

Н.В. Хвищун (*Луцький національний технічний університет, Україна*)
**РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ:
ІСТОРИЧНИЙ ЗРІЗ І НАПРЯМИ НА МАЙБУТНЄ**

У статті проаналізовано результати реформування комунального господарства України з позиції досягнення основних стратегічних напрямів, зазначених у «Загальнодержавній програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки». Доведено першочергову необхідність вдосконалення нормативно-законодавчого поля функціонування комунального господарства та розвитку конкурентних відносин на ринку комунальних послуг.

Ключові слова: комунальне господарство, комунальні послуги, тариф, реформа, конкуренція, концесія.

Табл. 3. Рис. 3. Літ. 13.

Н.В. Хвищун (*Луцкий национальный технический университет, Украина*)
**РЕФОРМИРОВАНИЕ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
УКРАИНЫ: ИСТОРИЧЕСКИЙ СРЕЗ И НАПРАВЛЕНИЯ
НА БУДУЩЕЕ**

В статье проанализированы результаты реформирования коммунального хозяйства Украины с позиции достижения основных стратегических направлений, которые были выделены в «Общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004–2010 годы». Доказана первоочередная необходимость совершенствования нормативно-законодательного поля функционирования коммунального хозяйства и развития конкурентных отношений на рынке коммунальных услуг.

Ключевые слова: коммунальное хозяйство, коммунальные услуги, тариф, реформа, конкуренция, концессия.

N.V. Khvyshchun (*Lutsk National Technical University, Ukraine*)
**REFORMATION OF UKRAINE'S UTILITIES SYSTEM: HISTORIC
OVERVIEW AND DIRECTIONS FOR FUTURE DEVELOPMENT**

The article analyzes the results of reformation of the utilities system in Ukraine from the viewpoint of its strategic directions outlined in National Program of Reformation and Development of Housing and Utilities for 2004–2010. The urgent necessity of improving the legislative field of the utilities system functioning for further development of competitive relations at the market of utility services is grounded.

Keywords: utilities system; utilities services; tariff; reform; competition; concession.

Постановка проблеми. Посилення інтересу до поглибленого аналізу регіональної проблематики в усіх її вимірах — одна з прикметних ознак розвитку сучасної економічної науки й соціально-економічної політики, адже, як правило, розвиток регіону здійснює опосередкований вплив на соціально-економічні чинники розвитку суспільства, який можна розглядати з погляду критеріїв соціальної й економічної ефективності.

Комунальне господарство (КГ) є однією з найголовніших сфер економіки, ефективність роботи якої характеризує якість життя населення території (держави, регіону, міста, села). Водночас, в Україні комунальне господарство також є чи не найбільш технічно відсталою галуззю економіки з багатьма проблемами, які останнім часом є не лише гострими, а й вибухонебезпечни-

ми, оскільки їхнє невдале вирішення може призвести до загострення потенційних конфліктів як всередині країни, так і між державами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто відмітити, що дослідження проблем формування і розвитку комунального господарства й пошук шляхів підвищення ефективності його функціонування знайшли своє відображення в працях вітчизняних і російських учених-економістів Б. Адамова [12], В. Амітана [5], З. Герасимчук [6], Т. Качали [8], І. Мельник [9], Г. Онищука [10], В. Полюнова [11], Т. Юр'євої [13] та інших.

Невирішені частини проблеми. Разом із тим, вищенаведені дослідження потребують подальшого поглиблення й доопрацювання з урахуванням сучасних умов господарювання, адже, незважаючи на довготривалий процес реформування комунального господарства, і сьогодні стан КГ продовжує погіршуватися. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних фондів і технологій. У ній дотепер переважають державні і комунальні підприємства, що монополізували надання послуг. Тому реформування цієї сфери – одне з найбільш актуальних питань, оскільки стосується інтересів як населення, так і всієї економіки України.

Метою дослідження є вивчення результатів реформування комунального господарства України за період її незалежності, виявлення тенденцій, проблем і напрямів подальшого реформування.

Основні результати дослідження. Реформа, яка здійснювалася протягом 2004–2010 рр. в Україні, передбачала реформування комунального господарства в напрямку впровадження ринкових відносин у галузі, створення сприятливих умов для залучення інвестицій в галузь, проведення модернізації галузі. Проте сучасність доводить інше.

Розглянемо результати основних стратегічних напрямів реформування КГ, що зазначені у «Загальнодержавній програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки» [1].

1. Технічне переоснащення житлово-комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг. Частка мереж, що знаходиться у аварійному стані, в середньому по Україні становить 35,4%. Вище середнього цей показник лише в м. Севастополі, АР Крим, Луганській, Донецькій, Львівській, Херсонській, Запорізькій, Одеській, Кіровоградській і Дніпропетровській областях (рис. 1). Проблема погіршується через значні непродуктивні втрати води в мережах, середня величина яких становить 38,5%, а в окремих регіонах перевищує 50% (рис. 2).

Найбільша аварійність на водопровідних мережах спостерігається у Закарпатській, Хмельницькій і Полтавській обл., а аварійність на каналізаційних мережах – у Закарпатській, Кіровоградській і Херсонській областях.

Питомі витрати енергетичних ресурсів під час виробництва і надання комунальних послуг майже вдвічі перевищують відповідні показники країн Європейського Союзу. Таке становище позначається на рівні собівартості 1 куб. м реалізованої питної води (і рівні середнього тарифу відповідно), оскільки підприємство несе значні витрати на електроенергію (на підйом, пода-

чу води в мережу) і хімічні реагенти (на очищення води) у розрахунку на повний обсяг води, а при визначенні собівартості поділяє ці витрати на значно меншу величину реалізованої води. При цьому збільшення собівартості (в частині прямих матеріальних витрат) відбувається більш високими темпами, ніж збільшення втрат води, що зображено на рис. 3.

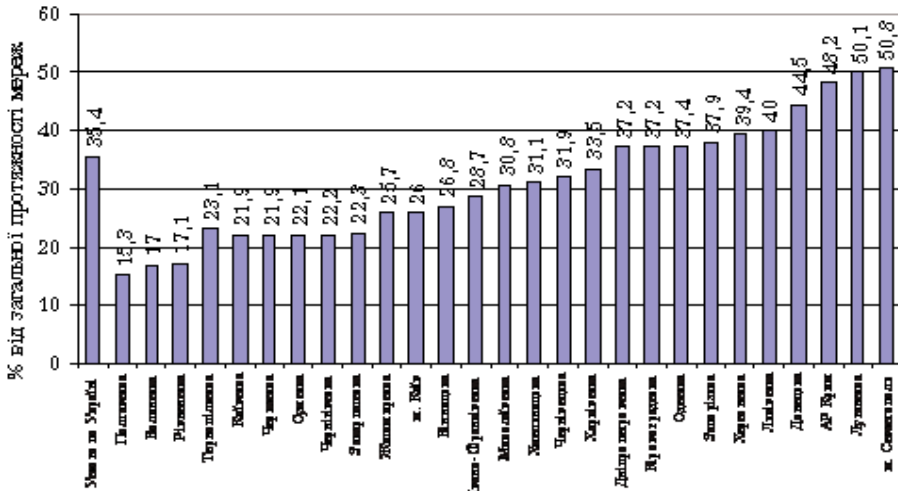


Рис. 1. Частка аварійних водопровідних мереж у розрізі регіонів, %, побудовано за даними [3; 4]

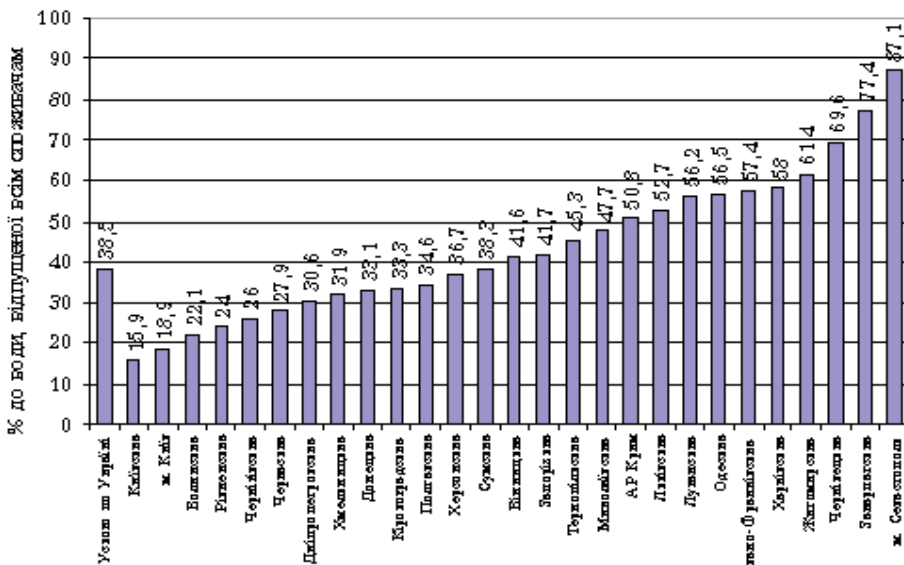


Рис. 2. Рівень втрат та необлікованих витрат води у розрізі регіонів, %, побудовано за даними [3; 4]

Наведені дані свідчать, що при величині втрат у розмірі 30% відносно збільшення матеріальних витрат у собівартості становить 43%, при втратах у

50% собівартість зростає на 100%, при втратах у розмірі 60% – на 250%. Таким чином, проблема зменшення втрат води в мережах вимагає невідкладного вирішення.

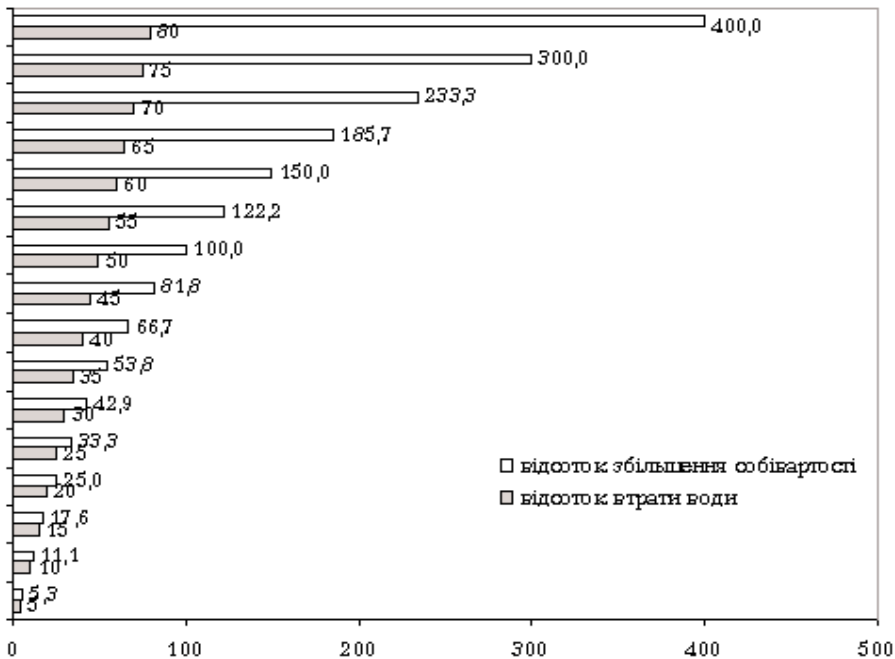


Рис. 3. Співвідношення росту втрат води в мережі і собівартості 1 куб. м реалізованої води, %, побудовано за даними [3; 4]

Отже, здійснення технічних заходів модернізації й будівництва об'єктів комунального господарства є однією із найважливіших передумов інноваційного реформування КГ, однак потребує значних коштів, яких наразі підприємства не мають.

2. *Забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства.* Пошук коштів на модернізацію обладнання є надзвичайно важливим завданням при підвищенні інноваційного потенціалу комунальних підприємств. Виконання цього завдання можливе за рахунок здійснення фінансових заходів, що забезпечують беззбиткове функціонування підприємств КГ, а також завдяки забезпеченню додаткових надходжень коштів у вигляді позик (в тому числі і від МФО), грантів, фінансової допомоги з боку загальнодержавних і місцевих органів влади, інвестицій приватних осіб тощо.

Фінансово-економічний стан підприємств КГ залишається кризовим (табл. 1). Так, станом на 2010 р. підприємства сфери отримали збитки у сумі 1,3 млрд. грн., що на 22,2 % більше порівняно з відповідним періодом 2009 року. Найбільш збитковими були підприємства Луганської, Харківської та Дніпропетровської областей, найменші збитки – у підприємств Тернопільської, Рівненської, Закарпатської та Сумської областей [3; 4].

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств сфери збільшилась з початку року майже на 1 млрд. грн. (або на 9,6%) і станом на 01.09.2010

становить 11,4 млрд. грн. (табл. 2). Найбільший обсяг дебіторської заборгованості – у Дніпропетровській, Харківській, Донецькій областях та м. Києві, найменший – в Чернівецькій, Тернопільській областях і м. Севастополі [4].

Таблиця 1. Фінансові результати за січень-серпень 2010 року [3; 4]

| Показники | з початку 2010 р., млн. грн. | з початку 2009 р., млн. грн. | Приріст/зменшення | | |
|--|------------------------------------|------------------------------------|-------------------|-------|--------|
| | | | млн. грн. | % | |
| <i>Фінансовий результат від зовнішньої діяльності до оподаткування</i> | | | | | |
| Всього | прибуток | 222,9 | 202,0 | 21,0 | 10,4 |
| | збиток | 1274,0 | 1042,2 | 231,8 | 22,2 |
| у т.ч. по підгалузях | | | | | |
| водопровідно-каналізаційне господарство | прибуток | 73,2 | 45,9 | 27,2 | 59,3 |
| | збиток | 365,0 | 263,9 | 101,1 | 38,3 |
| комунальна теплоенергетика | прибуток | 68,3 | 67,8 | 0,5 | 0,8 |
| | збиток | 555,2 | 528,9 | 26,2 | 5,0 |
| ІНШІ | прибуток | 81,5 | 88,2 | -6,7 | 4768,5 |
| | збиток | 353,9 | 249,4 | 104,5 | 120,3 |

Таблиця 2. Дебіторська і кредиторська заборгованість станом на 1 вересня 2010 року, млн. грн. [3; 4]

| Показники | Всього по КГ | Водопровідно-каналізаційне господарство | Комунальна теплоенергетика | Інші підгалузі |
|---|--------------|---|----------------------------|----------------|
| <i>Дебіторська заборгованість за послуги, у тому числі:</i> | 11397,2 | 3133,7 | 5216,4 | 3034,5 |
| населення безпосередньо | 8038,0 | 1498,9 | 4268,1 | 2261,5 |
| пільні | 298,1 | 40,8 | 106,6 | 150 |
| субсидії | 63,0 | 2,8 | 17,2 | 43 |
| місцеві бюджетні установи | 248,3 | 9,7 | 170,8 | 67,8 |
| державний | 260,8 | 19,2 | 195,1 | 46,5 |
| інші споживачі | 2489,0 | 1562,3 | 458,7 | 468 |
| <i>Всього кредиторська заборгованість</i> | 14444,3 | 2604,4 | 8980,6 | 2859,3 |
| за товари, роботи, послуги, з неї | 12492,6 | 2171,5 | 8244,0 | 2077,1 |
| електроенергія | 1955,4 | 1306,4 | 395,9 | 253 |
| газ природний | 6181,5 | 11,5 | 6042,2 | 127,8 |
| інші енергоносії | 3065,0 | 609,6 | 1448,0 | 1007,4 |
| інша кредиторська заборгованість | 1951,7 | 433,0 | 736,6 | 782,1 |

Основа для фінансового сталого розвитку закладено у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» [2], зокрема у ст. 31, та у Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення.

Багато положень цих документів вигідно відрізняє Україну від інших країн СНД, наприклад Росії, де такі положення збираються законодавчо закріпити на національному рівні. Проте, в Україні не в повній мірі використовуються існуючі можливості.

Головною проблемою у цій сфері залишається несвоєчасний перегляд цін/тарифів на комунальні послуги для населення та затвердження їх місцевими органами влади на рівні нижчому, ніж витрати на їх надання (табл. 3).

Аналіз даних показав, що найнижчий рівень оплати населенням вартості житлово-комунальних послуг спотерігається у м. Севастополі (67,3%), в Одеській обл. (93,3%), у Волинській обл. (97,3%).

Таблиця 3. Тарифи на комунальні послуги в Україні [3; 4]

| Послуги | Значення | Затверджені тарифи з ПДВ, грн./куб. м | | Рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості, % | |
|---------------------------------|----------|---------------------------------------|----------------------------|---|----------------------------|
| | | Для населення | Для комерційних споживачів | Для населення | Для комерційних споживачів |
| Водопостачання і водовідведення | max | Запоріжжя (4,48) | Полтава (11,96) | Запоріжжя (100%) | Вінниця (341,8%) |
| | min | Вінниця (1,44) | Житомир (2,75) | Вінниця (61,2%) | Львів (98,8%) |
| Асиметрія | max/min | 3,11 | 4,35 | 1,63 | 3,46 |

Найбільші обсяги заборгованості мають Донецька, Дніпропетровська та Харківська області, хоча рівень відшкодування тарифами фактичної собівартості в цих регіонах для населення є одним із найнижчих в Україні.

У зв'язку з тим, що тарифи на послуги водопостачання й водовідведення для населення відшкодовують у середньому до 70% собівартості виробництва послуг, підприємства шляхом перехресного субсидування покривають частину недоотриманих доходів за рахунок інших категорій споживачів, насамперед промислових підприємств, тарифи для яких у 2–3 рази перевищують собівартість.

3. *Організація ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг.* Організація дієвого управління у сфері виробництва і надання комунальних послуг здійснюється як органами місцевого самоврядування, згідно з чинним законодавством, так і самими підприємствами КГ. Однією з засадничих цілей дієвого управління підприємствами є забезпечення ефективного використання коштів на здійснення модернізації й розвитку об'єктів комунального господарства.

Потребують удосконалення також системи управління майновими комплексами, які перебувають у спільній власності територіальних громад. Місцеві ради, відповідно до власних повноважень, мають обрати, за якою схемою відбуватиметься управління майном КГ, що належить територіальній громаді.

Одним із найважливіших інноваційних напрямків реформування комунального господарства є перетворення ускладненої структури управління сферою, яка склалася на початок реформи, і передача функцій управління на рівень органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що об'єктивні причини необхідності реформи очевидні, все ж вона ініціювалася з «центру», при цьому на рівні органів місцевого самоврядування ця реформа гальмується.

Основними недоліками управління сферою КГ є:

- бюджетне фінансування, яке спрямоване лише на відшкодування збитків;
- формальна процедура затвердження тарифів на послуги, при яких фактично не перевіряється обґрунтованість тарифів, але встановлюються тривалі строки їх перегляду (до півроку);
- збереження принципу концентрації коштів для підтримання столиці і фінансування решти населених пунктів за остаточним принципом;
- відсутність у більшості населених пунктів об'єднань споживачів, які б активно впливали на якість діяльності виробників комунальних послуг і процес формування конкурентних відносин у комунальній сфері.

Варто також зазначити, що діюча система інформування населення про послуги КГ та їх надання на місцевому рівні потребує вдосконалення, можливо, через прийняття окремого закону або ж внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» [2], через деталізацію норм щодо процедури інформування й встановлення суворішої відповідальності за надання неповної інформації чи її ненадання.

4. Поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг. Цей стратегічний напрям стосується насамперед питань залучення підприємств усіх форм власності та суб'єктів підприємницької діяльності до обслуговування комунального фонду й робіт з благоустрою; відповідно до законодавства – корпоратизації та приватизації підприємств КГ; забезпечення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водо-, тепlopостачання та водовідведення; запровадження різних організаційно-правових форм діяльності підприємств – надавачів послуг тощо [5, 33]. Впровадження таких заходів активізує додаткові джерела одержання коштів на здійснення інноваційних проектів модернізації та розвитку об'єктів комунального господарства, а також сприятиме підвищенню рівня ефективності роботи підприємств КГ, поліпшенню якості послуг тощо.

Надзвичайно важливим джерелом надходження додаткових коштів на здійснення інноваційних проектів, яке часто не враховується, є реінвестування доходів від експлуатації модернізованого обладнання на виконання проектів.

У сфері природних монополій удосконалення управління здійснюється шляхом створення регіональних компаній, запровадження делегованих форм управління (таких як концесія, оренда).

Проте практика передачі в оренду державного й комунального майна як в Україні, так і в Росії засвідчила можливість прихованої приватизації об'єктів водопостачання та водовідведення, які мають загальнодержавне значення; відсутність критеріїв відбору орендарів, якщо заява на оренду надходить не від трудового колективу. До того ж, повернення інвестицій безпосередньо не пов'язано з рівнем ефективності роботи підприємств.

Однією з умов запровадження схем делегованого управління у сфері водопровідно-каналізаційного господарства й укладання договорів оренди та концесії має стати наявність бізнес-планів стратегічного розвитку підприємств. Сьогодні тільки 5% водоканалів мають комплексну інвестиційну програму. Треба відзначити, що це в основному ті підприємства, що залучені до програм Агентства міжнародного розвитку США, які реалізуються фірмою «ПАДКО» – Інститутом місцевого розвитку, програми партнерства громад Фонду Україна – США, програм Світового та Європейського банків реконструкції та розвитку, Центру муніципального менеджменту ХАБІТАТ. У рамках проекту Організації економічного співробітництва та розвитку надана допомога місту Луцьку в розробленні програми середньострокового планування капітальних інвестицій у розвиток міської інфраструктури.

З метою створення належного нормативно-правового підґрунтя для передачі в оренду і концесію об'єктів тепло-, водопостачання та водовідведення,

які перебувають у комунальній власності, Міністерством з питань житлово-комунального господарства розроблено, розглянуто та схвалено на засіданні Кабінету Міністрів України проект Закону України «Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» та проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Типового концесійного договору».

Висновки. Аналізуючи вищевикладене, можна стверджувати, що у комунальному господарстві України спостерігаються такі проблеми:

- 1) збитковість підприємств КГ;
- 2) наявність значних обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості;
- 3) недосконала система тарифоутворення;
- 4) висока заборгованість населення за комунальні послуги;
- 5) велика частка аварійних водопровідних мереж;
- 6) значні необліковані втрати води;
- 7) досить високі витрати енергетичних ресурсів під час виробництва і надання комунальних послуг;
- 8) низька якість комунальних послуг тощо.

Для подолання такого становища КГ необхідно негайно проводити його реформування. Перші кроки уже здійснюються, проте на реформування сфери катастрофічно не вистачає коштів.

Незважаючи на чималу кількість нормативних документів, наявна законодавча база у сфері комунального господарства досить недосконала й несистемна, значна частина законів є актами непрямої дії, які не регулюють у достатній мірі відносини у суспільстві. Зважаючи на це, в нормативно-правових актах слід чітко прописати окремі положення й особливості функціонування комунального господарства. Зокрема:

- передбачити в Податковому кодексі, що ПДВ, сплачений підприємствами КГ, повинен спрямовуватися до спеціального фонду бюджету та витрачатися лише на реформування сфери;

- створити законодавчі умови для формування спеціального банку за участі держави, органів місцевого самоврядування й приватного капіталу, який би здійснював пільгове кредитування підприємств КГ;

- передбачити принципи формування тарифів, які б відповідали сучасним європейським вимогам; організувати належне планування фінансування заходів щодо реалізації соціальної політики держави, що спрямована на адресний захист малозабезпечених верств населення.

1. Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на 2004–2010 роки: Закон України від 24.06.2004 №1869 // Голос України.— 30.07.2004.— С. 11–15.

2. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.04 №1875-IV зі змінами та доповненнями // zakon1.rada.gov.ua.

3. Про підсумки роботи житлово-комунального господарства України за I півріччя 2009 року: Рішення Міністерства з питань житлово-комунального господарства від 19.08.2010 №25 // zakon1.rada.gov.ua.

4. Про підсумки роботи житлово-комунального господарства України за I півріччя 2010 року: Рішення Міністерства з питань житлово-комунального господарства від 19.08.2010 №25 // zakon1.rada.gov.ua.

5. *Амитан В.Н., Зорина Е.И., Лукьянченко А.А.* Город: проблемы демократических и рыночных трансформаций. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 2001. – 217 с.

6. *Герасимчук З.В., Хвищун Н.В.* Формування недержавного сектору житлово-комунального сектору в регіоні: Монографія. – Луцьк: Надстир'я, 2007. – 224 с.

7. *Гура Н.О.* Облік у житлово-комунальному господарстві: теорія і практика: Монографія. – К.: Знання, 2006. – 351 с.

8. *Качала Т.М.* Житлово-комунальне господарство в системі міського комплексу: Монографія / Черкас. держ. технол. ун-т. – К.: Наукова думка, 2008. – 416 с.

9. *Мельник І.Г.* Реформування житлово-комунального господарства та регулювання цін і тарифів на ЖК послуги населенню: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.05.03 / Дніпропетровський національний університет. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.

10. *Онищук Г.* Економіка житлово-комунального господарства: нові підходи у формуванні цінової і тарифної політики // Економіка України. – 2001. – №7. – С. 22–28.

11. *Полуянов В.П.* Организационно-экономический механизм эффективного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства: Монографія / НАН Украины Ин-т екон. промышленности. – Д., 2004. – 219 с.

12. *Хиврич Ю., Адамов О.* Реформа ЖКГ от А до Я. – К.: ЦСТРИ, 2010. – 105 с.

13. *Юр'єва Т.* Проблеми житлово-комунального господарства та напрямки їх вирішення // Регіональна економіка. – 2003. – №1. – С. 96–101.

Стаття надійшла до редакції 2.12.2011.

КНИЖКОВИЙ СВІТ



СУЧАСНА ЕКОНОМІЧНА ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА
ПРЕСТИЖНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ

Україна, 01011, м. Київ, вул. Панаса Мирного, 26

E-mail: book@nam.kiev.ua

тел./факс 288-94-98, 280-80-56



НАЦІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ
РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ
ЕКОНОМІКИ І ШЛЯХИ
ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

КОЛЕКТИВНА НАУКОВА МОНОГРАФІЯ

Сучасні проблеми розвитку національної економіки і шляхи їх розв'язання: Колективна наукова монографія / За наук. ред. д.е.н., проф. М.М. Єрмошенка. – К.: Національна академія управління, 2008. – 452 с. Ціна без доставки – 50 грн.

У монографії розглядаються теоретичні і практичні проблеми розвитку економіки України, пропонуються шляхи їх розв'язання з метою зростання її конкурентоспроможності та ефективності.

Буде корисною для аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, практичних працівників.