

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ОБЛІКОВО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ПІДПРИЄМСТВА

УДК .332.872.23

Г. В. Головчак

Львівський національний університет імені Івана Франка

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА РИНКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

© Головчак Г. В., 2014

Ринок житлово-комунальних послуг у сучасних умовах розвивається під впливом нових чинників, зумовлених розвитком трансформаційних процесів у економіці. Вирішальне значення соціальних чинників зумовлює особливості організації державного регулювання на ринку житлово-комунальних послуг. Головними виступають критерії якості обслуговування населення та екологічні фактори, яким надається перевага, на протипагу суто економічним чинникам.

Ключові слова: державне регулювання, ринок житлово-комунальних послуг, тарифи, організація.

G.V. Golovchak

Lviv national university named after Ivan Franko

ORGANIZATION OF THE MARKET OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES STATE REGULATION IN UKRAINE

© Golovchak G.V., 2014

Market of housing and communal services in modern conditions develop under the influence of new factors caused the development of transformation processes in the economy. Crucial social factors leads to features organization of state regulation on the housing and communal services. The main criteria are the quality of public service and environmental factors, which are preferred as opposed to purely economic factors.

The combination of various elements and tools of organizational-economic mechanism of development of housing and communal services system to determine methods of state regulation of utility services. When they understand how to impact on the housing providers, to create and ensure the conditions of their functioning in accordance with economic policy.

By means of influence suggest to distinguish direct and indirect methods of state regulation of utility services, the essence of which is to establish certain conditions for economic entities. Direct methods of state regulation, in particular, include: system limitations, fines, permits, licenses, quotas, government contracts and orders.

Note that the organization of state regulation on housing and communal services market today should be focused on the creation of favorable legal, organizational, informational, logistical, monetary and fiscal conditions for establishment and effective functioning of condominiums apartment buildings.

Checking the economic feasibility of tariffs on utility services should be carried out by independent audit firms commissioned by local authorities. Thus, the authority of local government is entitled to take into account the estimated materials for approval of tariff for the service provider only if there opinion audit firms that are responsible for the level of economic feasibility of the project fares.

Key words: state regulation, market of housing and communal services, tariffs, organization.

Постановка проблеми. Сучасний стан ринку житлово-комунальних послуг України характеризується наявністю організаційних проблем його функціонування, тому його реформування зумовлює пошук альтернативних шляхів розвитку. Ринок житлово-комунальних послуг є невід'ємною частиною економіки України, яка забезпечує її життєдіяльність та виконує особливу соціальну місію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам ефективності функціонування ринку житлово-комунальних послуг приділяли увагу такі науковці, як Н.О. Гура, Т.М. Качала, О.П. Хом'як, Т.М. Строкань [5, 6, 9, 10]. Автори звертають увагу на проблему обґрунтованості рівня тарифів та територіальної організації житлово-комунального господарства, однак організацію державного регулювання на ринку житлово-комунальних послуг України досліджено недостатньо.

Цілі статті. Враховуючи актуальність теми, вважаємо, що необхідно дослідити організаційну структуру державного регулювання ринку житлово-комунальних послуг та визначити напрями його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно із Законом, житлово-комунальні послуги (надалі – ЖКП) – це 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]. Комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезенні побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

Наприклад, А.Ф. Мельник пропонує таке визначення: житлово-комунальне господарство муніципального утворення – це багатогалузеве об'єднання підприємств та установ, що покликані забезпечувати зростаючі потреби населення у житлі, різного виду та класності житлово-комунальних послугах [8].

Н.І. Кириченко обмежується визначенням житлово-комунального господарства як «сукупності підприємств і організацій, що забезпечують комунально-побутові потреби населення, яке проживає на території даного регіону, в тому числі – обслуговування житлового фонду» [7].

Відзначимо несумісність понять у визначенні Закону, оскільки юридичні особи також можуть отримувати житлові послуги. Пропонуємо ці два терміни замінити одним – «житлово-комунальні послуги» – і дати таке визначення: це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення потреб фізичних та юридичних осіб у забезпеченні житловими і нежитловими приміщеннями, холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, вивезенням побутових відходів, ритуальними послугами та іншими у порядку, встановленому законодавством.

Органами державного регулювання у сфері комунальних послуг є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (надалі – НКДРКП), Національна комісія з регулювання електроенергетики (надалі – НКРЕ) та Антимонопольний комітет України [2]. Порядок організації діяльності НКДРКП визначається Указом [3].

Відповідно зауважимо, що житлово-комунальні послуги НКДРКП не регулюються, а входять у сферу відповідальності місцевих органів влади, що створює правовий конфлікт між виконавцями послуг та їх замовниками.

НКДРКП є державним колегіальним органом виконавчої влади, що здійснює регулювання діяльності у сфері теплопостачання (крім діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють комбіноване виробництво теплової та електричної енергії чи використовують нетрадиційні або поновлювані джерела енергії), централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів для об'єктів, які обслуговують населені пункти з чисельністю населення понад 100 тисяч осіб, та об'єктів з потужністю перероблення чи захоронення понад 50 тисяч тонн або 200 тисяч метрів кубічних побутових відходів за рік.

НКДРКП застосовує такі засоби регуляторного впливу на суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках (надалі – СПМ та СГСР) :

- 1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов;
- 2) встановлення тарифів на комунальні послуги для СПМ та СГСР;
- 3) встановлення для суб'єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання питної води.

НКДРКП виконує такі функції в системі державного регулювання ринку ЖКП:

- Ø розробляє методика формування тарифів на комунальні послуги для СПМ та СГСР;
- Ø встановлює тарифи на комунальні послуги СПМ та СГСР;
- Ø проводить постійний моніторинг та аналіз ситуації на ринках, що перебувають у стані природних монополій, у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів та прогнозування стану розвитку таких ринків;
- Ø встановлює межу обсягу виробництва товарів (послуг), нижче від рівня якої СПМ та СГСР у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення дозволяється провадити діяльність без ліцензій;
- Ø здійснює контроль за недопущенням перехресного субсидування під час провадження господарської діяльності СПМ та СГСР;
- Ø здійснює контроль за цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів, одержаних у результаті провадження ліцензованої діяльності СПМ та СГСР;
- Ø здійснює контроль за виконанням СПМ та СГСР інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних засобів у житловому фонді;
- Ø здійснює у межах своїх повноважень контроль за якістю послуг СПМ та СГСР.

Можемо зауважити, що надання житлово-комунальних послуг фізичним особам не входить у сферу діяльності НКДРКП, фактично дублюються функції Антимонопольного комітету України. Це унеможливує контроль якості надання житлово-комунальних послуг фізичним особам з боку органів державного регулювання, цю функцію покладено на виконавців послуг, що перешкоджає отриманню об'єктивної інформації. Виконавці послуг також не зацікавлені у створенні достовірної обліково-аналітичної системи державного регулювання ЖКП. Ці функції повинна виконувати НКДРКП.

ЖКП характеризуються функціональним призначенням та порядком затвердження тарифів на них.

Залежно від функціонального призначення ЖКП поділяються на:

- Ø комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);
- Ø житлові послуги – послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

- Ø послуги з управління (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору ОСББ тощо);
- Ø загальноміські послуги (благоустрій та озеленення, ритуальні послуги).

Залежно від порядку затвердження тарифів на ЖКП вони поділяються на три групи:

- Ї перша група – ЖКП, тарифи на які затверджують уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;
- Ї друга група – ЖКП, тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;
- Ї третя група – ЖКП, тарифи на які визначаються виключно за угодою (домовленістю сторін).

Метою державного регулювання ринку ЖКП є реалізація економічної та соціальної політики держави у сфері ЖКП, концепції розвитку ринку ЖКП у національній економіці

Серед основних елементів державного регулювання ринку ЖКП у нашій державі виокремимо такі:

- правове регулювання;
- адміністративне регулювання;
- державне програмування;
- індикативне планування;
- державне підприємництво;
- фінансово-бюджетне і податкове регулювання;
- грошово-кредитне регулювання;
- державне регулювання тарифів;
- соціальний захист населення при наданні ЖКП (пільги та субсидії);
- державне регулювання інвестиційної діяльності;
- контроль якості ЖКП;
- підтримка конкуренції та контроль за монополістами.

Кожен із функціональних елементів органічно взаємопов'язаний із усіма іншими і виконує свої функції із застосуванням таких засобів, як закони і законодавчі акти, дотації, податки і податкові пільги тощо. Вплив елементів і засобів державного регулювання розвитку ринку ЖКП може мати вибірковий чи прямиий характер стосовно сегментів ринку ЖКП.

Важливими є також засади раціонального управління на ринку ЖКП, найістотнішими серед яких, на нашу думку, є:

- § перегляд норм споживання ЖКП згідно з нормативами ЄС;
- § прозорість у розвитку ЖКП та встановленні тарифів на них, залучення громадськості до обговорення тарифів;
- § підтримання конкурентного середовища у виробленні та наданні ЖКП, забезпечення контролю у сфері діяльності природних монополій;
- § мотивування енергозбереження шляхом кредитування;
- § забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм ЖКП для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місця перебування та форми власності юридичних осіб тощо;
- § регулювання тарифів на ЖКП з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та технічних можливостей;
- § створення та впровадження загальнодержавного та місцевих нормативів якості ЖКП.

Окрім того, важливою є система принципів формування тарифної політики надавачів ЖКП, серед яких пропонуємо виділити такі:

- Ї нормативне регулювання надання ЖКП споживачам за тарифами, затвердженими в установленому законом порядку;

- відповідність рівня тарифів на ЖКП рівню економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- відповідність рівня оплати ЖКП їх наявності, кількості та якості;
- прозора система адресних субсидій.

Поєднання різних елементів і засобів організаційно-економічного механізму розвитку житлово-комунального господарства дає змогу визначити систему методів державного регулювання ринку ЖКП. Під ними розуміємо способи впливу на діяльність надавачів ЖКП з метою створення або забезпечення умов їх функціонування відповідно до економічної політики держави.

За способами впливу пропонуємо виокремити прямі та непрямі методи державного регулювання ринку ЖКП, суть яких зводиться до встановлення певних умов для суб'єктів господарювання. До прямих методів державного регулювання, зокрема, належать: система обмежень, штрафів, дозволів, ліцензій, квот, державних контрактів і замовлень. Навіть економічна система із розвиненими ринковими відносинами потребує використання методів прямого впливу. Зокрема, ліцензування як прямий метод регулювання ринку ЖКП здійснюється з метою недопущення на вказаний ринок неякісних форм обслуговування, впорядкування підприємництва у тих видах діяльності, які не можуть регулюватися ринковими механізмами.

Методи прямого впливу можуть застосовуватися як засіб доповнення сукупного попиту, що передбачає широке запровадження адресних субсидій, дотацій та субвенцій для підприємств, бюджетів нижчого рівня, населення, трансфертних виплат населенню, прямих державних інвестицій тощо.

Залежно від вибраних засобів впливу на ринок, обліково-аналітичне забезпечення державного регулювання ринку ЖКП повинно передбачати використання правових, адміністративних та економічних методів впливу.

Правові методи впливу реалізуються через владні повноваження держави на основі прийняття нормативних актів загальної дії та встановлення різних правових режимів для окремих груп суб'єктів господарювання. Основним завданням правових методів впливу є створення цілісної та взаємопов'язаної системи правового забезпечення розвитку житлово-комунального господарства, яка б урахувала загальний стан розвитку національної економіки, а також орієнтувалась на перспективні пріоритетні напрями економічного розвитку.

Створення правового поля для нормального функціонування суб'єктів господарювання, що надають ЖКП, із застосуванням механізму правового регулювання передбачає ухвалення законів, нормативних актів, постанов Кабінету Міністрів, указів Президента України, листів НКДРКП, інших нормативно-інструктивних матеріалів.

Адміністративні методи визначають пряме управління з боку держави діяльністю суб'єктів ринку ЖКП і застосовуються з метою забезпечення нормальних умов функціонування ринку, задоволення потреб суспільства, захисту навколишнього середовища, підтримки соціальних стандартів рівня життя населення з метою реалізації основних засад державної політики у сфері розвитку ринку ЖКП.

Серед адміністративних методів впливу на розвиток ринку ЖКП виділимо ліцензування, квотування, стандартизацію, нормування та державні замовлення. Ліцензування – це видавання відповідними державними органами дозволів суб'єктам господарювання для надання послуг, з метою упорядкування діяльності у тих її видах, які не можуть регулюватися ринком.

Квотування – це пряме встановлення державою для підприємств-монополістів їх частки у наданні послуг. Квота – це кількісна межа надання послуг для певних категорій підприємств, яка використовується для обмеження монополізму.

Стандартизація – це пряма регламентація діяльності суб'єктів господарювання, що передбачає встановлення єдиних норм за типами, параметрами та якісними характеристиками послуг тощо.

Нормування – це система норм і нормативів, що передбачає встановлення обґрунтованих обсягів питомих витрат праці, робочого часу, матеріальних, фінансових та інших ресурсів на виробництво одиниці продукції, надання послуг.

У сфері розвитку ринку ЖКП, залежно від рівня укладення, державні контракти можуть бути загальнодержавними (фінансуються з державного бюджету України) та регіональними (фінансуються

із місцевих бюджетів), а залежно від кількості сторін, які беруть участь в укладенні контракту, – двосторонніми або багатосторонніми.

Основним є механізм регулювання тарифів – це вплив на розвиток ринку ЖКП, що передбачає створення умов для ринкового ціноутворення для ліквідації диспропорцій у ціноутворенні, забезпечення контролю за ціноутворенням на продукцію та послуги підприємств-монополістів. Основними засобами при цьому є пряме встановлення адміністративних тарифів, фіксація тарифів, декларування тарифів, встановлення контролю за цінами через запровадження граничного рівня рентабельності й обмеження фонду оплати праці, пряме дотування підприємств-виробників ЖКП.

Отже, організаційну структуру державного регулювання ЖКП в Україні можна подати, як на рис. 1.

Функціонування ринку ЖКП в економіці ринкового типу характеризується високим рівнем участі інституцій ринкової інфраструктури в забезпеченні умов ефективної господарської діяльності. Тут пропонуємо виділити такі функціональні елементи:

- Ї фінансове регулювання і фінансова підтримка – це фінансові надходження з інвестиційних фондів, кошти фондів фінансової підтримки, майнові сертифікати, акції житлово-комунальних підприємств, кошти товариств спільного кредитування, кредити комерційних банків, кошти інвестиційних фондів;
- Ї страхування підприємницького ризику – реалізується у вигляді укладення страхових угод, виконання страхових зобов'язань та страхового відшкодування;
- Ї аудиторська діяльність – це проведення аудиту господарської діяльності житлово-комунальних підприємств, надання консалтингових послуг, консалтинг потенційних інвесторів, видавання аудиторських висновків;
- Ї інституціональний контроль – це проведення банківського аналізу фінансово-господарського стану підприємств житлово-комунального господарства за балансами активів і пасивів, банківський контроль готівково-касових операцій, дебіторсько-кредиторської заборгованості, цільового використання коштів;
- Ї інформаційне забезпечення – це рекламна діяльність, формування і обслуговування інформаційних баз даних, послуги служб маркетингу;
- Ї забезпечення концесійних угод – створення протоколу надання в концесію об'єкта ЖКП.

Серед найважливіших елементів механізму громадського регулювання розвитку ринку ЖКП виділимо контроль якості послуг, який можливо реалізувати через стандарти якості ЖКП [4].

Зважаючи на визначені елементи механізму громадського регулювання, необхідні напрями удосконалення організації державного регулювання на ринку ЖКП подамо на рис. 2.

Зауважимо, що організація державного регулювання на ринку ЖКП сьогодні повинна бути насамперед зосереджена на створенні сприятливих нормативно-правових, організаційних, адміністративних, інформаційних, матеріально-технічних, грошово-кредитних та фінансово-бюджетних передумов для становлення та ефективного функціонування інституту об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Саме через ОСББ можна перетворити неконкурентний ринок житлових послуг на систему ефективної співпраці виконавець–замовник.

Створення умов для мотивації енергозбереження на сучасному етапі розвитку ринку є вкрай важливим напрямом удосконалення державного регулювання ринку ЖКП. Це зумовлено передусім геополітичним становищем України та особливостями технологічного процесу надання ЖКП у системі централізованого опалення та гарячого водопостачання.

Перевірка економічної обґрунтованості тарифів на ЖКП має здійснюватись незалежними аудиторськими фірмами на замовлення місцевих органів влади. Уповноважений орган місцевого самоврядування має право брати до уваги розрахункові матеріали для затвердження тарифів для надавача послуг лише за умови наявності висновків зазначених аудиторських фірм, на які покладено відповідальність за рівень економічної обґрунтованості проектних тарифів.

Перехід від пільг до адресних субсидій споживачам ЖКП можна реалізувати лише за допомогою мінімізації питомої ваги пільг у системі соціальних трансфертів під час нарахування плати за надані ЖКП.

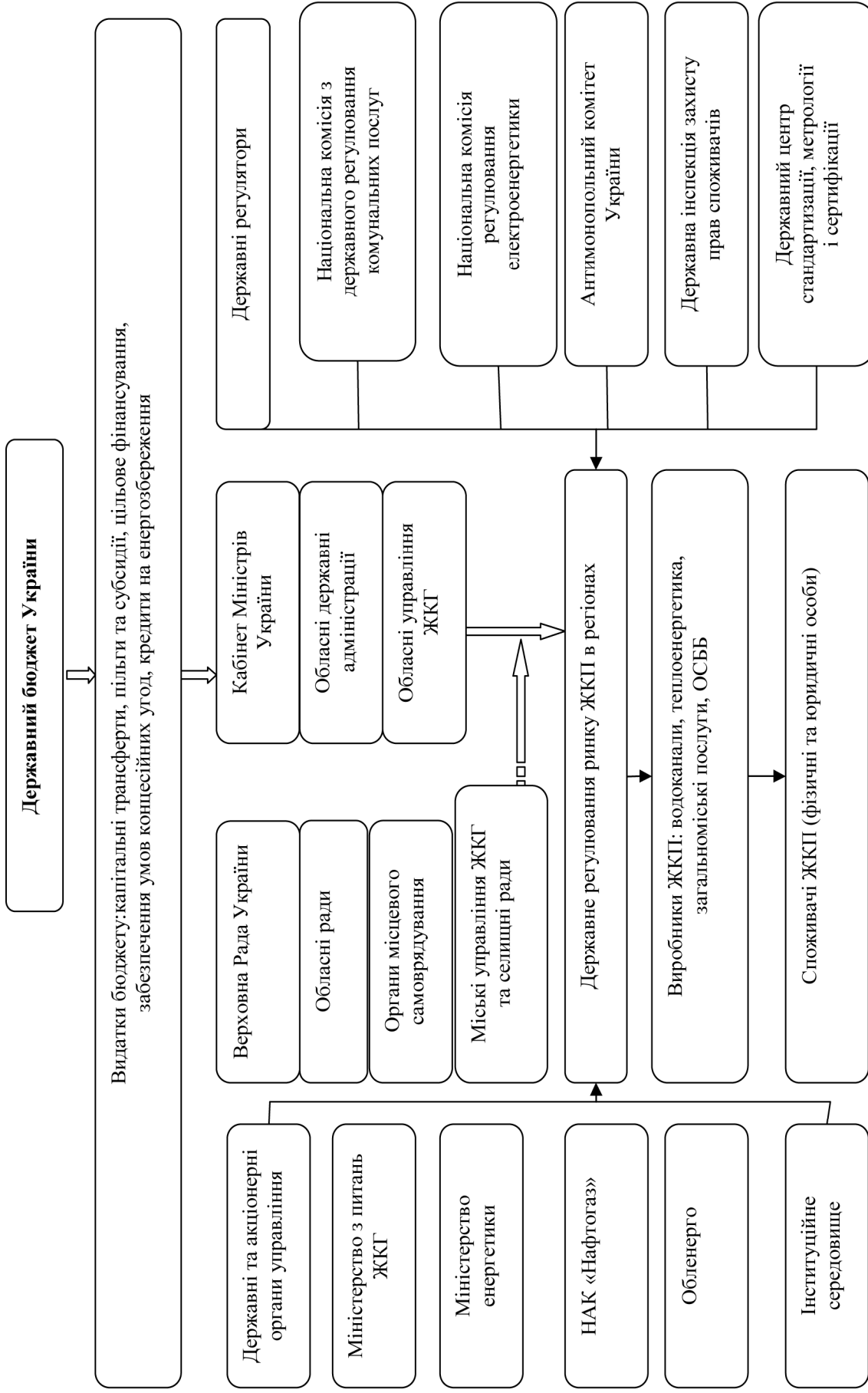


Рис. 1. Організаційна структура державного регулювання житлово-комунальних послуг в Україні (авторська розробка)



Рис.2. Основні напрями удосконалення державного регулювання на ринку житлово-комунальних послуг

Заохочення розвитку конкуренції може бути забезпечене у діяльності лише тих суб'єктів господарювання, які не є природними монополістами на ринку ЖКП (централізоване опалення, гаряче та холодне водопостачання та водовідведення). При цьому проблема створення ефективного конкурентного середовища є найактуальнішою у діяльності підприємств з обслуговування житла, оскільки у нашій державі поки що не створено інституту управляючих будинками, на яких покладалися би обов'язки щодо вибору надавача послуг та розірвання договорів, якщо мешканців відповідних будинків не задовольнятиме якість ЖКП.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Державне регулювання ринку житлово-комунальних послуг України має несистемний характер, що зумовлює низьку ефективність дій регуляторів та відсутність стандартів якості ЖКП. Розробляючи стратегію реформування місцевого самоврядування в Україні, рекомендуємо сформулювати принципи і засоби державного регулювання ринку ЖКП.

1. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» //Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст.514.
2. Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» № 3610-VI від 07.07.2011 р.
3. Указ Президента України «Про національну комісію, що здійснює регулювання у сфері комунальних послуг» № 601/2013 від 31.10.2013 р.
4. Головчак Г.В. Інформаційне забезпечення управління якістю житлово-комунальних послуг в Україні / Г. В. Головчак // Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка». – 2009. – № 647. – С. 20–26.
5. Гура Н.О. Облік у житлово-комунальному господарстві: теорія і практика: [монографія] / Н.О. Гура. – К.: Знання, 2006. – С.13.
6. Качала Т.М. Територіальна організація житлово-комунального господарства України: методологія, практика та механізм регулювання: дис. ...д-ра екон.наук: 08.10.01: / Дорогунцов Сергій Іванович ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К., 2002. – 554 с.
7. Кириченко Н. Міське господарство та проблеми формування і використання бюджету / Н. Кириченко, В. Татаренко // Економіка України. – 1996. – № 8. – С. 32–38.
8. Муніципальний менеджмент: [навч. посіб. для вузів / за ред. професора А. Ф. Мельник]. – Тернопіль: Наукова думка, 2001. – С. 16.
9. Строкань Т.М. Ефективність розвитку житлово-комунального господарства в ринкових умовах / Т.М. Строкань; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил. – Черкаси: ЧДТУ, 2002. – С.10.;
10. Хомяк О.П. Організаційно-економічний механізм розвитку житлово-комунального господарства : дис. ... канд. екон. наук. : 08.00.03 / Качан Євген Петрович ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К., 2008. – 243 с.