

Базарна О. В.,
аспірантка кафедри державного управління
і менеджменту Національної академії
державного управління при Президентіві України

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

В статті розглядається сучасний стан житлово-комунального господарства України та окреслюються перспективи його розвитку.

В статье рассматривается современное состояние жилищно-коммунального хозяйства Украины, очерчиваются перспективы его дальнейшего развития.

In the article the modern state of housing and communal services of Ukraine is examined and the prospects of his development are outlined.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Одним з найважливіших завдань трансформаційного періоду розвитку держави є забезпечення та підвищення рівня публічного управління галузями народного господарства. Житлово-комунальна галузь країни потребує впровадження нових механізмів управління, термінових заходів щодо його реформування, оздоровлення як на національному, так і на місцевому рівнях та запровадження стратегічного управління в цій галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Основні положення та підходи щодо розв'язання проблем функціонування житлово-комунального господарства розроблені в роботах зарубіжних учених С.Агапитова, Р.Белдвіна, Р.Белоусова, Д.Гарднера, Т.Ділоренцо, Д.Лоран, О.Пузанова, К.Хербста.

Прикладні та теоретико-методологічні аспекти подолання негативних тенденцій у житлово-комунальній сфері досліджено в працях багатьох вітчизняних вчених та практиків. Вагомий внесок у розробку цієї проблеми зробили Б.Адамов, А.Акмаєв, О.Бабак, А.Безлюдова, О.Бесонова, Я.Берсуцький, Б.Біренберг, С.Дорогунцов, О.Завади, О.Карлова, Т.Качала, В.Ніколаєв, Г.Онищук, К.Сафіуліна, В.Святоцька, Г.Семчук, Н. Сутирін, М.Корецький, В.Куценко, Г.Кухта та інші.

Дослідженню теорії системного підходу в державному управлінні присвячені праці О.Оболенського. У плані розвитку системного підходу до удосконалення методології вивчення соціально-економічних процесів вагомими є класичні праці У.Кінга і Д.Кліланда, Я.Корнаї.

Формування мети (постановка завдання) мета статті полягає в наведенні характеристики сучасного стану житлово-комунальної галузі, проблем галузі та розгляді перспектив її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Забезпечуючи необхідні умови життєдіяльності людини в місті і впливаючи на соціальну ситуацію в країні, житлово - комунальне

господарство (ЖКГ) є одним із найбільших споживачів ресурсів. Житлово-комунальний комплекс характеризується єдністю галузевих підрозділів (підсистем), а саме: тепlopостачання, водopостачання, водовідведення, житлове господарство, зелене господарство, благоустрій, санітарне очищення міста, утилізація відходів.

ЖКГ має розглядатися на макрорівні у системі національного господарства як багатогалузевий комплекс, а у системі економічних відносин на мікрорівні – як процес конкуренції і взаємодії на об'єктах низки суб'єктів.

Сучасний стан житлово-комунального господарства. Упродовж останнього десятиліття проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального комплексу, перебувають у фокусі пильної політичної уваги, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося.

Ситуація в житлово-комунальному господарстві продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі.

Неефективність реформування галузі 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.

Житлово-комунальні послуги - результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил [1].

Нестача власних і бюджетних фінансових ресурсів, їх неефективне розміщення, відсутність дієвого механізму залучення позабюджетних коштів не сприяють вирішенню завдань технічного переоснащення житлово-комунальних підприємств та розвитку комунальної інфраструктури. Не налагоджена ефективна співпраця з приватними інвесторами, міжнародними фінансовими установами та донорськими організаціями, не створений сприятливий інвестиційний клімат.

Значними і постійно зростаючими є втрати води і теплової енергії. Питомі витрати енергетичних ресурсів під час виробництва і надання житлово-комунальних послуг майже удвічі перевищують відповідні показники країн Європейського Союзу.

Недосконалість системи соціального захисту населення у сфері надання житлово-комунальних послуг, недостатня поінформованість населення, неузгодженість норм законодавства щодо регулювання взаємовідносин споживачів і виробників/виконавців житлово-комунальних послуг зумовлюють зростання незадоволення серед населення.

Про відсутність реальних зрушень та зволікання з належною реалізацією житлово-комунальної реформи яскраво свідчить статистика. Так, за станом на 1 січня 2009 року дебіторська та кредиторська заборгованість галузі становила відповідно 10,1 млрд. та 9,4 млрд. гривень. Збитки підприємств за підсумками роботи у 2008 році склали 1,6 млрд. гривень.

Кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту. В аварійному стані перебуває більше третини водопровідно-каналізаційних та теплових мереж, близько 30 відсотків теплових пунктів, понад 20 відсотків мостів та шляхопроводів.

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

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

Вирішення цього питання потребує удосконалення підходів до фінансового забезпечення виконання Програми, 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 [2].

Питання житлово-комунального господарства є одним із ключових питань життєдіяльності нашої держави, цьому і було присвячене засідання Кабінету Міністрів України за участю Президента України В.Ф. Януковича 1 червня 2011 року.

«... безумовно, прорахунки в підходах і зволікання з реформуванням галузі з врахуванням того, що це накопичувалось і в попередні роки, і відсутність сьогодні системного підходу у вирішенні значних проблемних питань в житлово-комунальному господарстві, безумовно, викликає невдоволення населення, м'яко кажучи. Я хочу сказати, що ми з вами читаємо пресу, зустрічаємось з людьми, люди кажуть, що кожного місяця, коли приходить платіжка, цей конверт відкривати не зовсім є бажання, тому що буде новина. А новина яка? Зростання тарифів.

Цього ми не повинні з вами допустити, щоб люди лякались непередбачувальної політики держави. Хто сьогодні рахує вартість цих послуг? Як? Який підхід? На всі ці питання нам треба знайти відповіді. Я переконаний в тому, що ми покладемо початок системного підходу, який дасть нам можливість створити систему обґрунтованого тарифоутворення.

Витрати – це державні кошти і це кошти наших платників, тобто громадян нашої держави. Багато було різних спроб, різних підходів, багато чого напрацьовано. Я не хочу сказати, і, як кажуть, все тільки чорними фарбами малювати, безумовно, робітники житлово-комунального

господарства останні роки працюють в складних умовах: не вистачає грошей, була економічна криза, велика заборгованість» - зазначив Президент України В.Ф.Янукович на засіданні Уряду 01.06.2011 року [3].

Тут треба подивитись і на регіони... Тому я також просив би Вас підключитись, Миколо Яновичу, я до Вас звертаюсь, підключіть Київ як базовий регіон, на якому ми можемо опрацювати різні пілотні проекти, тому що вони тут поруч, на очах, тут дуже чутливе середовище і давайте ми почнемо в цих питаннях наводити разом порядок. [3].

Таблиця 1

Фінансовий результат роботи підприємств
житлово-комунального господарства комунальної форми власності

млн. грн.

№ з/п	Найменування показника	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік
1	2	3	4	5	6
1.	Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування, млн. грн.				
	<i>прибуток</i>	180,5	489,9	599,5	181,5
	<i>збиток</i>	1296,3	1611,7	1930,2	3356,1
<i>у тому числі по підгалузях</i>					
Водопровідно-каналізаційне господарство	<i>прибуток</i>	49,1	62,7	157,7	54,4
	<i>збиток</i>	329,6	504,3	420,3	652,0
Комунальна теплоенергетика	<i>прибуток</i>	34,0	330,8	287,0	33,2
	<i>збиток</i>	648,0	655,6	968,8	2163,0
Житлове господарство	<i>прибуток</i>	77,4	67,9	129,7	68,1
	<i>збиток</i>	140,0	208,9	145,7	239,1
Міський електричний транспорт	<i>прибуток</i>	3,9	2,9	3,1	0,7
	<i>збиток</i>	110,5	164,5	311,6	187,9
Інші	<i>прибуток</i>	16,0	25,5	22,0	25,1
	<i>збиток</i>	68,2	78,2	83,9	114,1

* складено автором за даними Мінжитлокомунгоспу України (галузева звітність за 2007, 2008, 2009, 2010 роки).

Фінансово-економічна криза, яка почала відчуватися в Україні з другої половини 2008 року і продовжувалася практично протягом усього 2009 року істотно вплинула на стан житлово-комунальної галузі.

Наведені у таблиці 1 дані свідчать, що за останні роки фінансовий результат підприємств житлово-комунального господарства комунальної форми власності значно погіршився. Так збитки підприємств галузі у 2007 році становили 1296,3 млн грн., у 2008 році вже 1611,7 млн грн., що на 24,32% більше до попереднього періоду; у 2009 році збитки становили 1930,2 млн грн., що на 19,76% збільшено у порівнянні з попереднім роком.

У 2010 році збиток підприємств житлово-комунальної галузі склав – 3356,1 млн грн., що на 74% більше в порівнянні з попереднім періодом. Якщо розглянути більш детально цей показник, то це збільшення викликано збільшенням збитків по комунальній теплоенергетиці (розрахунки за газ) 2163,0 млн грн.

Сучасний міський комплекс має функціонувати в будь-яких умовах, незалежно від політичної і економічної ситуації в країні, і тому потребує законодавчої підтримки.

Змінюються внутрішні і зовнішні умови функціонування цієї сфери. Не зважаючи на реформи, що проводяться, підприємства житлово-комунального господарства працюють на межі галузевої кризи, в умовах економіки дефіциту. Через недостатність фінансування більша частина підприємств житлово-комунального господарства банкрутує.

Якість і вартість житлово-комунальних послуг - це один з ключових моментів, які визначають якість життя людей. Це одна з соціальних гарантій, за які відповідає влада.

Водночас очевидно, що без модернізації житлово-комунального господарства повноцінна модернізація країни просто неможлива.

Треба усвідомити, що реформа, яка зачіпає інтереси кожного споживача комунальних послуг – серйозний тест як для державної влади, так і для місцевого самоврядування.

Врегулювання проблеми тарифів – лише одна із складових комплексного реформування житлово-комунальної сфери України. Тому тема, піднята сьогодні, стане першою в низці серйозних розмов щодо ключових напрямів цієї реформи.

Розуміючи, наскільки така реформа потрібна людям, Уряд вважатиме її реалізацію справою честі. Водночас, ми дуже розраховуємо на підтримку з боку місцевих громад, органів самоорганізації населення.

Профільне Міністерство та Віце-прем'єр-міністр у стислий термін мають розробити пропозиції щодо співпраці Мінрегіонбуду та місцевих громад у створенні умов для становлення та діяльності кваліфікованих організацій споживачів послуг - об'єднань співвласників багатоквартирних та власників індивідуальних житлових будинків (ОСББ).

Житлово-комунальна галузь чи не найбільш занедбана в державі. Котельні, теплові мережі, водогони, каналізація, ліфти тощо відпрацювали всі можливі ресурси і нагадують латану-перелатану свитку.

А хаотична тарифна політика на місцях зумовила з одного боку хронічну збитковість підприємств, що надають послуги, з іншого – стійке невдоволення споживачів тим, що якість послуг не покращується (а часто і погіршується), проте плата за послуги росте, причому раптово і незрозуміло для людей.

Оптимізація тарифів на комунальні послуги – це непросте і системне питання, визначальна складова реформи житлово-комунального господарства. Це завдання можна порівняти з дорогою з двостороннім рухом.

З одного боку, держава і місцева влада повинні забезпечити прозорі алгоритми формування тарифів, дати людям можливість постійно контролювати їх обґрунтованість та якість обслуговування, а з іншого боку мешканцям необхідно самоорганізовуватися в ОСББ, вибирати конкурентного постачальника послуг, застосовувати технології енергозбереження, ставити лічильники, навчитися заощаджувати тощо [4].

З методологічної точки зору, в усіх випадках для стратегічного управління ЖКГ потрібне бачення моделі його функціонування в національній економіці. При наявності чіткої моделі розвитку можна виявити основні чинники, макроекономічні взаємозв'язки та тенденції розвитку галузі, залежність від економічних циклів, процесів у регіонах, здійснювати прогнозування і регулювання державою розвитку ЖКГ. У передкризовий період існували серйозні диспропорції між діяльністю галузі та економічної доцільністю її розвитку. Існувало величезне, економічно невиправдане недофінансування галузі, оновлення об'єктів ЖКГ, яке фактично призвело до погіршення якості житлово-комунальних послуг при збільшенні їх ресурсомісткості і підвищенні вартості.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Мінрегіон України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства. Його робота має бути побудована шляхом більшої концентрації основних функцій стратегічного планування і чіткого взаємоузгодження між іншими міністерствами і відомствами з метою досягнення максимальної ефективності системи управління галуззю.

Нормативною базою для стратегічного управління в житлово-комунальній галузі є:

1. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602.
2. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621.
3. Закон України від 24.06.2004 № 1869 «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки».

Основна державна цільова програма в житлово-комунальній галузі країни, затверджена Законом України від 24.06.2004 № 1869 - Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 року (далі - Програма), яку можна вважати основним стратегічним документом розвитку галузі.

Нормативне забезпечення виконання завдань Програми передбачає запровадження системного підходу до правового регулювання у сфері житлової політики та житлово-комунального господарства. Запровадження такого підходу дасть змогу запобігти виникненню суперечностей та дублювання норм нормативно-правових актів [2].

Далі перелічений законодавчі акти забезпечують житлово-комунальну галузь досить вагомим правовим полем.

Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» від

24.06.2004 № 1869-IV; Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV; Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV; Закон України “Про житлово-комунальні послуги” від 24.06.2004 № 1875-IV; Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР; Закон України “Про питну воду та питне водопостачання” від 10.02.2002 № 2918-111; Закон України “Про теплопостачання” від 02.06.2005 № 2633-IV; Закон України “Про міський електричний транспорт” від 29.06.2004 № 1914-IV; Закон України “Про відходи” від 05.03.1998 № 187/98-ВР; Закон України “Про благоустрій населених пунктів” від 06. 09.2005 № 2807-IV та інші.

Співставлення потреб житлово-комунального господарства регіонів із внутрішніми можливостями зазвичай свідчить про те, що невідкладні потреби громади на підтримку лише житлового господарства роблять неможливим одночасне бюджетне фінансування інших комунальних підгалузей, вимагаючи реформування їх власності та залучення інвестицій.

Висновки. Таким чином, для житлово-комунального господарства як складової частини регіональної економіки характерні практично ті самі тенденції, що й для національної економіки загалом. Останнє десятиліття ХХ ст., як відомо, характеризувалося значним спадом виробництва і зниженням практично всіх макроекономічних показників і це не могло позначитися на розвитку житлово-комунального господарства.

У житлово-комунальному господарстві ще багато невирішених проблем, пов’язаних із структурними зрушеннями в економіці.

Будь-який фінансовий інструмент має спиратися на економічну базу та бути стабільним у довгостроковому періоді.

Підготовка пропозицій щодо удосконалення стратегії публічного управління розвитком житлово-комунального господарства в Україні.

Використані джерела інформації:

1. Про житлово-комунальні послуги: Закон України: прийнятий 24 червня 2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1511-172>. - Назва з екрану.
2. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України: прийнятий 24 червня 2004 р. № 1869-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1511-172>. - Назва з екрану.
3. Виступ Президента України Віктора Януковича на засідання Кабінету Міністрів України 1 червня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244302204. - Назва з екрану.
4. Доповідь Прем’єр-міністра України Миколи Азарова на засіданні Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244302272&cat_id=244274130. - Назва з екрану.

Рецензент: Оболенський О.Ю., д.е.н., професор.