

Мохова Ю.Л.

Донецький національний технічний університет

Гордієнко І.В.

Донецький національний технічний університет

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

У статті визначено роль житлово-комунального господарства в національній економіці. Виділено завдання державного регулювання ЖКГ, форми (контроль за обсягом пропозиції продукції на ринку, структурою та рівнем цін, правилами безпеки, рівнем доходів, фінансовою структурою, якістю продукції і структурою власності організації), методи (прямі, непрямі, адміністративне та економічне регулювання). За результатами аналізу тенденцій розвитку житлово-комунального господарства доведено, що житловий фонд України поступово збільшується (щорічно на 7%), найбільша кількість житлового фонду припадає на міські поселення, понад $\frac{3}{4}$ житлового фонду становить державний житловий фонд; досить високий рівень (більш 90%) приватизації житла. Збитковість житлово-комунальних підприємств, фізичне та моральне старіння конструкцій і внутрішніх систем житлових будівель є головною причиною погіршення комфортності, зниження якості комунальних послуг, безпечності та надійності умов проживання. Виділено ключові проблеми розвитку ЖКГ в Україні: повільний розвиток конкурентних ринкових відносин, обмеженість можливостей місцевих та державного бюджетів щодо фінансування розвитку цієї сфери, відсутність позитивних зрушень у поліпшенні інвестиційного клімату у сфері житлово-комунального господарства, неефективне використання та обмеженість фінансових та матеріально-технічних ресурсів та ін. Запропоновано напрями вдосконалення системи управління житлово-комунальним господарством: удосконалення нормативно-законодавчої бази, механізму створення інституту відповідальних власників житла, підвищення якості житлово-комунальних послуг і удосконалення тарифної та цінової політики, удосконалення фінансово-стабілізаційної політики. Доведено, що підвищення ефективності державного контролю, державного регулювання технічного стану об'єктів житлово-комунального господарства є необхідною умовою для запровадження ринкових механізмів функціонування житлово-комунального господарства та проведення системних перетворень у цій галузі.

Ключові слова: державне регулювання, житлово-комунальне господарство, житловий фонд, приватизація, реформування.

Постановка проблеми. Однією зі складових частин ефективності державного регулювання є формування організаційної оптимальної системи, яка була б здатна адаптуватися до постійно змінних умов, протистояти руйнівним тенденціям; усунути дублювання функцій органів місцевого самоврядування; забезпечувати принцип керованості органів регулювання; створити необхідну мотивацію для кадрового складу регулюючих органів. У повній мірі ця складова частина має бути присутня і в державному регулюванні житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ).

Житлово-комунальне господарство є досить вагомим складником національної економіки. До його особливостей належать висока соціальна значимість, поєднання невіробичних та виробничих

функцій, які тісно пов'язані з наданням послуг та виготовленням продукції. Саме житлово-комунальне господарство є важливим показником прояву накопичених невіршених технологічних, економічних, соціальних проблем національного господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей регулювання житлово-комунального господарства, його розвиток, а також розроблення заходів покращення державного регулювання житлово-комунального господарства висвітлюються у працях багатьох науковців, зокрема таких, як: Я.В. Куц [1], П.П. Обуховський [2], Н.І. Олійник [3], Ю.Л. Петрушевський [4], А.В. Пикулькин [5] та ін. Водночас питання формування ефективного механізму державного

регулювання розвитку ЖКГ є особливо актуальним і вимагає подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення особливостей державного регулювання розвитку житлово-комунального господарства для визначення напрямів його вдосконалення в умовах реформування вітчизняної державної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах сфера житлово-комунального господарства пов'язана зі створенням максимально безпечних та комфортних умов її життєдіяльності, забезпеченням належних умов існування людини.

Державне управління у сфері житлово-комунального господарства охоплює всі види житлових фондів, у тому числі приватний, сутність якого постає в організації комунального обслуговування населення, проведення заходів з реконструкції, охорони, у встановленні обов'язкових для всіх власників житла правил щодо експлуатації житлових будинків [2].

ЖКГ має власні специфічні особливості, що підтверджує його динамічну, складну, організаційно-економічну багатовимірну структуру. Система ЖКГ представлена «чистими» підгалузями та природними монополіями, які функціонують на умовах чистої конкуренції (санітарне очищення територій, експлуатація житла тощо). Специфічною рисою ЖКГ є те, що комплекс належить одночасно і до невиробничої, і до виробничої інфраструктури: галузь не виробляє товари, а переважно надає послуги [3].

Основу правового забезпечення організацій ЖКГ та діяльності підприємств становлять закони України, в яких визначені правові основи їхніх взаємовідносин із зовнішнім середовищем у ринкових умовах господарювання. Ключовими нормативними актами у сфері ЖКГ є: Конституція України; Житловий кодекс України; Цивільний кодекс України; Кодекс про адміністративні правопорушення; закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду державного та комунального майна»; постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України та ін.

Форми державного регулювання передбачають контроль за обсягом пропозиції продукції на ринку, структурою та рівнем цін, якістю послуг (продукції), рівнем доходів (у формі комісійних, прибутку), правилами безпеки, бар'єрами виходу (входу) на ринок (з ринку), структурою власності організації або підприємства, фінансовою структурою.

Завдання політики у сфері ЖКГ не можуть бути вирішені лише на основі ринкових відносин. Їх вирішення вимагає в тому числі й методів прямої участі держави. До основних методів державного регулювання ЖКГ належать: бюджетне регулювання (субсидування), податкове регулювання, контроль якості послуг, стандартизація, регулювання тарифів, захист конкуренції, екологічне регулювання.

Тобто у своїй діяльності держава спирається на використання прямих (адміністративних) та непрямих (економічних) важелів та методів регулювання. Адміністративні методи безпосередньо впливають на інтереси об'єктів управління за допомогою дозволу, заборони, примусу, застосовуваних незалежно від думки останніх. Економічні методи впливають на інтереси об'єктів керування через господарське законодавство, фінансову, грошову й кредитну державну політику.

Податкове регулювання здійснюється шляхом введення певних пільг для підприємств ЖКГ, які запроваджують програми енергозбереження та інновації, здійснюють модернізацію.

Адресне субсидування є інструментом бюджетного регулювання. Регулювання тарифів передбачає встановлення структури витрат, розміру прибутку в тарифі на послуги ЖКГ, економічно обґрунтованих нормативів.

Екологічне регулювання проводиться урядом шляхом використання санкцій та штрафів за забруднення навколишнього середовища.

Система управління ЖКГ має три рівні: загальнодержавний, регіональний та муніципальний. Кожна із цих підсистем включає відповідну кількість об'єктів управління, органів управління та зацікавлених суб'єктів, які змінюються залежно від рівня питання, що розглядається.

Міністерство розвитку громад і територій України – державний орган виконавчої влади України, який діє та координується Кабінетом міністрів України і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення та формування політики у сфері будівництва, містобудування, архітектури, державної житлової політики [6].

Регіональне державне управління ЖКГ здійснюється відповідними управліннями та відділами місцевих державних адміністрацій. При обласних державних адміністраціях, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях діють управління регіонального розвитку та житлово-комунального господарства, а в районних державних адміністраціях, районних у Києві

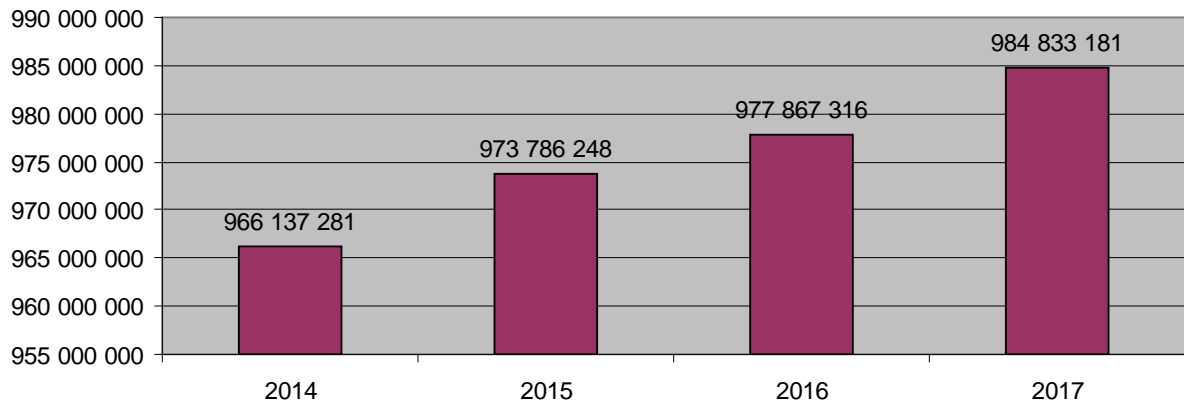


Рис. 1. Динаміка житлового фонду України у 2014–2017 рр., м² [7]

та Севастополі державних адміністраціях діють відділи регіонального розвитку та житлово-комунального господарства. Ці органи утворюються та діють у відповідності з положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Зазначені органи забезпечують реалізацію державної політики та державних програм у сфері житлово-комунального господарства, виконують функції управління у сфері житлово-комунального господарства, сприяють органам державного управління у вирішенні проблем обслуговування населення та здійснюють інші функції на відповідній території.

Житлово-комунальне господарство України є важливою галуззю, яка впливає на розвиток економіки країни, забезпечує організації, підприємства, населення необхідними житлово-комунальними послугами. Житловий фонд України – один зі складників національного багатства країни. Протягом 2014–2017 рр. житловий фонд України поступово збільшується (рис. 1).

Щорічне підвищення житлового фонду у 2015 році становить 7%, у 2016 році – 4%, у 2017 році – 7%. Станом на 01.01.2018 р. загальна площа житлових приміщень житлового фонду становила 984 833 181 м² [7].

Структура загальної площі житлових приміщень житлового фонду протягом 2014–2017 рр. залишається незмінною: найбільша частка належить міським поселенням (61%). Сільська місцевість у структурі загального житлового фонду становить 39%.

Понад $\frac{3}{4}$ житлового фонду становить державний житловий фонд. При цьому приватизація населенням житлового фонду, частка приватного житлового фонду постійно збільшується. Рівень приватизації житла в Україні є досить високим та становить більш 90% (рис. 2).

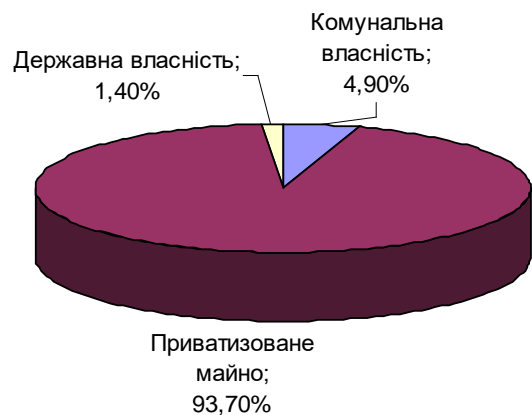


Рис. 2. Структура житлового фонду України за рівнем приватизації, % (на основі [7])

Залишаються проблемними питання організації обслуговування будинків, у яких приватизовані квартири. До головних причин стримування залучення фінансових ресурсів відносять неліквідність неподільного майна загального користування в житловому господарстві, велику кількість дрібних власників. Крім того, не дозволяють використовувати механізм майнових гарантій повернення банківських кредитів і забезпечення економічних інтересів інвесторів.

Загалом, по регіонах України житлово-комунальні підприємства залишаються стабільно збитковими. Фізичне та моральне старіння конструкцій і внутрішніх систем житлових будівель є головною причиною погіршення комфортності, зниження якості комунальних послуг, безпечності та надійності умов проживання.

Низька платоспроможність населення, загальна економічна криза, невідповідність рівня тарифів вартості послуг, відсутність бюджетних дотацій на покриття різниці між повною вартістю послуг та рівнем тарифу, слабка законодавча база гальмують

ринкові перетворення в галузі. До негативних факторів також можна віднести стабільний розмір дебіторської заборгованості за послуги ЖКГ тривалістю близько 3 місяців на рівні 20% вартості послуг, збереження збитковості підприємств галузі, плату за природний газ, енергоносії, що становить дві третини кредиторської заборгованості ЖКГ. Така ситуація спричиняє появу і подальше накопичення дебіторської та кредиторської заборгованості.

Наслідком такої ситуації є формування широкого кола проблем: некомпенсовані збитки виробництва, незадовільні економічні умови, відсутність стимулів до інвестування, розповсюджене сприйняття комунальних послуг як необхідних безкоштовних громадських товарів, накопичення боргів (рис. 3).

Недоліки в організаційно-фінансовому механізмі розвитку ЖКГ призводять до значного відставання в модернізації та оновленні інфраструктури, що негативно впливає на вартість послуг, їх надійність, якість. Головною причиною низької ефективності діяльності ЖКГ є технологічна застарілість, зумовлена тривалою інвестиційною паузою для підприємств галузі через політизацію тарифоутворення.

Запровадження ринкових механізмів функціонування житлово-комунального господарства, проведення системних перетворень у цій галузі потребує

більш інтенсивної законотворчої роботи, підвищення ефективності державного контролю, державного регулювання за технічним станом об'єктів житлово-комунального господарства, створення системи моніторингу статистичної бази та інформації, посилення контролю за дотриманням норм законодавства, які би відображали динаміку та стан розвитку житлово-комунального господарства [1].

Удосконалення наявної системи його управління житлово-комунального господарства є ключовою метою розвитку та реформування галузі шляхом перетворення організаційної структури, в якій формується стратегічний організаційний потенціал, здатний забезпечити здійснення розвитку житлово-комунального господарства та процесів реформування в повному обсязі [4].

Висновки. На основі проведеного дослідження доведено, що житлово-комунальне господарство є одним із найбільш важливих, оскільки пов'язане зі створенням максимально безпечних і комфортних умов життєдіяльності людини, забезпеченням належних умов її існування. Визначено, що ЖКГ має низку специфічних особливостей, що характеризують його як організаційно-економічну, багатоеlementну, динамічну, складну систему. Виділено завдання державного регулювання ЖКГ, форми (контроль за обсягом пропозиції

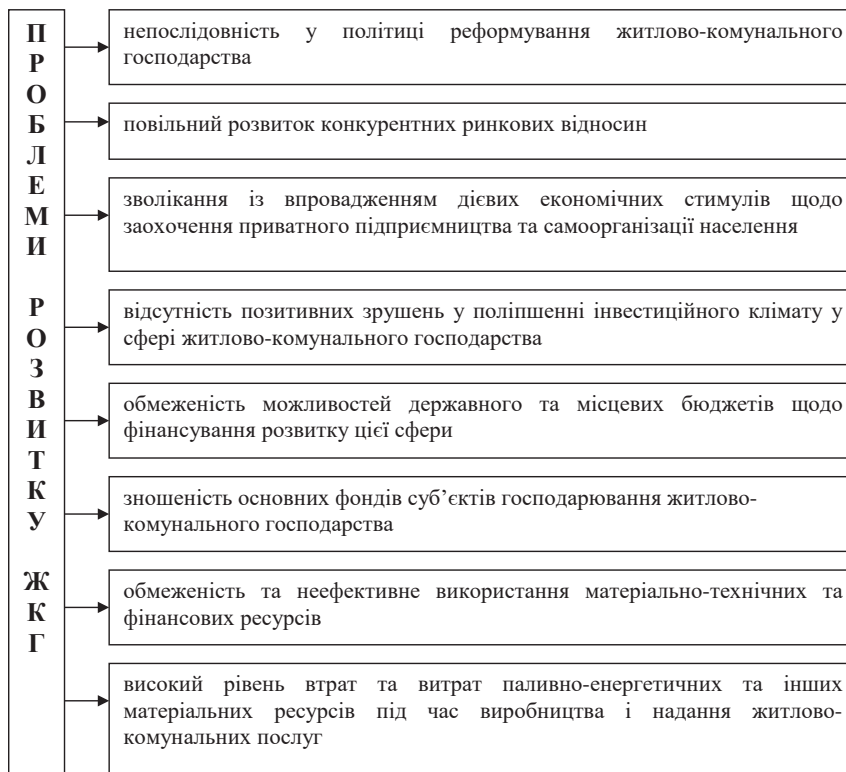


Рис. 3. Проблеми розвитку ЖКГ в Україні

продукції на ринку, структурою та рівнем цін, правилами безпеки, рівнем доходів, фінансовою структурою, якістю продукції, і структурою власності організації), методи (прямі, непрямі методи, адміністративне та економічне регулювання).

Виділено ключові проблеми розвитку ЖКГ в Україні: непослідовність у політиці реформування житлово-комунального господарства, повільний розвиток конкурентних ринкових відносин, обмеженість можливостей місцевих та державного та бюджетів щодо фінансування розвитку цієї сфери, відсутність позитивних зрушень у поліпшенні інвестиційного клімату у сфері житлово-комунального господарства, неефективне використання та обмеженість фінансових та матеріально-технічних ресурсів та ін.

Головними напрямками вдосконалення системи управління житлово-комунальним господарством є: удосконалення нормативно-законодавчої бази, механізму створення інституту відповідальних власників житла, підвищення якості житлово-комунальних послуг і удосконалення тарифної та цінової політики, удосконалення фінансово-стабілізаційної політики, системи управління житлово-комунального господарства, політики соціального захисту. Підвищення ефективності державного контролю, державного регулювання технічного стану об'єктів житлово-комунального господарства є необхідною умовою для запровадження ринкових механізмів функціонування житлово-комунального господарства та проведення системних перетворень у цій галузі.

Список літератури:

1. Куц Я.В. Практичні аспекти застосування закордонного досвіду державного управління житлово-комунальним господарством в Україні. *Право та державне управління*. 2017. № 2 (27). С. 150–155.
2. Обуховський П.П. Державне регулювання у сфері житлово-комунального господарства. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 29.12.2019).
3. Олійник Н.І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2003. 20 с.
4. Петрушевський Ю.Л. Державне регулювання процесу реформування житлово-комунального господарства: підсумки та перспективи. *Економіка промисловості*. 2011. № 4. С. 69–75.
5. Пиккулькин А.В. Система государственного управления : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 399 с.
6. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 29.12.2019).
7. Житловий фонд України: статистичний збірник / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 29.12.2019).

Mokhova I.L., Gordienko I.V. PECULIARITIES OF GOVERNMENT REGULATION OF HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY IN UKRAINE

The article considers the role of housing and communal services in the national economy. The tasks of government regulation of utilities, forms (control over the volume of supply of products on the market, structure and price level, safety rules, level of income, financial structure, quality of production, and ownership structure of the organization), methods (direct, indirect methods, administrative and economic regulation). According to the results of the analysis of tendencies of housing and communal services's development it is proved that the housing stock of Ukraine is gradually increasing (annually by 7%), the largest number of housing stock falls on urban settlements, more than ¾ of the housing stock is the state housing stock; fairly high (over 90%) privatization of housing. Loss of housing and communal enterprises, physical and moral aging of structures and interior systems of residential buildings are the main reasons for the deterioration of comfort, poor quality of public services, safety and reliability of living conditions. The key problems of housing and communal services's development in Ukraine are highlighted: slow development of competitive market relations, limited possibilities of local and state and budgets for financing the development of this sphere, absence of positive changes in improving the investment climate in the housing and communal services sector, inefficient use and limited financial and material and technical resources. resources and more. The directions of improvement of the housing and communal services management are suggested: improvement of normative-legislative base, mechanism of creation of institute of responsible owners of housing, improvement of quality of housing and communal services and improvement of tariff and price policy, improvement of financial and stabilization policy. It is proved that improving the efficiency of government control, government regulation, technical condition of housing and communal services facilities is a prerequisite for introducing market mechanisms for functioning of housing and communal services and for carrying out systemic transformations in this field.

Key words: government regulation, housing and communal services, housing stock, privatization, reform.