

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ РИНКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

*Запропоновано організаційно-економічний механізм трансформації та розвитку ринку житлово-комунальних послуг.*

*The organizational-economic mechanism of transformation and development of the housing and communal services.*

*Ключові слова: управління, житлово-комунальні послуги, організаційно-економічний механізм, реформування*

## ВСТУП

У ринкових умовах основна проблема реформування системи фінансового забезпечення ЖКГ полягає в тому, що, з одного боку, при проведенні реформи необхідно використовувати тільки соціально прийнятні підходи, з іншого — ці підходи повинні забезпечувати модернізацію даної сфери діяльності, послідовно і неухильно підвищувати надійність та якість наданих послуг. Вирішення зазначеної проблеми ускладнюється необхідністю врахування платоспроможності населення, яка визначається динамікою зростання його доходів і відповідно динамікою розвитку економіки держави в цілому. Отже, на сучасному етапі розвитку ЖКГ динаміка зростання доходів населення значною мірою визначає тарифну політику, фінансову стійкість і можливості розвитку ЖКГ, створює передумови для залучення приватних інвестицій і в остаточному підсумку є найважливішою складовою системи фінансування галузі.

Основні проблеми житлово-комунального господарства:

- недосконалість порядку формування тарифів, непрозорість формування цін/тарифів за послуги та точної діяльності підприємств ЖКГ;
- невідповідність розмірів платежів за користування житлом фактичним витратам на його утримання;
- погана керованість, неконтрольованість, низька якість роботи підприємств житлово-комунальної галузі та послуг, що ними надаються;
- недосконалість діючої системи фінансування робіт, пов'язаних з обслуговуванням і модернізацією житлового фонду;
- утриманське відношення користувачів до житла, що призводить до його швидкого фізичного та морального зносу;
- високий ступінь регіональної диференціації стану забезпеченості та якості надання житлово-комунальних послуг;
- зношеність основних фондів галузі, застарілість технологій і як наслідок значні витрати (води, теплової енергії тощо) та низька енергоефективність (близько 70 %

житлового фонду збудовано до 1970 р., зношеність основних фондів перевищує 60 %, енергоемність послуг у 2,5—3 рази перевищує показники європейських держав; якщо на початку 90-х років у середньому по Україні на 100 км комунальних мереж припадало 30—40 аварій, то останніми роками цей показник сягнув 180 аварій на 100 км водопроводу та 10—20 на 100 км мереж тепlopостачання [5];

- невідповідність наявних інфраструктурних потужностей зростаючим вимогам та потребам;
- високий рівень монополізації сфери надання житлово-комунальних послуг та слабкий розвиток конкуренції у цьому секторі;
- недосконалість нормативно-правового регулювання діяльності галузі, насамперед у сфері диверсифікації постачальників послуг;
- неефективна система управління, злиття замовника і підрядника і водночас розрив між споживачем і замовником послуг;
- незавершеність приватизації житлового фонду у частині асоціювання власників житла у багатоквартирних будинках в об'єднання співвласників.

Важливий внесок у теоретичну розробку механізмів державного управління сферою житлово-комунальних послуг в умовах системних трансформацій суспільства зробили К.О. Витрищук, З.В. Герасимчук, І.О. Драган, Т.М. Качала, О.С. Поважний, О.П. Попов, В.П. Полюянов та інші.

Важливий внесок у теоретичну розробку механізмів державного управління сферою житлово-комунальних послуг в умовах системних трансформацій суспільства зробили К.О. Витрищук, З.В. Герасимчук, І.О. Драган, Т.М. Качала, О.С. Поважний, О.П. Попов, В.П. Полюянов та інші.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Механізм управління житловою сферою житлово-комунальних послуг, як показує господарська практика, повинен відповідати наступним вимогам:

- орієнтації на різні форми власності в житловому секторі, включаючи державну, колективну і приватну;
- поступової децентралізації управління і передачу ряду управлінських функцій в житловій сфері на місцевий рівень (місцевим органам влади на регіональному рівні, органам територіального громадського самоврядування тощо);

— поділу функцій замовника і підрядника при залученні в будівництво та експлуатацію житла підрядних організацій різних форм власності — на договірній основі;

— нормативному принципу ресурсозабезпечення і виділенні різних рівнів обслуговування населення;

— орієнтації на різні джерела фінансування — централізовані та децентралізовані фінансові ресурси;

— залучення населення до управління житлом.

У житловій сфері в процесі управління необхідно враховувати інтереси всіх господарюючих суб'єктів, включаючи користувачів, власників, замовників та підрядників, але інтереси відомчих служб, підприємств та організацій повинні бути вторинні по відношенню до інтересів населення.

Актуальним на сьогодні є формування нових організаційно-правових форм, зміна економічних відносин, перетворення законодавчої та нормативної бази, технічне переоснащення та модернізація у житлово-комунальному господарстві України з метою підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів [1].

Таким чином, в роботі ставиться завдання розробити організаційно-економічний механізм трансформації та розвитку ринку житлово-комунальних послуг.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Реформування сфери ЖКП є однією з найактуальніших проблем, оскільки стосується інтересів як населення, так і всієї національної економіки.

Особливість сьогоденного етапу реформування полягає в тому, що одночасно відбуваються кілька процесів [7]:

— інституційних, пов'язаних з демонополізацією управління житлом та комунальної інфраструктурою, зміною організаційно-правових форм організації ЖКГ, перерозподілом ринків послуг;

— організаційних, які пов'язані з перерозподілом повноважень щодо ЖКГ між рівнями влади, відходом органів місцевого самоврядування від керівництва господарською діяльністю підприємств, переходом на нові форми договірних відносин (оренда, концесії).

В даний час реформа інфраструктурних галузей української економіки є одним з найбільш важливих соціально-економічних перетворень, що проводяться в країні. Житлово-комунальний сектор вітчизняної економіки, можливо, найважливіший і складний об'єкт реформування, тут особливо гостро перетинаються ринковий і адміністративний підходи, важко знайти компроміс між економічною доцільністю та соціальною необхідністю. Схвалена Указом Президента України "Про прискорення реформування житлово-комунального господарства" визначає цілі, завдання, основні принципи і параметри перетворень у цьому секторі економіки. При цьому основне навантаження щодо практичної реалізації реформи ЖКГ лежить на органах місцевого самоврядування.

Всі проблеми сфери ЖКП можна структурувати за трьома основними аспектами.

Державний аспект. Характер і темпи розвитку економіки і, перш за все, соціального сектора багато в чому зумовлюються станом і розвитком сфери ЖКП. Сфера ЖКП є однією з важливих і в той же час неефективних галузей економіки, що викликає необхідність її реформування. Значимість ринкових перетворень сфери ЖКП обумовлюється тим, що темпи змін істотно запізнюються в порівнянні з іншими секторами економіки. В даний час зазнала корінні зміни економічна база, на яку спирається діючий механізм управління галуззю, але в той же час зберігаються елементи командно-адміністративної системи управління. Існуючі форми та методи управління перешкоджають підвищенню ефективності функціонування ринку житлово-комунальних послуг. Це вимагає серйозного перегляду підходів до системи управління і регулювання сферою ЖКП.

Важливою складовою частиною якісних перетворень в галузі є стимулювання розвитку ринкових відносин, і прийняття адекватних заходів державного регулювання. Визначальне місце в системі заходів щодо виходу з кризи повинні займати розробка та впровадження нових підходів, методичних рішень щодо регулювання функціонування сфери ЖКП. Це пов'язано з тим, що сфера ЖКП визначає умови життєдіяльності всього населення країни. Всі ці чинники зумовлюють необхідність створення моделі ринку ЖКП, що враховує регіональні соціально-економічні особливості. При такому розкритті специфіки формування нових економічних механізмів і мотивації діяльності підприємств ЖКГ необхідно звернути особливу увагу на дослідження базових показників, таких як рівень оплати населенням ЖКП, соціальний захист населення, рівень тарифів на ЖКП, обсяг інвестицій, вкладених в ринок ЖКП [6].

Соціальний аспект. Зростання тарифів без урахування динаміки доходів населення і, як наслідок, зниження життєвого рівня населення і зростання неплатежів; зношеність житлового фонду та інфраструктури житлово-комунального господарства; низький рівень забезпеченості населення житлом, доступності придбання житла і умов проживання.

Тому першочергового значення набувають соціальні принципи та норми реформування, які через пріоритетність економічних проблем реформи доцільно виражати економічними категоріями. Дані принципи мають бути закладені в основу побудови нової системи управління сферою ЖКП.

Соціальний принцип реформування сфери ЖКП в контексті розглянутої вище проблеми може бути сформульовано таким чином: споживачу ЖКП повинна бути забезпечена можливість управління обсягом послуг індивідуального споживання і контролю обсягів і якості послуг колективного споживання. Відповідальність за забезпечення даних прав споживача покладається на органи ЖКГ, відповідальні за надання ЖКП. У кінцевому рахунку, нормою повинна стати оплата послуг за фактом їх реального споживання [9].

Соціальний захист громадян, з одного боку, і підтримка ЖКГ — з іншого, повинні передбачати диференційованість оплати житлово-комунальних послуг у період, коли сфера ЖКП отримує державні дотації і зберігається державне регулювання тарифів. У якості критеріїв визначення базових умов оплати послуг пропонується використовувати:

— оплату послуг на базових умовах тільки за місцем постійного проживання (реєстрації);

— оплату на базових умовах тільки "соціального стандарту житла" в частині послуг індивідуального і колективного споживання;

— оплату на базових умовах "соціального стандарту житла" тільки для фізичних осіб [4].

Галузевий аспект. Неефективність функціонування самої галузі, необґрунтовано завищені тарифи на житлово-комунальні послуги; аварійність житлового фонду і комунальної інфраструктури; слабо виражені ринкові механізми при наданні комунальних послуг населенню. Сфера ЖКП сьогодні — це багатогалузевий комплекс, в якому перетинаються всі соціально-економічні, організаційно-технічні питання, пов'язані з житлово-комунальним обслуговуванням споживачів. У 90-і роки ХХ століття почалося реформування сфери ЖКП, великих результатів за цей час не було досягнуто. В даний час галузь практично повністю вичерпала свій потенціал, насувається інфраструктурна криза. Як єдиний об'єкт управління сфера ЖКП вже не існує ні на державному, ні на регіональному рівнях влади: сфера ЖКП відноситься до компетенції органів місцевого самоврядування. Але даний процес не підкріплений відповідними фінансовими ресурсами.

Служби замовника сьогодні створені в більшості регіонах країни. Ці служби не завжди ефективно вирішують поставлені перед ними завдання. Регіональні та місцеві керівники часто посилаються на нерозуміння ними ролі цих організацій в новій системі правовідносин у житлово-комунальній сфері. До об'єктивних причин неефективної роботи служб замовника слід також віднести відсутність необхідної кваліфікації співробітників ЖКГ і досвіду роботи в ринкових умовах [2].

У деяких регіонах функції служби замовника покладені на житлово-експлуатаційні підприємства, що на практиці призводить до суміщення ними функцій замовника і підрядника.

Нерідкі випадки, коли багатогалузеві підприємства ЖКГ виступають в ролі єдиного генерального підрядника, отримуючи від органу місцевого самоврядування замовлення на весь комплекс робіт, зберігаючи тим самим своє монопольне становище в управлінні житлово-комунальною сферою в населеному пункті.

Якщо, крім генерального підрядника, створюються ще й спеціальні регіональні установи або підприємства, які отримують гроші з бюджету за розміщення регіонального замовлення на виконання житлово-комунальних послуг і, по суті, є лише посередниками між регіоном і підрядником, то вартість житлово-комунальної продукції і послуг ще більш зростає.

Останній варіант дискредитує здорову ідею про необхідність впровадження системи регіонального замовлення як ефективної схеми витрачання бюджетних коштів.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, державні інститути повинні забезпечувати баланс інтересів виробників і споживачів послуг ЖКГ. За централізовані функції управління і забезпечення житлових прав повинна відповідати держава в

особі державних, регіональних, місцевих органів влади, а виконання децентралізованих функцій покладається на ринок послуг.

У якості інструментів державного регулювання сферою ЖКП слід використовувати законодавчо-нормативні акти, програми, цільове бюджетне фінансування, податки, кредити, договори, гарантії тощо.

Система державного регулювання повинна широко використовувати механізми делегування повноважень управління зверху вниз. Держава має відігравати основну роль у проведенні антимонопольної політики та розвитку конкуренції в сфері ЖКП. Функціями держави залишаються також фінансова підтримка оплати послуг малозабезпеченим верствами населення та бюджетним установами. Держава покликана гарантувати мінімально допустимі стандарти якості ЖКП, яких зобов'язані дотримуватися і постачальники ЖКП.

## Література:

1. Волинський Г. Про деякі напрями реформування житлово-комунального господарства / Г. Волинський // Економіка України. — 2009. — №8. — С.78—84.
2. Герасимчук З.В. Організаційно-економічний механізм функціонування житлово-комунального господарства / З.В. Герасимчук, К.О. Витрищук. Електронний ресурс. — Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/ekfor/2011\\_4/35.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/ekfor/2011_4/35.pdf)
3. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління: монографія / І.О. Драган. — Донецьк: Юго-Восток, 2010. — 401 с.
4. Качала Т.М. Наукові засади реформування та розвитку житлово-комунального господарства: монографія / Т.М. Качала, О.С. Поважний, О.П. Попов та ін.; Міністерство освіти і науки України, Донецький державний університет управління. — Черкаси: Брама-Україна, ЧДТУ, 2011. — 436 с.
5. Олійник Н. Сучасний стан житлово-комунального господарства та заходи щодо його реформування: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — С. 204—208.
6. Письмаченко Л.М. Державне управління у галузі житлового і комунального господарства: проблеми та шляхи їх рішення / Л.М. Письмаченко // Формування ринкових відносин в Україні. — 2008. — №10. — С. 34—39.
7. Полуянов В.П. Организационно-экономический механизм эффективного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства / В.П. Полуянов: монография. — Донецк, 2004. — 220 с.
8. Смерека С.Б. Оцінка сучасного стану ЖКГ та обґрунтування можливості залучення та використання інвестиційних проектів у галузі // Формування ринкових відносин в Україні. — 2008. — №10. — С. 52—58.
9. Шлафман Н.Л. Проблеми реалізації ринкових принципів у житлово-комунальній сфері / Н.Л. Шлафман, Т.В. Чижова // Вісник соціально-економічних досліджень. — Одеса: ОДЕУ, 2006. — Вип.22. — С. 399—403.

*Стаття надійшла до редакції 04.10.2012 р.*