

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ Й РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Визначено систему модернізації державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства. Обґрунтовано напрямки вдосконалення програмно-цільового управління житлово-комунальним господарством.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, концесія, напрямки вдосконалення, управління.

Определена система модернизации государственной поддержки развития жилищно-коммунального хозяйства. Обоснованы направления совершенствования программно-целевого управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, концессия, направления совершенствования, управления.

The system of state support for the modernization of housing. The estimation of the improvement program target of residential services.

Key words: housing and utilities, concession areas of improvement, management.

Вступ. Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – галузь народного господарства країни, результати діяльності якої значною мірою зумовлюють соціально-економічні показники розвитку суспільства. В ринкових умовах забезпечення ефективного функціонування ЖКГ стає одним з ключових аспектів трансформування національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства присвячено праці багатьох провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців, зокрема: Б. І. Адамова, В. Н. Амітана, А. В. Бабака, П. Ю. Беленького, Б. М. Данилишина, В. М. Інякіна, Б. Т. Кліяненка, Н. Й. Конищевої, М. Х. Корецького, Г. О. Крамаренко, О. Ю. Кучеренка, В. П. Ніколаєва, Г. І. Онищука, В. П. Полуянова, Ю. М. Самохіна, Д. М. Стеценка, В. І. Торкатюка, Л. М. Шатенка та інших. Разом з тим, незважаючи на важливість проведених досліджень, окремі аспекти зазначеної проблеми потребують ґрунтовних пропозицій щодо їх розв'язання. Недосконалість системи державного управління ЖКГ у регіонах країни, зволікання процесів реформування галузі призвели до спаду ефективності діяльності підприємств, до погіршення якості житлово-комунальних послуг.

Постановка завдання

– визначити систему модернізації державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства;

– обґрунтувати напрямки вдосконалення програмно-цільового управління житлово-комунальним господарством.

Виклад основного матеріалу. Основні напрямки щодо вдосконалення системи державної підтримки розвитку й реформування житлово-комунального господарства повинні включати: 1. Удосконалення системи оподаткування підприємств галузі; 2. Оптимізацію нормативно-правових основ регулювання функціонування житлово-комунального господарства на регіональному рівні; 3. Створення конкурентного середовища, поділ функцій по управлінню й утриманню житлового фонду, роздержавлення ЖЕКів; 4. Передача в управління, оренду об'єктів комунальної власності, залучення в сферу обслуговування приватних структур й інвестицій; 5. Удосконалення тарифної політики, впровадження механізму регулювання тарифів через установлення їхнього граничного рівня, а також їхнє формування на основі галузевих нормативів; 6. Забезпечення відповідальності за підвищення рівня та якості послуг, формування ефективного власника житла, а також – об'єднання власників багатоквартирних будинків, будинкових комітетів служб замовника; 7. Розвиток системи фінансово-кредитної підтримки житлово-комунального господарства; 8. Удосконалення інформаційної підтримки реформування галузі; 9. Зміцнення й розвиток системи підготовки кадрів для житлово-комунального господарства; 10. Удоскона-

лювання діяльності органів управління житлово-комунальним господарством.

Регіональна програма розвитку й реформування житлово-комунального господарства повинна являти собою погоджений по ресурсах, виконавцям і строкам реалізації комплекс заходів, спрямованих на створення правових, фінансових, соціально-економічних, організаційно-господарських й інших умов розвитку й реформування житлово-комунального господарства в регіоні.

Питанням програмно-цільового управління присвячені роботи Подсолонко О. А [3], який дав концептуальне обґрунтування структури програми в загальному виді.

Програмне забезпечення розвитку й реформування житлово-комунального господарства опирається на два важливі принципи державної політики: програмно-цільовий підхід і координацію різних рівнів управління. Перший пов'язаний із чітким визначенням мети, шляхів і способів їхньої реалізації, з орієнтацією на кінцеві результати й визначенням необхідного ресурсного забезпечення. Другий – з необхідністю визначення ролі й місця кожної ланки управління в досягненні мети, поставленої в Програмі на даному етапі. Дії центральних, регіональних і місцевих органів державної виконавчої влади, суб'єктів житлово-комунального господарства, органів ринкової інфраструктури повинні бути цілеспрямовані на створення й підтримку сприятливого середовища для розвитку житлово-комунального господарства, формування й впровадження ефективної державно-суспільної системи його обслуговування, підтримки й захисту.

Поліпшення змісту й підвищення якості регіональної програми розвитку й реформування житлово-комунального господарства може бути досягнуте на основі алгоритму планування, який відрізняється від існуючої й заснованого на принципі єдності й взаємозумовленості трьох основних напрямків розвитку й реформування житлово-комунального господарства:

- 1) регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства;
- 2) прямого ресурсного забезпечення конкретних підприємств галузі;
- 3) розвитку інфраструктури підтримки галузі;

Перша група завдань щодо регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства включає заходи для: удосконалення фінансово-кредитних відносин; формуванню інтеграційних зв'язків великого й малого бізнесу в галузі; удосконаленню взаємин з місцевими органами влади; регулюванню ресурсних і збутових ринків.

Друга група завдань по прямій ресурсній підтримці стосується тільки тих суб'єктів галузі, які визначені в обраних пріоритетних напрямках другого етапу регіональної програми. Це можуть бути підприємства житлово-комунального господарства в депресивних регіонах. Ця група

завдань припускає стимулювання інвестиційної активності.

Напрямки й механізми функціонування системи підтримки житлово-комунального господарства повинні бути адекватні реальному стану зовнішнього й внутрішнього середовища галузі. Ряд проблем, що стоять перед житлово-комунальним господарством може бути й повинен зважуватися на державному рівні й реалізуватися в державній програмі розвитку й реформування житлово-комунального господарства. Це, насамперед, питання вдосконалення правової бази й реформування оподатковування.

При розробці середньострокової програми реформування житлово-комунального господарства необхідно в її складі передбачити спеціальний розділ, що включає затверджений перелік і строки реалізації підпрограм, методично єдиних з регіональної, виділених по:

- 1) по рівнях і суб'єктах адміністративно-територіального поділу;
- 2) по напрямках реформування (зниження рівня зношування інфраструктури житлово-комунального господарства, визначення цілі реформування галузі, проведення роз'яснювальної роботи про цілях реформування галузі й т. д.);
- 3) по видах діяльності (програми реформування водопостачання, водовідведення, утримання житлового фонду, тепlopостачання, газопостачання, підвищення якості житлово-комунальних послуг і т. д.);

Для забезпечення ефективної організаційної бази реалізації програми реформування житлово-комунального господарства необхідно:

1. Створити міжвідомчу координаційну раду по реформуванню житлово-комунального господарства, що включає представників органів державного управління, представників наукової громадськості й громадських організацій;

2. Розробити й затвердити рекомендації з підготовки типової програми реформування житлово-комунального господарства адміністративного району (великої міської ради), сільського (селищного) ради, населеного пункту.

Однієї з найбільш пріоритетних завдань розвитку й реформування житлово-комунального господарства є залучення приватних інвестицій у галузь. Загальновизнано, що найбільш ефективними формами залучення приватного капіталу в економіку є приватизація підприємств державної й комунальної власності й передача їх у концесію. На сьогодні в Україні у сфері водо-, теплопостачання й водовідведення ці форми, поки що, не використовуються через наступну причину: діяльність і надання зазначених комунальних послуг є нерентабельним внаслідок недосконалої тарифної політики, що реалізують відповідно до повноважень органи місцевого самоврядування. Діюче законодавство забороняє приватизацію підприємств цієї сфери, відсутня ініціатива органів місцевого самоврядування щодо використання механізмів концесії.

Процес надання в концесію підприємств комунальної сфери є законодавчо врегульованим, і ця форма залучення приватних структур може використатися органами місцевого самоврядування для залучення інвестиційних коштів у житлово-комунальну сферу. Для прискорення цієї діяльності необхідно:

1. Створити вигідні умови для інвестування в область житлово-комунального господарства, забезпечивши встановлення тарифів на послуги ЖКГ відповідно до економічно-обґрунтованих витрат на надання таких послуг;

2. Законодавчо визначити особливості надання в концесію підприємств житлово-комунальної сфери (установити кваліфікаційні вимоги до потенційних концесіонерів, збільшити мінімальний строк надання об'єкта в концесію до 30 років і т. п.).

В окремих випадках доцільно змінити організаційно-правові форми підприємств ЖКГ, у тому числі шляхом корпоратизації.

Галузь терміново вимагає величезних інвестицій, які не можуть забезпечити державний і місцевий бюджети. Єдиною можливістю одержання коштів для модернізації галузі є залучення приватних інвестицій шляхом надання в концесію підприємств ЖКГ.

Для передачі в концесію підприємств ЖКГ важливо вжити наступних заходів:

1) чітко визначити взаємні зобов'язання між державою й інвесторами, увести контроль за їхнім виконанням;

2) увести ефективну систему державного регулювання на ринках послуг житлово-комунального господарства;

3) реструктуризувати боргові зобов'язання підприємств галузі;

4) створити умови для впровадження економічно-обґрунтованої тарифної політики.

Надання в концесію підприємств дасть поштовх для розвитку житлово-комунальної сфери, створить необхідні умови для технічного переоснащення систем водо-, тепlopостачання й водовідведення, забезпечить впровадження передових енергозберігаючих й екологічно безпечних технологій, сучасного менеджменту, створить умови для одержання територіальними громадами додаткових коштів для реалізації пріоритетних програм розвитку регіонів.

Метою впровадження договорів концесії на ринку послуг ЖКГ є залучення фінансових коштів, новітніх технологій і передового досвіду в розвиток галузі в Україні й одержання додаткових коштів, які будуть сприяти регіональному розвитку. Для реалізації цієї мети необхідно ввести прозорі й зрозумілі інвесторам умови інвестування коштів у технічне переоснащення об'єктів ЖКГ.

Виходячи з необхідності залучення значних коштів для технічного переоснащення об'єктів ЖКГ пропонується механізм залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства:

1) надання органам місцевого самоврядування права передавати в концесію комунальні підприємства, які надають житлово-комунальні послуги;

2) скасування заборони приватизації державних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги;

3) визначення кваліфікаційних умов до приватних інвесторів, які бажають одержати підприємства галузі в приватну власність або концесію.

4) проведення обов'язкової експертизи оцінки майна, відносно якого ухвалене рішення надання в концесію;

5) зміна організаційно-правової форми підприємств комунальної власності, які здійснюють діяльність у сфері житлово-комунального господарства, у тому числі шляхом корпоратизації, випуску й розміщення їхніх акцій й облігацій;

6) проведення реструктуризації й списання боргових зобов'язань підприємств ЖКГ;

7) удосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання в сфері ЖКГ і тарифної політики в цій сфері;

8) застосування процедури аукціону під час придбання права на здійснення концесійної діяльності й права приватної власності на підприємства ЖКГ;

9) активізація діяльності вповноважених центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо залучення приватних інвесторів до висновку концесійних договорів й участі у відчуженні в приватну власність підприємств ЖКГ.

Впровадження пропонованого механізму залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства дозволить створити умови для залучення приватних інвестицій на технічне переоснащення об'єктів ЖКГ, поліпшити якість комунальних послуг, забезпечити захист навколишнього природного середовища й здорову конкуренцію з дотриманням основних принципів законодавства ЄС щодо надання послуг споживачам: 1) безперервність надання послуг; 2) якість; 3) безпека постачання; 4) рівний доступ; 5) доступні ціни; 6) соціальна, культурна й екологічна прийнятність.

Обґрунтування заходів щодо обмеження росту або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги є найважливішим напрямком тарифної політики й житлово-комунальної реформи в цілому [1; 4; 5].

Можливі наступні основні шляхи обмеження росту або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги:

1) скорочення реальних втрат у процесі виробництва, транспортування й споживання продукції (послуг) у ЖКГ;

2) виключення зі складу собівартості витрат, що не відносяться до витрат на виробництво й реалізацію продукції (послуг);

3) підвищення рівня науково-методичного

обґрунтування нормативної бази житлово-комунальних тарифів;

4) формування конкурентного середовища в процесі житлово-комунального обслуговування споживачів.

По першому напрямку є значні резерви в області тепло- і водопостачання. Реальні норми відпуск води й тепла набагато перевищують діючі рівні споживання в європейських країнах, що свідчить про невраховані втрати ресурсів, про відсутність елементарного обліку споживання води й тепла в споживачів, про застарілі технології і т. п. Удосконалювання системи управління й поліпшення технологічних процесів приведе до значної економії й послужить найважливішим важелем абсолютного або відносного зниження житлово-комунальних тарифів.

Другий напрямок обмеження тарифів являє собою строгий облік у статтях собівартості зробленої продукції тільки тих витрат, які безпосередньо пов'язані з виробничо-господарською й збутовою діяльністю. Всі інші витрати й витрати повинні бути виключені із цього переліку. Джерелом їхнього покриття можуть бути тільки додаткові послуги на суцільно добровільній основі.

Третій напрямок передбачає необхідність розробки науково обґрунтованої методичної бази ціноутворення в ЖКГ. Такі розробки можуть стати основою для формування тарифів, прийнятних, як з боку виробників так і з боку споживачів продукції (послуг) у даній сфері.

Особливе значення має четвертий шлях обмеження й зниження рівня тарифів у ЖКГ. У ринкових умовах формування тарифів на оплату житлово-комунальних послуг може успішно регулювати конкурентне середовище. Активне здійснення конкурентного відбору організацій для експлуатації й ремонту житла, комунального обслуговування є одним з основних завдань «Програми реформування й розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки й на період до 2010 року» [2].

У конкурентних й потенційно конкурентних сферах ЖКГ (житлове господарство, ремонт і модернізація житлового фонду, санітарне очищення територій й ін.) зниження тарифів забезпечується шляхом розміщення муніципальних замовлень на конкурсній основі, встановленням цін за результатами торгів, на основі ціни переможця, що запропонував більше низьку ціну й найкращі умови виконання замовлення. У цьому випадку існує принципова можливість установаження зворотної залежності – не тариф від витрат, а витрати від тарифу.

У монопольних сферах ЖКГ (водопровідно-каналізаційне господарство, комунальна енергетика й ряд ін.) стимулювання зниження витрат можливо шляхом надання пільгових цільових кредитів на технічне переозброєння підприємств, забезпечення підприємств необхідними матеріалами через муніципальне замовлення, розташовуваний на

конкурсній основі. Крім того, можливе виділення окремих видів робіт, не вхідних у технологічний процес виробництва даної послуги, і розміщення підрядів на їхнє виконання також на основі конкурсного відбору. До таких видів послуг можна віднести, наприклад, ремонт й обслуговування мереж, транспортні послуги, проектування й будівництво об'єктів.

Відносно ступеня втручання влади в ціноутворення в галузях природних монополій існує думка, що інфляція витрат значною мірою обумовлена ростом цін на продукцію й послуги природних монополій. Тому для захисту інтересів споживачів необхідно державне регулювання. Вплив держави на ціну в галузях природних монополій може здійснюватися двома способами: прямим регулюванням цін і тарифів; впровадженням і розвитком елементів конкуренції в цих сферах. На наш погляд, найбільш ефективним є підтримка оптимального балансу обох механізмів за принципом: регулювання в тих випадках, коли конкуренція неможлива.

Інший метод – упорядкування державного регулювання тарифів у галузях природних монополій. Такий спосіб є найбільш відомим й апробованим на практиці для впливу на монополістів.

У результаті залишається метод коефіцієнтів зміни цін, що за роки реформ використовувався активно, але невдало. Цей метод буде використовуватися й надалі за умовою усунення недоліків, що мали місце. У рамках даного методу необхідно враховувати інфляцію, що в дійсних умовах практично не застосовується. У той же час використання інфляційних коефіцієнтів дозволить наблизити ситуацію в регулюванні тарифів до реальних умов [6].

Нові підходи до формування тарифів у ЖКГ повинні сприяти врегулюванню господарсько-фінансових пропорцій галузей міського господарства, поліпшенню структури управління й стимулюванню їхньої економічної ефективності, включаючи ефективність й якість надання послуг, а також стабілізації соціально-економічної обстановки в регіоні.

При проведенні тарифної політики необхідно стежити також і за тим, щоб вона була економічно й соціально обґрунтована й не погіршувала соціальний стан населення. Це пов'язане з несприятливою динамікою доходів населення й значної територіальної диференсацією житлово-комунальних платежів по регіонах і містах.

Процес формування тарифів на житлово-комунальні послуги повинен бути «прозорим», адекватним сучасним економічним умовам і спрямованим на рішення наступних завдань:

1) зниження собівартості послуг шляхом скорочення непродуктивних витрат, строгого обліку витрати ресурсів й економічного обґрунтування витрат;

2) планомірна ліквідація перехресного субсидування;

3) раціональна диференціація вартості послуг залежно від якості й фактичних обсягів виконаних робіт, нормативів споживання, пори року й часу доби, а також інших факторів;

4) розробка галузевої нормативної бази формування й регулювання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги, що розмежує повноваження кожного рівня управління;

5) деполітизація механізму затвердження цін на основі професійного підходу до їхнього формування.

При всіх явних недоліках витратного методу ціноутворення в процесі переходу до економічно-обґрунтованих тарифів варто враховувати специфіку ЖКГ і ті умови, у яких функціонують підприємства галузі.

У зв'язку із цим у сфері природних монополій необхідно перейти від безконтрольного витратного до регульованого нормативного ціноутворення, створенню нормативно-правового механізму оптимізації витрат, установлення ціни на основі економічно-обґрунтованої собівартості послуг і планового прибутку. При визначенні собівартості необхідно застосовувати стандартизацію витрат, нормативи витрати матеріальних, трудових і фінансових ресурсів на здійснення типових робіт, що враховують сучасні технічні й технологічні досягнення, ефективну організацію праці, вимоги до якості послуг і т. п. Важливою мірою регулювання цін і тарифів на послуги природних монополій є аудит.

Ціноутворення в конкурентних сферах ЖКГ передбачає формування тарифів на основі співвідношення попиту та пропозиції по даному виду послуг у межах регіону за допомогою конкурсного розміщення замовлення. У цій області істотного значення набуває встановлення принципів формування стартової ціни на певний

вид послуги, надаваної на конкурсній основі. На наш погляд, в умовах нерозвиненості ринку у сфері ЖКГ визначення початкової ціни послуги може бути проведене на нормативній основі.

У процесі формування тарифів необхідно чітко розмежувати повноваження різних рівнів влади. Пропонуються наступні повноваження органів влади в даній сфері.

Висновки. Отже, для створення ефективної системи регулювання необхідно відокремити функції управління регіональним житлово-комунальним господарством від функцій регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, тобто створити незалежну, постійно діючу комісію, в яку повинні ввійти представники різних структурних підрозділів виконавчої й представницької влади регіону, незалежні експерти. Система регулювання повинна передбачати відповідальність регулювального органу за прийняті рішення й правила оскарження цих рішень.

Для підвищення ефективності роботи житлово-комунальних підприємств і раціоналізації тарифної політики пропонується введення показника рентабельності основних фондів. Такий параметр більш об'єктивно відображає ефективність роботи організації, тому що при існуючому порядку дуже важко врахувати численні суб'єктивні фактори, пов'язані з невиконанням бюджетних зобов'язань, наявністю перехресного субсидування й т. д.

Держава й місцеві органи влади можуть впливати на рівень тарифів у галузях природних монополій за рахунок централізованого регулювання тарифів і шляхом впровадження елементів конкуренції. Існують різні методи регулювання цін, але найбільш прийнятний з них в області ЖКГ – метод використання граничних коефіцієнтів зміни тарифів, який враховує рівень інфляції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баранова Р. Г. Источники финансирования содержания и эксплуатации жилого фонда / Р. Г. Баранова // Социально-экономические аспекты промышленной политики. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1999. – С. 38–52.
2. Онищук Г. І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика / НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України / Г. І. Онищук ; Дорогунцов С. І. (ред.). – К. : Науковий світ, 2002. – 439 с.
3. Подсолонко Е. А. Экономическое обоснование хозяйственных решений / Е. А. Подсолонко. – Симферополь. СГУ СЭИ, 1998. – 84 с.
4. Рыбак В. В. Развитие жилищно-коммунальной сферы городского хозяйства / В. В. Рыбак // Социально-экономические аспекты промышленной политики. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. – С. 56–68.
5. Сладкий В. О. Особенности функционирования и основные направления реформирования жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе развития экономики / В. О. Сладкий // Экономика: проблемы теории и практики: 36. науч. пр. – Днепропетровск : Днепропетровский национальный университет. – 2001. – Вып. 92. – С. 42–48.
6. Титяев В. И. Организация управления и планирования жилищно-коммунального хозяйства / В. И. Титяев, А. Г. Кислошаев. – Харьков : Вища школа, 1998. – 120 с.

Рецензенти: Плеханов Д. О., д. держ. упр., доцент;
Коваль Г. В., к. політ. н., доцент.

© Рибачук В. Л., 2012

Дата надходження статті до редколегії 05.04.2012 р.

РИБАЧУК Валентин Леонідович – кандидат наук з державного управління, докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: реформування ЖКГ.