

І. В. Лисов, кандидат економічних наук, докторант,
Академія муніципального управління

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ І КОНТРОЛЮ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ТА УТРИМАННЯ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ ТА ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті окреслено механізми переходу житлової сфери на принципи ринкової економіки, досліджено специфічні особливості підгалузей житлової сфери та розроблено практичні заходи щодо їх розвитку, визначено роль власника житла як основного суб'єкта комунальних послуг.

Ключові слова. Державне регулювання, житлова політика, модернізація, ресурс, функціонування, управління.

A mechanism of conversion of residential areas on the principles of market economy. Investigated the specific features of residential areas and sectors to develop practical measures for their development. The role of home ownership as the main subject of public utilities.

Key words. Government regulation, housing policy, modernization, resource, functioning, administration.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Наплив населення у великі міста нинішнього часу не зменшився, але мігрують вже не стільки із сільської місцевості, скільки з приречених ринком на економічний занепад малих і середніх українських міст. Деіндустріалізація, закриття шахт, копалень, заводів, фабрик, криза науки, культури, системи охорони здоров'я й подібні процеси витісняють мешканців з поселень, з якими було пов'язано життя людей, і вони спрямовуються у великі міста з більш розвиненим ринком праці і кращими умовами для виживання.

© **І. В. Лисов, 2011**

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Сучасні концепції і методи вдосконалення механізму управління житловим будівництвом відображено в працях А. Асаула, Ю. Вінслава, А. Беркути, І. Мазура та ін. Серед зарубіжних розробок у сфері управління в інвестиційно-будівельній галузі слід виділити дослідження Р. Арчибальда, Ф. Бег'юлі, К. Грея, Е. Ларсона.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання):

- визначити механізми переходу житлової сфери на принципи ринкової економіки;
- дослідити специфічні особливості підгалузей житлової сфери та розробити практичні заходи щодо їх розвитку;
- визначити роль власника житла як основного суб'єкта комунальних послуг.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

Для кожного типу міст характерні специфічні і в той же час приблизно схожі житлово-комунальні проблеми, класифікація яких сприяла б розробці типових програм щодо їх розв'язання. Початковою умовою розробки таких програм є облік стану житлового фонду України.

Нестача житла, особливо міського, в Україні існувала завжди. У радянський період, на який припали найвищі темпи урбанізації країни і чисельності новоселів, що потребували житла, ця нестача посилювалася широкомасштабним руйнуванням житлового фонду в роки Першої світової, громадянської і особливо Другої світової (Великої Вітчизняної) війн, а також політикою державного житлового патерналізму. Остання передбачала державну монополію на будівництво, розподіл і перерозподіл житла. Така монополія потребувала великих, постійно зростаючих бюджетних і громадських асигнувань, які були неможливі в умовах хронічного для СРСР фінансового дефіциту держави [1].

Тому житлова проблема довгий час розв'язувалася переважно через надання "ліжок" або кімнат у гуртожитках, а також уселення в багатосімейні комунальні квартири. Мільйони громадян роками стояли в чергах на отримання окремих обласнованих квартир або на поліпшення житлових умов за рахунок громадських фондів споживання. Сформувався стійкий синдром соціального утримання, коли мало хто бажав проявляти ініціативу і витрачати свої кошти на розв'язання особистих житлових проблем. До того ж населення було пролетаризовано системою обмежень його прибутків, кількістю й розміром житла на одну людину чи сім'ю, паралізовано організаційними труднощами і не мало можливості брати участь у масовому житловому будівництві.

Таким чином, сама система, пригнічуючи всіляку ініціативу в розв'язанні житлової проблеми, вела до створення нескінченної черги на отримання державного житла, що штучно стимулювало його дефіцит.

Станом на 1995 р. 2,411 млн сімей і самотніх громадян перебували на квартирному обліку для поліпшення житлових умов [2]. Понад 170 тис. осіб мешкали в старих і аварійних будинках, більше 7 тис. сімей мали в розпорядженні житлову площу на людину нижче за санітарну норму (13,65 кв. м) [3, 33]. Саме ці обставини змусили переглядати патерналістські принципи розв'язання житлових проблем і шукати механізми переведення житлової сфери на принципи ринкової економіки. Вже перші кроки на цьому шляху дозволили вийти на необхідний напрям. З 1995 до 2008 рр. на 1,159 млн сімей (включаючи одинаків) зменшилася кількість черговиків на поліпшення житлових умов і на початок 2008 р. становила 1,252 млн сімей [2].

Нині житловий сектор став найважливішою складовою економіки України. Обсяг інвестицій у житлове будівництво досягає близько 13 % їх загального обсягу. У сфері будівництва й експлуатації житла зайнято близько 9 % працюючого населення. Власне в ЖКГ України працює понад 4 % населення, зайнятого в економіці країни. У цілому житловий фонд України становить понад 30 % усього відтворного нерухомого майна країни. Тому управління житловим сектором – одне з основних завдань державного управління.

В абсолютних цифрах житловий фонд України становить 1,0576 млрд кв. м загальної площі [2]. Сучасна структура його за формами власності різко відрізняється від такої в дореформений період, коли державне житло становило більше 70 % усього житлового фонду. За даними Держкомстату, в державній і комунальній власності залишилося 93 млн кв. м, або 9 %, житлового фонду. Частка приватного житла досягла 964,6 млн кв. м, або 91 %. Структурні зміни за критерієм власності житла потребують принципово інших, відмінних від колишніх, підходів до проблем реформування житлового сектора, а також нових фінансових механізмів їх розв'язання.

Кожному третьому будинкові потрібен невідкладний капітальний або поточний ремонт. Близько 24 % міського житлового фонду ще не облаштовано, а в малих містах кожен другий будинок не має повного інженерного забезпечення. У цілому в Україні у непорядкованих квартирах проживає близько 12 млн чоловік [3, 26–30].

Через економічний стан, що склався в країні, дефіцит коштів у бюджетах усіх рівнів на утримання й ремонт житлового фонду з року в рік збільшується застарілий та аварійний житловий фонд, що підлягає знесенню, зі зносом більше 70 %. Якщо в 2006 р. такий фонд становив 4,8 млн кв. м, то нині – 5,1 млн кв. м, або 1,3 % усього житлового фонду, в якому проживає близько 0,4 % населення країни [3].

У розрізі регіонів України найбільша площа старого та аварійного житлового фонду характерна для Харківської, Донецької, Одеської, Дніпропетровської областей. У сукупності вона становить понад третину (35,7 %) усього застарілого та аварійного житлового фонду країни.

Накладає свій відбиток на підходи до реформування й інший структурний зріз житлового фонду країни – кількісно-якісний. Приблизно 64 % житлового фонду розташовано в містах і 36 % – у сільській місцевості. Близько 67 % багатоквартирних будинків (або 6,8 млн од.) збудовано до сімдесятих років минулого століття, з них 25,5 тис. будинків побудовано за проектами перших масових серій великопанельних, блочних і цегляних будинків, загальною площею 72 млн кв. м, тобто 23 % міського житлового фонду, який потребує відновлення шляхом реконструкції та модернізації [3].

У селі житло на 94 % індивідуальне, на 76 % – приватне. Частка індивідуального житлового будівництва в 2008 р. становила близько 55 % загального введення в експлуатацію житла в країні. Середня забезпеченість житлом з розрахунку на одного мешканця України зросла в порівнянні з 1990 р. на 26 % і на початок 2008 р. дорівнювала 22,5 кв. м. Усього в Україні близько 19 млн квартир. Із загальної кількості домашніх господарств у цілому в країні 74 % займають окремі квартири, з яких однокімнатні становлять 23,2 %, двокімнатні – 40,9, трикімнатні – 29,3, чотирикімнатні і більше – 6,6 %. В окремих квартирах мешкає 43,6 млн чоловік, або 94 % від кількості постійних мешканців [3].

Ці кількісно-якісні структурні зрізи житлового фонду належать до параметрів, що визначають спрямованість державної політики в житловій сфері. Головними орієнтирами тут є розмір житла на душу населення і його якість.

Нині в середньому на одного жителя країни припадає приблизно 22,5 кв. м загальної площі проти 17,8 у 1990 р., в містах – близько 21,2 кв. м [2]. Цей показник (“житлова площа в середньому на одного мешканця”) в нашій країні традиційно виконує роль гігієнічного нормативу. У 1919 р. тимчасовими правилами Наркомздоров'я уперше було встановлено норму 8,25 кв. м. У 1929 р. норму підвищили до 9 кв. м, але вже в 1950-х рр. вітчизняні гігієністи зазначали, що 9 кв. м на одну людину не забезпечують необхідних санітарних і побутових зручностей. Зараз норму житлової площі в Україні встановлено в розмірі 13,65 кв. м на одну людину.

У містах проблему становлять малометражні квартири, а в сільській місцевості основна проблема – якість житла, його ветхість, відсутність або слабке комунальне облаштування. Розв'язання цієї проблеми утруднюється тим, що більше 30 % усього житлового фонду країни потребує невідкладного капітального ремонту. Обсяги капітального ремонту житла щорічно скорочуються. У порівнянні з 1990 р. здавання житлових будинків в експлуатацію після капітального ремонту зменшилося в 6 разів; по-друге, тим, що з початком ринкових реформ у житловому секторі, як і в усій українській економіці, було допущено серйозний спад, проте подолання його тут почалося раніше, ніж в інших секторах національної економіки. Вже в 1995 р. введення житла перевищило показники 1992, 1993, 1994 рр. Відбулося це за рахунок інтенсифікації індивідуального житлового будівництва. У цілому частка індивідуальних житлових будинків

у загальному обсязі введення житла в 1995 р. становила 44,7 %. У цілому ж обсяг житлового будівництва скоротився в пореформенні роки майже вдвічі. Багато в чому обумовлено це тим, що частка бюджетних коштів у введенні житла, що досягала до початку економічної реформи 80 %, скоротилася приблизно до 26 %. Основними джерелами фінансування житлового будівництва стали позабюджетні фонди, а питання залучення їх у цю сферу діяльності з багатьох причин вирішується незадовільно.

Через це тривалість періоду очікування в черзі на отримання житла помітно збільшилася. Так, частка сімей, що перебувають на обліку 10 і більше років, становила 67,4 % проти 11 % у 1990 р. На початок 2008 р., наприклад, житло отримали 17 тис. сімей (1,3 % від кількості черговиків) – проти 235 тис. сімей (9 %) у 1990 р. [2]. Нині в черзі на поліпшення житлових умов перебуває 1252 тис. сімей. Таким чином, для забезпечення всіх черговиків, що потребують житла, буде потрібно більше 60 років. При зростанні середньої забезпеченості житлом за вказаний період на 2,8 кв. м на людину у 20 % населення вона збільшилася на 7–8, а у 35 % – зменшилася на 3–5 кв. м, що посилює проблему в цілому.

Інший напрям проблемності сучасного українського ЖКГ обумовлений станом комунальної інфраструктури ЖКО. Державна політика в СРСР, спрямована на розвиток великих урбанізованих промислових центрів, нерідко ігнорувала створення інженерної інфраструктури не лише на селі, але і в середніх та малих містах. У результаті кожна п'ята житлова одиниця в середніх і малих містах не має водопроводу, каналізації і центрального опалення. У цілому питома вага площі житлового фонду, обладнаного водопроводом і центральним опаленням, становить, відповідно, 76,9 і 74,7 %, газом – 82,2, каналізацією – 75,7, ваннами – 72,0, гарячим водопостачанням – 59,4 % [3, 36].

Це зумовило серйозне відставання України від розвинених країн у житлово-комунальній сфері в цілому. Причому, якщо рівень життя українців, порівняно з американським або європейським, нижчий у шість разів, то у сфері житла відставання серед компонентів рівня життя від інших країн становить 10–15 разів, тобто більше, ніж у середньому за рівнем життя. Україна істотно відстає від цивілізованих країн не лише за середньодушовою забезпеченістю. Наприклад, у США на душу населення припадає більше 50 кв. м загальної площі житла, або в 2,5 рази більше, ніж в Україні. Дві третини американських сімей живуть в окремих будинках, середня вартість будинку – 139 тис. доларів. Тобто якість житла в нашій країні докорінно відрізняється від наявного в цивілізованих зарубіжних країнах [4, 204].

В Україні збудовано багато житла, проте майже в усіх регіонах житлова проблема залишається гострою, а будівництво житла – пріоритетним. Колись радянська ідея “Кожній сім’ї по окремій квартирі до 2000 року” не могла бути втілена в життя у великих містах за об’єктивними законами міського розвитку. Неможливо виконати її і зараз, якщо не змінити сам підхід, усю методологію. Як показав попередній радянський досвід, масова забудова типовим житлом зовсім не обов’язково вирішує житлове питання. Будь-яке масове будівництво, пов’язане з полегшеним порядком надання житла, притягує в це місто ще більший приплив населення, тому дефіцит квартир неминучий і закономірно зберігається.

Абсолютно очевидно, що там, де реформи ЖКГ проводяться без урахування рівня добробуту основних мас населення і без аналізу громадської думки, вони породжують соціальну напруженість, ідуть з відставанням від термінів і параметрів, установлених державною програмою.

До того ж не в усіх регіонах України повною мірою використовуються наявні можливості контролю за дотриманням стандартів якості послуг ЖКГ, якісного проведення фінансового і технологічного аудиту житлово-комунальних тарифів. Регіональні органи влади недостатньо впливають на формування ринкового середовища у сфері експлуатації та ремонту інженерних систем міст і населених пунктів.

Одним з найважливіших чинників неефективності житлово-комунальної реформи стало й залишається невміння організувати виконання її заходів. Спочатку реформування житлово-комунальної сфери в рамках Програм проведення житлово-комунальної реформи на 1999–2001, 2002–2005 рр. і на період до 2010 р. [5, 25] було спрямовано на реалізацію таких напрямів: монополізація житлово-комунального господарства, розвиток конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг, удосконалення системи фінансування житлово-комунального господарства, сплати житла і комунальних послуг та системи соціального захисту населення, здійснення ефективної тарифної політики, що мало б забезпечити беззбиткове функціонування підприємств ЖКГ; удосконалення системи управління в галузі ЖКГ, забезпечення державного регулювання і контролю щодо використання й утримання житлового фонду та об’єктів комунального призначення, запровадження договірних відносин між замовниками, виробниками, виконавцями та споживачами житлово-комунальних послуг. У свою чергу, Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр. [6, 132] була спрямована на виконання таких основних завдань, як: організація ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг; поглиблення монополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг; забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства; технічне переоснащення житлово-комунального господарства, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг; залучення інвестицій та співпраця з міжнародними фінансовими установами й донорськими організаціями; забезпечення широкої громадської підтримки державної політики реформування та розвитку житлово-комунального господарства.

Проте здійснення цієї Програми спочатку не підкріплювалося ні організаційно, ні ресурсами. У Програмі не було врегульовано співпрацю та взаємодію державних органів і органів місцевого самоврядування у здійсненні реформи та функціонуванні ЖКГ. Недостатньо обґрунтованими були положення щодо створення

керуючих компаній-посередників між споживачами і постачальниками житлово-комунальних послуг, що обумовлювало виникнення проблем з управлінням житловим фондом, передачею (делегуванням) повноважень. При цьому споживач і власник житла як основний суб'єкт комунальних послуг залишався осторонь. Загалом програма не забезпечувала досягнення балансу в розподілі управлінських та регулівних функцій між основними суб'єктами ЖКГ – населенням, приватними власниками, територіальними громадами, органами самоврядування і державною владою. Незважаючи на її позитивні настанови, в результаті значного невиконання заходів, передбачених Програмою, а також неохопленням деяких проблем, гостроту житлової проблеми не лише не було знято, вона навіть посилилася. Це частково пояснюється суттєвим недофінансуванням виконання завдань Програми з державного бюджету України та декларативним характером загальнодержавної програми в частині її фінансового забезпечення з інших джерел.

Так, за кошти державного бюджету України очікувалося фінансування лише заходів з технічного переоснащення житлово-комунального господарства, нормативно-правове та науково-технічне забезпечення виконання Програми. Іншими джерелами фінансування заходів Програми визначалися кошти місцевих бюджетів, підприємств житлово-комунального господарства, міжнародних фінансових інститутів на умовах кредиту чи технічної допомоги, іноземні інвестиції, кошти фізичних та юридичних осіб за схемою залучення приватного сектора в діяльність підприємств, а також кредити вітчизняних банків. Прогнозувалося залучити коштів на загальну суму 34 813 млн грн, з яких кошти державного бюджету – 3513 млн грн, кошти місцевих бюджетів – 12 592 млн грн, кошти підприємств – 10 225 млн грн., з інших джерел планувалося залучити 8483 млн грн [3, 39].

Проблемою стала відсутність критеріїв залучення коштів місцевих бюджетів, коштів підприємств і відсутність механізмів залучення коштів із інших джерел (гранти, кредити міжнародних організацій, благодійні внески; іноземні інвестиції та кошти фізичних і юридичних осіб, що залучаються шляхом приватизації підприємств житлово-комунального господарства, передачі об'єктів галузі в управління, оренду, концесію; кредити вітчизняних комерційних банків). Немає також економічного обґрунтування очікуваних обсягів залучення коштів з інших джерел, оскільки не було визначено відповідних механізмів. Програмою не передбачено створення економічних стимулів до залучення коштів власників житлових та нежитлових приміщень у багатоквартирному житловому фонді на капітальні поліпшення житла на умовах співфінансування з попереднім власником та надання державної підтримки таким власникам.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, для забезпечення модернізації житлово-комунального комплексу слід за всіма підгалузями на рівні держави, регіонів, міст розробити комплексні довгострокові програми, в яких головними напрямками передбачити: розвиток і оновлення потужностей комунальних об'єктів; поглиблення спеціалізації; створення ринку житлово-комунальних послуг; упровадження нових машин, механізмів, приладів обліку і диспетчеризації технологічних процесів.

У кожній цільовій комплексній програмі, враховуючи специфічні особливості кожної підгалузі, передбачити найближчі й довгострокові конкретні заходи.

Так, для комплексної програми з житлового господарства передбачити поліпшення будівництва, ремонтів, змісту й експлуатації житлового фонду, а також організаційної роботи з приватизації квартир і створення житлових об'єднань співвласників житла багатоквартирних будинків – основи реформування житлового господарства.

Список використаних джерел

1. Зотов В. Современные информационные технологии в реформировании жилищно-коммунального хозяйства / В. Зотов // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 4. – С. 88–89.
2. Статистичний бюлетень про основні показники роботи опалювальних котелень і теплових мереж України за 2008 рік. – К. : Державний комітет статистики України, 2009. – 36 с.
3. Оцінка техніко-економічного стану об'єктів інфраструктури та виробничих фондів України : [монографія] / Б. М. Данилишин, М. А. Хвесик, М. Х. Корецький, О. І. Дацій. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 375 с.
4. Дорофиевко В. В. Экономические реформы и актуальные проблемы научно-технического развития / В. В. Дорофиевко, А. И. Киринос // Вестник ХГТУ. – 1999. – № 1(5). – С. 204–206.
5. Житло та комунальні послуги: законодавство і судова практика // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2008. – № 3. – 272 с.
6. Законодавчі аспекти регулювання відносин в житлово-комунальному господарстві / В. І. Сергієнко, В. І. Торкатюк, Л. М. Шутенко, О. М. Олещенко. – Х. : ХНАМГ, 2007. – 262 с.