

*В. А. Рибачук,
к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління*

СОЦІАЛЬНІ І КОМЕРЦІЙНІ ЧИННИКИ РЕФОРМИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА У СФЕРІ НАДАННЯ ПОСЛУГ СПОЖИВАЧАМ

Проаналізовано соціальні і комерційні чинники реформи житлово-комунального господарства в сфері надання послуг споживачам. Надано рекомендації щодо досягнення корінних змін у структурі житлово-комунального господарства.

Analysis of social and commercial factors Reform of Housing in providing services to consumers. Recommendations to achieve fundamental changes in the structure of housing.

Ключові слова: житлово-комунальні послуги, реформа, чинники, управління.

ВСТУП

Реформування житлово-комунальної сфери є найважливішою державною програмою, якісна реалізація якої залежить від цілого ряду факторів, у тому числі від його інноваційних можливостей і компетентності фахівців, на яких буде покладено вирішення конкретних організаційно-економічних завдань.

Необхідність реформування житлово-комунального господарства викликана критичною кількістю проблем галузі, ключовими з яких є такі:

— підприємства ЖКГ перебувають у критичному фінансово-економічному стані (збитки в 2010 році склали 1,93 млрд грн.);

— заборгованість населення перед підприємствами ЖКГ значно зросла, що призводить до зростання боргів самих підприємств галузі (за станом на 1 березня 2010 р. дебіторська й кредиторська заборгованість галузі склали відповідно 13,4 млрд і 13,5 млрд грн.);

— система управління експлуатацією житла підприємствами ЖКГ й регулювання природних монополій застаріла і є неефективною;

— основні фонди перебувають у критичному стані (наприклад, частка водопровідно-каналізаційних мереж, що перебувають у аварійному стані, складає 36,4 %);

— якість житлово-комунальних послуг не відповідає потребам споживачів і технічним стандартам (наприклад, у понад 260 населених пунктах питна вода не відповідає вимогам стандарту якості) [7].

Як зазначають Ю.Є. Хиврич та О. І. Адамов, вже 20 років незалежна Україна живе за законами, які доставили нам у спадок від СРСР, за житловим кодексом редакції 1983 р., в якому закладені принципи, сформовані ще у 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 [10].

Серед вітчизняних науковців проблемами реформування житлово-комунального розвитку займалися Н.М. Галазюк, С.С. Іваночко, А.А. Кіпершайн, Н.А. Клевцевич, Н.В. Коваль, Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, М.Х. Корецький, О.І. Дацій, С.І. Князев, І.О. Драган, В.Г. Подлесна, Д.О. Устінов, Ю.Є. Хиврич та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Основними перешкодами на шляху реформування і розвитку ЖКГ є відсутність достатньої координації з боку держави та небажання цілої низки суб'єктів ринку змінюватись. Дуже важливо змінити ставлення споживачів житлово-комунальних послуг до реформи. Зокрема, впроваджуючи нові технології та методи обслуговування населення, потрібно проводити роз'яснювальну роботу. Є два людських фактори, які можуть стати суттєвою перешкодою на шляху реформи. Перший — небажання населення разом з правами приймати обов'язки. Звичайно, ми всі хочемо своєчасно отримувати якісні послуги за доступними цінами, не замислюючись над проблемами, що виникають під час їх надання. При цьому ми нерідко нехтуємо своїми обов'язками (своєчасно сплачувати за послуги, турбуватись про стан свого житла та об'єктів, що перебувають у спільному користуванні). Це нелогічно і неправильно. Права зобов'язують, і від цього принципу, закріпленого на конституційному рівні, та прийнятого у всьому світі, нам нікуди не дітися.

Другий фактор — пасивність населення. Чомусь значна частина громадян досі чекає від держави безкоштовних квартир, безкоштовних капітальних ремонтів, дешевих і якісних послуг, але практично не використовує можливості самостійно впливати на умови свого проживання. Кволий інтерес до питань ЖКГ з'являється у таких громадян лише в момент отримання "платіжки", особливо якщо у "платіжках" з'являються нові, істотно збільшені цифри, або коли послугу взагалі перестають надавати.

Таким чином, у статті ставиться завдання проаналізувати соціальні і комерційні чинники реформи житлово-комунального господарства в сфері надання послуг споживачам. Надати рекомендації щодо досягнення корисних змін у структурі житлово-комунального господарства.

РЕЗУЛЬТАТИ

Проведена в країні реформа житлово-комунального господарства наочно показує, що основна мета, яку перед собою ставить держава, реалізуючи її, — перекласти тягар утримання свого житла на власника. Сьогодні очевидно, що реалізація цієї мети неможлива без активного використання інноваційних можливостей галузі, за розвиток яких в кінцевому підсумку і буде відповідати власник.

Головна мета реформи житлово-комунального комплексу декларується достатньо зрозуміло: забезпечення якісного, надійного та доступного надання населенню житлово-комунальних послуг. Але якби все було так просто, то і реформа не знадобилася б. Радянська система господарювання непогано справлялася з цим завданням. У всякому разі, результат був цілком прийнятним, навіть за сьогоднішніми мірками. Ось тільки всередині сектора все відбувалося неефективно і затратно, а оскільки платив в основному не споживач послуг, а бюджет, то ці проблеми практично не торкалися громадян.

У зв'язку зі зміною суспільної формації в країні різко скоротилося участь держави в економіці, виникли потреби в скороченні витрат вироблення послуг та їх ресурсоемності, підвищилася роль інноваційної складової в процесі управління сферою ЖКП. Звідси наступна мета реформи — оптимізація бюджетних витрат у сфері ЖКП, що насправді означає їх скорочення порівняно з радянським періодом за рахунок "внутрішніх ресурсів", тобто активне використання інновацій в життєвому циклі ЖКП. Завдання полягає в переорієнтації бюджетної допомоги у сфері ЖКП реально нужденним громадянам-споживачам. При цьому доступність послуг має забезпечуватися шляхом підвищення ефективності роботи сфери ЖКП, заміни адміністративної системи управління на економічну, розвитку конкуренції.

По суті, житлово-комунальне обслуговування перестає бути суспільним благом, а стає продуктом особистого (точніше, сімейного) споживання, при цьому роль держави перетворюється в забезпечення доступності деякого соціального стандарту житлово-комунального обслуговування. Але цим вона не обмежується. Держава також зобов'язана забезпечити своїм громадянам комфортне і безпечне середовище проживання, розвивати якісні сторони ЖКП, пропонувати нові, інноваційні, можливості щодо їх надання. У переліку інструментів реалізації цього обов'язку забезпечення водопостачання, водовідведення, опалення має далеко не останнє значення, тому держава (вірніше, органи місцевого самоврядування в сучасній правовій ситуації) повинна забезпечувати через механізми державного регулювання безпеку і надійність надання ЖКП.

На думку В.Г. Подлесної, перешкоджають переходу підприємств житлово-комунального господарства до функціонування у відповідності до принципів ринкової економіки та вимог сталого розвитку такі фактори: 1) фінансові: обсяги реального фінансування інвестицій

в оновлення та реконструкцію основних фондів житлово-комунального господарства та їх екологічно спрямовану модернізацію не відповідають накопиченим потребам у такому фінансуванні; протиріччя між фінансовими потребами підприємств зазначеної галузі та платоспроможним попитом побутових користувачів їх послуг; 2) трансформаційні: результати ринкових трансформацій вітчизняної економіки найменш вдалі у сфері житлово-комунального господарства — низький рівень розвитку конкуренції на ринках надання житлово-комунальних послуг; не відпрацьований механізм контролю споживачами послуг обсягів та якості наданих послуг, вибору виду послуг відповідно до їх якості та ціни; 3) інформаційні: низький рівень поінформованості громадськості щодо економічного обґрунтування тарифів на послуги житлово-комунального господарства, населення не залучається до процесів моніторингу та коригування тарифної політики; 4) світоглядні: недостатній рівень усвідомлення керівними кадрами підприємств житлово-комунального господарства та органів місцевого самоврядування необхідності дотримання принципів сталого розвитку; байдуже ставлення побутових споживачів до обліку використовуваних ресурсів та ресурсозбереження; проблема адаптації населення до зростання питомої ваги витрат на оплату послуг житлово-комунального господарства у бюджеті домогосподарств [6, с. 132—133].

Як показали дослідження в публікаціях відзначається відсутність науково-обґрунтованого підходу до запровадження ринкових відносин в житлово-комунальній комплексі, недосконалість нормативно-правової бази і, як наслідок, відсутність інституційних перетворень, неефективність державного впливу на реорганізаційні процеси й формування ринкового змісту комунального сектора національної економіки. Як відзначають Н.М. Галазюк, С.С. Іваночко, А.А. Кіпершайн, "...економісти до сих пір не змогли запропонувати прийнятної теорії реформування інфраструктурних монополій... в сучасній економіці України формування ринкових структур відбувається у надзвичайно специфічних умовах" [1, с. 168].

Багато дослідників у сфері вирішення проблематики ефективного управління сферою житлово-комунальних послуг перебувають на позиціях доцільності комерціалізації підприємств цієї галузі. Так наприклад, Н.А. Клевцевич вважає, що "...для поліпшення ситуації, яка склалася на сьогодні в ЖКГ, необхідно проводити активну роботу в напрямку залучення приватного сектора в цю сферу" [3, с. 177].

На противагу таким позиціям, низка дослідників обґрунтовують дієвість реформування підприємств галузі на основі формування економічно обґрунтованих тарифів на послуги.

Наприклад, О.О. Тертиця, порівнюючи вітчизняний і зарубіжний досвід регулювання діяльності муніципальних природних утворень, відзначає, що "...перспективний розвиток і модернізація підприємств ЖКГ можливі лише за умови фінансового забезпечення через ефективну тарифну політику та ціноутворення" [8, с. 112]. Деякі автори, обґрунтовуючи системну ефективність комунального сектора, наголошують на потребі урахування низки факторів, зокрема засадні принципи економічної і соціальної ефективності. У такому контексті, Н.В. Коваль робить висновок, що "...розвиток житлово-комунальної сфери в сучасний період можливий лише на основі формування нового господарського механізму, орієнтованого на використання економічних важелів і стимулів, а також на максимально повне врахування інтересів споживачів" [4, с. 201].

Реформування житлово-комунальної сфери має чітку соціальну спрямованість. Реформа повинна сприяти підвищенню рівня життя громадян, збільшення їх добробуту, поліпшення якості надаваних послуг.

Соціальна спрямованість ринкових перетворень у

соціальної сфері передбачає наявність ефективної системи управління. На регіональному рівні найбільш оптимальним способом управління соціальними процесами є програмно-цільовий метод, який розробляється з урахуванням соціально-економічних можливостей регіону або даного територіального самоврядування. Цей метод ґрунтується на системному підході до організації управління. Він передбачає такі організаційні механізми управління та підходи до вирішення проблем, які в нерозривній єдності та взаємозв'язку використовуються трудові, матеріальні, природні, фінансові та інформаційні ресурси.

Створення загальнонаціонального механізму соціального захисту населення передбачає формування такої його складової, як інструмент компенсації втрат у доходах населення, що викликані інфляцією, зростанням безробіття, падінням рівня життя і зростанням якості життя.

Сфера ЖКП є складною соціально-економічною системою життєзабезпечення, де на перший план висуваються такі поняття, як визначення соціальних систем як життєвий рівень, соціальний захист населення, забезпечення доступності ЖКП та поліпшення якості та надійності їх надання. Проведення соціально-економічних реформ може бути здійснено тільки в умовах відносної соціальної стабільності. Забезпечення соціальної справедливості не може повністю здійснюватися ринковими методами. Стосовно соціальних чинників необхідна наявність передумов рівних можливостей споживання. Особливості ринкового механізму в соціальній сфері полягають у тому, що значна частина соціальних благ є суспільними благами і потребують державного регулювання [5].

Першочергового значення набувають соціальні чинники реформування сфери ЖКП, які в силу пріоритетності економічних проблем реформи доцільно виражати економічними категоріями. Дані принципи мають бути закладені в основу побудови нової системи ЖКП.

Перехід на ринкові механізми фінансування установ, що надають населенню соціально значущі послуги, до яких відносяться житлово-комунальні послуги, має здійснюватися при збереженні можливості їх споживання малозабезпеченими категоріями населення. Задача включення населення з низькими доходами в систему ринкового споживчого попиту повинна вирішуватися за допомогою адресних субсидій, представлених з бюджетів місцевого рівня.

Зараз застосовуються дві системи соціальної підтримки населення під час оплати ЖКП (субсидії, пільги), які працюють паралельно, доповнюючи одна одну. В Україні склалася система, при якій значні соціальні пільги, у тому числі з оплати житла і комунальних послуг, надаються великій кількості громадян, причому за категоріальними принципом і незалежно від матеріального становища осіб, яким ці пільги встановлено. Важливо і те, що пільги надаються автоматично, а субсидії — тільки тим, хто звернувся за допомогою, маючи право на неї.

Забезпечення соціального захисту малозабезпечених сімей в Україні в умовах підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється шляхом надання таким родинам державної соціальної допомоги у вигляді щомісячної адресної безготівкової субсидії для відшкодування витрат на оплату користування житлом або його утримання та комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот), а також один раз на рік субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (субсидія).

Надання субсидій у регіонах у даний час здійснюється відповідно до єдиних правил надання субсидій, затверджених постановою КМУ від 21 жовтня 1995 р. № 848 (в редакції постанови КМУ від 22.09.1997 р. № 1050 з внесеними змінами) "Положення про порядок

призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива".

Як зазначає Д.О. Устінов, перехід до цільової адресної допомоги громадянам через механізм житлових субсидій та істотне зростання потреби в коштах на надання житлових субсидій при переході до бездотаційне функціонування об'єктів ЖКГ потребує вдосконалення механізму обліку цих потреб у рамках реформування міжбюджетних відносин, створення інформаційної системи платежів і субсидій. Повинна бути визначена можливість прямої участі державного бюджету у фінансуванні реалізації програми житлових субсидій і визначені оптимальні механізми такої участі [9].

Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" передбачено, що пільги на оплату житлово-комунальних послуг, в тому числі електроенергії, спожитої на комунально-побутові потреби, є видом державних соціальних гарантій, які визначаються законами України [2].

Пільги носять постійний характер і не залежать від рівня доходів сім'ї, багато хто з них поширюються на спільно проживають членів сім'ї. Цей вид допомоги населенню не є адресним.

На відміну від України, країни з розвинутою ринковою економікою проводять політику активної соціальної підтримки і здійснюють цільові виплати малозабезпеченим верствам населення, ґрунтуючись на принципі нужденності, тобто фінансова підтримка надається тільки особам, рівень доходів яких істотно нижче рівня середньодушового доходу, достатнього для нормального життя в цивілізованих умовах.

Реформування системи пільг з оплати ЖКП, передбачених законодавством, вимагає внесення змін у базові закони та здійснення їх на основі наступних принципів:

- адресності, переорієнтації системи надання пільг на підтримку громадян, які найбільше мають потребу;
- диференціація розміру грошових виплат залежно від підстави їх використання;
- надання взаємін натуральних пільг грошових компенсацій, співвимірних обсягу матеріальної вигоди від зменшення оплати житла і комунальних послуг;
- урахування регіональних відмінностей у вартості житлово-комунальних послуг;
- права вибору підстави надання пільг;
- уніфікація розрахунків величини компенсацій діючих пільг;
- гарантованості виплат.

Необхідно організувати такий механізм соціальної підтримки населення, який був би прив'язаний до щомісячних нарахувань за ЖКП. Такі платежі повинні бути основою для розрахунку субсидій, пільг.

Пропорції між цими формами (пільгами, субсидіями) підтримки поступово змінюються, але поки в більшості регіонів охоплення пільгами залишається більш значним, ніж житловими субсидіями. Введення 100 % оплати населенням послуг ЖКГ — міра дуже відповідальна, враховуючи що склалося положення з наявністю величезних витрат у галузі і неможливістю надання стовідсоткової якості послуг в силу слабкої технічної бази ЖКГ. У цьому зв'язку постає питання про темпи зростання частки платежів населення в оплаті житла і комунальних послуг з необхідністю ув'язки з доходами і рівнем життя населення. Тарифи повинні поєднувати інтереси всіх взаємодіючих сторін і виробників послуг та одержувачів. Адже реформа ЖКГ оцінюється населенням, насамперед, через тарифи, що зобов'язує зробити їх максимально обґрунтованими [8].

Для досягнення корінних змін у структурі житлово-комунального господарства необхідно:

- відверте обговорення владою з суспільством бачення реформ, їх ризиків, складностей, які очікують населення в процесі їх проведення;

- реалізація непопулярних, але необхідних для реанімації галузі заходів;
- широке залучення до реформування ЖКГ науковців, громадськості, фахових спеціалістів, міжнародних організацій;
- забезпечення прозорості та транспарентності дій влади у проведенні реформ;
- забезпечення чіткої координації діяльності з реформування та розвитку ЖКГ;
- вдосконалення законодавчої бази, яка регулює дану сферу;
- розробка науково обґрунтованих методик формування максимально гнучких тарифів на ринку житлово-комунальних послуг, орієнтованих на ринковий попит та враховують можливості житлово-комунальних підприємств;
- створення умов для надійного і безпечного надання житлово-комунальних послуг за доступними цінами, які стимулюють енергозбереження;
- узгодження економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання;
- чіткий розподіл повноважень між органами влади, які керують цією важливою соціальною сферою.

Наголосимо, що вільне ціноутворення здатне виступити ефективним інструментом формування раціональних економічних зв'язків між продавцями і покупцями житлово-комунальних послуг. Крім того, воно обмежує деформуючому дію принципу адміністрування в сфері ціноутворення на послуги ЖКГ.

Разом з тим, слід визнати дію чинників, які об'єктивно обмежують можливості повної реалізації в ЖКГ принципів вільного ціноутворення як інструменту формування ринку ЖКП:

- збитковість підприємств житлово-комунальної сфери не дозволяє купувати вихідні ресурси за вільними цінами;
- високий ступінь зношеності основних фондів підприємств житлово-комунального господарства, що вимагає підвищеної частки інвестицій на реновацію;
- монополізація ринку ресурсів викривляє вихідний ціновий рівень як основи вільного ціноутворення на послуги житлово-комунального господарства;
- обмеженість доходів основної маси споживачів послуг житлово-комунального господарства;
- відсутність зворотної залежності ціноутворення на послуги житлово-комунального господарства внаслідок абсолютно нееластичного попиту на послуги цього виду і практична відсутність субститутів.

ВИСНОВКИ

Доцільно здійснити три етапи цінових та тарифних коригувань: забезпечення повного відшкодування постійних та змінних витрат, вихід на внутрішньогалузеву рентабельність по основних послугах та формування умов для ефективного довгострокового інвестування. У сукупності це дозволить стабілізувати фінансове становище житлово-комунального господарства, створити відповідні мотивації для найманої праці та приватного підприємництва, розпочати перехід до нових технологій виробництва житлово-комунальних послуг. При цьому слід використовувати фактор розмаїтості житлово-комунальних послуг, які надаються (відповідно до вимог кількості та якості: стандартного, комфортного та елітарного наборів послуг) при встановленні диференційованих тарифів для різних категорій споживачів.

Одночасно передбачається вирішення проблеми ефективного використання залучених коштів та подолання адміністративних бар'єрів на шляху залучення інвестиційного капіталу в модернізацію галузі. Так, у рамках підвищення ефективності системи управління сферою ЖКП слід виділити три блоки проблем:

- поділ функцій управління та господарювання за рахунок створення служб замовника на житлово-комунальні, транспортні та інші види послуг і робіт у ЖКГ, а

також переведення виконавців робіт на умови підрядної діяльності;

- розвиток договірних відносин і проведення заходів щодо укладання договорів між адміністрацією регіону (району, міста), виконавцями робіт і населенням;
- посилення контрольних функцій з боку регіону (району, міста) за діяльністю підприємств і організацій, що надають житлово-комунальні послуги за допомогою створення регіональної (районної, міської) житлової інспекції.

Ці заходи дозволять створити сучасну, адаптовану до ринкових умов систему управління сферою ЖКП, функціонування якої може паралельно відбуватися на різних ієрархічних рівнях. Ця система буде безпосередньо орієнтована на виконання конкретних робіт з виробництва послуг та інтереси основного їх споживача — населення.

Отже, для ліквідації кризового стану галузі необхідна кардинальна реформа ЖКГ. Сфера ЖКП несе величезне соціальне навантаження, тому ринкові перетворення в ній треба проводити системно, послідовно, враховуючи всі можливі соціальні, комерційні й економічні фактори: платоспроможний попит споживачів, витрати підприємств-виробників, можливості бюджетів, узгоджуючи ці чинники з рівнем забезпечення та якості (стандарту) житлово-комунальних послуг.

Література:

1. Галазюк Н.М. Сучасний стан та проблеми розвитку природних монополістичних структур у вітчизняній економіці / Н.М. Галазюк, С.С. Іваночко, А.А. Кіпершайн // Вісник Львівської комерційної академії: Збірник наукових праць. Серія економічна. — 2010. — Вип. 33. — С. 167—171.
2. Закон України: Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=720%2F95>
3. Клевцевич Н.А. Партнерство бізнесу та держави як новий інструмент державної інвестиційної політики у сфері ЖКГ / Н.А. Клевцевич // Вісник соціально-економічних досліджень. Збірник наукових праць Одеського державного економічного університету. — 2008. — № 30. — С. 173—178.
4. Коваль Н.В. Проблеми функціонування житлово-комунального комплексу та його вплив на соціально-економічний розвиток України / Н.В. Коваль // Регіональна економіка. — 2009. — № 4. — С. 197—203.
5. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів: Монографія / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, М.Х. Корецький, О.І. Дацій, С.І. Князев, І.О. Драган. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 351 с.
6. Подлєсна В.Г. Проблеми реформування житлово-комунального господарства / В.Г. Подлєсна // Механізми регулювання економіки. — 2008. — № 3. — С. 132—136.
7. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
8. Тертиця О.О. Напрямок реформування сфери ЖКГ: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / О.О. Тертиця // Бізнес-навігатор. — 2010. — № 2 (19). — С. 110—114.
9. Устінов Д.О. Трансформація механізму державного управління процесами становлення та розвитку ЖКГ України / Д.О. Устінов // Економічні проблеми та перспективи розвитку житлово-комунального господарства на сучасному етапі: матеріали II міжнародної науково-практичної конференції. — Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. — Х.: ХНАМГ, 2010. — С. 59—62.
10. Хиврич Ю. Реформа ЖКХ от А до Я / Ю. Хиврич, О. Адамов. — ПОО УСИ "Инрес", 2010. — 102 с.

Стаття надійшла до редакції 07.10.2012 р.