

І. О. Панасенко,
керівник групи по роботі з фізичними особами
відділу претензійно-позовної роботи
юридичного департаменту
комунального підприємства «Харківводоканал»,
м. Харків

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

*Проаналізовано особливості функціонування ринку житлово-комунальних послуг.
Розглядаються механізми управління розвитком ринку таких послуг.*

Ключові слова: ринок житлово-комунальних послуг, житлово-комунальне господарство.

Перманентна політична криза відсунула на другий план актуальні питання реформування житлово-комунального комплексу України. Разом із тим загальний стан житлово-комунального господарства потребує негайного втручання всіх зацікавлених сторін, і в першу чергу держави та органів місцевого самоврядування. Ще одним підтвердженням цьому є регулярно - виникаючі проблеми в роботі галузі як техногенного, так і економічного характеру (соціального, інноваційного).

Житлово-комунальне господарство України, як об'єкт державного управління, має свої специфічні особливості: виступає як багатогалузевий комплекс, що включає підгалузі, які є природними монополіями, та конкурентні підгалузі; продуктом його життєдіяльності є, передусім, послуги, які надаються у виробничій та невиробничій сферах.

Свої особливості в роботу галузі вносить фінансово-економічна криза, зменшуючи і без того обмежені можливості її ресурсного забезпечення та надійного функціонування. У житлово-комунальному господарстві накопичено багато проблем, що ставлять під загрозу можливість його сталого функціонування. Відсутність системних перетворень у цій сфері, недосконалість нормативно-правової бази та непослідовність у прийнятті рішень не дозволило досягти бажаного результату щодо створення фінансово-спроможних та ефективно працюючих у ринкових умовах підприємств

житлово-комунального господарства, які б надавали споживачам послуги необхідного рівня та якості.

Відсутність інвестицій в галузь та обігових коштів підприємств призвела до значного погіршення технічного стану основних фондів, підвищення аварійності об'єктів житлово-комунального господарства, збільшення питомих витрат і непродуктивних витрат матеріальних та енергетичних ресурсів, що негативно впливає на рівень і якість комунальних послуг.

У суспільстві тривалий час обговорюються питання принципової можливості функціонування житлово-комунального господарства з такими високими питомими витратами матеріальних і енергетичних ресурсів, втратами та нерациональними витратами питної води і теплової енергії, безгосподарним відношенням до утримання та експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства як власників, так і споживачів.

Зазначені проблеми зумовлюють необхідність пошуку і впровадження нових концептуальних підходів до реформування житлово-комунальної галузі, адже досвід промислово-розвинених країн світу засвідчує, що структурна перебудова економіки постіндустріального та інформаційного суспільств можлива лише за умови широкого використання наукового та виробничо-технічного потенціалу.

Питання реформування та розвитку житлово-комунального господарства сьогодні вивчаються на різних рівнях багатьма провідними вченими – теоретиками та практиками галузі як України так і зарубіжжя. Серед них проблеми реформування та підвищення соціально-економічної ефективності роботи галузі досліджують М. В. Аївазашвілі, Н. О. Гура, В. В. Дорофієнко, В. М. Колпаков, І. Н. Осипенко, Є. Ф. Петрова, В. П. Полуянов, Г. М. Семчук, Т. М. Строкань, О. І. Судакова, А. К. Судаков, Є. В. Тішин та ін.

Проведений аналіз наукової літератури, присвяченої дослідженню особливостей функціонування та розвитку житлово-комунального господарства в Україні, свідчить про те, що на сьогодні основна увага приділяється оцінці набутого досвіду в реформуванні галузі, моніторингу стану об'єктів ЖКХ.

Плюралізм думок щодо ключових питань функціонування ринку житлово-комунальних послуг свідчить про необхідність дослідження даної теми.

Метою дослідження є розгляд основних особливостей функціонування ринку житлово-комунальних послуг в умовах сучасної України, дослідження організаційно-методичних та прикладних проблем, пов'язаних із процесами вироблення, розподілення.

Запорукою ефективного державного регулювання експлуатації й обслуговування житлового фонду, як і сфери інших комунальних послуг, у сучасних умовах є необхідність вирішення двох одночасних болючих питань. Перше – для забезпечення гідних умов проживання громадян – надання населенню якісних послуг, у нашому конкретному випадку – якісне й своєчасне обслуговування житлового фонду, включаючи весь необхідний спектр виконання робіт. Друге – з огляду на особливості сучасного історичного періоду, становлення й розвитку нашої держави та суспільства, що характеризується нестабільною соціально-політичною ситуацією та низьким економічним рівнем (особливо, низькою платоспроможністю попитом населення) – забезпечити ефективне (рентабельне) функціонування обслуговуючих підприємств, по можливості не збільшуючи вартість послуг, що надаються, а виходить, і розмір оплати їх населенням.

Сьогодні державне управління являє собою складне суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами, успадкованими від попередньої командно-адміністративної системи. Тому настав час, коли необхідно оцінити, переосмислити та визначити єдино правильну стратегію та ефективну тактику в процесі українського державотворення.

Ситуація в державному управлінні житлово-комунальним господарством надзвичайно гостра і продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі.

Про відсутність реальних зрушень та зволікання з належною реалізацією житлово-комунальної реформи яскраво свідчить статистика. Так, за станом на 1 січня 2011 р. дебіторська та кредиторська заборгованість галузі становила відповідно 10,1 млрд і 9,4 млрд грн. Збитки підприємств за підсумками роботи у 2010 р. склали 1,6 млрд грн [6, с. 35].

Потребує заміни 87 % рухомого складу міського електричного транспорту, 70 % автотранспорту, який використовується у сфері благоустрою, близько 40 відсотків насосного обладнання та котлів, понад 20 тис. ліфтів тощо.

Не відповідають санітарним нормам близько половини полігонів для твердих побутових відходів. Щороку утворюється значна кількість несанкціонованих сміттєзвалищ.

Проблеми ЖКГ сягають загальнодержавного рівня, адже підприємства житлово-комунального господарства та інші споживачі щороку споживають близько 10 млрд кВт. год. електроенергії та 8,5 млрд м³ природного газу. Витрати енергоресурсів на одиницю виготовленої продукції та наданих комунальних послуг більше ніж у 2-3 рази перевищують зарубіжні показники. У будівельній сфері та житлово-комунальному господарстві споживається 75 млн т умовного палива, що становить близько 30 % щорічного витрачання палива [4]. Житловий фонд та інші об'єкти соціальної сфери споживають 85 відсотків енергоресурсів.

При цьому дійшов критичної межі технічний стан мереж і споруд, які експлуатуються підприємствами житлово-комунального господарства. В аварійному стані більше третини водопровідно-каналізаційних та теплових мереж, близько 30 % теплових пунктів, понад 20 % мостів та шляхопроводів, майже 14 тис. км теплових мереж. Планово-попереджувальний ремонт поступився місцем аварійно-відновлювальним роботам, витрати на які у 2-3 рази вищі.

Між тим, технічний стан технологічного обладнання та мереж, переважна більшість яких перебуває в незадовільному стані, має значний вплив на вартість послуг підприємств ЖКГ. Морально застарілі технології виробництва послуг, через їх енергоємний механізм, мають вплив на рівень тарифів через

збільшення витрат енергоносіїв та збільшення витрат послуг через чисельні uszkodження та аварії у тепловому та водопровідно-каналізаційному господарстві. Постійно погіршується стан житлового фонду. Невпинно погіршується стан наявного житлового фонду. Кожний рік зростає кількість будинків потребуючих капітального або поточного ремонту. Через відсутність бюджетних коштів капітальний ремонт житла комунальної власності скоротився в декілька разів.

Старіння житлового фонду – це серйозна проблема для всієї України. Кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту. Не виконуються програми реконструкції будинків перших масових серій. Близько 40 тис. будинків (4 % житлового фонду України) належать до категорії ветхих та аварійних. Кількість та обсяги повністю амортизованих основних фондів і обладнання теплопостачання, водопостачання водовідведення, міського електротранспорту, систем переробки сміття в 1,5-2 рази більші, ніж у будь-якій іншій галузі. На відновлення основних фондів потрібно понад 5 млрд грн [2]. На межі повної зупинки перебуває ліфтове господарство.

Розвиток житлово-комунального господарства стримує невідповідність структур та систем управління підприємствами житлово-комунального господарства умовам інтегрування в ринкову економіку. Житлово-комунальні підприємства не мають вагомих економічних стимулів до оптимізації структури тарифів і зниження нераціональних витрат матеріально-технічних ресурсів. Процес залучення приватного сектора в діяльність житлово-комунальних підприємств здійснюється повільно через фінансову нестабільність підприємств та за відсутності чітких і прозорих механізмів вибору орендаря або концесіонера. В Україні відсутні економічні стимули для залучення інвестицій до комунальної галузі. Недосконаліми є і механізми забезпечення гарантій для залучення позикових коштів на фінансування капітальних інвестицій, фінансові та кредитні установи не розглядають комунальну галузь як інвестиційно-привабливу через значну фінансову нестабільність.

Досі не створено належного рівня конкуренції на ринку послуг з утримання житлових будинків. У переважній більшості населених пунктів зберігається монополія комунальних ЖЕКів. Кількість приватних підприємств у 2011 р. становила 354 одиниць і утримували вони лише 14 % житла, що за ринковими законами є явно недостатнім. На кінець 2011 року кількість приватних підприємств навіть зменшилася до 313 одиниць, що пояснюється низьким рівнем прибутковості цієї діяльності через невідповідність тарифів економічно - обґрунтованим витратам на утримання житла.

Повільно відбуваються організаційні зміни і у частини замовників комунальних послуг. Так, якщо у 2010 р. кількість об'єднань порівняно з 2009 р. зросла на 15 % (дорівнювала 4366 одиниць), то у 2011 р. їх кількість зросла ще на 20,4 % і становила на кінець року 5258 одиниць. Проте, хоча рівень приватизації квартир становить 84 %, ОСББ управляють лише 6,5 % житла. Власне, саме за цих умов досягнення поставлених цілей і заплановане виділення на потреби реформування та розвитку ЖКГ до 2014 р. державних асигнувань в обсязі 50 млрд грн, у тому числі 5 млрд грн у 2010 р. [6, с. 36]. Натомість нехтування потребою комплексності підходу, підміна глибинних якісних перетворень формальними змінами чи механічним збільшенням бюджетних видатків на потреби ЖКГ потенційно загрожує деструктивними процесами в цьому секторі, що позначиться значними негативними наслідками у соціальній та економічній сферах.

Хто ж повинен забезпечити вкладення коштів в об'єкти, на яких виробляються житлово-комунальні послуги? У першу чергу, це – підприємства, які виробляють та продають послуги. Але ж, через перелічені вище причини, основна їх більшість не має таких коштів. На сьогодні практично всі підприємства-виробники послуг, які знаходяться у комунальній власності, є збитковими. А приватні підприємства не зацікавлені вкладати – інвестувати власні кошти в цю сферу через нестабільне законодавство, відсутність ринкових механізмів стягнення заборгованості та технічних можливостей припинення надання послуг окремим споживачам-боржникам. Здавалось би,

що влада повинна потурбуватися за своїх громадян та вкласти кошти у забезпечення надійної економічної роботи галузі. Однак інформація про виконання державного бюджету свідчить, що держава таких видатків практично не здійснює. Лише техногенні наслідки значних аварій, що відбулися в останні роки на об'єктах каналізації, водо-, теплопостачання, житловому фонді усунення яких в авральному порядку прийшлося державі фінансувати, довели, що аварій не треба чекати – їх слід попереджувати. І лише вперше за останнє десятиріччя у 2009 р. у державному бюджеті було централізовано виділено кошти на ліквідацію аварійності технічного стану об'єктів житлово-комунального господарства [1].

Сучасний стан міського житлово-комунального господарства в Україні та перспективи його реформування яскраво висвітлило соціологічне дослідження, яке було проведене Центром соціальних технологій «Соціополіс» в період з 2 по 14 червня 2011 р. [5]. Міськими жителями було дано оцінку загального стану ЖКГ, якості послуг в даній сфері, економічних та політичних перспектив реформи житлово-комунального господарства.

Завдання соціологічного дослідження були такі:

1. З'ясувати ставлення користувачів послуг ЖКГ до їх якості, до актуальних проблем ЖКГ та шляхів їх вирішення
2. Визначити готовність власників помешкань до встановлення систем автономного опалення. Виділити групи власників, які є найбільш і найменш схильними до такого кроку
3. Вивчити підтримку реформи ЖКГ серед різних груп користувачів і квартирних власників
4. Оцінити політичні перспективи партій та кандидатів, які позиціонують себе як прибічники першочергового реформування ЖКГ.

У результаті визначення громадського запиту на реформування міського житлово-комунального господарства, ставлення населення до деяких економічних та політичних аспектів реформи ЖКГ виявилось, що майже 70% опитаних за всеукраїнською вибіркою не задоволені якістю послуг ЖКГ. Лише

кожен четвертий вважає їх якість задовільною. І тільки 5% респондентів оцінили якість послуг ЖКГ як «добру».

Також звертає на себе увагу те, що кожен четвертий опитаний вважає актуальними всі проблеми, тобто фактично розглядає проблемність ЖКГ як системну. Взагалі запит на реформу житлово-комунального господарства дуже високий. Три четвертих від кількості респондентів є прихильниками реформи. Серед них більше половини висловлюються за радикальну реформу («змінювати потрібно все»). Мабуть в жодній іншій сфері господарського життя реформістський потенціал громадської думки не є таким сильним.

У той же час 13,8% городян переконані, що реформа неможлива через те, що «тепер нічого путнього зробити не зможуть». Приблизно по чверті противників реформи ЖКГ вважають, що реформа не обов'язкова, оскільки система поки що працює або що реформа може зруйнувати залишки радянської інфраструктури. Проте разом ці дві групи нараховують лише трохи більше 10% опитаних.

У світлі масового незадоволення послугами централізованого житлово-комунального господарства можна передбачити наявність запиту на перехід до автономних систем забезпечення, зокрема на автономне опалення помешкання. Серед опитаних більше третини (34,9 %) заявило про свою готовність відмовитись від центрального опалення на користь автономного. Половина категорична відкидає таку можливість.

Найбільш категоричною є позиція квартирних власників похилого віку: серед них 65,4 % не бажає змінювати теплоцентраль на «індивідуалку». Це пояснюється і консервативністю цієї соціально-демографічної групи, і її низькою платоспроможністю. Найвища частка тих, хто хоче перейти на автономне опалення, спостерігається у вікових групах 30-39 та 40-49 років.

Певну диференціацію респондентів за рівнем сприйняття ідеї переходу на систему автономного опалення спричиняє регіональний чинник. Найвищу готовність до переходу на АСО проявляють опитані у Західному та Північному регіонах, найменшу – у Східному регіоні. Це можна пояснити частково

структурою розселення та характером забудови міст у даних регіонах, частково рівнем задоволеності респондентів якістю послуг ЖКГ. 44,5 % опитаних погодились з тим, що проблема ЖКГ достатньо серйозна, щоб на неї звернули увагу політики. Ще 40,5 % в тій чи іншій мірі погоджуються з даною тезою. Не згодні з твердженням тільки 15 %. Високим є відсоток респондентів, які готові підтримати політичну силу, що запропонувала б чітку програму реформування ЖКГ. Він сягає 74 % за вибіркою. Водночас 26 % опитаних висловили думку, що в політичній партії має бути ідеологічна платформа, і комунальне господарство - не сфера діяльності політичних партій.

Більшість респондентів оцінюють стан житлово-комунального господарства як вкрай незадовільний. Якість послуг низька, а тарифи завеликі. Тому люди не сприймають ідеї подальшого підвищення тарифів. У випадку, якщо політики все ж таки зроблять спробу «вижати» з населення гроші, половина респондентів не буде вчасно сплачувати за новими тарифами. Підвищення тарифів не лише призведе до падіння загальної суми зборів, а й підвищить соціальну напругу в суспільстві, обурення проти влади. Заходи, до яких вдаються державні органи в сфері реформування комунального господарства більшість опитаних вважають неефективними.

Причому бездіяльність центральної влади викликає більше нарікань, ніж дії місцевої. До речі, на прикладі Франції, відповідальність за управління підприємствами водопостачання та водовідведення покладається на органи місцевої влади (муніципальні ради, профспілки, спільноти комун тощо. Вони обирають спосіб управління який згодом має бути запроваджений або державними операторами або приватними операторами.[10, с. 7]. Респонденти очікують, що становище зміниться, коли в державі почнеться системна реформа житлово-комунального господарства. Найвищим є запит на реформу на Півдні та Заході України, серед жителів селищ міського типу та міст з населенням до 100 тис. серед жінок і пенсіонерів. Чоловіки середнього віку, які належать до середнього класу і є квартирними власниками, сподіваються більше не на державну реформу, а на приватну ініціативу, зокрема на перехід до

користування системами автономного опалення замість теплоцентралі. Саме вони готові сплачувати більші суми за встановлення АСО. Кредитування та розстрочка повинні зробити цю послугу доступною і для менш забезпечених користувачів.

Партія, яка буде займатись реформою ЖКГ, матиме в суспільстві значну підтримку, а от Президента люди прагнуть обирати виходячи з більш принципових міркувань. Загалом можна стверджувати, що існуючий стан речей в житлово-комунальному господарстві не задовольняє пересічних громадян і тому потенціал підтримки реформи цієї сфери є достатньо високим.

Таким чином, з'ясовано, що сучасний стан житлово-комунального господарства не відповідає встановленим вимогам. Загальними факторами, що стримують його розвиток, є:

- нерозвиненість системи управління з боку власників об'єктів житлово-комунального господарства;
- недосконалість ринкових інститутів з надання житлово-комунальних послуг, які повинні забезпечувати підприємницьку активність у цій галузі;
- недосконале бюджетне фінансування житлово-комунального господарства, особливо в частині відшкодування пільг та субсидій на житлово-комунальні послуги населенню за рахунок державного бюджету;
- загальний технічний знос і технологічна відсталість обладнання підприємств-виконавців послуг, що обмежує можливості надання ними якісних та в повному обсязі вищезазначених послуг;
- обмежена кількість ефективно діючих суб'єктів господарювання у галузі житлово-комунального господарства, в тому числі через відсутність у них обігових коштів та високі ставки їх оподаткування;
- відсутність нормативне скоригованих зв'язків між виробниками, постачальниками та виконавцями житлово-комунальних послуг, особливо щодо обслуговування внутрішньо-будинкових інженерних мереж;
- недостатній платоспроможний попит споживачів на житлово-комунальні послуги,

– нестабільне житлово-комунальне законодавство.

Вирішення цих проблем потребує удосконалення підходів до реформування житлово-комунальної галузі, приведення її у відповідність із загальнодержавними пріоритетами, додержання ефективного використання бюджетних коштів під час реалізації державної політики, розроблення ефективних механізмів залучення позабюджетних коштів, зокрема коштів міжнародних фінансових установ та донорських організацій, для формування житлового фонду і реформування житлово-комунального господарства в рамках розвитку публічно-приватного партнерства.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державний бюджет України на 2012 рік» // ВВР України. – 2011. – № 20, 21-22. – Ст. 269.
2. Ісаєнко Д. В. Стратегія формування державної соціальної політики регулювання розвитку житлового будівництва в Україні / Д. В. Ісаєнко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – 2011. – Вип. 4 (8). – С. 96–102.
3. Коваленко-Кужольна З. М. Вигідно: і державі, і працівнику, і споживачу / З. Коваленко-Кужольна // Міське господарство. – 2010. – № 4– С. 35-36.
4. Основні причини збитковості (низької рентабельності) підприємств та організацій житлово-комунального господарства у 2004 – 2010 роках : Аудиторський звіт Державної контрольно-ревізійної служби України. – К., 2011 – 83 с.
5. Стан міського житлово-комунального господарства в Україні та перспективи його реформування очима громадян (червень 2011 р.) : соціологічне опитування [Електрон. ресурс] // Центр соціальних технологій «Соціополіс», 2011 – Режим доступу : <http://www.sociopolis.com.ua/Research/Message/?id=361&type=>
6. Стасюк Г. А. Розвиток підприємництва в інфраструктурному секторі економіки як шлях створення в ньому конкурентного середовища та підвищення якості послуг / Г. А. Стасюк // Актуальні проблеми сучасних наук: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Т. 1: Економічні науки. – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2005. – С. 34–37.
7. Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis / M. Paccione. – New-York : Routledge, 2010. – 408 p.
8. Vale L. J. From the Puritans to the Projects. Public Housing and Public Neighbors / L. J. Vale. – Cambridge MA : Harvard University Press, 2008. – 389 p.
9. Whitehead C.M.E. From Need to Affordability: An Analysis of Housing Objectives / C.M.E. Whitehead // Urban Studies. – 2010. – № 6. – P. 871–887.
10. Посилення інституційної спроможності Мінрегіонбуду та житлово-комунального господарства України для раціоналізації управління водним господарством на місцевому рівні : Проект TWINNING. – 2011-2012 pp. – С. 161.

Panasenko I. O. Innovative management mechanisms of targeted programs and projects.

The features of functioning of market of zhitlovo-komunal'nikh services are analysed in the article. The mechanisms of management market of such services development are examined.

Key words: market of zhitlovo-komunal'nikh services, zhitlovo-komunal'ne economy.

Панасенко И. А. Особенности функционирования и развития жилищно-коммунального хозяйства в Украине

Проанализированы особенности функционирования рынка жилищно-коммунальных услуг. Рассматриваются механизмы управления развития рынка таких услуг.

Ключевые слова: рынок жилищно-коммунальных услуг, жилищно-коммунальное хозяйство.