

УДК 332.8

Попадюк О.І.

Донецький державний університет управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТА ПЛАНУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей житлово-комунального господарства України як об'єкта планування.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, послуги, тарифи, збитковість, державне регулювання, планування.

Popadiuk O.

GENERAL DESCRIPTION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN UKRAINE OBJECT PLANNING

Article is devoted research of features of housing and communal services of Ukraine as object of planning.

Key words: housing and communal services, services, tariffs, unprofitableness, state regulation, planning.

Попадюк О.И.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ КАК ОБЪЕКТА ПЛАНИРОВАНИЯ

Статья посвящена исследованию особенностей ЖКХ Украины как объекта планирования.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, услуги, тарифы, убыточность, государственное регулирование, планирование.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Вже досить довгий час стан ЖКГ України характеризується як нестабільний, незадовільний і, навіть, кризовий: відсутність централізованого планування та фінансування, руйнування системи державного субсидування, дотування та управління підприємствами ЖКГ при різкому скороченні місцевих бюджетів та неможливості повною мірою задовольняти фінансові потреби витратної системи ведення комунального

господарства поступово привели житлово-комунальний комплекс до зниження ефективності функціонування. Необхідність реформування галузі вимагає поєднання ринкових механізмів та державного регулювання. За результатами дослідження В.П. Марашука [8], у сучасному світі неможливо існування будь-якої сфери суспільних відносин окремо від планування, тому адекватні дії з перебудови галузі повинні починатися з дослідження ЖКГ як об'єкта планування, визначення специфіки управління галуззю.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Проблеми реформування ЖКГ знаходяться в колі питань пильної уваги науковців, таких як Л.Беззубко, В.Гесць, Г.Губерна, В.Дорофієнко, В.Інякін, І.Панасенко і ін. Відзначаючи фундаментальність та значимість праць названих авторів, слід зазначити, що питання планування розвитку галузі залишаються фактично без належної уваги з боку науковців, тому дослідження реформування ЖКГ в цьому аспекті є актуальними.

Цілі статті. Метою статті є розкриття сутності ЖКГ як об'єкта планування, визначення його специфічних рис.

Викладення основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Вікіпедія визначає житлово-комунальне господарство як комплекс підгалузей, які забезпечують функціонування інженерної інфраструктури різних будівель населених пунктів, що створює зручності і комфортність проживання та перебування в них громадян шляхом надання їм широкого спектра житлово-комунальних послуг [1].

Єфименко І.А. акцентує увагу на тому, що це самостійна сфера економіки, основною метою функціонування якої є задоволення потреб населення і підприємств в послугах, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності, зокрема, в області обслуговування житлового фонду, до складу якого входять будинки і помешкання, що використовуються в якості житла [3].

Торкатюк В.І. та Усенко Ю.Ю. у [16], узагальнюючи погляди Шутенко Л.Н. та Юр'євої Т.П., надають найбільш розширену дефініцію житлово-комунального господарства: це багатогалузева комплексна сфера господарювання, до якої належать підприємства та організації, які утримують житловий фонд в належному стані (виробники житлових послуг) і підприємства, які спеціалізуються на наданні послуг тепло-, енерго-, газо-, водопостачання і водовідведення (виробники комунальних послуг), які діють в умовах різних факторів зовнішнього середовища, що в складному взаємозв'язку формує житлово-комунальні структури міста, які

необхідно оцінити і забезпечити економічну ефективність їх функціонування.

З позиції теорії систем, ЖКГ України являє собою складну ієрархічну систему, яка об'єднує ряд окремих підсистем (житлове господарство, теплопостачання, водопостачання і водовідведення, інфраструктура обслуговування житла, збір і переробка сміття тощо), що функціонують як на макрорівні, так і на рівні окремих регіонів [11]. З позиції внутрішньої структури та організації, житлово-комунальне господарство являє собою сукупність підприємств та організацій, які формують комплекс підгалузей, покликаних забезпечувати умови нормальної життєдіяльності населення та функціонування міських структур [14].

Характер та особливості житлово-комунальних послуг, які відносяться до універсальних, тобто передбачають повсюдне поширення, рівномірно високу стандартизовану якість і загальну доступність, справедливу, розумну та доступну для населення ціну [12] визначають специфіку ЖКГ, яка проявляється у наступному.

По-перше, житлово-комунальні послуги є залежними від розташування джерел ресурсів, оскільки місця виробництва послуг та їх споживання співпадають. Відповідно, місцезнаходження об'єктів комунальної інфраструктури впливає на стан житлово-комунальної сфери [10]. Крім того, як зазначає Губерна Г.К., ця особливість проявляється ще й в наступному: «на відміну від інших товарів, цей товар не можна вивезти в інше місто, район, країну. І споживач не може звернутися до іншого постачальника. Тут закладена база протиріччя між ними. З боку постачальника це проявляється в монополізмі, з боку споживача – в необмежених економічними можливостями вимогах. Вирішити це протиріччя може тільки орган, який об'єднує споживачів – влада міста» [2]. Високий рівень локалізації виробництва та споживання житлово-комунальних послуг зумовлює необхідність управління цією галуззю на місцевому рівні з урахуванням конкретної специфіки населеного пункту: чисельності населення, території міста, природно-кліматичних умов, архітектурно-містобудівних особливостей, соціальної структури та ін. [14].

По-друге, для комунальних послуг, як обов'язкового суспільного блага, властива колективна організація споживання у формі загальних систем обслуговування. Характерна для комунальних підприємств велика кількість мережевих споруд та їх пряма прив'язка до споживачів послуг обумовлює неефективність їх надання декількома підприємствами. Ефективність ЖКГ досягається за рахунок економії від масштабу наданих

послуг, яка пояснюється специфікою технологічних умов виробництва та експлуатації, що робить економічно і соціально виправданим функціонування монопольно функціонуючих суб'єктів господарювання у сфері ресурсозабезпечення міста [13].

По-третє, призначенням та метою діяльності комунальних підприємств є життєзабезпечення міста. Тобто, практично вони є некомерційними, хоча і віднесені на регіональному та на державному рівнях до виробничо-промислових. В Україні підприємства житлово-комунального господарства, зокрема водопостачання та каналізації, є прирівняними державою до комерційних, з чого витікають підходи до регулювання їх діяльності. Держава не займається фінансуванням підприємств ЖКГ, встановлює режим їх оподаткування такий самий, як для всіх комерційних підприємств. При цьому існують певні обмеження при встановленні тарифів на послуги. Заслуговує на увагу те, що на відміну від комерційних підприємств, що мають право обирати самостійно ринок збуту та конкретних контрагентів, підприємства ЖКГ вимушені безперервно надавати свої послуги і на практиці не мають права їх припинення навіть при відмові абонентів від оплати. В результаті таких дій з боку держави підприємства комунального сектора заздалегідь є дотаційними або збитковими [9].

По-четверте, визначальний вплив соціальних чинників обумовлює ще одну особливість ЖКГ, а саме специфічність критеріїв оцінювання ефективності його функціонування. Характерні для сфери виробництва економічні критерії ефективності, такі як рентабельність, продуктивність, фондівіддача досить часто виявляються недостатніми для підприємств ЖКГ. На перше місце тут висувуються критерії якості обслуговування населення, комфортність, естетика, екологічні чинники, яким надається перевага [15].

По-п'яте, ЖКГ характеризується галузевою специфікою та регіональною цілісністю, враховуючи обласний та міський рівень функціонування.

Сучасний стан житлово-комунального господарства України залишає бажати кращого: підприємства ЖКГ працюють фактично за рахунок тих ресурсних можливостей, які були нагромаджені до початку 90-х років минулого століття. Так, у 1985 р. в основний капітал житлового будівництва було вкладено 18,5% загального обсягу капіталовкладень, в науку, культуру, освіту, охорону здоров'я, комунальні підприємства та інші об'єкти невиробничого призначення – всього 11,5%. Така ж структура капітальних вкладень зберігалася і в 90-х рр., з тією лише різницею, що в абсолютних значеннях капітальні вкладення в об'єкти

соціальної сфери у 2000 р. складали лише 37% від рівня 1985 р. Тому вже на початку 90-х рр. житлово-комунальне господарство здебільшого було технічно застарілим і фізично зношеним [5]. Складна ситуація у фінансово-економічній та технічній сферах житлово-комунального господарства характеризується зростанням дебіторсько-кредиторської заборгованості, рівня зносу основних фондів, обсягів втрат тепла і води тощо.

Причини такої ситуації з ЖКГ України бачаться у наступному. По-перше, в спадщині СРСР. Багато років у колишньому Радянському Союзі низький рівень цін і тарифів на житлово-комунальні послуги формувалася відповідно до загальної ідеології розподільних відносин при соціалізмі. Безкоштовне житло, мала плата за послуги вважалася одним із значних соціальних досягнень, хоча і будівництво житла, і його утримання здійснювалися насамперед за рахунок зменшення реальної заробітної плати населення, завищення прямих і непрямих податків. Соціальна природа цін і тарифів на послуги ЖКГ спиралася на складні механізми їх фінансового регулювання, до методів якого відносилися бюджетні дотації, які асигнувалися на покриття всіх збитків житлово-комунальних підприємств, і цільові дотації на капітальний ремонт житлового фонду. Для відомчого житлового фонду перевищення експлуатаційних витрат над доходом, а так само витрати на капітальний ремонт покривалися за рахунок чистого доходу підприємств за статтею «збитки житлово-комунального господарства» і включалися до кошторису витрат підприємства. Формою перерозподілу чистого доходу, створюваного в інших галузях на користь галузей житлово-комунального господарства, були пільги при фінансових відносинах з державою. Так, основна частина фондів ЖКГ була звільнена від нарахування амортизації. Поєднання фінансових методів з багаторівневою системою ціноутворення, з диференціацією цін по категоріям споживачів дозволяло поєднувати реалізацію соціальної природи ціни, що виражалася в низькому рівні цін для населення з підвищенням рівня цін для інших споживачів, забезпечуючи при цьому відшкодування витрат ЖКГ. Межі соціального нормативу квартплати, встановленого в 1926 р. – не більше 13,2 коп. за 1 м кв. на місяць і квартплата не більше 10% від рівня доходу сім'ї – протрималися багато років, все більше і більше відриваючись від реальних суспільних витрат, необхідних для поточного утримання житлового фонду [8].

По-друге, відсутність дієвих реформ ЖКГ у незалежній Україні. Як зазначають Хиврич Ю.Є. та Адамов О. І. у [17], вже 20 років незалежна Україна живе за законами, які досталися нам у спадок від СРСР, за

житловим кодексом редакції 1983 р., в якому закладені принципи, сформовані ще в 20-х рр. минулого століття. У сучасному ЖКГ України тісно переплелися проблеми старого командно-адміністративного механізму та принципи державного капіталізму. Все це негативним чином позначилося на стані галузі, оскільки за існуючої ролі держави воно сприяло поширенню бюрократії і відсутності необхідності впровадження перспективних господарських ініціатив у ЖКГ, з одного боку, і розростання витрат, збільшення тарифів природних монополій, з іншого [11]. Хиврич Ю. Є. та Адамов О. І., визначаючи місце держави у житловій політиці, акцентують увагу на двох граничних позиціях, які мали місце в Україні: «Крайність перша, комуністична: держава практично повністю несе всі витрати з утримання житлового фонду і самостійно приймає всі рішення (приклад: СРСР, Саудівська Аравія). Сьогодні у нашої держави такої можливості немає, тому ми спостерігаємо другу крайність, сьогоденішню, коли держава не хоче (і не має можливості) відповідати за стан житлового фонду, тому всі питання і проблеми лягають на плечі нового власника. Таким чином, ми вже довгий час перебуваємо в підвішеному стані – всі проблеми благополучно делеговані населенню, а управління все ще залишається у держави» [17].

В.Н.Інякін надає наступну критичну характеристику ЖКГ: «Формально функції підприємств ЖКГ залишилися колишніми. Однак держава зняла з себе відповідальність за економічну підтримку галузі, поклавши на підприємства ЖКГ відповідальність за самозабезпечення в умовах ринкових відносин. Не маючи відповідного досвіду, підприємства виявилися нездатними працювати ефективно. До того ж, вони не отримали права самостійно встановлювати ціни (тарифи), але отримали свободу у витрачання коштів, чим не забарилися скористатися. Невизначні обмеження «економічно обґрунтовані витрати» практично ні до чого не зобов'язують, оскільки відсутні критерії оцінки. В результаті витрати на послуги ЖКГ безперервно ростуть високими темпами, відстаючи від зростання тарифів, що означає хронічну збитковість. Взаємозв'язок постачальників послуг і споживачів все більше і більше стає односпрямованим: постачальники надають послуги в довільному обсязі, але ставлять споживачам нормативні обсяги споживання. Споживач є позбавленим можливості як оскаржити обсяг отриманих послуг та їх якість, так і вибору постачальника. В цілому реально споживач ні безпосередньо, ні опосередковано (через органи влади) не може впливати на постачальника. В даному випадку соціальна система «постачальник-споживач» носить характер позаекономічного примусу, постачальник не контролюється суспільством» [4]. Це призводить до загальної

невдоволеності всіх учасників економічних відносин в галузі. Споживачі послуг галузі – населення і підприємства не задоволені якістю, безперервністю, дотриманням температурного й санітарного режимів і т.д., що призводить до величезних сум неплатежів населення, боргів бюджетних організацій і підприємств. Це тягне за собою значне відставання доходів підприємств та організацій галузі від експлуатаційних витрат, що позбавляє їх можливості розвивати виробництво, поповнювати обігові кошти, оновлювати основні фонди. Внаслідок цього на підприємствах галузі функціонує значна частина морально застарілого і фізично зношеного обладнання (котли, насоси, тощо), заміна яких могла б значною мірою сприяти зменшенню вартості житлово-комунальних послуг та економії енергоресурсів [8].

Досвід країн з ринковими відносинами показує, що житлова економіка і житлова політика існує там як частина ринкової системи. Ринок житлово-комунальних послуг точно так само, як і всі ринки, перебувають під впливом механізму попиту та пропозиції, на спроби адміністративного впливу на цей ринок шляхом регулювання плати за житлово-комунальні послуги відповідає зниженням кількості житла, що здається в найми, а також його якості. Тому державі доводиться постійно шукати компромісні підходи, які підтримували б активність ринку, його ємність і в той же час дозволяли врахувати різні інтереси і можливості різних соціальних груп населення. Ці методи включають індексування житлово-комунальних платежів відповідно до зростання цін на споживчі товари та послуги, обмежують можливість підвищення цін на житлово-комунальні послуги, зафіксовані в договорі між власником і орендарем житла, але в той же час допускають підвищення ціни на нове або незайняте житло. При цьому враховується, те що спроби обмежити розмір квартплати, продиктовані бажанням допомогти незаможним громадянам, призводять до скорочення ринку житла, і наслідки цього в першу чергу позначаються на найменш захищених групах населення [8].

Висновки. Складність ЖКГ як об'єкта планування обумовлена такими рисами, як багатогалузевий характер; локалізоване обслуговування; тісний зв'язок з промисловістю; особлива соціальна значущість; поєднання комерційних і некомерційних організацій; наявність в галузі як природних монополій, так і галузей, в яких можлива і необхідна конкуренція; поєднання великого і малого бізнесу; розосередження центрів надання послуг відповідно до системи розселення. Підгалузі ЖКГ відрізняються своїми функціями, фондомісткістю і трудомісткістю виробництва послуг, рівнем

монополізації, різною адаптивною здатністю до включення у розвиток ринкових відносин.

Для подолання негативних тенденцій розвитку галузі необхідне раціональне співвідношення ринку та державного регулювання. Державне планування при цьому повинно стосуватися розробки й реалізації механізмів встановлення довгострокових «правил гри», прогнозування реакції ринку на ці правила. При вдалому державному плануванні й регулюванні закони ринку й конкуренції мають сформувати рівноважний стан, при якому якість, кількість та ціна продукції та послуг ЖКГ стануть прийнятними для всіх учасників економічних відносин.

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org>.
2. Губерная Г.К. Преодоление рыночных разрывов в условиях функционирования ЖКХ: город и местное самоуправление / Г.К.Губерная // Вісник ІЕПД НАН України. – 2010. – №1. – С. 9–13.
3. Ефименко І.А. ЖКХ как сфера нормального функционирования жизнедеятельности населения / І.А.Ефименко // Бизнесинформ. – №11(2). – 2009. — С. 35–36.
4. Інякин В.Н. Трансформация института энергообеспечения населения в современной Украине / В.Н.Інякин // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/2009_37_3/126.pdf.
5. Лукьянченко А.А. Трансформация градообслуживающей системы (теория и практика) / А.А.Лукьянченко / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лгд», 2004. – 238 с.
6. Малюта О.В. Ресурсосбережение в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг / О.В.Малюта // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/eprom/2009_45/st_45_23.pdf.
7. Марущак В.П. Планування в системі державного управління економічною діяльністю / В.П.Марущак // Південноукраїнський правничий часопис. – №3. – 2010. – С. 217–220.
8. Миронова Т.Д. Реформирование экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины / Т.Д.Миронова, В.И.Срибный // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Articles/Kultnar/knp50_2/knp50t2_171-173.pdf.
9. Островський І.А. Про деякі інституціональні аспекти реформування житлово-комунального комплексу України / І.А.Островський, О.А.Шекшуєв, О.М.Швець // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/kgm_econ/2010_96/staty_96/30-35.pdf.
10. Панасенко В.І. Управление жилищно-коммунальным комплексом в современных условиях / В.І.Панасенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/eprom/2009_44/st_44_23.pdf.
11. Пионтковский П.В. Проблемы моделирования жилищно-коммунального хозяйства как сложной социально-экономической системы / П.В.Пионтковский // АКАДЕМІЧНИЙ ОГЛЯД, 2009. – № 2. – С. 78.
12. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України: Аналітична доповідь до проекту «Програма розробки політики / Міжнародний центр перспективних досліджень. – 2005. – 59 с.

13. Рогачов В.С. Проблеми функціонування і розвитку ресурсозабезпечуючої сфери ЖКХ міста / В.С.Рогачов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/en_re/2010_7_4/31.pdf.
14. Срибный В.И. Социально-экономическая сущность ЖКГ и его роль в экономике народнохозяйственного комплекса / В.И.Срибный // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/Articles/Kultnar/knp56_1/knp56_167-171.pdf.
15. Суха Я.А. Житлово-комунальне господарство в системі регіональної економіки / Я.А.Суха // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/znpchdtu/2009_22_2/articles/Reg_economica/50_Suha.pdf.
16. Торкатюк В.І. Оценка экономической эффективности решения задач управления жилищно-коммунальной структурой города / В.І.Торкатюк, Ю.Ю.Усенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/kgm_econ/2008_85/sb-85.files%5C37-43.pdf.
17. Хиврич Ю. Реформа ЖКХ от А до Я / Ю.Хиврич, О.Адамов. – ПОО УСИ «Инрес», 2010. – 102 с.