

УДК 332.8 (477)

І. А. Єфіменко

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ОСНОВНІ ЦІЛІ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

У статті розглядаються питання необхідності й наявних можливостей поступового реформування на ринкових засадах однієї з найбільш значущих соціальних сфер суспільства – житлово-комунального господарства.

Ключові слова: реформування, житлово-комунальне господарство, комунальні послуги, соціальний захист, приватні інвестиції, кондомініуми, сервісні компанії, концесія.

Актуальність проблеми. Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – одна з найбільших галузей в господарському комплексі держави, результати діяльності якої значною мірою визначають соціально-економічні показники розвитку суспільства.

Економічні реформи, що розпочалися в Україні з 90-х років ХХ століття, передбачали радикальні зміни житлово-комунального господарства. Принципового значення було надано розподілу державного майна по видам власності. В Україні подібно російському досвіду значна частина важко реалізованих для бюджетів всіх рівнів соціальних зобов'язань стали перекладатися на житлову та комунальні сфери. Тому різко збільшилися бартерні угоди, зросли неплатежі і заборгованість підприємств комунальної сфери за обов'язковими платежами та податками [1, с.23]. **Основні цілі реформування** є загально відомими для країн пострадянського простору [2, с.33-34]. Серед них найважливішими є забезпечення умов проживання, що відповідають стандартам європейської якості, зниження витрат виробників послуг та тарифів за відповідні послуги при покращенні їх якості, вдосконалення системи управління і організації роботи підприємств комунальної сфери, створення конкурентних умов в сфері будівництва та управління житловим фондом та комунальними послугами, реформування системи оплати житла та комунальних послуг, впровадження ефективних способів соціального захисту населення.

Аналіз останніх наукових досліджень. Важливістю цієї сфери обумовлена і чимала наукова увага до проблем ЖКГ. Серед вчених, які вивчали ці питання можна виділити, зокрема, Л. Бальцеровича, У. Бруннера, О. Кучеренко, К. Рахманна, Т. Строкань, Г. Семчука та ін [1–6;8].

Мета дослідження. Визначення можливостей поступового реформування на ринкових засадах однієї з найбільш значущих соціальних сфер суспільства – житлово-комунального господарства.

Основні результати дослідження. Важливим способом досягнення цілей реформування ЖКГ є **збільшення ролі територіальної громади**. Оскільки основна частина комунального майна належить територіальній громаді, до неї переходять функції з володіння та управління. Це, з одного боку, надає можливості для розробки різних моделей функціонування ЖКГ, а з другого – вимагає пошуку фінансових ресурсів, які залежать від платоспроможності користувачів послуг. На сьогодні потенційна можливість місцевих бюджетів здійснювати капітальні ремонти будівель та споруд не перебільшує 16 % від необхідного рівня.

Радикальна реформа ЖКГ передбачає реконструкцію та модернізацію інженерної інфраструктури. Це потребує великих інвестицій, джерела формування яких повинні бути диверсифіковані – національні та іноземні, державні та приватні. **У сферу ЖКГ потрібно залучати приватні капітали комерційних структур.** Сьогодні міністерство житлово-комунального господарства дозволило б компаніям створити «Всеукраїнську асоціацію приватних інвесторів житлово-комунального господарства». Дозвіл було надано київським, кіровоградським та житомирським компаніям «Центр науково-технічних інновацій», «Українська нафтова академія», «Водне господарство», «Кіровоградтепло», «Будмобельсервіс», «Центр дослідження правового забезпечення», «Житомиртеплокомлектенерго». Мета створення асоціації – сприяння розвитку діяльності приватних інвесторів житлово-комунального господарства, розробка нових і локалізація існуючих програм захисту прав приватних інвесторів та приватних інвестицій у галузь ЖКГ. Предметом діяльності цієї асоціації є координація господарської діяльності її учасників без втручання в їх виробничу і комерційну діяльність та прийняття рішень. Функціонування асоціації припускає часткову корпоратизацію і приватизацію підприємств галузі.

Безумовно, капітал надійде до сфери житлово-комунального господарства, якщо він зможе отримувати хоча б середній прибуток. Зараз панує думка, що надання комунальних послуг не здатне забезпечити приватним підприємствам належний рівень прибутковості. Проте це не відповідає дійсності. Надання комунальних послуг, які мають низькоеластичний попит за ціною, та виступають базовими в ієрархії людських потреб, у перспективі буде достатньо вигідною справою. Вочевидь умовою беззбитковості та рентабельності житлово-комунального господарства стануть, перш за все, кошти споживачів, що є цілком нормальним явищем у ринкових умовах, в яких формується безпосередній зв'язок між виробниками та споживачами товарів та послуг. Але у зв'язку з глибоким соціальним розшаруванням населення нагальною потребою є диференціація тарифів на послуги, залежно не тільки від обсягу їх споживання (заможніший споживач споживає більше), а й від рівня доходів споживачів. Це дозволить не тільки отримувати реальні гроші для покриття збитків, а й реалізувати принцип соціальної справедливості.

Коли сфера ЖКГ стане прибутковою, туди стрімко полетять і малий, і великий капітал у формі крупних корпорацій та фінансово-промислових груп. Такий процес приведе до встановлення ринкової монополії, яка легше піддається контролю з боку антимонопольних інституцій, ніж міністерства та інші державні установи. Великі корпорації будуть зацікавлені в наданні якісних послуг, зможуть скорочувати витрати на основі ефекту масштабу та взяти під свій контроль реальне управління ЖКГ.

Приватні інвестиції в житлово-комунальне господарство будуть стимулювати самі споживачі комунальних послуг. Це обумовлено тим, що споживачеві, який має у власності житло, зручніше мати справу з приватним виробником комунальних послуг, якого можна вибрати та від послуг якого можна за необхідності відмовитися. Цей безпосередній зв'язок почав формуватися в умовах приватизації державного житла. Сьогодні більш 70 % жителів багатоквартирних будинків приватизували своє житло. Звичайно, кожен із них не може самостійно вирішувати низку складних питань, що виникають у зв'язку із користуванням різноманітними комунальними послугами.

Оптимальним шляхом для вирішення цих питань є створення об'єднання власників багатоквартирних будинків (кондомініумів). Перші кондомініуми почали з'являтися в Україні в 1992 р., коли почалася приватизація квартир. Сьогодні в Україні створено близько 6000 об'єднань. Кондомініум – це єдиний комплекс нерухомого майна, що включає земельну ділянку, розташований на ній жилий будинок та інші об'єкти нерухомості. Кондомініум поєднує приватні квартири та загальне майно, що знаходиться у спільній власності жильців. Частина загального майна знаходиться в загальнопайовій, а інша – у спільно-нерозподіленій власності. До останньої належать усі комунікації та інженерне обладнання будівель. Кондомініуми не є прибутковими організаціями, але вони можуть отримувати дохід від передачі в оренду земельної ділянки та спільно пайового майна (підвали, горища, мансарди та ін.). Дохід може бути використаний з метою поліпшення умов спільного проживання. За нормального функціонування кондомініуми здатні отримувати надійні доходи не тільки за рахунок коштів жильців. Кондомініум створюється для поточного утримання та обслуговування житлового будинку. Тому після створення об'єднання співвласників перший капітальний ремонт виконується за участі попереднього власника, на балансі якого знаходився будинок (держави, державних підприємств, муніципальних органів). Згодом кондомініум, як незалежна організація, починає функціонувати на кошти жильців, за рахунок пільг та субсидій, що надходять з бюджетів різних рівнів і зараховуються на рахунок об'єднання. Ремонт будівель, каналізаційних мереж, систем водопостачання, електромереж має здійснюватись за рахунок коштів самих жильців.

Досвід існуючих кондомініумів свідчить про певні недоліки в їх функціонуванні. Наприклад, досі не виокремлено земельні ділянки, що повинні знаходитися в розпорядженні кондомініумів, хоча можливість використання земельних ділянок на свій розсуд може стати вагомим внеском у бюджет кондомініумів. Складнощі виникають із накопиченням і реалізацією фонду капітального ремонту, що пов'язано з інфляцією. У разі створення кондомініумів унаслідок необхідності управління зростає квартирна плата, яка в умовах глибокої диференціації доходів жильців будинку (які отримали це житло безкоштовно) не завжди може бути своєчасно отримана.

Коли виникає кондомініум, він самостійно вирішує питання, з ким і на яких умовах укласти угоди про надання комунальних послуг. Але управління кондомініумом вимагає професійних знань, тому не завжди організація співвласників спроможна вирішувати складні питання, що пов'язані із отриманням комунальних послуг. **Тому виникає економічна необхідність розподілення функцій по володінню та управлінню власністю.** За власником залишаються функції прийняття стратегічних рішень і функції контролю за якістю управління. Оперативне управління делегується спеціалізованим управлінським сервісним компаніями, основними завданнями яких є:

- розробка програми управління об'єктом нерухомості, контролю за її дотриманням;
- вибір підрядних експлуатаційних організацій та укладення з ними договорів на утримання, обслуговування та надання комунальних послуг;
- комерційне використання об'єктів нерухомості (залучення орендарів, контроль за виконанням умов договорів);

- організація процесів розвитку нерухомості (проведення ремонту, реконструкції, модернізації).

Сервісінгові компанії можуть займатися декількома об'єктами. У цьому випадку компанія формує оптимальний портфель нерухомості, в якому кожному об'єкту відводиться певна роль. Це дозволяє значно зменшити рівень оплати за виконання компанією функцій по управлінню. Сервісінгові компанії є незалежними суб'єктами господарювання, діяльність яких повинна бути врегульована у законодавстві, як це відбувається в багатьох європейських країнах. Сьогодні належне оформлення сервісінгових компаній відбулося в Росії. В Україні наразі відсутній практичний досвід функціонування подібних управлінських компаній.

Вагомою складовою доходів комунальних органів управління повинен стати податок на нерухоме майно (нерухомість), необхідність якого вже переведено в площину практичного інструментарію. У проекті Податкового кодексу України цей податок вже передбачено (крім того цей податок згадується і у ст. 14 чинного Закону України «Про систему оподаткування»). Надходження від цього податку пропонується спрямовувати переважно до державного бюджету. Таку позицію навряд чи можна визнати обґрунтованою. Річ у тім, що основні умови утримання нерухомого майна забезпечуються територіальною громадою та її органами, тому, на нашу думку, основна частина податку на нерухомість повинна перераховуватися до місцевих бюджетів.

З метою реалізації Загальної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 рр. планується щорічно залучати приблизно 3 млрд грн. за рахунок спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість діяльності щодо надання житлово-комунальних послуг та поставок теплової енергії, річних обсяг робіт у якій складає 12 млрд грн. Цей податок буде залишатися в розпорядженні підприємств комунального господарства та спрямовуватися на модернізацію інженерних систем та ремонт житлового будинку.

Безумовно, не можна розраховувати на те, що державний бюджет зможе повністю профінансувати програму реформування галузі. Сума бюджетного запиту Міністерства ЖКГ на 2010 р. складає 4,6 млрд грн. Дотацій на незворотній основі уряд комунальним підприємствам надавати більше не буде. Тому необхідно розраховувати на кредитні ресурси за умови відкритої, прозорої конкуренції між виробниками послуг. Одним із джерел фінансування тепло- і водопостачання будуть виступати доступні кредити. Програмою передбачено можливості отримання фінансових ресурсів світових фінансових установ. Крім того, задля реформування ЖКГ в Україні є можливість залучення кредитів у Євросоюзу на 10 років під 2,1 % річних у євро/дол. при наявності 35 % власних ресурсів без сплати відсотків на час надання кредиту [3].

Проблему фінансування ЖКГ можна вирішувати також шляхом передачі підприємств у концесію. Але при цьому відкритим залишається питання, які саме підприємства зможуть стати об'єктом концесії. Концесійний капітал функціонує на умовах розподілу результату та отримання певної частини прибутку. На нашу думку, найкращі умови для передачі в концесію складаються при будівництві автошляхів, деяких ділянок дорожнього господарства, створенні бізнес-центрів, туристичних та розважальних закладів.

Найважливішим напрямом реформування комунального господарства є запровадження енергозберігаючих технологій, які потребують значних фінансових ресурсів. З цією метою Національне агентство з ефективного

використання енергоресурсів (НАЕР) домовилося з Північною екологічною фінансовою корпорацією (NEFCO) про фінансування проектів по впровадженню енергозберігаючих технологій у житлово-комунальному господарстві. NEFCO – це фінансова установа, яка створена Ісландією, Норвегією, Данією, Швецією та Фінляндією наприкінці 1998 р. Починаючи з 2004 р. NEFCO фактично почала свою інвестиційну і фінансову діяльність в Україні. Згідно договору на 2010 р. NEFCO буде надавати фінансові ресурси під 3 % річних на 4-5 років під гарантії муніципальних компаній для реалізації енергоефективних проектів у житлово-комунальному господарстві. Корпорація також готова фінансувати провадження таких енергоефективних технологій і в приватному секторі. Але вибір проектів буде здійснювати сама компанія.

Світовий банк та Україна з лютого 2009 р. почали реалізацію проекту розвитку міської інфраструктури, на що було передбачено витратити 140 млн дол., які спрямовані на реконструкцію житлово-комунального господарства. Конкретні капіталовкладення визначено для Одеси (35,5 млн дол.), Чернігова (14,8 млн дол.) та Івано-Франківська (7,2 млн дол.) на загальну суму 57,5 млн дол., а на розподіл залишку в сумі 82,5 млн дол. претендують ще 20 міст. Міністерство житлово-комунального господарства для реформування ЖКГ просить Світовий Банк збільшити Україні кредит по проекту розвитку міської інфраструктури на 200 млн дол. Крім того, на виконання цього проекту міністерство розраховує на збільшення на 200 млн дол. кредиту від Міжнародного банку реконструкції та розвитку. Німецька компанія SIV.AG, що надає консалтингові послуги та є розробником програмного забезпечення для підприємств житлово-комунального господарства та енергетиці, має намір реалізувати в Україні проект з розрахунків тарифів на житлово-комунальні послуги [3].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Скрутне становище очікує житлово-комунальну сферу в 2010 р., оскільки в державному бюджеті 2010 р. передбачено її фінансування в недостатньому розмірі (приблизно на 10 % від реальної потреби). Але актуальність реформування житлово-комунального господарства не пов'язана із кризовим станом економіки в цілому, оскільки задоволення потреби в комунальних послугах є життєво необхідною умовою нормальної життєдіяльності мільйонів людей.

Бібліографічні посилання і примітки

1. Широков, А. В. Реформирование управления коммунальными комплексами и жилой недвижимостью. Административно-правовой аспект [Текст] / А. В. Широков. – СПб.: Изд-во ДНК, 2009. – 304 с.
2. Жуков, Д. М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города [Текст]: учеб. пособие / Д. М. Жуков. – М.: Изд-во ВЛАДОС-ПРЕСС, 2003. – 96 с.
3. Журнал «Житлово-комунальне господарство України». Офіційне видання Міністерства з питань житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jkg.com.ua/ukr/new.php>.
4. Ещенко, П. Социальное жилье и модели его предоставления [Текст] / П. Ещенко, Л. Чубук // Экономическая теория. – 2009. – № 2. – С. 36–46.
5. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса [Текст] : учебн. пособие / под ред. В. П. Колесова. – М. : Права человека, 2008. – 636 с.
6. Каменев, М. Программное удвоение [Текст] / М. Каменев // Бизнес. – 2009. –

№ 6 (837). – С. 20–21.

7. Дані Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.
8. Завада, А. Жилищно-коммунальное хозяйство: проблемы отрасли с точки зрения антимонопольного законодательства [Текст] / А. Завада // Экономика Украины. – 2000. – № 10. – С. 4–21.
9. Закон України „Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки”, 24 червня 2004 року N 1869-IV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №46.
10. Волынский, Г. О некоторых направлениях реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины [Текст] / Г. Волынский // Экономика Украины. – 2009. – № 8. – С. 78-84.

Надійшла до редколегії 05.07.2009.