

РОЗВИТОК ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА ЯК ПРІОРИТЕТ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджено соціальну значимість та особливості функціонування житлово-комунального господарства. Обґрунтовано теоретичний підхід до державного управління процесами модернізації житлово-комунального господарства України.

The article investigates the social value and characteristics of housing and communal services. The theoretical approach to the governance processes of modernization Housing and Communal Services of Ukraine.

Ключові слова: Відтворення, державне управління, житлово-комунальне господарство, модернізація, робоча сила.

ВСТУП

Житлово-комунальне господарство являє собою комплекс підприємств, служб та господарств з обслуговування населення міст та сіл країни. В багатьох містах і селах комунальне господарство обслуговує також і промислові підприємства, забезпечуючи їх водою, електроенергією, газом. Ступінь розвитку та обсяг діяльності комунального господарства безпосередньо впливають на рівень побутових та санітарно-гігієнічних умов життя населення, чистоту водного та повітряного басейнів, а також рівень суспільної продуктивності праці. Саме від належного функціонування даної галузі залежить нормальне життя населення в нашій країні. Це одна із галузей, від неякісної роботи якої можуть виникнути серйозні соціально-політичні катаклізми в суспільстві.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Дослідити соціальну значимість та особливості функціонування житлово-комунального господарства в створенні та забезпеченні життєдіяльності суспільства і нормальних умов для відтворення робочої сили.

РІШЕННЯ

Майже п'ять відсотків працездатного населення України працює у житлово-комунальному господарстві, четверта частина всіх основних засобів, задіяних в економіці України, експлуатується працівниками саме цієї галузі. Вони обслуговують майже десять з половиною мільйонів будинків (або понад один мільярд квадратних метрів житла), 80 тисяч кілометрів вуличної шляхової мережі, електротранспорт у 53 українських містах, майже 182 тисячі кілометрів водопровідних і 47,4 тисяч кілометрів каналізаційних мереж [2, с. 5]. Ця важлива галузь найближче стоїть до кожного з нас, але саме вона є об'єктом найнещадливішої критики і нашого незадоволення її діяльністю.

З кожним роком погіршується якість житлово-комунальних послуг. Так, порушуються строки початку і закінчення опалювального сезону, послуги з централізованого тепlopостачання надаються з відхиленням від нормативних вимог. У ряді міст взагалі відсутнє централізоване постачання гарячої води, в окремих регіонах гаряча вода подається лише в зимовий період. І це при тому, що Україна мріє до вступу в Європейський Союз та приєднання до СОТ, і ми живемо вже в третьому тисячолітті. Цілком очевидно, що проблему функціонування житлово-комунальної сфери необхідно вирішувати першочергово, як пріоритетну з метою ефективного здійснення виробничих процесів та відтворення робочої сили.

Із досягненням незалежності держави в умовах трансформації національної економіки особливу увагу слід звернути на соціальні проблеми здійснюваних реформ, а також введення у систему реформування соціальних індикаторів: рівня бідності, масштабів безробіття, розміру мінімальної заробітної плати й прожиткового мінімуму. Західні економісти ще в ХІХ сторіччі почали приділяти велику увагу заробітній платі найманих робітників. Вони дійшли висновку, що на відтворення робочої сили неможливо витратити менше коштів, ніж це необхідно.

Безкоштовне житло та низькі тарифи на послуги житлово-комунальної сфери при існуванні СРСР пояснювалися функціонуванням суспільних фондів споживання (СФС), які відігравали значну роль у відтворенні робочої сили при соціалізмі. Значна частина коштів з цих фондів витрачалась на безкоштовну освіту, медицину та надання безкоштовного житла і житлово-комунальних послуг за низькими тарифами. Існуюча сьогодні в Україні ситуація з вкрай низьким рівнем заробітної плати і високими, економічно необґрунтованими тарифами на житлово-комунальні послуги показує, що від

соціалістичної моделі ми відійшли, а до ринкової — не дійшли. Рівень заробітної плати не забезпечує здійснення елементарних витрат на відтворення робочої сили, а держава не надає послуг за об'єктивно встановленими тарифами. В результаті нормальне відтворення робочої сили для абсолютної більшості громадян стає неможливим.

Рівень та структура витрат на відтворення робочої сили в різних країнах зумовлюється історичними, соціально-економічними, культурними та іншими особливостями. Ступінь задоволення основних потреб, пов'язаних з відтворенням робочої сили, відноситься до важливих характеристик соціально-економічного прогресу і визначення рівня якості життя населення. Проблема задоволення конкретних потреб відтворення робочої сили (в харчуванні, життєвих умовах та ін.) зумовлена станом економіки країни та науково обгрунтованими відносинами розподілу суспільного продукту. Вартість робочої сили для стовідсоткового відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг та ефективного відтворення найманих робітників повинна бути, як на Заході, тобто рівень заробітної плати повинен включати витрати на ефективне відтворення товару робоча сила, підтверджуючи тим самим реальність і дієвість закону вартості — одного із основних законів, покладених в основу ринкової економіки.

Механізм відшкодування витрат на відтворення робочої сили передбачає основні статті витрат на це відтворення, джерела фінансування, принцип їх взаємозв'язку, тобто конкретні форми відшкодування витрат на робочу силу, методи, суб'єкти та рівні їх регулювання. З 1985 року Конвенцією Міжнародної організації труда (МОТ) № 160 до статистики праці включено спеціальний розділ по витратам на робочу силу. Конвенція встановлює загальні принципи утворення національних класифікацій витрат на робочу силу та проведення вибірко-вих періодичних статистичних досліджень з метою оцінки рівня та структури цих витрат.

Житлово-комунальне господарство складається з багатьох різномірних за характером діяльності підприємств, основним завданням яких є надання побутових послуг різним категоріям споживачів. Характерними особливостями комунальних підприємств є те, що в процесі свого виробництва вони не використовують сировини і основних матеріалів та не випускають власної матеріальної продукції. Крім цього, на відміну від промислових підприємств, де процеси виробництва, розподілу та споживання відбуваються окремо один від одного, за наявності на кожний окремий момент залишків незавершеного виробництва, напівфабрикатів та готових виробів, у комунальних підприємств процеси виробництва, розподілу і споживання збігаються в часі, зливаючись в одному закінченому процесі. Комунальні підприємства протягом свого технологічного циклу виробляють продукцію, яка в процесі виробництва не переходить, як в промислових підприємствах, з одного виробничого циклу до іншого. Продукція комунальних підприємств споживається саме під час їх виробництва у вигляді послуг. Саме послуги є товаром підприємств цієї сфери.

Житлово-комунальне господарство виконує такі функції: виробничу, соціальну, екологічну, регуляторну, урбанізаційно-регіональну та фіскальну. Виробничача — забезпечує безперебійну роботу, сприяє обслугову-

ванню комунальної галузевої інфраструктури; соціальна — сприяє утворенню державних і місцевих фондів фінансових ресурсів на оплату пільг, субсидій, компенсацій і втрат у житлово-комунальній сфері, а також відтворенню робочої сили; екологічна — забезпечує безаварійну експлуатацію об'єктів ЖКГ, проживання, працю і відпочинок громадян у межах існуючого правового поля; регуляторна містить в собі встановлення поміркованих правил гри з боку держави щодо економічних умов експлуатації та утримання житлово-комунального фонду, відповідної тарифно-цінової політики за надані житлово-комунальні послуги; урбанізаційно-регіональна — підтримка і сприяння розвитку міст і населених пунктів по регіонах, поліпшення їх благоустрою і стану на основі науково-технічного та інноваційного оновлення; фіскальна — сприяє розвитку місцевих фінансів на утримання об'єктів ЖКГ [6, с. 4].

У останні 10 років вартість житлово-комунальних послуг для населення України суттєво зростає. Результатом зростання тарифів є проблема неплатежів населення. Підвищення тарифів на комунальні послуги не поліпшило стану фінансового-господарської діяльності підприємств і організацій галузі. Безперечним є і той факт, що якість житлово-комунальних послуг, незважаючи на підвищення тарифів, залишилась на колишньому рівні: водопостачання нерегулярне, опалення — ненадійне, дахи протікають, частота і напруга в електричній мережі нестабільні, очисні споруди не можуть впоратись з надто великим обсягом побутових стоків. Здебільшого всі ці проблеми є наслідком загального погіршення стану житлово-комунальних підприємств, обладнання яких протягом тривалого часу експлуатують без належного догляду і ремонту. Дефіцит фінансових ресурсів не дає підприємствам змоги вчасно і повністю відшкодувати експлуатаційні витрати, реконструювати і вдосконалювати системи, переважна частина яких перебуває в аварійному стані. Через незадовільний технічний стан мереж і застарілі технології майже половину енергетичних і матеріальних ресурсів доводиться витрачати марно. А реальних стимулів до ощадливого господарювання поки що немає.

Діючий механізм дотування підприємств житлово-комунального господарства не відповідає сучасним економічним реформам, інтересам самих виробників послуг, а також їх споживачам. За умов економічної кризи та враховуючи, що біля 40% дефіциту бюджету України становить державна підтримка ЖКГ, подальше дотування підприємств галузі неможливе. Для реалізації цілей житлово-комунальної реформи, необхідно підтримувати зростання реальної заробітної плати на рівні не менше 20—30% в рік. Враховуючи теперішній стан економічної політики, населення не може розраховувати на такий приріст заробітної плати, тобто проведення реформи житлово-комунальної сфери за рахунок населення призведе до подальшого росту неплатежів. При існуючій ситуації можливо зробити наступний висновок: підвищення плати за житлово-комунальні послуги призведе до скорочення витрат на харчування, а отже, до його погіршення. Це, перш за все, відобразиться на сільськогосподарському комплексі. Погіршення якості харчування також відобразиться на здоров'ї нації: падіння успішності навчання в школі, зростання захворювань та збільшення витрат на охорону здоров'я, на будівництво та утримання будинків для бездомних. Це не є

безпідставними припущеннями, саме про такий розвиток подій свідчить світовий досвід: у США під час президентства Р. Рейгана було на 30% скорочено дотування коштів з бюджету на соціальні програми, на 4% було скорочено програму субсидювання житла. При цьому різко зросло число бездомних, 40% з яких складали діти [5].

Систематична відсутність бюджетних асигнувань призвела до прискореного старіння як житлового фонду, так і об'єктів комунального господарства, до аварій в системах життєзабезпечення міського господарства та вибуття їх з експлуатації. У той же час витрати на капітальний ремонт житла порівняно з 1991 роком скоротилися в 2008 році в 17 разів. В промисловості основні фонди зношені на 60—70%, в сільському господарстві — на всі 90%, в житлово-комунальному господарстві житловий фонд і особливо газо-водопроводно-каналізаційні мережі зношені на 70—100% [3, с. 28]. Вихід з даної ситуації — це модернізація всієї інфраструктури ЖКГ, тому що, з однієї сторони, структура ЖКГ зношена, з іншої сторони, доходи населення не в змозі повністю покрити вартість житлово-комунальних послуг. Але для ефективного проведення модернізації необхідно значне залучення інвестицій у житлово-комунальне господарство. З позиції існуючого Уряду України, основною стратегією реформування повинно бути впровадження ринкових відносин в ЖКГ.

Однією з основних організаційних проблем функціонування підприємств житлово-комунальної сфери є проблема форми власності підприємств і, як наслідок, статусу продукції (монопольна чи конкурентоспроможна). Проблема приватизації саме житлово-комунальної сфери привертає увагу науковців і, як результат, існують досить різні науково обгрунтовані точки зору на цей процес. В основі широкомасштабної приватизації, яка здійснюється в Україні протягом 12 років, було покладено принцип: держава менш ефективний власник, ніж приватний капітал. Приватна власність створює стимули для оновлення виробництва, і у поєднанні з конкуренцією є рушієм сталого економічного зростання. З іншого боку, для ряду видів діяльності, політично та соціально чутливих, в Україні, в умовах слабкої держави та широкомасштабної корупції, об'єктивно виникають високі ризики приватизації, зумовлені можливим зловживанням монопольним становищем, незбереженням цілісності та надійності виробничих комплексів при виконанні ними суспільно чутливих функцій. Можна виділити дві головні ознаки виконання підприємствами таких функцій. Перша — надання універсальних послуг населенню, бізнесу та державі — водопостачання, газо- та електропостачання, зв'язок. Друга — забезпечення незалежності країни — політичної, економічної, військової (видобуток, переробка, транспортування енергетичних матеріалів та електроенергії; видобуток та переробка неенергетичних матеріалів, виробництво озброєння і т.і.). Сумнівною є готовність українських регуляторних державних систем ефективно регулювати діяльність зазначених комплексів після їх приватизації. Ці системи забезпечували невідторжність виконання регуляторних норм з підтримки цілісності комплексів, безперервність їх функціонування, безпеки виробництва, доступності універсальних послуг, спираючись на адміністративний ресурс, наказ. Приватизація неодмінно викличе зміну змісту та механізмів виконання регуляторних норм, тому

що адміністративний наказ в цій ситуації вже не може працювати. Як і багато інших країн з перехідною економікою, Україна страждає від розвалу економічної системи, високого рівня безробіття, дефіциту держбюджету та економічних ризиків, пов'язаних з приватизацією. Тому приватизацію підприємств житлово-комунальної сфери можливо здійснити технічно, але не політично.

Враховуючи досвід Росії, необхідно погодитись, що однією з причин недосягнення ефективності при проведенні комунальної реформи було нерозуміння суті комунальної діяльності, в зв'язку з тим, що економічні процеси, які відбуваються в комунальній сфері, не вкладаються в традиційні уявлення про ринок та ринкові відносини. Країни Європи та Америки також мають негативний досвід приватизації, наприклад, в Англії приватизація електричних та міських мереж призвела до скорочення 100 тисяч робочих місць, від 30 до 40 тисяч робочих місць було скорочено при приватизації комунальних об'єктів у Болгарії та на Філіппінах. Першими негативні наслідки приватизації виправили в США, які також першими зробили відповідний крок — виведення комунального господарства з приватного сектора. Безперервні скарги населення на незадовільне обслуговування приватними комунальними компаніями призвели до того, що уряд штату Нью-Йорк отримав величезний навіть для Сполучених Штатів кредит в сумі 8 млрд доларів, щоб викупити та повернути в комунальну власність мережі, об'єкти та обладнання приватної електричної компанії. Акцію було підтримано населенням і програма деприватизації об'єктів ЖКГ почалася по всій країні. На сьогодні в США націоналізовано більш 80% систем водопостачання, 100% систем каналізації, близько 40% електричних мереж і процес деприватизації продовжується. Оцінюючи результати деприватизації комунальної сфери в США, необхідно відмітити один факт: сьогодні плата за комунальні послуги в США в 2 рази нижча, ніж в іншій європейській країні. Аналогічний процес деприватизації почався в Франції, де передусім назад в комунальну власність викупили водопровід — систему забезпечення країни водою [4, с. 4—8].

Відповідно до статей 46 і 48 Конституції України держава гарантує кожному рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, до якого входить і вартість житлово-комунальних послуг. Аналогічна норма закладена і в Загальній декларації прав людини (стаття 25). Стаття 22 Конституції України забороняє при прийнятті нових законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Законом України "Про прожитковий мінімум" встановлений перелік товарів та послуг, їх обсяги, що конкретизує конституційні гарантії прав громадян по чотирьох соціальних і демографічних групах населення. При підрахунку рівня прожиткового мінімуму закладено, що рівень витрат на житлово-комунальні послуги в структурі прожиткового мінімуму становить не більше 20% від сумарного доходу сім'ї.

Як результат, важливо відмітити, що реальні витрати на оплату житлово-комунальних послуг перевищують витрати, заплановані при розрахунку структури прожиткового мінімуму, майже в 3 рази. Таким чином, політика цін і тарифів у житлово-комунальній сфері була і залишається непосильним тягарем для населення в цілому, особливо тяжким для пенсіонерів, інвалідів, багатодітних сімей, матерів-одиначок.

Однією з вимог вступу до СОТ є вирішення питання щодо підвищення ефективності захисту прав споживачів на державному рівні, яке стосовно житлово-комунальної сфери характеризується реформуванням системи державного нагляду за дотриманням стандартів, норм та якості наданих послуг. У нормативно-правових актах України встановлено показники якості послуг тепло-, водопостачання та водовідведення, а також передбачено матеріальну відповідальність підприємств у разі відхилення якості послуг від встановлених показників. Холодна та гаряча вода повинна відповідати за хімічним та санітарно-бактеріологічним складом вимогам державного стандарту. Температура гарячої води та температура повітря у приміщеннях повинні відповідати встановленим нормативам. Вода має постачатися споживачам безперебійно або за графіком, затвердженим місцевими державними адміністраціями або органами місцевого самоврядування. Реальність показує, що в багатьох регіонах України якість комунальних послуг, що надаються підприємствами тепло- та водопостачання, все ще залишається низькою. У 2008 році не відповідало нормам за санітарними та хімічними показниками 25,4% досліджених проб води в системах централізованого водопостачання Луганської області; 21,9% — у Дніпропетровській області. За бактеріологічними показниками не відповідали стандартам 10,1% проб води у Тернопільській області, 7,8% — у Закарпатській області [7, с. 5—9]. У більшості регіонів України і в багатьох обласних центрах питна вода подається за графіком, тому що мають місце відключення об'єктів водопостачання та водовідведення від енергопостачання. Якість послуг, що надаються, значною мірою залежить від технічного та фінансового стану підприємств водопровідно-каналізаційного господарства та комунальної теплоенергетики. Комунальна галузь нині знаходиться у передкризовому стані. З 1985 по 2007 рік кількість аварійних водопровідних мереж збільшилась з 3,3 до 17,1 тис. км, каналізаційних — з 1,8 до 5,3 тис. км. Кількість водопровідного насосного обладнання та каналізаційних насосів, які потребують заміни, зростає відповідно з 891 до 3523 шт. та з 992 до 3056 шт. [1, с. 7]. Загальний технічний стан підприємств комунальної теплоенергетики також є незадовільним. Близько 60% котелень вже двічі відпрацювали свій нормативний термін, а на 38% котелень експлуатуються малоефективні та застарілі котли, коефіцієнт корисної дії яких не перевищує 80%, що зумовлює значні витрати палива. Понад третину тепломереж повністю замортизовано, а 6% їх перебувають у аварійному стані. На багатьох теплових пунктах експлуатуються застарілі кожухотрубні водопідігрівачі з низьким коефіцієнтом теплопередачі. Майже 40% теплових пунктів перебувають у незадовільному та аварійному стані, що призводить до постійних перебоїв у гарячому водопостачанні та перевитрат паливно-енергетичних ресурсів.

Однією з основних причин низької якості послуг було те, що вони не були предметом чітких договірних відносин між надавачами послуг та споживачами, внаслідок чого ігнорувалася принцип взаємної відповідальності надавачів послуг (за якість наданих послуг) та споживачів (за вчасну оплату отриманих послуг). Сьогодні з прийняттям Закону розпочався процес чіткого розмежування функцій та обов'язків виробників, постачальників тепла і води та власників житла або їх представників.

Поряд з цим, залишаються недостатньо врегульова-

ними питання щодо гарантій споживачів питної води, регулювання діяльності природних монополій у сфері централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення, взаємовідносини між власниками основних фондів, експлуатаційними організаціями та споживачами, стимулювання виробників послуг до поліпшення їх якості та зниження собівартості, порядку інформування населення у цій сфері тощо. Отже, необхідно констатувати, що власники деяких комунальних підприємств — місцеві органи влади — ще досить недбало ставляться до своєї власності й не зацікавлені у зміцненні фінансової самостійності і стабільності роботи комунальних підприємств. Як результат, якість житлово-комунальних послуг залишається сьогодні вкрай низькою.

Найбільш важливою проблемою підприємств комунальної сфери як природних монополій повинна стати на першому етапі розробка державного стандарту з оплати житлових та комунальних послуг, за допомогою якого визначиться обсяг державного фінансування даної галузі. В Україні на сьогодні законодавчо не розроблено нормативну базу щодо стандартизації надання житлово-комунальних послуг, введено в дію лише загальний Декрет Кабінету Міністрів України "Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення".

ВИСНОВКИ

На сьогодні в Україні відсутні комплексні дієві програми реформування житлово-комунальної сфери та чітко розроблені державні стандарти з оплати житлових та комунальних послуг. Показано, що чинна концепція державного управління ЖКГ в частині перекладання неналежного рівня інженерно-технічної і технологічної організації виробництва на населення шляхом підвищення плати на комунальні послуги з одночасним збільшенням розміру адресних допоміг не є ефективною.

Література:

1. Данилишин Б. Ілюзії та реалії комунальної сфери / Б. Данилишин // Урядовий кур'єр. — 2007. — № 225. — С. 7.
 2. Джентеля О. Радикальна реформа почалася в житлово-комунальному господарстві України / О. Джентеля // Хрещатик. — 2002. — № 108. — С. 5—7.
 3. Моргунов В. Нормування прибутку при регулюванні цін природних монополій / В. Моргунов // Вопросы економіки. — 2001. — № 9. — С. 28—37.
 4. Назаренко М. Нужна ли приватизация коммунальных систем / М. Назаренко // Жилищное и коммунальное хозяйство. — 2003. — № 8. — С. 4—8.
 5. Паламарчук В.О. Державне регулювання природних монополій в Україні / Паламарчук В.О., Філюк Г.М. // Економіка. Фінанси. Право. — 2001. — № 5. — С. 11—15.
 6. Сахаєв В.Г. ЖКГ "працює" на людину / В.Г. Сахаєв // Міське господарство України. — 2001. — № 2. — С. 4—13.
 7. Семчук Г.М. Стан та проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності підприємств водопровідно-каналізаційного господарства України / Г.М. Семчук // Збірка доповідей III Міжнародного Конгресу "Екологія, технологія, економіка, водопостачання, каналізація" "ЕТЕВК-2008". — Ялта, 2008. — С. 5—9.
- Стаття надійшла до редакції 07.10.2010 р.*