

## УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УДК 332.8:338.49

**І. В. ЗАПАТРИНА,**  
*доктор економічних наук,  
провідний науковий співробітник  
ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”*  
**Т. Б. ЛЕБЕДА,**  
*кандидат економічних наук,  
провідний науковий співробітник  
ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”*

### **ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО: ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ**

*Проаналізовано проблеми та результати реформування житлово-комунального господарства України за останні роки, у тому числі щодо виконання заходів, передбачених чинними загальнодержавними та галузевими програмами у цій сфері. Визначено основні ризики та сформульовано пропозиції щодо забезпечення успішної реалізації програми реформування житлово-комунального господарства.*

**Ключові слова:** державна цільова програма, житлово-комунальне господарство, реформування.

*The problems and the results of a reformation of Ukraine's housing and communal facilities for recent years, including the realization of measures foreseen by the current national and sectoral programs in this branch, are analyzed. The main risks are determined, and some propositions concerning the support of a successful realization of the program of a reformation of the housing and communal facilities are presented.*

**Keywords:** state's target program, housing and communal facilities, reformation.

На сьогодні житлово-комунальне господарство (ЖКГ) України, незважаючи на досить тривале й широке обговорення ситуації на всіх рівнях, є однією з найбільш неефективних сфер національної економіки, яку майже не зачепили процеси реформування – і це в умовах, коли в Україні вже дев'ятий рік поспіль реалізується Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства<sup>1</sup> (далі – Програма). Проблеми ЖКГ стосуються практично кожного пересічного жителя країни – це і вкрай низька якість житлово-комунальних послуг (ЖКП), і постійне забруднення довкілля, і небезпека виникнення аварійних ситуацій, у тому числі з тяжкими наслідками. Їх невірність серйозно позначається на добробуті та рівні захворюваності населення. Водночас актуальнішою стає проблема збільшення собівартості виробництва ЖКП (за їх низької якості) і, відповідно, зростання тарифів, а також витрат державного та місцевих бюджетів як спроби уповільнити цей процес. Тому застосо-

<sup>1</sup> У 2009 р. відповідним законом було затверджено Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства України на 2009–2014 рр. як нову редакцію Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2009 рр.

вуються субсидування вартості природного газу для підприємств “Теплокомун-енерго” і частини вартості ЖКП для бідних прошарків населення, а також покриття різниці в тарифах у разі їх затвердження на нижчому від реальних витрат на надання відповідних послуг рівні. Проте ситуація постійно погіршується, попри певні зусилля профільного міністерства (Мінрегіону), органів місцевого самоврядування, профільних комунальних підприємств. Тож можна констатувати, що на сьогодні у ЖКГ України переплелись надзвичайно гострі проблеми соціального, технологічного, економічного, законодавчого та організаційного характеру <sup>2</sup>.

Нині кожен четвертий городянин проживає в приміщеннях, що вичерпали свій експлуатаційний ресурс. У країні зберігається тенденція до збільшення аварійного та ветхого житлового фонду (на рівні 0,7%). Централізованими системами водовідведення забезпечено лише 5,6% населених пунктів України. Спрацьованість основних фондів у системі водопостачання становить понад 62%, 25% водопровідних очисних споруд потребують відновлення, кожна п’ята насосна станція відпрацювала нормативний строк амортизації. Близько 35% каналізаційних і більше як 37% водопровідних мереж перебувають в аварійному чи ветхому стані. Відповідно, витоки та невраховані втрати води становлять понад 40% відпущеного обсягу споживачам. Близько 4,6 млн. громадян отримують питну воду з місцевих джерел з відхиленнями від нормативних вимог за фізико-хімічними показниками, для 2,5 млн. водопостачання відбувається за графіком. Системи централізованого теплопостачання забезпечують теплові потреби близько 55% населення країни. При цьому більше 20% котелень експлуатуються понад 20 років і мають застаріле малоефективне обладнання, що призводить до значних витрат палива (на 20% вище за середньосвітові) та високого рівня забруднення навколишнього середовища. Теплові мережі характеризуються низькою надійністю і незадовільною теплоізоляцією, що зумовлює втрату більше як 11% теплової енергії, що реалізується; близько 15% з них перебувають у ветхому й аварійному стані.

Особливе занепокоєння викликає фінансово-економічний стан підприємств ЖКГ, який постійно погіршується. Так, за інформацією Мінрегіону <sup>3</sup>, на 1 лютого 2012 р. їх дебіторська заборгованість становила 14,092 млрд. грн., кредиторська – 20,721 млрд. грн. Серйозність ситуації підтверджується тим, що наведені суми є порівнянними з обсягом дефіциту державного бюджету, який у 2011 р. дорівнював 23,557 млрд. грн. Дебіторсько-кредиторська заборгованість, попри досить жорсткі дії Уряду щодо забезпечення взаєморозрахунків у сфері ЖКГ, особливо по природному газу, анітрохи не зменшується, а навпаки, лише зростає. Основна частка дебіторської заборгованості припадає на заборгованість населення, яка на 1 лютого 2012 р. склала 9,34 млрд. грн. (або 66%). Вона з року в рік збільшується – і це при тому, що тарифи для населення встановлюються, як правило, на рівні, значно нижчому, ніж реальна собівартість послуг. Така ситуа-

<sup>2</sup> За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (<http://www.minregion.gov.ua>).

<sup>3</sup> Див.: Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (<http://www.minregion.gov.ua>).

ція пояснюється, з одного боку, суттєвим зростанням тарифів на ЖКП за останні роки, з іншого – недостатньою врегульованістю питання відповідальності за несплату (невчасну оплату) отриманих послуг. Основна частка кредиторської заборгованості комунальних підприємств припадає на природний газ (на 1 лютого 2012 р. – 10,261 млрд. грн., або 50%) і весь час збільшується, навіть попри суттєве субсидування державою вартості природного газу для підприємств “Теплокомуненерго”, обсяг якого продовжує зростати, лягаючи непомірним тягарем на держбюджет.

Важливо зазначити, що характерною рисою сучасного ЖКГ України є те, що ані зростання тарифів на ЖКП, ані збільшення обсягів бюджетного субсидування на їх відшкодування, ані зусилля відповідних органів влади практично не позначаються на якості наданих послуг і фінансово-економічному стані підприємств ЖКГ. Навпаки, незважаючи на такі зусилля, ми спостерігаємо, з одного боку, невдоволеність населення якістю та надійністю послуг і нагнітання соціального напруження через постійне збільшення їх вартості, з іншого – зростання фінансового навантаження на бюджети, погіршення фінансової спроможності підприємств ЖКГ, неможливість розвивати житловий фонд і комунальну інфраструктуру.

Загалом профільне міністерство з питань ЖКГ визначає такі ключові проблеми <sup>4</sup>:

- низька якість ЖКП;
- високий ступінь регіональної диференціації стану забезпеченості та якості надання ЖКП;
  - спрацьованість основних фондів галузі, застарілі технології і, як наслідок, значні втрати води, теплової енергії тощо, низька енергоефективність;
  - невідповідність наявних інфраструктурних потужностей зростаючим вимогам і потребам;
  - високий рівень монополізації сфери надання ЖКП і слабка конкуренція в цьому секторі;
  - недосконалість нормативно-правового регулювання діяльності галузі, насамперед у сфері диверсифікації постачальників послуг;
  - непрозорість поточної діяльності підприємств ЖКГ і формування цін і тарифів на послуги;
  - неефективна система управління, зближення між замовником і підрядником і водночас розрив між споживачем і замовником послуг;
  - незавершеність приватизації житлового фонду в частині асоціювання власників житла в об’єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

Саме на вирішення означених проблем і була спрямована нова редакція Програми, з моменту схвалення якої вже пройшла майже половина відведеного строку. Хронічне погіршення становища галузі ЖКГ, яке спостерігається на фоні реалізації Програми, свідчить або про невиконання запланованих нею заходів (чи виконання їх не в повному обсягу, невчасно тощо), або про недостатню результативність цих заходів, або про суттєві макроекономічні зміни, що потребують певних управлін-

---

<sup>4</sup> Див.: Інформаційно-аналітичні матеріали “Про підсумки роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2011 році та основні завдання на 2012 рік”. К., Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, 2012, 102 с.

ських рішень. З огляду на зазначене, актуальним є критичний аналіз результатів, досягнутих за період від початку реалізації Програми до теперішнього часу.

Мета цього дослідження – проведення такого аналізу, зокрема, здійснення оцінки відповідності Програми сучасній макроекономічній ситуації, визначення основних загроз і ризиків щодо її виконання відповідно до вказаних законом завдань, розгляд проблем, які стоять на заваді реформуванню галузі, та розробка рекомендацій щодо вдосконалення роботи з проведення реформи.

Наведений нижче аналіз результатів виконання Програми за 2009–2011 рр. є логічним продовженням здійсненого раніше аналогічного дослідження за попередній період (2009–2010 рр.)<sup>5</sup> та дозволяє певною мірою визначитися з перспективами суспільних очікувань відносно результатів реформування житлово-комунальної сфери.

**Розвиток державного регулювання природних монополій на ринку комунальних послуг.** Реалізація цього напрямку є достатньо успішною. Відповідно до Закону України “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг” створено Національну комісію, яка має впровадити незалежне регулювання діяльності природних монополій у сфері ЖКГ (у тому числі щодо економічно обґрунтованого формування тарифів). Прийняття цього закону створює нормативно-правову основу для запровадження прозорих і зрозумілих процедур встановлення тарифів на послуги з централізованого водо- і теплопостачання, водовідведення, а також для відходу від популістських методів щодо формування тарифів на місцях. Водночас для реалізації зазначених завдань нова Комісія має провести досить ретельну методологічну та нормативно-правову роботу з цих питань.

**Формування державної житлової політики, створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла.** Цей напрям, враховуючи стан житлового фонду, величезні черги на житло та низький рівень доходів громадян, є одним з найважливіших у Програмі. Тим часом станом на середину 2012 р. тут майже нічого не зроблено. На певну увагу заслуговує презентація нової іпотечної програми, яка передбачає компенсацію суттєвої частини процентної ставки за рахунок місцевого бюджету для громадян, які потребують поліпшення житлових умов і є платоспроможними. Проте навряд чи ця ініціатива матиме масовий характер, оскільки, за оцінкою ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, здійсненою напередодні кризи, для 80% населення перспектив щодо оновлення чи поліпшення житлових умов не існує. Лише 3% громадян можуть купувати і будувати житло з будь-якими технічними, кількісними та ціновими характеристиками, для 7% – цілком доступним є житло в кредит. Фінансово-економічна криза ще більше загострила існуючі проблеми, але інших альтернатив їх вирішення державою досі не запропоновано. Програма соціального житла (для соціально незахищених верств населення) взагалі не працює й існує лише на папері. Офіційного ринку орендного житла в Україні немає.

Щодо обслуговування та управління житловим фондом слід зазначити, що розрекламована нова форма самоорганізації громадян у вигляді об'єднань

<sup>5</sup> Див.: Запатріна І., Лебеда Т. Реформування житлово-комунального господарства в умовах макроекономічної нестабільності. “Економіка України” № 10, 2011, с. 16–29.

співвласників зі статусом юридичної особи, мета якої – вирішення колективних житлових проблем багатоквартирних будинків, виявилася малодійовою й неефективною, адже не було враховано менталітет наших жителів і правову невизначеність цілого кола супутніх проблем. Інших механізмів самоорганізації населення для управління багатоквартирними будинками знов-таки не запропоновано.

Сьогодні країна, як ніколи, потребує сучасного Житлового кодексу, який би комплексно, системно та узгоджено розв'язав проблеми, що існують на ринку житла в Україні. Саме тому одне з найважливіших завдань Програми в цій сфері – це підготовка закону про основи державної житлової політики<sup>6</sup>, який мав би визначити загальні принципи та підходи до розв'язання житлової проблеми в Україні, а також до формування сучасного ринку з обслуговування житла. Затверджені підходи повинні були стати правовим підґрунтям для подальшого розвитку законодавства щодо житлової політики, створити умови для прийняття Житлового кодексу у вигляді системного, комплексного та сучасного документа. Проте цього не відбулось: існуючі нормативно-правові напрацювання Мінрегіону у сфері житлової політики мають фрагментарний характер і не можуть позитивно вплинути на ситуацію, що склалася.

**Забезпечення безбиткового функціонування підприємств ЖКГ.** Як уже зазначалося, за цим напрямом результат негативний. За даними галузевої статистичної звітності<sup>7</sup>, на 1 січня 2012 р. отримані підприємствами збитки дорівнювали 2,6 млрд. грн.<sup>8</sup>, у тому числі “Теплокомуненерго” – 1028,3 млн. грн., водопровідно-каналізаційного господарства – 991,3 млн. грн. Протягом 2011 р. обсяг збитків зріс більш як у 3,5 рази. Така сама негативна динаміка притаманна й дебіторсько-кредиторській заборгованості підприємств ЖКГ (за 2011 р. дебіторська збільшилася на 14,4%, кредиторська – на 22,3%). При цьому зростання дебіторської заборгованості спостерігається по всіх категоріях споживачів: для державних і місцевих бюджетних установ – майже у 2 рази, комерційних споживачів і населення – приблизно на 9%, що є, зокрема, результатом низьких темпів загального макроекономічного розвитку та суттєвого зростання тарифів на фоні скорочення доходів і рівня платоспроможності всіх категорій економічних агентів. Ситуація ускладнюється відсутністю належного системного контролю та адекватної відповідальності за невчасну оплату отриманих ЖКП і затримки в розрахунках держави за соціальними зобов'язаннями (пільги, субсидії). Зростання кредиторської заборгованості підприємств ЖКГ відбувається, в першу чергу, за рахунок несплати за енергоносії (60% усієї заборгованості; з них за природний газ – 45%, за електроенергію – 15%).

**Технічне переоснащення, скорочення питомих витрат енергетичних і матеріальних ресурсів, необхідних для виробництва (надання) ЖКП, у тому числі створення дійового і прозорого механізму використання альтернативних джерел енергії та видів палива.** Сьогодні не є секретом, що вирішення більшості проблем ЖКГ у нашій країні слід шукати насамперед шляхом енергозбереження через широке

<sup>6</sup> Див.: Проект Закону “Про основи державної житлової політики”, який був розроблений профільним міністерством у 2009 р. і відхилений Верховною Радою України.

<sup>7</sup> Див.: Інформаційно-аналітичні матеріали “Про підсумки роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2011 році та основні завдання на 2012 рік”.

<sup>8</sup> Без урахування ВАТ “Київводоканал” і АК “Київенерго”.

залучення інвестицій для впровадження сучасних технологій, модернізації виробничих фондів і розвитку комунальних мереж. Наприклад, низький (60–80%) коефіцієнт корисної дії значної кількості котелень (що перевищили 20-річний строк експлуатації) зумовлює великі втрати палива при виробництві теплової енергії. Незадовільний технічний стан більшості теплових мереж призводить до суттєвих втрат тепла під час його транспортування: в окремих випадках – до 30%. За висновками спеціалістів<sup>9</sup>, в Україні термічний опір (теплозберігаючі властивості) стін і перекриттів у будинках забудови 1960–1990 рр. у 2–4 рази нижчий за світові нормативні вимоги до країн з аналогічним кліматом і в 10–15 разів вищий, ніж заплановано в країнах ЄС на 2030 р. Відповідно, втрати тепла в будинках складають майже 50%, що ставить на порядок денний питання про невідкладну термореновацію будівель. Тож належна реалізація цього напряму Програми, безперечно, є визначальною для розвитку ЖКГ, особливо в умовах постійного підвищення цін на природний газ, що імпортується. Слід зазначити, що у 2011 р. намітилися певні позитивні зрушення в проведенні заходів з енергозбереження, у першу чергу завдяки реалізації Галузевої програми енергоефективності та енергозбереження в житлово-комунальному господарстві України на 2010–2014 рр. (табл. 1).

Таблиця 1

**Заходи з енергозбереження в ЖКГ, здійснені у 2011 р.\***

Сфера діяльності	Проведено заходів (млн. грн.)	% виконання запланованих заходів	Обсяг економії ПЕР (тис.т у. п.)	% від запланованої економії ПЕР	Економічний ефект (млн. грн.)
Теплове господарство.....	833	60	52,88	103	175,6
Водопровідно-каналізаційне господарство.....	138	70	18,96	98	73,8
Житлове господарство.....	71,2	90	51,8	55	10,4
Санітарна очистка та благоустрій.....	10	108	0,2	98	2,1
Зовнішнє освітлення, квітникарство, промислове виробництво.....	163,4	91,6	116,5	53,3	23,06
Усього.....	1215,6	–	240,34	–	284,96

\* За рахунок усіх джерел фінансування.

Джерело: Інформаційно-аналітичні матеріали “Про підсумки роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2011 році та основні завдання на 2012 рік”.

За даними НАК “Нафтогаз України”, у ЖКГ за 2011 р. спожито на 1,3 млрд. м<sup>3</sup> природного газу менше, ніж у попередньому році. Проте, незважаючи на певні успіхи, є істотне недофінансування запланованих заходів з енергозбереження, відповідно, отримано низькі показники ефективності.

Слід також зазначити, що важливим здобутком 2011 р. з точки зору нормативно-правового забезпечення процесів технічної модернізації у сфері ЖКГ стала розробка проекту Концепції Державної цільової програми модернізації та роз-

<sup>9</sup> Див.: Концепція Державної цільової програми модернізації та розвитку систем теплозабезпечення України на 2012–2022 рр. (<http://www.minregion.gov.ua>).

витку систем теплозабезпечення України на 2012–2022 рр., спрямованої на зменшення енергомосткості виробництва, зокрема, щодо природного газу. Водночас у цій сфері лишилися досить важливі проблеми, що на сьогодні є суттєвими обмежувачими факторами розвитку процесів оновлення, модернізації та реформування галузі ЖКГ. На наш погляд, у першу чергу, це неефективна тарифна політика та низька доступність інвестицій.

Одне із завдань дослідження – аналіз причин невиконання індикаторів реалізації Програми, зокрема, тих, що пов’язані з фінансуванням її та інших бюджетних програм у сфері ЖКГ. У 2011 р. було заплановано використати 5988 млн. грн.: 6,5 млн. грн. – на нормативно-правове та науково-технічне забезпечення (на розробку 29 нормативних актів у сфері ЖКГ); 5977 млн. грн. – на технічне переоснащення ЖКГ і скорочення питомих показників використання матеріальних та енергоресурсів на виробництво ЖКП (табл. 2 і 3).

Таблиця 2

**Фінансування Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ у 2011 р. \***

Передбачені Програмою завдання і заходи	Передбачені Програмою кошти (млн. грн.)	Програми, передбачені бюджетом на 2011 р.	Передбачені бюджетом кошти (млн. грн.)	Використано від передбачених бюджетом коштів (%)
Нормативно-правове та науково-технічне забезпечення	6,5	“Прикладні наукові та науково-технічні розробки”	***	***
Технічне переоснащення ЖКГ, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво (надання) ЖКП	5977			
У тому числі на сприяння розробці та реалізації пілотних (інноваційних) проектів у сфері ЖКГ	285,8	“Реалізація пілотних проектів у сфері ЖКГ”***	100 (35% передбачених Програмою)	45 (15,7% передбачених Програмою)
Залучення інвестицій і співпраця з міжнародними фінансовими установами та донорськими організаціями	2	–	–	–
Забезпечення широкої громадської підтримки державної політики реформування та розвитку ЖКГ	2	–	–	–
Створення системи ефективного управління житлом і підприємствами ЖКГ, розвиток системи державного регулювання природних монополій у сфері виробництва та надання ЖКП	0,5	–	–	–

## Закінчення таблиці 2

Усього	5988	100 (1,67% передбачених Програмою)	45 (0,75% передбачених Програмою)
--------	------	--	---

\* У більшості областей України у 2011 р. фінансування заходів Програми здійснювалося також з місцевих бюджетів та інших джерел фінансування.

\*\* Кошти на виконання інших заходів Програми Державним бюджетом України на 2011 р. не передбачалися.

\*\*\* Інформація у відкритих джерелах відсутня.

Джерело: Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства України на 2009–2014 рр. Інформація Мінрегіону щодо виконання бюджетних програм (<http://www.minregion.gov.ua>).

## Таблиця 3

## Фінансування бюджетних програм у сфері ЖКГ у 2011 р.

(млн. грн.)

Програми, передбачені бюджетом на 2011 р.	Передбачені бюджетом кошти	Перераховано з бюджету	Використано коштів
“Питна вода України”	400	264,7 (66% передбачених бюджетною програмою)	154,4 * (35,5% передбачених бюджетною програмою)
“Реконструкція та будівництво централізованих систем водовідведення”	400	20 + 0,26 + 183,97 = 204,23 (51% передбачених бюджетною програмою)	17,36 + 0,26 + 12,97 = 30,59 (7,6% передбачених бюджетною програмою)

\* У зв'язку з обмеженим ресурсом коштів частину платежів по незахищених видатках у грудні 2011 р. не було проведено (частину коштів було повернуто до дохідної частини держбюджету).

Джерело: Загальнодержавна програма “Питна вода України” на 2006–2020 рр. Інформація Мінрегіону щодо виконання бюджетних програм (<http://www.minregion.gov.ua>).

Аналіз даних говорить про те, що заплановані заходи фінансуються з державного бюджету на незадовільному рівні. За таких умов не можна очікувати досягнення запланованих результатів реформування та розвитку у сфері ЖКГ. Тому негативні процеси на цьому ринку активно розвиваються. Наприклад, є тенденція до збільшення аварійного та ветхого житлового фонду: так, за 2011 р. порівняно з 2010 р. кількість таких будинків зросла на 3,2% і склала 19,2% (при запланованому зменшенні до 13,5%). Продовжує погіршуватися фінансове становище підприємств ЖКГ, основною причиною чого стало, крім іншого, невиконання завдань Програми щодо рівня відшкодування витрат операційної діяльності (вимога 100-процентного відшкодування економічно обґрунтованих витрат підприємств ЖКГ визначається чинним законодавством) та оплати населенням отриманих ЖКП. На 1 січня 2012 р. близько 10% населення не оплатили отримані послуги з централізованого водовідведення, водо- і теплопостачання (за планом на 2011 р., процент таких боржників мав скоротитися до 5–6%), а близько 12% – не розрахувалися за утримання будинків і прибудинкових територій (за планом, кількість таких боржників у 2011 р. мала становити 2%).



Рівень розрахунків за отримані послуги безпосередньо впливає на фінансовий стан підприємств ЖКГ. Стосовно відшкодування економічно обґрунтованих витрат операційної діяльності, за планом на кінець 2011 р., воно мало досягти 100%. Фактично ж у централізованому водопостачанні та водовідведенні воно становило 85,1%, теплопостачанні – 73,4%, утриманні будинків і прибудинкових територій – 80,5%. Тобто відповідні підприємства ЖКГ у результаті своєї основної діяльності апriori втрачають 15–27% коштів за рахунок виробництва (надання) відповідних послуг. На наш погляд, така ситуація є досить загрозливою з точки зору забезпечення основної діяльності – через хронічне вимивання обігових коштів, яке може призвести до повного її припинення та банкрутства підприємств ЖКГ з непередбачуваними наслідками.

Суттєво перевищують заплановані і показники питомих витрат електроенергії на виробництво послуг з водозабезпечення й очищення стоків, причому енергомісткість водопостачання має виражену тенденцію до зростання (у 2011 р. порівняно з 2010 р. – 47%).

Водночас слід зазначити, що завдяки зусиллям профільного міністерства, а також жорсткій політиці Уряду щодо розрахунків за природний газ на фоні очікуваного збільшення ціни останнього, у 2011 р. вдалося суттєво зменшити питомі витрати умовного палива на відпуск тепла – і не лише виконати встановлене Програмою завдання, але й перевищити його на 14,8%.

На наш погляд, усі позитивні досягнення є результатом:

а) регулюючих заходів держави щодо суттєвого зміцнення платіжної дисципліни;

б) зусиль профільного міністерства щодо розвитку нормативно-правової бази у сфері теплопостачання, активізації процесів стратегічного планування й залучення інвестицій, налагодження дійового контролю за діяльністю підприємств “Теплокомуненерго”, широкого висвітлення проблем теплозабезпечення в ЗМІ та електронному інформаційному просторі. Окремо слід відзначити активні дії міністерства щодо забезпечення розробки (і погодження) програм модернізації систем та схем теплопостачання населених пунктів, встановлення та запровадження порядку використання коштів держбюджету, що направляються, відповідно до Програми, на модернізацію комунальної теплоенергетики – виключно в проекти, які передбачають скорочення споживання природного газу;

в) дій самих підприємств щодо підвищення власної інституціональної спроможності шляхом навчання персоналу, розробки стратегічних планів розвитку, бізнес-планів конкретних інвестиційних проектів, активізації зусиль з пошуку інвестицій, участі в міжнародних проектах.

На жаль, не виконано план щодо такого важливого напрямку, як створення прозорої системи обліку й контролю за споживанням води і теплової енергії, що є важливою передумовою реформування галузі. Станом на початок 2012 р. лише 1/3 будинків була обладнана приладами обліку та регулювання (замість запланованих 62,6% по холодній воді та 42,2% по теплу). Тому є реальні ризики з вирішенням цієї проблеми до кінця виконання Програми. Збереження такої ситуації є суттєвим обмежувальним фактором реформування та модернізації галузі ЖКГ.

Недостатнім залишається рівень розвитку конкурентного середовища на ринку послуг з обслуговування житлового фонду, де існує монополія комунальних ЖЕКів. Можливості власників житлових будинків щодо здійснення оптимального вибору серед виконавців послуг дуже обмежені. На початковій стадії сьогодні перебуває процес запровадження інституту управителів багатоквартирних будинків та керуючих житловим фондом компаній. На наш погляд, особлива регулююча роль щодо активізації цього процесу не потребує якихось значних фінансових витрат з боку бюджету і має належати державі.

На початок 2012 р. частка підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, які розробили та реалізують стратегічні плани розвитку, становила 39,1%, підприємств теплопостачання – 41,4%, тобто лише близько 40% зазначених підприємств мають плани дій на перспективу. На нашу думку, відсутність стратегічних планів розвитку більшості підприємств ЖКГ на сьогодні є надзвичайно серйозним ризиком для успішного реформування житлово-комунальної сфери. Головне, що виправлення існуючого становища не потребує бюджетних затрат, але натомість це важливий момент у державному регулюванні діяльності підприємств ЖКГ. Необхідність стратегічного планування підкреслюється, крім іншого, ще й тим, що його важливою складовою є інвестиційне планування: адже належним чином спланований і реалізований план інвестицій – це запорука успішної роботи підприємства в майбутньому.

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

1. Основні загрози для реалізації Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ на сьогодні – це відсутність системних комплексних підходів до реалізації запланованих у ній заходів, а також популістські настрої в суспільстві в умовах постійних виборчих кампаній та боротьби політиків за голоси електорату.

2. Залишається актуальним питання систематизації законодавства, яке регулює діяльність у житлово-комунальній сфері, – у плані його спрощення, дерегуляції та позбавлення існуючих суперечностей, що дало б змогу використати приватний бізнес, зробивши ЖКГ інвестиційно привабливим, та розпочати масштабну модернізацію його інфраструктури.

3. Важливий фактор реалізації програми реформування ЖКГ – залучення до участі в цьому процесі суспільства (інститутів громадянського суспільства, наукових установ, приватного бізнесу та безпосередньо населення). Протягом усього періоду реформування держава нехтувала питаннями організації широкого суспільного обговорення проблем галузі – жодного разу не передбачалося використати на це кошти, хоча така стаття витрат є в Загальнодержавній програмі реформування. Якщо держава не змінить свою позицію і не зосередить увагу на цьому завданні, отримати суспільну підтримку щодо виконання реформ буде неможливо.

4. Найсуттєвішими напрямками, яким майже не приділялася увага протягом реформування ЖКГ, є питання створення нової житлової політики та механізмів її реалізації, а також системи фінансового забезпечення діяльності суб'єктів ринку ЖКГ, зокрема, щодо тарифної політики та бюджетної підтримки. Окреслені питання мають бути ретельно відпрацьовані науковцями і практиками з урахуванням їх надзвичайного значення для модернізації житлово-комунальної інфра-

структури на засадах енергоефективності та для забезпечення фінансової стійкості державного бюджету.

5. Оскільки питання вдосконалення тарифної політики в житлово-комунальній сфері є дуже складними, а проблеми, які необхідно вирішити для приведення цін і тарифів на ЖКП до економічно обґрунтованого рівня, відповідно до вимог МВФ, глибинними і такими, що вимагають застосування системного підходу, ми плануємо надалі більш детально розглянути можливість вирішення цього завдання.

6. Щодо самої Програми реформування ЖКГ зазначимо, що об'єктивну оцінку ефективності та результативності передбачених нею заходів не можна здійснити через її неналежне фінансування (суттєве недофінансування чи повну його відсутність для окремих напрямів, розпорошеність фінансових коштів заради фінансування одних і тих самих заходів по різних бюджетних програмах). Такий підхід зводить нанівець виконання Програми, позбавляє її системності та завершеності.

Зазначені моменти вимагають перегляду питань підготовки та затвердження державних цільових і, відповідно, бюджетних програм, підвищення їх результативності та відмови від їх декларативності. Зважаючи на те, що до завершення реформування залишилося 2 роки, Уряд має активізувати свої зусилля.

*Стаття надійшла до редакції 8 червня 2012 р.*

---