

*О. А. Кириченко,  
д. е. н., професор, Головний науковий консультант,  
Інститут законодавства Верховної Ради України  
В. С. Нотевський,  
генеральний директор "Інбуд",  
заслужений будівельник України*

## ДОМІНАНТА ОПТИМІЗАЦІЇ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ НОВОГО КУРСУ РЕФОРМ

*Стаття присвячена вибору шляхів реформування житлово-комунального господарства України. Аналізується стан житлово-комунального господарства та пропонується домінанта оптимізації його в умовах реалізації нового курсу реформ в Україні. Запропоновані першочергові державні заходи щодо організаційно-економічної та інституційної трансформації житлово-комунального господарства.*

*The article is devoted to choosing ways of public utility reformation of Ukraine. The state of public utility is analyzed and the dominant of optimization is offered in the conditions of realization of new course of reforms in Ukraine. Primary state measures are offered on organizationally-economic and institutional transformation of public utility.*

*Ключові слова: домінанта оптимізації, реформування житлово-комунального комплексу, адміністративна реформа, економічна та інституційна трансформація житлово-комунального господарства.*

*Key words: dominant of optimization, reformation of public utility, administrative reform, economic and institutional transformation of public utility.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Неефективність реформування житлово-комунального господарства призвела до критичного стану основних фондів підприємств житлово-комунального господарства. Недосконала тарифна політика зумовила хронічну і постійно зростаючу збитковість підприємств. Недосконалість системи управління житлом та підприємствами житлово-комунального господарства, а також системи регулювання природних монополій призвела до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належної якості.

Визначення домінанти оптимізації житлово-комунального господарства є актуальною і зумовлена необхідністю вирішення накопичених проблем галузі, ключовими з яких є: підприємства житлово-комунального господарства перебувають у критичному фінансово-економічному стані (збитки в 2009 році склали 1,93 млрд грн.); заборгованість населення перед підприємствами житлово-комунального господарства значно зростає, що призводить до зростання боргів самих підприємств галузі (станом на 1 вересня 2010 року дебіторська й кредиторська заборгованість галузі становили відповідно 13,4 млрд грн. і 13,5 млрд грн.); нині-

шня система управління експлуатацією житла підприємствами житлово-комунального господарства й регулювання природних монополій застаріла і є неефективною; основні фонди підприємств галузі перебувають у критичному стані (наприклад, частка водопровідно-каналізаційних мереж, що перебувають в аварійному стані, становить 36,4%); якість житлово-комунальних послуг не відповідає запитам споживачів і технічним стандартам (наприклад, у понад 260 населених пунктах якість питної води не відповідає вимогам чинного стандарту). Все це і зумовило вибір теми та актуальність даної статті.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ З ПРОБЛЕМИ, ЩО РОЗГЛЯДАЄТЬСЯ

Дослідження проблем реформування житлово-комунального господарства почалося більше двадцяти років назад. Цією проблемою плідно займалися і займаються такі провідні вчені, як Адамов Б.І. [1], Дорофієнко В.В. [2], Гончаров В.М. [2; 10], Качала Т.М. [2; 3; 10], Лобас В.М. [2; 10], Алфьорова І.Є. [2; 10], Гончаров Є.В. [2; 10], Поважний О.С. [4]. Їх розробки упродовж багатьох років є плідною науково-теоретичною та практичною основою для реформування житлово-комунального господарства. Але відсутність належного фінансування, кваліфікованого державного менеджменту та необхідних технологій не дозволили суттєво вдосконалити застарілу систему житлово-комунального господарства. Без внесення системних змін до реформування ЖКГ, особливо на організаційно-економічному і законодавчому рівні, забезпечити її ефективність видається малореальним.

### ВИЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ, НЕ РОЗВ'ЯЗАНИХ В ОБРАНІЙ ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Ситуація у фінансово-економічній та технічній сферах житлово-комунального господарства характеризується зростанням дебіторсько-кредиторської заборгованості, рівня зносу основних фондів, обсягів втрат тепла і води тощо. Тому найгостріші проблеми в науково-практичному забезпеченні реформування ЖКГ пов'язані з: невідповідністю відносин у сфері ЖКГ змінам держави і неінтегрованістю галузі в систему ринкової економіки; недосконалістю системи державного регулювання ринку житлово-комунальних послуг; штучною монополізацією діяльності у сфері будівництва, ре-

конструкції та утримання житла; нерозвиненість сучасних форм ефективного управління житлом і підприємствами житлово-комунального господарства, відсутність єдиної технічної політики розвитку житлової та комунальної інфраструктури.

Відповідно метою статті є дослідження сучасного економічного стану ЖКГ і розробка на цій основі рекомендацій щодо подальшого його реформування.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Причинами важкого фінансово-економічного стану галузі житлово-комунального господарства такі: низький рівень чинних тарифів не забезпечує покриття видатків підприємств житлово-комунального господарства; неефективна система територіальної організації влади, надмірна фрагментація адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, невідповідність системи адміністративно-територіального устрою положенням Конституції України 1996 року та чинного законодавства з питань місцевого самоврядування, що гальмує розвиток як житлово-комунального господарства загалом, так і його окремих секторів (водний сектор, благоустрій, комунальний транспорт тощо); недостатність кваліфікованих кадрів для реалізації реформ житлово-комунального господарства; недосконалість бюджетної системи (системи міжбюджетних відносин), недостатність власних ресурсів органів місцевого самоврядування для розвитку ЖКГ; недосконалість чинного законодавства, неузгодженість та суперечливість окремих законодавчих актів, що заважає подальшому розвитку галузі житлово-комунального господарства; відсутність механізмів стягнення заборгованості з оплати спожитих житлово-комунальних послуг, що призводить до зростання неплатежів з боку населення; монополізація ринку житлово-комунальних послуг і відсутність приватних операторів з обслуговування багатоквартирних будинків, що призводить до неефективного управління витратами. В табл. 1 наводяться фінансові результати підприємств ЖКГ за січень-жовтень 2010 року, який свідчить про неефективність діючої системи ЖКГ.

Вищезазначене зумовлює необхідність проведення структурних реформ, які б забезпечили створення нової економічної моделі експлуатації та розвитку житлового фонду, його надійне і високоякісне обслуговування з урахуванням інтересів споживачів. В іншому разі вар-

Таблиця 1. Фінансові результати підприємств ЖКГ за січень-жовтень 2010 року (млн грн.)

		3 початку 2010 р.	3 початку 2009 р.	Приріст/зниження	
				млн грн.	%
Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування					
ВСЬОГО	прибуток	181,8	346,7	-164,9	-47,6
	збиток	2569,8	1214,9	1354,9	111,5
ВКГ	прибуток	57,0	79,7	-2,6	-28,4
	биток	548,5	311,3	237,2	76,2
КТЕ	прибуток	32,3	173,1	-140,8	-81,3
	збиток	1578,7	602,8	975,9	161,9
ЖГ	прибуток	68,7	77,5	-8,8	-11,3
	збиток	194,2	114,8	79,3	69,1
МЕТ	прибуток	1,6	3,4	-1,9	-54,6
	збиток	162,4	131,6	30,8	23,4
ІНШ	прибуток	22,2	13,0	9,2	70,6
	збиток	86,0	54,3	31,8	58,5

тість житлово-комунального обслуговування зростатиме високими темпами на тлі зниження його надійності.

Виходячи з установлених основних функцій і особливостей побудови відтворювального процесу в ЖКГ, професор Качала Т.М. визначає такі елементи структури цієї сфери [10].

1. Інфраструктура життєзабезпечення як базовий, елемент усієї структурної організації, що забезпечує системну якість надання послуг, на основі якого формуються всі інші елементи. Відзначимо залежність інфраструктури від фактора часу:

— для індустріальної інфраструктури життєзабезпечення були характерні централізовані інженерні мережі, виконані з металевих конструкцій, що обумовлювало високі експлуатаційні та ремонтні затрати;

— для постіндустріальної інфраструктури характерні комбіновані мережі, що поєднують централізоване регулювання і децентралізоване забезпечення послугами, виконані з матеріалів, стійких до агресивного середовища. Інфраструктура життєзабезпечення "відволікає" на себе найбільший обсяг інвестиційних ресурсів, що виділяються для функціонування і розвитку сфери ЖКГ. На жаль, особливості вітчизняного статистичного обліку не дозволяють провести точний розрахунок частки інвестиційних ресурсів, що припадають на частку зазначеного елемента стосовно макrorівня, проте деякі дослідники вважають, що вона досягає 90 %.

2. Функціональні сервісні організації ЖКГ, що створюють і надають відповідні профільні послуги; відзначимо, що цей структурний елемент має найбільшу "активність" у ЖКГ, формуючи її обличчя і переважні форми громадського ставлення до її результатів.

Виділимо також специфіку організаційно-економічної форми дослідженого структурного елемента. Оскільки ринкові перетворення майже не торкнулися сфери ЖКГ, то її функціональні сервісні організації практично виключно представлені колишніми державними житлово-комунальними підприємствами, переданими на рівень місцевого господарства. Така форма підприємств забезпечує їм поліфункціональний і, в той же час, монопольний характер. Альтернативні форми функціональних сервісних організацій ринкового типу (приватні сервісні підприємства, некомерційні житлово-комунальні організації, створені в інтересах самих мешканців, приватні підприємці та ін.) не набули значного поширення — на їх частку припадає менше 5 % усіх послуг ЖКГ.

3. Різні групи споживачів житлово-комунальних послуг, а також їх асоціації і партнерства (кондомініуми й ін.). Особливість організації ринкових відносин в Україні полягає у високому рівні монополізації і збереженні диктатури виробника над споживачем. При цьому споживачі залишаються, як правило, роз'єднаними, що обумовлює незахищеність їх інтересів, незабезпеченість реалізації належних їм прав.

4. Організації маркетингового характеру, що забезпечують просування послуг ЖКГ на ринок і ефективність ринкової взаємодії сервісних організацій і споживачів. Дефіцит таких організацій фактично означає взаємне відчуження між виробниками і споживачами житлово-комунальних послуг.

Проте, як відомо, ринок не терпить порожнечі. Місце організації маркетингового характеру займають адміністративні структури — дослідження ринку і оцінювання ринкових позицій сервісних організацій беруться проводити місцеві органи управління. Навіть якщо в їхньому штаті є фахівці необхідної спеціалі-

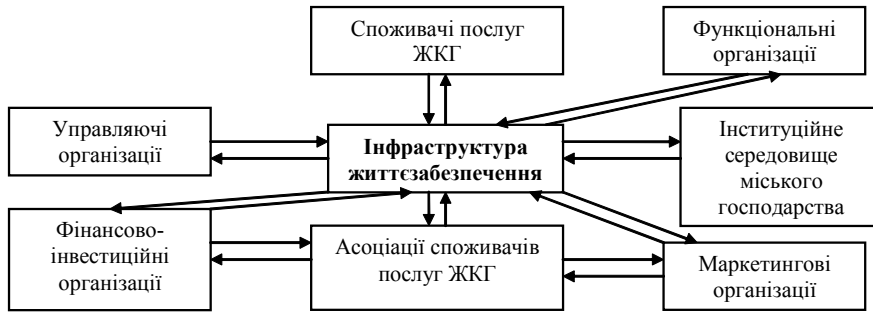


Рис. 1. Основні елементи структури послуг ЖКГ

зації й кваліфікації, то і в цьому випадку ринок житлово-комунальних послуг бюрократично трансформується.

Варто зазначити, що навіть адміністративний спосіб зв'язку між виробниками і споживачами не був забезпечений, тому що не була організована короткострокова підготовка фахівців при профільних вищих навчальних закладах, які випускають кадри для ЖКГ. Став формуватися квазіринок житлово-комунальних послуг, представлений фактично колишніми ЖЕКами, перейменованими в підприємства сервісу.

5. Управляючі організації забезпечують реалізацію функцій менеджменту на ринку житлово-комунальних послуг. Відзначимо, що ринкова організація сфери ЖКГ передбачає відокремлення функції управління від функції безпосереднього створення послуги.

Нині таке розмежування не забезпечується, тому що одні й ті ж організації і надають послуги, і управляють їх створенням. Ця ситуація відображає особливості становлення національного ринку житлово-комунальних послуг і рівень зрілості сформованих в ньому економічних і соціальних відносин.

6. Організації фінансово-інвестиційного забезпечення ЖКГ, що реалізують функції концентрації фінансових ресурсів, формування і реалізації інвестиційних програм. Зазначені функції необхідні в умовах хронічного інвестиційного дефіциту, що існує у сфері ЖКГ.

Основні елементи структури ЖКГ схематично зображені на рис. 1.

На основі практичних досліджень виділимо специфічні особливості структуризації послуг житлово-комунального господарства:

— ЖКГ України сформоване за типом безпосередньої взаємодії сервісних організацій і споживачів послуг ЖКГ, тому що необхідні ланки такої взаємодії (маркетингові, фінансово-інвестиційні та ін.) або вкрай слабо представлені в ньому, або взагалі відсутні;

— носійна конструкція житлово-комунальної сфери — спеціальна інфраструктура — потребує модернізації, регулярне дефіцитне інвестування призвело її до кризового стану: економічна ефективність інфраструктури знижується, про що свідчать траєкторії руху частки ЖКГ у ВРП і частки інфраструктури ЖКГ у вартості основних засобів;

— ринок житлово-комунальних послуг має багато характеристик квазі-ринку, на якому ці послуги не отримуються, а нав'язуються; виділимо серед таких характеристик нерозмежування функцій створення послуг і управління; відсутність організацій, що консолідують інтереси споживачів; високу частку бюджетної підтримки споживачів житлово-комунальних послуг; відсутність ринкових посередників та ін.

Головними напрямками прискорення реформування житлово-комунального господарства мають стати:

— удосконалення системи управління підприємствами і організаціями житлово-комунального господарства всіх форм власності, розвиток ринкових відносин у галузі, розмежування функцій органів влади, підприємств-виробників послуг та споживачів житлово-комунальних послуг;

— здійснення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища і ринку послуг, реструктуризація підприємств і організацій, формування єдиної соціальної та фінансової політики на самоврядній території, створення сільської комунальної служби в єдиній системі житлово-комунального господарства;

— зменшення втрат енергоносіїв у житлово-комунальному господарстві, проведення ефективної енергозберігаючої політики.

Одним з пріоритетних завдань Загальнодержавної програми реформування житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки є запровадження ефективних форм управління житловими будинками. Вирі-

шення зазначеного завдання забезпечується, насамперед, створенням об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), а також впровадженням конкурентних умов на ринку житлово-комунальних послуг шляхом реформування існуючих комунальних підприємств та залученням до надання цих послуг приватних підприємств, передусім таких, які мають інвестиційний потенціал. Реалізація прав власників житла щодо визначення виконавців послуг та налагодження взаємовідносин з ними на договірних засадах сприятиме підвищенню якості житлово-комунальних послуг.

Станом на 1 вересня 2010 року в державі функціонувало 11222 ОСББ, у тому числі 907 об'єднань, які були створені з початку року. Найбільш активно процес створення ОСББ відбувається в Донецькій області, де на даний час функціонує 2026 таких об'єднань, Дніпропетровській та Львівській областях, в яких нараховується, відповідно, 638 та 761 об'єднань. Активно процес створення ОСББ відбувається також в Тернопільській області, де вже в цьому році започатковано 98 об'єднань, Миколаївській (80) та Херсонській (64) областях. В той же час найбільш низькі показники створення ОСББ відмічаються в Кіровоградській (4), Київській (6), Сумській (6), Житомирській (8) та Харківській (9) областях.

Разом з тим, оцінка зазначених показників створення ОСББ відносно до наявного в регіонах багатоквартирного житлового фонду (5 поверхів та вище) вказує, що кращі результати мають Тернопільська (47,8%), Херсонська (44,8%), Миколаївська (34,0%) та Чернівецька (30,2%) області, а найгірша ситуація складається в Київській (5,4%), Кіровоградській (7,1%), Харківській (7,2%), Дніпропетровській (7,9%) областях та в м. Києві (6,5%).

Для поліпшення існуючої ситуації вкрай важливим є удосконалення нормативно-правової бази щодо створення та функціонування ОСББ. В цьому зв'язку необхідним вбачається ініціювання внесення змін до:

Закону України: "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців" та постанов Кабінету Міністрів України:

— "Про затвердження формування порядку встановлення тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій" від 20.05.2000р. № 529;

— "Про затвердження Правил

користування електричною енергією" від 31.07.1996р. № 28;

— "Про затвердження Типового договору про надання послуг з управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд" від 20.05.2009р. № 484.

Однією з умов забезпечення якісних зрушень в галузі ЖКГ є створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, що дозволить розмежувати функції між замовниками та виконавцями послуг, надати замовникам можливість обирати виконавців послуг на конкурсних засадах та одержати таким чином баланс між якістю та вартістю житлово-комунальних послуг. Як свідчить зарубіжний досвід, вирішення цього завдання досягається шляхом створення умов для діяльності відповідних компаній будь-яких форм власності, які спеціалізуються на утриманні та обслуговуванні житлового фонду.

Станом на 1 вересня 2010 року в житлово-комунальній галузі працювало 62 комунальних служб єдиного замовника (СЄЗ), в основу діяльності яких закладено концепцію управляючої (керуючої) компанії, та 509 приватних підприємств. При цьому з початку року не тільки не було створено жодного приватного підприємства, а навпаки їх кількість дещо скоротилася. Частка значачних підприємств в наданні житлово-комунальних послуг не перевищує 6%, решту ринку займають комунальні житлово-експлуатаційні підприємства.

Найбільшу кількість СЄЗ створено у Донецькій області (33) та м. Києві (10). У 16 регіонах вони взагалі не створювалися. Найбільша кількість приватних підприємств працює у Донецькій (102), Сумській (36), Полтавській (29) областях та в м. Києві (69), найменша — у Черкаській (1), Волинській (2), Львівській (2), Закарпатській (4) та Хмельницькій (4) областях.

Необхідними кроками для забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства є:

— передання функції регулювання тарифів на послуги житлово-комунального господарства на центральний рівень шляхом створення єдиного незалежного регулятора задля підвищення ефективності та прозорості регулювання галузі;

— планомірне приведення тарифів на житлово-комунальні послуги до рівня, що відповідає економічно обґрунтованим витратам, з урахуванням інвестиційної складової;

— зниження витрат, а також стимулювання ресурсо- й енергоефективності як постачальників, так і споживачів послуг шляхом переходу до стимулюючої моделі тарифоутворення;

— удосконалення порядку коригування тарифів на житлово-комунальні послуги у випадку зміни цін на енергоносії, ставок податків і зборів;

— реформування системи соціальної підтримки громадян і посилення її адресності;

— розроблення та впровадження комплексної програми інвестиційного розвитку галузі житлово-комунального господарства;

— розроблення національної програми термомодернізації житлового фонду України з урахуванням передового світового досвіду та кращих вітчизняних практик;

— створення регіональних фондів швидкокомтованих елементів будинків для швидкого відновлення житлового фонду населення пунктів, що постраждали від прояви надзвичайних ситуацій, з використанням потужностей регіональних баз будівельної індустрії.

## ВИСНОВКИ

Забезпечити впровадження визначених Президентом України пріоритетів щодо децентралізації публічної влади, розвитку місцевої та регіональної демократії, можливо лише шляхом розроблення нової Програми (Стратегії) реформування місцевого самоврядування в Україні з урахуванням основних завдань розвитку галузі.

Потрібно вжити необхідних кроків щодо стимулювання розвитку міжмуніципального співробітництва як ефективного інструменту покращення якості житлово-комунальних послуг, які надаються громадянам України.

Необхідно забезпечити бюджетне фінансування першочергових заходів реформування та розвитку житлово-комунального господарства.

В Україні треба розробляти та впроваджувати інвестиційно-інноваційні проекти у житлово-комунальному господарстві, спрямовані на зменшення технологічних витрат та втрат ресурсів, застосування прогресивних енергозберігаючих технологій — застосовувати прогресивні форми управління цілісними майновими комплексами у сфері водо-, теплопостачання та водовідведення з метою залучення позабюджетних, зокрема, інвестицій для їх розвитку та технічної модернізації; запроваджувати механізми економічного стимулюван-

ня енергозбереження на підприємствах житлово-комунального господарства; утворювати при місцевих органах самоврядування спостережні ради з питань енергозбереження та місцевих фондів енергозбереження.

## Література

1. Експертна доповідь, підготовлена Національним інститутом стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу. 2010 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/191/>
2. Адамов Б.І., Пілюшенко В.А., Шкрабак І.В. Управління інноваційно-інвестиційним розвитком території: монографія. — Донецьк: ВІК, ДонДУУ, 2007. — 317 с.
3. Беззубко Л.В., Конєва Г.М. Державне управління в сфері житлово-комунального господарства // Держава та регіони. — 2009. — № 4. — С. 141—144.
4. Белоусова І. А. Управлінський облік — інформаційна складова економічної безпеки підприємства: [монографія] / Белоусова І.А. — К.: Дорудо-Друк, 2010. — 432 с.
5. Белоусова І. А., Кириченко О.А. Управління трансакційними витратами суб'єктів господарської діяльності / І. А. Белоусова, О.А. Кириченко // Фінанси України. — 2010. — № 8. — С. 97—104.
6. Бікулов Д.Т. Проблеми бюджетного інвестування сфери житлово-комунального господарства // Держава та регіони. — 2009. — № 1. — С. 21—23.
7. Бутиріна В.М. Формування системи показників управління розвитком житлово-комунального господарства на регіональному рівні. // Экономика и право. — 2008. — № 2 (21). — С. 25—30.
8. Варналій З.С. та інші. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації / За ред. З.С. Варналія. — К.: НІСД. — 2006. — 576 с.
9. Димченко О.В., Димченко В.В. Роль програмно-цільових механізмів удосконалення бюджетного процесу в реформуванні житлово-комунального господарства // Економіка і держава. — 2010. — № 6. — С. 40—45.
10. Дорофієнко В.В., Гончаров В.М., Лобас В.М., Алфьорова І.Є., Гончаров Є.В. Фінансовий та організаційно-інституційний механізм державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури: монографія. — Донецьк: СПД Купріянов В.С., 2010. — 220 с.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2010 р.