіршення стану житла, якості комунальних послуг, негативні соціальні процеси та явища тощо.

Результати діяльності житлово-комунального господарства в значній мірі визначають соціально-економічні показники розвитку суспільства. Його специфікою є збіг місця виробництва та споживання вироблених послуг. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є саме регіональний аспект управління ЖКГ, особливо на місцевому рівні з урахуванням природно-кліматичних умов, структури населення, архітектурно-містобудівних особливостей тощо.

Маємо визнати, що сформована в Україні система житлово-комунального забезпечення є неефективною й надто витратною, утримання якої є вкрай обтяжливим як для споживачів, так й для бюджетної системи. Загальнодержавними директивами передбачалося в короткі терміни завершити перехід до бездотаційного функціонування ЖКГ. Проте й досі невіршеними залишаються питання фінансування розвитку й відновлення, модернізації, утримання діючих потужностей ЖКГ. Стримує розвиток ЖКГ невідповідність структур і систем управління підприємствами умовам розвитку ринкової економіки. Соціальна залежність підприємств й організацій ЖКГ, незадовільний фінансовий стан внаслідок невідповідності рівня доходів населення вартості надання житлово-комунальних послуг; неврегульованість системи пільг і порядок їх фінансування унеможливають надійне і високоякісне забезпечення населення житлово-комунальними послугами. Монопольний стан житлово-комунальних підприємств, неврегульованість правових механізмів відповідальності за кількість й якість послуг не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Неоднозначність науково-практичних підходів до трактування поняття житлово-комунального господарства призводить до викривлення соціально-економічної сутності ЖКГ. Зокрема, житлово-комунальне господарство розглядається як комплекс підгалузей, що забезпечують функціонування інженерної

інфраструктури й надають широкий спектр житлово-комунальних послуг, створюючи тим самим необхідні умови для діяльності підприємств і забезпечуючи вигоди й комфорт проживання громадян [2].

Інші дослідники визначають ЖКГ як галузь, результати діяльності якої в значній мірі визначають соціально-економічні показники розвитку суспільства, завданнями якої є забезпечення житлових і комунальних потреб населення, підприємств, установ, організацій міст, сіл і селищ і розселення населення на даній території, комплексний характер якої передбачає узгодження процедур функціонування її складових як на місцевому, так і на регіональному рівні, що в умовах реформування економіки держави становить значну проблему забезпечення ефективності галузі [3].

Має місце також підхід, який розглядає ЖКГ як сферу економіки, що створює умови діяльності з обслуговування повсякденних матеріально-побутових потреб населення за місцем проживання. При цьому для житлово-комунальних послуг характерним є приналежність до групи життєзабезпечення, соціальна значимість, а також низька заміність [4].

До сфери житлово-комунального господарства також включають [5]:

- санітарно-технічні об'єкти (водопровід, каналізація, підприємства по санітарному очищенню);
- внутрішньоміський пасажирський транспорт загального користування (трамвай, тролейбус, автобус, метрополітен);
- комунальна енергетика (теплові, електричні, газові мережі, комунальні котельні, електростанції й газові заводи, якщо вони не ввійшли в загальні енергетичні й газові системи);

- комунальне обслуговування (пральні, перукарні, готелі);

- зовнішній міський благоустрій (міське дорожньо-мостове господарство, озеленення, вуличне висвітлення);

- підсобні підприємства ЖКГ (ремонтні заводи, майстерні).

Проте, виходячи з проведеного аналізу, можна дійти висновку, що житлово-комунальне господарство необхідно розглядати як результат інтеграції багатьох сфер забезпечення життєдіяльності суспільства, функціонування яких спрямовано на реалізацію прав громадян на цивілізовані житлово-комунальні умови як визначального чинника відтворення людини і суспільства.

Такий підхід, на нашу думку, є найбільш придатним для виявлення закономірностей функціонування і розвитку житлово-комунального господарства, що необхідно для забезпечення його модернізації та ресурсозбереження у сфері ЖКГ з позиції державного управління.

Необхідно зазначити, що економічне перетворення системи житлово-комунального господарства України як основного вектора соціального розвитку суспільства припускає формування його ефективних форм, методів та інструментів.

Поетапне проведення реформи ЖКГ в Україні не забезпечило усіх очікуваних результатів, хоча позитивні зміни в житлово-комунальному господарстві заклали передумови для розвитку конкуренції та демонополізації галузі, проте й досі відсутнім є ефективний механізм регулювання ринку житла, який має специфічні характеристики, що визначають його особливе місце в національній економічній системі та є причиною високого мультиплікативного ефекту інвестицій у житлове будівництво.

Кризовий стан у сфері житлово-комунального господарства можна пояснити низкою причин, серед яких: відсутність ефективної системи управління, високий рівень монополізації, нерозвиненість механізму стимулювання ресурсозбереження, зниження інвестиційного потенціалу, зростання рівня зносу основних засобів, зниження стійкості систем інженерного забезпечення тощо. Можна цілком погодитися із думкою фахівців, що проблеми реформування житлово-комунального господарства загалом пов'язуються із залежністю від попереднього розвитку та неефективністю використання наявних ресурсів [6]. Залишковий принцип фінансування житлово-комунального господарства в радянські часи обумовив швидкий знос інфраструктури й устаткування, низьку продуктивність та відсутність сучасних технологій в сфері ЖКГ.

Об'єктивно тенденцією сучасних перетворень в житлово-комунальному господарстві є те, що на фоні зростання обсягів послуг, робіт, що виробляються в галузі багато суб'єктів господарювання є збитковими або перебувають у передбанкрутному стані. Це можна пояснити тим, що, в першу чергу, мета політики реформування житлово-комунального господарства, що проводиться в останні роки та, основним елементом якої є перенесення вартості комунальних послуг на споживача – залишається не реалізованою і, більш того, не знайшла підтримки в суспільстві. Досягнення самокупності системи шляхом підвищення оплати комунальних послуг населенням за рахунок передбачуваного зростання доходів і за допомогою передачі бюджетних ресурсів громадянам в якості субсидій стримується значним випередженням зростання вартості житлово-комунальних послуг над темпами зростання реальних доходів населення. Якщо на початку 1990-х років населення сплачувало лише близько 4% реальної вартості житлово-комунальних послуг, то за підсумками 2010 року населення сплачувало вже близько 88% вартості спожитих послуг з теплопостачання, 78% – з водопостачання та водовідведення, 100% вартості послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій [7].

Найважливішою проблемою залишається те, що існуюча структура житлово-комунального господарства забезпечує вузький спектр послуг низької якості за високими й однаковим для всіх категорій населення цінами. Це пояснюється існуванням централізованого розподілу бюджетних ресурсів для будівництва державного житла та його безкоштовним наданням громадянам у дореформений період.

Однією з важливих причин низьких темпів проведення ринкових перетворень у сфері ЖКГ є те, що житлово-комунальне господарство продовжує залишатися бюджетно-дотаційною сферою, що пояснюється монополізованим становищем суб'єктів ЖКГ, а також відсутністю стимулів до формування в цій сфері конкурентного середовища. Визначним фактом є те, що за відсутності реальної конкуренції у сфері житлово-комунального господарства неможливо забезпечити дієвих стимулів до зниження витрат, оптимізації системи управління, впровадження нових технологій.

Ситуація ускладнюється відсутністю ефективних інструментів тарифного регулювання в житлово-комунальній сфері, про що свідчить наявна тенденція фінансування капітальних витрат на утримання житлового фонду та комунальної інфраструктури переважно за рахунок місцевих бюджетів. При цьому, одним з недоліків існуючої тарифної політики в житлово-комунальному господарстві є відсутність узгодженості та взаємодія з узагальненням цін і тарифів, що затверджуються регулюючими органами.

У зв'язку з цим, стратегічним напрямком ринкових перетворень у сфері житлово-комунального господарства має стати формування комплексної системи економічного стимулювання, що дозволяє оптимізувати тарифне регулювання. Це набуває особливої актуальності, оскільки в реальній практиці спостерігаються дві протилежні тенденції: по-перше, невідповідність тарифів їх економічно обґрунтованому рівню; по-друге, наявність невикористаних резервів (за оцінками експертів до 20%) навіть за найнижчими тарифами.

Можна зазначити, що існуюча система державного управління житлово-комунальним господарством не створює довгострокових імпульсів для раціонального споживання ресурсів, не сприяє залученню інвестиційних ресурсів для модернізації житлово-комунальної інфраструктури, перешкоджає формуванню ринкового потенціалу в цій сфері.

Саме тому пріоритетним напрямком подальших ринкових трансформацій ЖКГ має стати формування сприятливого інвестиційного клімату в галузі, а враховуючи те, що значна частина проєктів модернізації житлово-комунальностворення сприятливих умов для залучення інвестицій.

Такий підхід сприятиме стабілізації фінансового стану ЖКГ в довгостроковій перспективі за умови, що інвестиційні проєкти будуть спрямовані на інтенсивне нарощування потужностей, впровадження новітніх технологій та інженерних комунікацій. У свою чергу, використання інвестиційних ресурсів на потреби екстенсивного розвитку забезпечить лише відносну фінансову стабілізацію в короткостроковому періоді. Лише на основі формування систем довгострокового житлового кредитування і житлового лізингу можна забезпечити інвестиційний потенціал населення, необхідний для розвитку регіональних ринків житла та вирішення житлової проблеми в Україні.

На сьогодні маємо визнати, що процес перетворення відносин власності у житловій сфері, що проводиться шляхом добровільної та безкоштовної приватизації житла не привів до формування ефективних власників, здатних стати рушійною силою розвитку ЖКГ. Тому сьогодні потрібна лише така приватизація, яка буде здатна вирішити протиріччя попередніх етапів і забезпечити реструктуризацію та санацію підприємств, зростання виробництва, і, як наслідок, – розв'язання соціально-економічних проблем.

Такий підхід до формування відносин власності у сфері житлово-комунального господарства представляється виправданим й актуальним, оскільки управління цією сферою здійснюється переважно адміністративними методами. Зокрема, значна частина житлового та нежитлового фондів перебуває у комунальній власності, незважаючи на наявність значної частки приватизованих квартир. Більш того, проблеми ринкових перетворень житлово-комунального господарства не стільки пов'язані з розширенням запровадження інституту приватної власності на житловий фонд, скільки зі зміною загальнооекономічного курсу, що забезпечує збалансований розвиток виробництва (не лише за рахунок продажу сировини), й на цій основі – стійке підвищення рівня та якості життя в Україні.

Практика показує, що обраний механізм приватизації не вирішив проблеми формування ринкових механізмів у сфері надання житлово-комунальних послуг та не забезпечив вдосконалення механізмів управління та обслуговування житлового фонду, хоча приватизація житла населенням, акціонування підприємств, передача відомчого житла у комунальну власність, розвиток індивідуального житлового будівництва суттєво змінили структуру житлового фонду.

Важливим залишається той факт, що сформована система управління житлово-комунальним господарством не реалізує основного принципу ефективної соціальної політики, а саме не забезпечує створення економічних умов для рівноправного доступу до високоякісних послуг та можливості вибору виконавця комунальних замовлень для платоспроможних споживачів, а також не забезпечує соціальних гарантій малозабезпеченим верствам населення. При цьому, декларування житлових пілг у вигляді субсидій окремим категоріям громадян без формування джерел фінансування зазначених благ спричиняє соціальну напругу та недовіру населення до держави. Це обумовлено високим ступенем монополізації галузі, відсутністю механізмів забезпечення цивільно-правової відповідальності за кількість та якість наданих послуг, а також нерозвиненістю ефективної системи захисту інтересів споживачів.

Більше того, відповідно до теорії суспільного вибору, територіальні утворення активно використовують наявні монополістичні умови і можливість розпорядження фінансів ЖКГ. Суб'єкти господарювання ЖКГ не зацікавлені у поліпшенні якості робіт і практично не несуть ні юридичної, ні матеріальної відповідальності за аварії, відключення подачі води, тепла тощо. Слід розділяти функції управління та господарювання в ЖКГ, інакше відбувається невинуватене завищення витрат ЖКГ, безконтрольне встановлення цін на послуги, за які в підсумку розплачуються населення і держава.

Висновки

Вирішенню означеного комплексу проблем ринкової трансформації житлово-комунального господарства, на нашу думку, має сприяти формування такого механізму управління, який забезпечував би:

- формування інституціонального середовища, яке забезпечить реалізацію інноваційно-інвестиційного розвитку та модернізації ЖКГ;

- створення умов для залучення інвестиційних ресурсів;

- формування інституту ефективних власників житла;

- становлення ефективної системи соціальних гарантій, які забезпечують виконання встановлених соціальних стандартів, впорядкування існуючої системи

пільг, посиленню адресної спрямованості бюджетних коштів;

- створення передумов формування ринків житла, що відповідають потребам платоспроможного населення.

Концептуальною основою реформування житлово-комунального господарства виступає формування раціонального механізму скорочення бюджетних витрат на фінансування житлово-комунального господарства, подолання соціальної напруги в процесі зростання вартості житлово-комунальних послуг, підвищення їх якості, що може бути досягнуто в результаті впровадження ефективних форм управління житлово-комунальним господарством.

Література

1. Амитан В.Н., Потапова Н.Н. Формирование механизма ресурсосбережения / В.Н.Амитан, Н.Н.Потапова // Економіка та право. – 2001. – №4 (28). – С.20-27.
2. Рыбак В.В. Развитие жилищно-коммунальной сферы городского хозяйства / В.В.Рыбак // Социально-экономические аспекты промышленной политики: [Сб. науч. тр.] / [Редкол.: А.И.Амоша и др.]. – Донецк: Ин-т экономики промышленности НАН Украины, 1999. – С.56-68.
3. Сладкий В.О. Особенности функционирования и основные направления реформирования жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе развития экономики / В.О.Сладкий // Экономика: проблемы теории и практики: [Сб. науч. тр.]. Вип. 92. – Днепропетровск: Днепропетровский национальный университет, 2001. – С. 42-48.
4. Кришталь Т.М. Концептуальні напрямки розвитку системи управління міським комплексом / Т.М.Кришталь // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. (Серія "Економічні науки"). Вип. 8. – 2003. – С. 264-273.
5. Осипенко И.Н. Менеджмент в жилищно-коммунальном хозяйстве / И.Н.Осипенко. – К: 2002 – 203 с.
6. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства: опыт и перспективы деятельности: [монография] / Л.В. Беззубко, А.Н. Шамонова, С.А. Ефимочкина, Б.И. Беззубко. – Донецк: Норд-компьютер, 2008. – 200 с.
7. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів : [монографія] / Б. М. Данилишин, М. А. Хвесик, М. Х. Корецький, О. І. Дачій, С. І. Князєв, та ін. – . Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. – 351 с.

Стаття надійшла до редакції 09.10.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"