

Штогрин Г. С.

*молодший науковий співробітник  
Інституту економіки природокористування та сталого розвитку  
Національної академії наук України*

Shtogrun G. S.

*Junior Scientific Research  
Institute of Nature Use Economy and Stable Development  
National Academy of Sciences of Ukraine*

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

### WAYS BY IMPROVING THE ECOLOGICAL AND ECONOMIC OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES OF UKRAINE

**Анотація.** У роботі розкриваються основні проблеми, які стосуються процесу реформування житлово-комунального господарства України. Особлива увага зосереджується на вдосконаленні еколого-економічного реформування житлово-комунального господарства. Досліджено причини кризового стану даної галузі. Проаналізовано нормативно-правову базу, визначено основні принципи, форми та методи її управління. Виявлено основні еколого-економічні проблеми.

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, система регулювання розвитку житлово-комунального господарства, житловий фонд, відходи, формування регіональних програм.

**Вступ та постановка проблеми.** Трансформаційні процеси в економіці України зумовлюють необхідність удосконалення законодавства житлово-комунального господарства як зони соціальної сфери, яка займає самостійне місце в наданні матеріальних та нематеріальних послуг населенню.

За своїм змістом і структурою житлово-комунальне господарство є складним і багатогранним об'єктом управління. Для його виробничо-господарської діяльності характерні специфічні особливості: організаційна побудова за територіальними і галузевими ознаками, соціальний відгук на результати діяльності, нерівномірність попиту і пропозиції послуг.

Ситуація, що склалася в житлово-комунальному господарстві України, викликає ряд негативних наслідків, насамперед це невдоволеність споживачів послуг. У результаті відбувається значне відставання прибутків підприємств і організацій від експлуатаційних витрат, що знижує темпи їх розвитку. Заміна фізично застарілого й морально зношеного обладнання значною мірою сприяла б зменшенню ціни житлово-комунальних послуг і економії енергоресурсів. Розв'язання проблемної ситуації потребує нових методів управління житлово-комунальним господарством, що базуються на принципах самофінансування, державного і громадського контролю, розвитку конкурентоспроможного середовища на основі демонополізації галузі, принципів соціальних гарантій.

Обґрунтування теоретичних, методичних і практичних основ вдосконалення еколого-економічного механізму регулювання розвитку житлово-комунального господарства дає змогу вирішити вказану проблемну ситуацію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні, методичні та практичні питання, присвячені проблемі розвитку житлово-комунального господарства як галузі, яка є одночасно найважливішим елементом економічного і соціального середовища, знайшли відображення в працях багатьох закордонних учених-економістів: В. Барнза, Л. Ледебура, Р. Віна, К. Хаксевера, Б. Рендера,

Р. Рассела, Р. Мердіка. Їх розробки враховують функціонування житлово-комунального господарства в країнах, для яких характерні розвинуті ринкові стосунки. Активізацію досліджень проблем житлово-комунального сектора економіки в Україні пов'язують із початком ринкових трансформацій. Значний внесок у розробку даної тематики зробили Т.М. Качала, Г.О. Крамаренко, В.І. Срібний, Л.Г. Чернюк, Б.М. Данилишин, Г.І. Онищук, В.І. Пила, В.П. Ніколаєв, В.І. Куценко та ін., у роботах яких наводиться широкий спектр підходів до вирішення зазначених проблем.

Враховуючи всебічний ґрунтовний аналіз стану та проблем житлово-комунального господарства, вищенаведені дослідження потребують подальшого поглиблення та вивчення проблем розвитку житлово-комунального господарства, усвідомлення соціально-економічної сутності галузі в ринкових умовах і визначення її місця у структурі суспільного виробництва та управління.

**Метою** даної роботи є виявлення еколого-економічних проблем розвитку житлово-комунального господарства та визначення шляхів поліпшення ситуації в даній галузі.

**Результати дослідження.** Житлово-комунальне господарство України – одна з найбільших галузей економіки країни, яка має великий вплив на щоденне життя кожної людини та на ситуацію в країні загалом. За весь період незалежності України в галузі накопичуються невирішені проблеми, що дає підстави говорити про стан системної кризи, яка щодалі поглиблюється. Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) України включає: житловий фонд; види економічної діяльності з надання комунальних послуг населенню та суб'єктам господарювання (електро-, тепло-, газо-, водопостачання і водовідведення, обслуговування систем внутрішньобудинкових комунікацій); підприємства та організації, задіяні в благоустрої та утриманні в прийнятному експлуатаційному стані житлового фонду, нежитлових будівель і споруд, їх прибудинкових територій, населених пунктів і систем розселення в цілому.

Характеристика ЖКГ пов'язана з комплексністю галузі, яка характеризується великою кількістю підгалузей (рис. 1).

Серед основних проблем, що існують у житлово-комунальній галузі, можна виділити наступні:

- 1) недосконалість загальної системи оподаткування для обслуговуючих організацій;
- 2) застарілий житловий фонд;
- 3) недостатнє бюджетне фінансування ремонту житлового фонду;
- 4) пасивне ставлення мешканців до утримання приміщень загального користування і прибудинкових територій;
- 5) низька ефективність роботи комунальних підприємств;
- 6) недоступність ринку комунальних послуг для приватних структур;
- 7) недосконалість тарифної політики держави;
- 8) неналежне поведіння у сфері відходів.

Незважаючи на високий рівень приватизації житла, питання організації обслуговування будинків, в яких є приватизовані квартири, залишається проблемним. Велика кількість дрібних власників, вимоги соціального захисту населення та обумовлена об'єктивними причинами неліквідність неподільного майна спільного користування у житловому господарстві стримують залучення зовнішніх фінансових ресурсів, не дають змоги використати механізм майнових гарантій повернення банківських кредитів і забезпечення економічних інтересів інвесторів, яке б сприяло будівництву [1, с. 123–124, 127].

Останнім часом мешканці міста все частіше висловлюють своє невдоволення щодо якості надання житлово-комунальних послуг, яке спричинене передусім тим, що невчасно вирішуються питання поточного та капітального ремонту будинків, що призводить до передчасного руйнування житлового фонду.

Активному розробленню та запровадженню нової системи державного регулювання у житлово-комунальному господарстві перешкоджали:

- незавершеність реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин. Остаточно не визначено правил розподілу повноважень та обов'язків щодо управління і фінансування між центральними та місцевими органами влади, що призводить до невідповідності ресурсів отриманим повноваженням і неспроможності виконувати свої обов'язки;

- політичні спекуляції навколо галузі, що надає суспільно важливі послуги. У більшості регіонів влада продовжує уникати перетворень, що можуть призвести до шоків дій – підвищення тарифів або припинення надання послуг.

Останнім часом вироблення державної політики у сфері житлово-комунального господарства активізувалося, що пояснюється, зокрема:

- збереженням збитковості підприємств у галузі;
- зростанням невдоволення населення якістю комунальних послуг, що зумовлює рішучіші та далекоглядніші дії з реформування галузі місцевими органами влади;
- неналежним поведінням із відходами.

Із поширенням регіональних ініціатив із реформування галузі та активним залученням приватного сектору виникає потреба в запровадженні єдиних національних принципів та інструментів регуляторної політики у сфері житлово-комунального господарства [7, с. 20–21].

Відсутність єдиних національних принципів та інструментів регуляторної політики (щодо тарифоутворення, ліцензування та стандартизації) не дає змоги підвищити ефективність регіональної політики, врахувавши об'єктивні відмінності. За браку такої системи існує великий ризик хаотичних перетворень, результат яких у довгостроковій перспективі може виявитися неефективним.

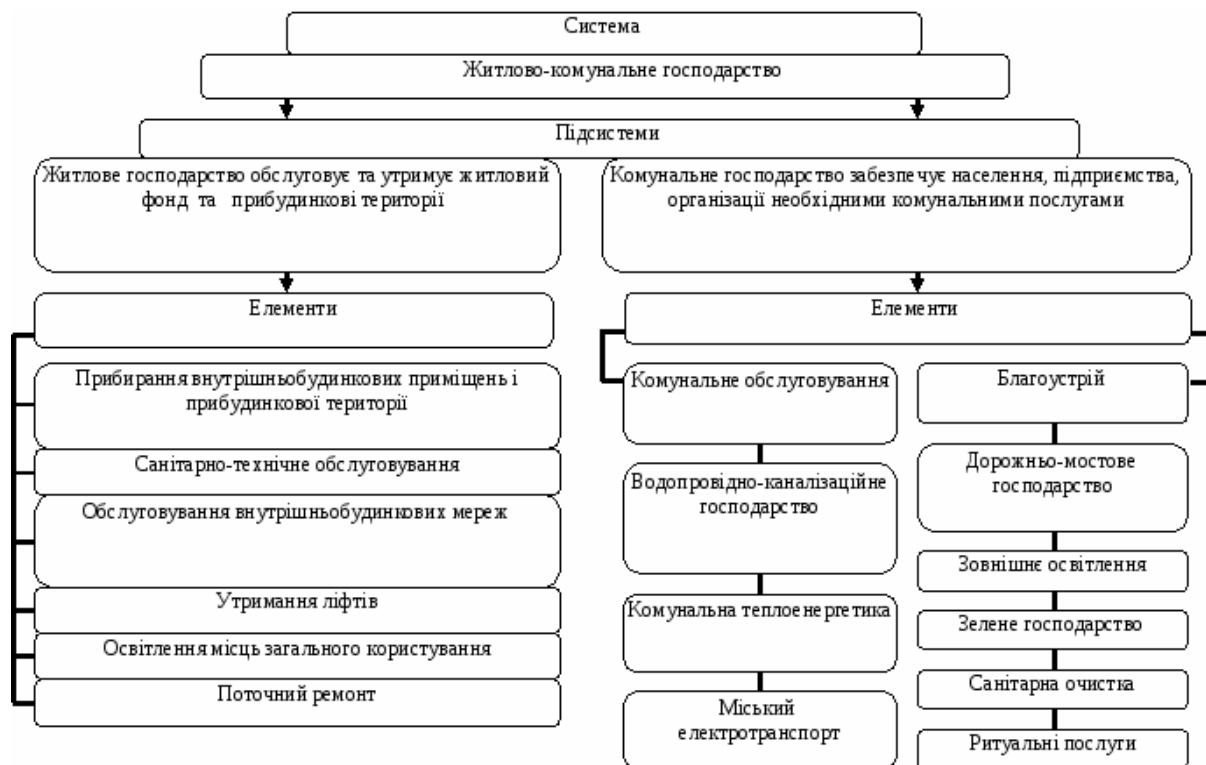


Рис. 1. Система житлово-комунального господарства міста

Держава має гарантувати доступ усіх громадян до послуг водо-, теплопостачання і водовідведення, оскільки вони є життєво необхідними для існування людини. Основною ознакою цих послуг є їхня універсальність: вони мають бути повсюдно поширеними та загальнодоступними, а їх якість має бути рівномірно високою. Загальнодоступність послуг означає можливість усіх, у тому числі найбідніших, громадян користуватися послугами.

Оскільки тарифи мають якомога повніше враховувати витрати на надання послуг, забезпечення доступу найбідніших громадян може відбуватися лише за підтримки держави. В Україні така підтримка має форму пільг і субсидій, а також соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Попри те, що всі перелічені способи підтримки мають свої хиби, найприйнятнішим є надання субсидій.

Хоча тарифи за роки незалежності неабияк зросли, вони досі не покривають витрат на надання послуг природних монополій, тому реформування ринків водо-, теплопостачання і водовідведення супроводжуватиметься подальшим зростанням тарифів, що може негативно позначитися на здатності малозабезпечених верств населення платити за послуги. Водночас попит на воду за певного мінімального рівня споживання нееластичний за ціною, тому за зростання тарифів на житлово-комунальні послуги держава має гарантувати доступ до води належної якості в мінімальних життєво необхідних обсягах усім членам суспільства

Однією з гострих екологічних проблем розвитку ЖКГ в Україні є поводження з твердими побутовими відходами. У 2014 р. показник зібраних відходів склав 250 кг на рік на одну особу. В цілому загальна маса цих відходів у 2014 р. склала 10,8 млн. т, які захоронюються на 6 тис. сміттєзвалищах і полігонах загальною площею понад 9 тис. га. Нині кількість перевантажених сміттєзвалищ становить 960 од. (16%), а 1138 од. (19%) не відповідають нормам екологічної безпеки [8].

Успішне вирішення проблеми збирання та вивезення побутових відходів у населених пунктах можливе лише за умови реалізації органами місцевого самоврядування таких етапів:

- розробка, затвердження та практична реалізація схеми санітарного очищення, правил благоустрою населених пунктів;
- встановлення норм утворення побутових відходів для різних категорій споживачів (населення, бюджетні установи, інші організації);
- встановлення економічно обґрунтованих тарифів на вивезення побутових відходів;
- визначення на конкурсних засадах виконавця послуг з упродовження роздільного збирання й вивезення побутових відходів, укладання з ним договору на термін не менше ніж п'ять років;
- сприяння в укладанні договорів із власниками відходів. Як один із варіантів – укладання публічного договору на послуги з вивезення відходів.

Що ж стосується тарифів, то в результаті дослідження встановлено, що вдосконалення тарифної політики повинно базуватися на скороченні реальних утрат у процесі виробництва, транспортування і споживання послуг ЖКГ; виключенні зі складу собівартості витрат, які не належать до витрат на виробництво і реалізацію послуг; підвищенні рівня науково-методичного обґрунтування нормативної бази житлово-комунальних тарифів; формуванні конкурентного середовища в процесі житлово-комунального обслуговування споживачів. Виникає потреба в розробці методичних рекомендацій з удосконалення програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства,

які включають: прогноз розвитку житлово-комунального господарства регіону за підгалузями з метою визначення тенденцій розвитку галузі; інтегральну оцінку стану житлово-комунального господарства регіону в містах і районах; поглиблене обґрунтування програмних цілей, строків і механізмів їх реалізації; механізм еколого-економічного оздоровлення галузі через приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня і скорочення витрат підприємств ЖКГ; мінімізацію впливу житлово-комунального господарства на екологічну ситуацію регіону.

Альтернативним варіантом утримання та експлуатації житла, а також реалізації права громадян щодо їх участі у місцевому самоврядуванні є формування ОСББ як найбільш прогресивної форми самоорганізації громадян [4, с. 5; 5, с. 4]. Ключовою особливістю реформування житлово-комунального господарства є активне делегування органам місцевої влади функцій регулювання та управління підприємствами. Нова структура управління та задекларована програмою реформування галузі політика залучення приватного сектору створює нові вимоги до системи державного регулювання природних монополій у сфері житлово-комунального господарства.

Державна політика з питань реформування житлово-комунального господарства, що втілюватиметься у місті, базується на таких основних принципах [3]:

- пріоритетність платоспроможного права всіх споживачів щодо задоволення їх потреб в якісних житлово-комунальних послугах;
- забезпечення громадян із низьким рівнем доходів житлово-комунальними послугами відповідно до державних соціальних стандартів;
- державна підтримка забезпечення сталого функціонування і динамічного розвитку сфери житлово-комунального господарства;
- удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством;
- стимулювання інвестиційних процесів у галузі житлово-комунального господарства;
- ефективне використання грошових, людських та матеріальних ресурсів виробниками/виконавцями та споживачами житлово-комунальних послуг;
- пріоритетність інноваційного розвитку систем життєзабезпечення міста;
- прозорість прийняття рішень стосовно тарифної політики, організація громадських обговорень та слухань із проблемних питань житлово-комунального господарства;
- відповідальність органів виконавчої влади за ефективне використання майна територіальної громади міста та за діяльність підприємств житлово-комунального господарства стосовно виконання вимог нормативно-правових актів, які діють у житлово-комунальній сфері, прийняття рішень із питань життєзабезпечення міста та забезпечення їх реалізації;
- формування житлового фонду соціального призначення [2, с. 5].

Упродовження заходів щодо вдосконалення організаційно-економічного та екологічного механізму управління житлово-комунальним господарством приводить до зміни показників, що характеризують діяльність підприємств, організацій і галузі в цілому, тому необхідно враховувати вплив цих заходів на зниження собівартості продукції, послуг, зростання продуктивності праці, приріст обсягу виробництва і т. п.

Задоволення потреб населення регіону в житлово-комунальних послугах необхідної кількості і видів можливе лише при забезпеченні необхідними виробничими потужностями відповідно до раціональних норм [6, с. 70–73].

Становлення ринкової, соціально та екологоорієнтованої економіки вимагає нових підходів до регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальна, через яку реалізуються інтереси кожної людини. Ця надзвичайно важлива галузь надає фізичним і юридичним особам необхідні житлово-комунальні послуги та забезпечує життєдіяльність усього суспільного організму. Оскільки житлово-комунальний сектор є ключовим елементом будь-якої економічної системи, державне управління ним є складовою соціально-економічної політики як потужна рушійна сила економічного зростання. Це виводить проблематику державного управління житлово-комунальним господарством у ранг найважливіших теоретико-прикладних досліджень. Практичним результатом має стати визначення ефективних механізмів управління підприємствами й організаціями житлово-комунального господарства усіх форм власності. При переході до ринкових економічних відносин наявна структура управління не відповідає сучасним вимогам розвитку населених пунктів: вона є архаїчною, за принципом побудови громіздкою, орієнтованою на дотаційні схеми фінансування. Базові підприємства позбавлені самостійності, що негативно впливає на підвищення ефективності їх діяльності та вишукування прогресивних форм господарювання, тому державна політика повинна бути спрямована на формування ринкових механізмів розвитку житлово-комунального господарства, зокрема на проведення демонополізації, формування конкурентного середовища в житлово-комунальному комплексі, розвиток нових форм і механізмів договірних відносин у системі надання комунальних послуг та запровадження холдингової форми управління підприємствами і організаціями житлово-комунального господарства.

На сьогодні важливим напрямом реформи житлово-комунального господарства повинна стати демонополізація галузі, створення конкурентного середовища в системі управління та обслуговування житлово-комунальної сфери, що дасть змогу власникам житла і об'єктів комунального призначення вибирати того чи іншого суб'єкта управління, який зможе забезпечити необхідний рівень обсягів і якості робіт та послуг за найнижчими цінами.

**Висновки.** Отже, аналіз підходів до реформування і розвитку житлово-комунального господарства в роки незалежності України дав змогу сформулювати низку принципів, форм та методів управління для підвищення ефективності заходів реформування галузі:

- здійснення житлово-комунальної реформи повинно проводитися комплексно за рахунок вирішення двох основних завдань реформи – переходу до самофінансування ЖКГ за рахунок підвищення частки платежів населення в його фінансуванні й підвищення ефективності розвитку ЖКГ за рахунок його включення в ринкові відносини;

- витрати виробників послуг повинні сплачувати споживачі з урахуванням кількості й якості послуг, що дасть змогу звільнити бюджетні кошти і запобігти перетворенню міських бюджетів у бюджети ЖКГ;

- принципи соціальних гарантій, бо житлово-комунальна реформа є складовою частиною соціальної політики;

- принципи державного і суспільного контролю. Об'єктами контролю повинні стати якості житлово-комунальних послуг і об'єктивність витрат житлово-комунального господарства, що належать до сплати;

- принцип розвитку конкурентного середовища на основі демонополізації галузі. Необхідно виділити реальні напрями, де можуть з'явитися підприємства-конкуренти, і організувати на початковому етапі їхню підтримку.

#### Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо сприяння будівництву (зі змінами і доповненнями) : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 48. – Ст. 358.
2. Про житловий фонд соціального призначення(зі змінами і доповненнями) : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – №№ 19–20. – Ст. 159.
3. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки. (зі змінами і доповненнями) : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 46.– Ст. 512.
4. Положення «Про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України» : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/717-2007-п>.
5. Положення «Про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства» : Указ Президента України від 19 серпня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/723/2002>.
6. Указ Президента України «Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг» від 28 грудня 2007 р. № 1324/2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1324/2007>.
7. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [посібник] / За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 350 с.
8. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2014 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minregion.gov.ua/zhkh/Blahoustri-terytoriy/stan-sferi-povodzhennya--z-pobutovimi-vidhodami-v-ukrayini-za-2014-rik-452219/>.

**Анотація.** В роботі розкриваються основні проблеми, касаючі процесу реформування жилищно-комунального господарства України. Особое внимание сосредоточивается на совершенствовании эколого-экономического реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Исследованы причины кризисного состояния данной отрасли. Проанализирована нормативно-правовая база, определены основные принципы, формы и методы ее управления. Выявлены основные эколого-экономические проблемы.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, система регулирования развития жилищно-коммунального хозяйства, жилой фонд, отходы, формирование региональных программ.

**Summary.** The article covers the main issues relating to the process of reforming housing and communal services of Ukraine. Special attention is focused on improving the ecological and economic of reforming housing and communal service. Investigated the reasons of the crisis state of the branch. Analyzed the regulatory framework, the basic principles, forms and methods of management. It was found the basic ecological and economic problems.

**Key words:** housing and communal services, system of regulation of housing and communal services development, housing, waste, formation of regional programs.