

УДК 332.8

к.держ.упр. Алфьорова І.Є., Черкаська Г.І.
(ДонДТУ, м. Алчевськ, ЛНР)

ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Проведений порівняльний аналіз загальнодержавних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства. Досліджено проблеми фінансового забезпечення реформування ЖКГ. Сформульовано пропозиції з підвищення ефективності ЖКГ.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, реформування, ефективність, фінансове забезпечення, бюджетне фінансування, інвестиції, платоспроможність.

Проблема та її зв'язок з науковими і практичними задачами.

Питання реформування та розвитку житлово-комунального господарства сьогодні вивчаються на різних рівнях багатьма провідними вченими-теоретиками та практиками галузі як України, так і зарубіжжя. Серед них проблеми реформування та підвищення соціально-економічної ефективності роботи галузі досліджують М. В. Аївазашвілі, Н. О. Гура, В. В. Дорофійенко, В. М. Колпаков, І. Н. Осипенко, Є. Ф. Петрова, В. П. Полуянов, Г. М. Семчук, Т. М. Строкань, О. І. Судакова, А. К. Судаков, Є. В. Тішин та інші.

Проведений аналіз наукової літератури, присвяченої дослідженню особливостей функціонування та розвитку житлово-комунального господарства в Україні, свідчить про те, що на сьогодні основна увага приділяється оцінці набутого досвіду в реформуванні галузі, моніторингу стану об'єктів ЖКГ. Наявність великої кількості думок щодо ключових питань реформування ринку житлово-комунальних послуг свідчить про необхідність дослідження даної теми.

Запорукою ефективного державного регулювання експлуатації й обслуговування житлового фонду, як і сфери інших комунальних послуг, у сучасних умовах є необхідність вирішення двох одночасних болючих питань. Перше - для забезпечення гідних умов проживання громадян - надання населенню якісних послуг, у нашо-

му конкретному випадку - якісне й своєчасне обслуговування житлового фонду, включаючи весь необхідний спектр виконання робіт. Друге - з огляду на особливості сучасного історичного періоду, становлення й розвитку нашої держави та суспільства, що характеризується нестабільною соціально-політичною ситуацією та низьким економічним рівнем (особливо, низькою платоспроможністю попитом населення) - забезпечити ефективне (рентабельне) функціонування обслуговуючих підприємств, по можливості не збільшуючи вартість послуг, що надаються, а виходить, і розмір оплати їх населенням.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження проблем та виявлення оптимальних шляхів реформування житлово-комунального господарства України.

Виклад матеріалу і результатів дослідження. Вже досить довгий час стан ЖКГ України характеризується як нестабільний, незадовільний і, навіть, кризовий. Не-відповідність відносин у цій сфері змінам в економіці держави, неінтегрованість галузі в систему ринкової економіки, недосконалість системи державного регулювання ринку житлово-комунальних послуг, відсутність виваженої політики розвитку призвели до ситуації, коли це загрожує національній безпеці – адже ЖКГ формує умови життєдіяльності людини. Незадовільний стан основних засобів галузі створює постійну небезпеку аварій, які можуть

ЕКОНОМІКА

стати причинами екологічних, технологічних та соціальних катастроф. Все вищезазначене ще раз підкреслює необхідність перебудови й реформування відносин у ЖКГ. [1] Наявні проблеми та критичний стан ЖКГ України давно знаходяться у колі інтересів сучасних науковців і практиків. Останнім часом питанням реформування ЖКГ приділяють пильну увагу такі науковці, як Л. Беззубко, В. Геєць, Г. Губерна, В. Дорофієнко, В. Інякін, І. Панащенко та ін. Відзначаючи фундаментальність та значимість праць сучасних дослідників ЖКГ, слід зазначити, що недостатньо висвітленим залишається існуючий стан реформування галузі, особливо питання фінансового забезпечення процесу реформ.

Початком процесу реформування ЖКГ України слід вважати прийняття у 1995 р. Концепції розвитку житлово-комунального господарства [2] та Концепції державної житлової політики [3]. Зазначені концепції слугували основою розробки Загальнодержавних програм реформування ЖКГ, яких за останнє десятиріччя в Україні було три:

- ЗУ «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» від 24 червня 2004 р. № 1869-IV (далі – Програма 2004-2010 рр.) [4];

- Проект ЗУ «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2008-2012 роки» (далі – Програма 2008-2012 рр.) [5];

- ЗУ «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» від 24 червня 2004 р. № 1869-IV в редакції ЗУ №1511- IV (1511-17) від 11.06.2009 (далі – Програма 2009-2014 рр.) [6].

Втім, ознайомлення з зазначеними документами свідчить про різне бачення їх розробниками шляхів реалізації концепції реформування ЖКГ. Зазначена черга нормативних документів мала б дотримуватися принципів плановірності та закономірності: кожна наступна програма повинна була б наслідувати досягнення попередніх програм та розвивати їх, вносячи поправки на вимоги сьогодення. Натомість, принципово відрізняється базис цих програм, тобто цілі (таблиця 1).

Таблиця 1 – Декларовані цілі реалізації Загальнодержавних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства

Програма 2004-2010 рр.	Програма 2008-2012 рр.	Програма 2009-2014 рр.
здійснення державної політики з реформування житлово-комунального господарства, 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 [4].	створення ефективної моделі забезпечення населення доступним, високоякісним і комфортним житлом та здійснення його обслуговування з урахуванням потреб і можливостей людини, що гарантувати ме надійність та високу якість послуг з тепло-, водопостачання, водовідведення і обслуговування житла за умови економічно обґрунтованої вартості таких послуг [5].	визначення засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо 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 [6].

Минаючи аналіз напрямів дій Програм, де запропоновані заходи найчастіше зводяться до безмежного переліку існуючих

проблем ЖКГ, зупинимося на джерелах фінансування заходів з реформування.

Так, розробники Програми 2004-2010 рр. пропонували здійснювати реформування галузі за рахунок державного і місцевих бюджетів, коштів підприємств. При цьому майже 30% фінансового забезпечення Програми планувалося здійснити за рахунок підприємств.

З одного боку, законодавчо визнаними суб'єктами процесу державного прогнозування й програмування економічного і соціального розвитку в Україні згідно з ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [7] є органи державної влади, державного управління й місцевого самоврядування. Тобто господарючі структури не є суб'єктами державного планового процесу й не зрозуміло, чому Програма розраховує на їх кошти. З іншого боку, до заходів забезпечення безбиткового функціонування підприємств ЖКГ, які формували би фінансову базу Програми, пропонувалося віднести:

- забезпечення 95%-вої сплати споживачами вартості отриманих послуг – 528 млн. грн.;

- зниження ставки податку на додану вартість до 17% – 1738 млн. грн.;

- зменшення витрат і втрат на виробництво послуг – 583 млн. грн.

Якщо другий пункт відносно ставки ПДВ не викликає питань щодо можливості реалізації (хоча фактично й не був здійснений), реалістичність третього пункту викликає сумніви. Вказаний розмір економії від зменшення вартості витрат і втрат на виробництво послуг у 583 млн. грн. передбачає як один із напрямів дій технічне переоснащення, на яке у програмі передбачено 7362 млн. грн. коштів підприємств, тобто фактично економічний ефект менше розміру витрат у 12,6 рази. Механізм, який заохотив би підприємства авансувати такі кошти у переоснащення із досить довгим терміном окупності, у програмі не запропонований.

Розробники Програми 2008-2012 рр. передбачили найбільш «скромні» бюджетні

видатки на реформування ЖКГ. Загальна «бюджетна вартість» Програми 2008-2012 рр. пропонувалася на рівні 5750,0 млн. грн., що майже в 3 рази менше «вартості» Програми 2004-2010 рр.

Програма 2009-2014 рр. передбачала спрямувати на реформування галузі 23365,0 млн. грн. бюджетних коштів, що майже на третину перевищує аналогічний показник Програми 2004-2010 та в чотири рази Програми 2008-2012 рр. Втім, найбільші витрати програми передбачені на 2011-2013 рр. Аналіз змін видатків Зведеного бюджету на ЖКГ показав, що їх значного зростання у зв'язку з реалізацією програм не відбулося.

Політична криза відсунула на другий план актуальні питання реформування житлово-комунального комплексу України. Разом із тим загальний стан житлово-комунального господарства потребує негайного втручання всіх зацікавлених сторін, і в першу чергу держави та органів місцевого самоврядування. Ще одним підтвердженням цьому є регулярно виникаючі проблеми в роботі галузі як техногенного, так і економічного характеру (соціального, інноваційного).

Свої особливості в роботу галузі вносить фінансово-економічна криза, зменшуючи і без того обмежені можливості її ресурсного забезпечення та надійного функціонування. У житлово-комунальному господарстві накопичено багато проблем, що ставлять під загрозу можливість його сталого функціонування. Відсутність системних перетворень у цій сфері, недосконалість нормативно-правової бази та непослідовність у прийнятті рішень не дозволило досягти бажаного результату щодо створення фінансово-спроможних та ефективно працюючих у ринкових умовах підприємств житлово-комунального господарства, які б надавали споживачам послуги необхідного рівня та якості.

Відсутність інвестицій в галузь та обігових коштів підприємств призвела до значного погіршення технічного стану ос-

новних фондів, підвищення аварійності об'єктів житлово-комунального господарства, збільшення питомих витрат і непродуктивних витрат матеріальних та енергетичних ресурсів, що негативно впливає на рівень і якість комунальних послуг.

Про відсутність реальних зрушень та зволікання з належною реалізацією житлово-комунальної реформи яскраво свідчить статистика. Потребує заміни 87% рухомого складу міського електричного транспорту, 70% автотранспорту, який використовується у сфері благоустрою, близько 40% насосного обладнання та котлів, понад 70% ліфтів тощо. Не відповідають санітарним нормам близько половини полігонів для твердих побутових відходів. Щороку утворюється значна кількість несанкціонованих сміттєзвалищ.

З'ясовано, що сучасний стан житлово-комунального господарства не відповідає встановленим вимогам. Загальними факторами, що стримують його розвиток, є:

- нерозвиненість системи управління з боку власників об'єктів житлово-комунального господарства;

- недосконалість ринкових інститутів з надання житлово-комунальних послуг, які повинні забезпечувати підприємницьку активність у цій галузі;

- недосконале бюджетне фінансування житлово-комунального господарства, особливо в частині відшкодування пільг та субсидій на житлово-комунальні послуги населенню за рахунок державного бюджету;

- загальний технічний знос і технологічна відсталість обладнання підприємств-виконавців послуг, що обмежує можливість надання ними якісних та в повному обсязі вищезазначених послуг;

- обмежена кількість ефективно діючих суб'єктів господарювання у галузі житлово-комунального господарства, в тому числі через відсутність у них обігових коштів та високі ставки їх оподаткування;

- відсутність нормативне скоригованих зв'язків між виробниками, постачальниками та виконавцями житлово-комунальних по-

слуг, особливо щодо обслуговування внутрішньо-будинкових інженерних мереж;

- недостатній платоспроможний попит споживачів на житлово-комунальні послуги,

- нестабільне житлово-комунальне законодавство.

Вирішення цих проблем потребує удосконалення підходів до реформування житлово-комунальної галузі, приведення її у відповідність із загальнодержавними пріоритетами, додержання ефективного використання бюджетних коштів під час реалізації державної політики, розроблення ефективних механізмів залучення позабюджетних коштів для формування житлового фонду і реформування житлово-комунального господарства в рамках розвитку публічно-приватного партнерства.

З метою забезпечення безбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства необхідно:

- розробити проекти нормативно-правових актів щодо запровадження фінансових механізмів залучення коштів для здійснення енергозберігаючих заходів у житлових будинках;

- внести зміни до Закону України «Про податок на додану вартість» щодо спеціального режиму оподаткування діяльності з надання житлово-комунальних послуг та постачання теплової енергії;

- розробити проект Державної програми розвитку теплозабезпечення населених пунктів на базі регіональних програм розвитку комунальної інфраструктури;

- розробити проекти законодавчих актів з питань технічного переоснащення житлово-комунального господарства, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів, пов'язаних з виробництвом житлово-комунальних послуг, у тому числі створення дієвого і прозорого механізму стимулювання використання альтернативних джерел енергії та видів палива.

Для залучення інвестицій і співпраці з міжнародними фінансовими установами та

донорськими організаціями необхідно забезпечити:

- розвиток моделі залучення фінансових ресурсів на реалізацію інвестиційних проектів у сфері житлово-комунального господарства від міжнародних фінансових організацій,

- удосконалення системи місцевих запозичень коштів для реалізації проектів модернізації житлово-комунальної інфраструктури,

- розвиток механізмів публічно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства.

З метою залучення громадськості до процесів формування житлової політики та реформування житлово-комунального господарства необхідно розробити:

- проекти нормативно-правових документів щодо порядку проведення моніторингу виконання завдань Програми;

- механізм визначення форми державних статистичних спостережень за станом реформування і розвитку житлово-комунального господарства;

- навчальні програми з підготовки управителів майном житлового комплексу;

- методичні рекомендації щодо вивчення органами місцевого самоврядування громадської думки з питань проведення реформи у сфері житлово-комунальних послуг.

Висновки і напрями подальших досліджень. Проведений аналіз засвідчує, що на сьогодні генеральний напрямок розвитку ЖКГ досі не конкретизований. Це проявляється у Програмах 2004-2010 рр., 2008-2012 рр. та 2009-2014 рр., які суттєво різняться між собою та іноді суперечать одна іншій та існуючому розвитку галузі. Можливості ефективного здійснення програм реформування теж викликають сумніви, хоча б з позиції їх необхідного фінансового забезпечення: надто великі суми, заявлені у самих програмах, не відповідають стану речей з реальним бюджетним фінансуванням ЖКГ. Все вищезазначене виявляє значні вади методології макроекономічного планування в Україні – заміна планування програмуванням не сприяє обґрунтованому стратегічному розвитку, а дозволяє лише вирішувати деякі тактичні питання сьогодення. Тому для забезпечення ефективного функціонування ЖКГ необхідно звернутися до планування реформ та їх наукового обґрунтування.

Бібліографічний список

1. Петрушевський Ю. Л. Фінансове забезпечення реформування ЖКГ України / Ю. Л. Петрушевський, О. І. Попадюк // *Ефективна економіка*, 2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1086>

2. Концепція розвитку житлово-комунального господарства України: схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 №150.

3. Концепції державної житлової політики: схвалена Постановою Верховної Ради України від 30.06.1995 №254/95-ВР.

4. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» від 24.06. 2004 № 1869-IV.

5. Проект Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2008-2012 роки».

6. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» від 24.06.2004 р. № 1869-IV в редакції ЗУ №1511-IV (1511-17) від 11.06.2009.

7. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III.

*Рекомендовано до друку д.е.н., проф. Коваленко Н.В.,
нач. відділення №821 АКІБ «Укрсіббанк» Кравченко В.О.*

Стаття надійшла до редакції 16.04.15.

к.гос.упр. Алферова И.Е., Черкаская Г.И. (ДонГТУ, г. Алчевск, ЛНР)

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Проведен сравнительный анализ Общегосударственных программ реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства. Исследованы проблемы финансового обеспечения реформирования ЖКХ. Сформулированы предложения по повышению эффективности ЖКХ.

Ключевые слова: *жилищно-коммунальное хозяйство, реформирование, эффективность, финансовое обеспечение, бюджетное финансирование, инвестиции, платежеспособность.*

PhD in Government Alfiorova I.Ye. Cherkaskaya G.I. (DonSTU, Alchevsk, LPR)

PROBLEMS AND WAYS OF HOUSING AND UTILITIES SECTOR REFORMATION

Comparative analysis of governmental programs of reformation and development of Housing and Utilities sector was made. Problems of financial support for Housing and Utilities sector reformation were studied. Propositions on efficiency increase for Housing and Utilities sector were given.

Key words: *Housing and Utilities sector, reformation, efficiency, financial support, budgetary financing, investments, solvency.*