

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

**СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-
КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**

Аналітичне дослідження

КИЇВ – 2004

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| МЕТА | 4 |
| 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ТА ІСТОРІЯ ПИТАННЯ. | 8 |
| 2. ЕКОНОМІКА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА. | 17 |
| 2.1. Збитковість підприємств ЖКГ | 17 |
| 2.2. Криза неплатежів | 20 |
| 2.3. Тарифна політика | 35 |
| 3. СТАН ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ ЖКГ, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ | 40 |
| 3.1. Житловий фонд | 40 |
| 3.2. Водопостачання та водовідведення | 46 |
| 3.3. Комунальна теплоенергетика | 53 |
| 3.4. Дорожньо-мостове господарство | 56 |
| 3.5. Міський електротранспорт | 58 |
| 3.6. Енергозбереження | 64 |
| 4. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ, СПРЯМОВАНИХ НА РЕФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ГАЛУЗІ | 74 |
| 4.1. Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004 –2010 роки | 74 |
| 4.2. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" | 77 |
| 4.3 Закон України "Про міський електричний транспорт" | 79 |
| 5. ДОСВІД ОКРЕМИХ КРАЇН У РЕФОРМУВАННІ ЖКГ | 80 |
| 5.1. Російська Федерація | 80 |
| 5.2. Латвія | 94 |
| ВИСНОВКИ | 98 |

Для підготовки дослідження використані інформаційно-аналітичні матеріали до засідання колегії Держжитлокомунгоспу України "Про підсумки роботи галузі у 2003 році та завдання на 2004 рік" (24 лютого 2004 р.), дані Держкомстату, матеріали ІХ Всеукраїнських муніципальних слухань "Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого і регіонального розвитку" (23-26 вересня 2003 року, м. Київ), аналітичний огляд ПАДКО "Історія тарифної реформи в Україні".

МЕТА

На сьогодні перетворення у житлово-комунальному господарстві продовжують залишатись однією з найбільш ізольованих від уваги експертів та громадськості сфер.

Ураховуючи роль цієї галузі в забезпеченні життєдіяльності населення, нарівні із сільським господарством та продовольчим ринком, такий стан справ є досить неадекватним. Втім, цьому є достатньо об'єктивні причини.

По-перше, економіка ЖКГ є досить складною для аналізу через успадковані від радянського періоду риси та внутрішні стандарти. Декілька видів послуг (тепло-, та водопостачання і водовідведення, утримання будинків, міський транспорт тощо), формування тарифів на які в різних регіонах України має свої особливості (єдиних методик або немає, або їх не дотримуються), так само як і розрахунки із постачальниками та взаємовідносини із місцевим бюджетом – розуміння всіх цих факторів видається непростим для фахівця, не кажучи вже про звичайного споживача.

По-друге, протягом тривалого часу, принаймні до 1999 року, коли було видано перший суттєвий програмний документ стосовно реформи ЖКГ (Указ Президента від 19.10.1999 № 1351), ця сфера залишалась фактично поза увагою державної влади. Навіть на декілька років (з 1997 по 2002 р.) було припинено діяльність відповідного галузевого комітету. Таке ставлення, безумовно, законсервувало проблеми ЖКГ і суттєво гальмувало проведення ринкових перетворень у цій сфері. Але, найголовніше, бездіяльність уряду стимулювала лише констатацію наявності кризового стану галузі громадськими та експертними колами і зовсім не сприяла виробленню загально прийнятної стратегії реформування житлово-комунальної сфери.

Тим часом виробничі можливості комунальних підприємств та житловий фонд швидко втрачають свій ресурс, що змушує органи місцевого самоврядування шукати власні способи вирішення проблем. Окрім простого підвищення тарифів, тактика дій місцевих органів є різною, але, як правило

поєднує сприяння утворенню об'єднань власників житла із передачею їм у перспективі функцій замовника послуг, подальшу диверсифікацію асортименту послуг, фінансове оздоровлення підприємств ЖКГ тощо.

Не вдаючись до оцінки рівня соціальної спрямованості таких дій чи їх економічної доцільності, можна із впевненістю твердити, що вони до останнього часу не були підкріплені стратегією на загальнодержавному рівні та не супроводжуються відповідною комунікацією між зацікавленими суспільними колами в межах усієї країни.

Тільки через 7 місяців після внесення Урядом було схвалено в першому читанні Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 роки, тобто її реалізація розпочнеться в кращому випадку в 2005 році. Проект нового Житлового кодексу був розглянутий та відхилений парламентом у квітні 2004 р. Наприкінці ж червня ц.р. Верховна Рада поновила його розгляд, і прийняла в першому читанні за умови вилучення норми про виселення за рішенням суду наймачів житла, які не вносять плату за житло за шість місяців, без надання іншого житла. Тоді ж Верховна Рада прийняла в цілому закони "Про житлово-комунальні послуги" та "Про міський електротранспорт", які вже підписані Президентом України.

Разом з тим, чинні акти Президента України та рішення уряду щодо реформування галузі повністю не реалізовано, і не дано оцінку наслідкам їх прийняття та виконання.

У свою чергу, підготовка рішень місцевих органів про зміну тарифів, реструктуризацію житлово-комунального господарства у межах територіальної громади відбувається досить часто без необхідної взаємодії із місцевою громадськістю та обміну досвідом із представниками інших регіонів.

Це пояснюється, по-перше недостатнім рівнем підготовки громадських діячів у питаннях економіки, ціноутворення ЖКГ, що обмежує їх можливості аргументувати свою позицію, і тому іноді надає їх діям дещо популістського

характеру. Це негативно позначається на бажанні як органів місцевого самоврядування, так і громадян поглиблювати співпрацю із ними.

По-друге, дії зазначених органів у сфері ЖКГ, особливо підвищення тарифів, іноді мотивовані виключно залученням додаткових коштів чи ресурсів для подальшого зловживання ними, або усуненням наслідків минулих зловживань. Наприклад, влітку 2003 року контрольно-ревізійною службою виявлено численні фінансові порушення у господарській діяльності комплексу міського пасажирського транспорту в м. Києві, і це сталося за декілька місяців до запланованого керівництвом міста підвищення плати за проїзд.

По-третє, і найголовніше, немає механізму (інфраструктури) постійного моніторингу та оцінки житлово-комунальної реформи, обговорення проміжних результатів, вивчення досвіду територіальних громад та його розповсюдження. Громадські зібрання з проблем ЖКГ, як правило відбуваються несистематично, орієнтовані лише на певні категорії учасників (мери, представники державної влади тощо) і мають незначний вплив на процес прийняття рішень. Ресурсів (матеріальних, інтелектуальних) відповідних державних органів недостатньо для створення та підтримки такого механізму.

Відсутність прозорості у прийнятті рішень як місцевих так і центральних органів, обмеження доступу до цього процесу громадськості, часом просто брак інформації зумовлюють адекватні дії з боку державної влади. Так, наміри Одеської міськради підвищити вдвічі розмір деяких тарифів призвели до створення спеціальної урядової комісії не тільки для вивчення обґрунтованості цього підвищення, але й перевірки стану всього житлово-комунального господарства м. Одеси. Хоча зміни тарифу готувались протягом року, суттєвої інформації від мерії Одеси про це не поширювалось, а методика розроблялась вузьким колом фахівців. У такій ситуації невідповідність громадської думки викликало адекватну оцінку дій керівників міста.

Тому широке експертне та громадське обговорення на даному етапі є ключовим елементом проведення житлово-комунальної реформи. Таке обговорення має ставити перед собою і виконувати низку завдань:

- Оцінка реального стану справ у галузі, виявлення проблемних питань.
- Вироблення оптимальних шляхів реформування, визначення послідовності дій.
- Надання рекомендацій органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.
- Моніторинг реалізації рішень органів влади та оцінка впливу рекомендацій.

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ТА ІСТОРІЯ ПИТАННЯ.

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – це важлива соціальна галузь, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами, суттєво впливає на розвиток економіки країни.

У галузі функціонує кілька тисяч підприємств та організацій різних форм власності, які надають населенню понад 40 видів послуг на суму більше 6 млрд. грн. щороку. Тут використовується майже чверть основних фондів держави, зайнято 5% працездатного населення країни.

Прискорений розвиток житлового будівництва та неадекватне йому інженерне забезпечення житлово-комунального господарства, доступність та дешевизна енергоносіїв, що стали звичними у роки СРСР, створили ситуацію практично повного ігнорування питань енергозбереження та запровадження ефективних мало витратних технологій у житлово-комунальній сфері.

Наприкінці 80-х років держава надавала житлово-комунальні послуги населенню фактично безкоштовно, громадяни оплачували лише 2% вартості фактично спожитих послуг.

Однак в умовах переходу до ринкової економіки держава більше не могла собі дозволити утримання всього житлово-господарського комплексу, особливо при різкому подорожчанні енергоносіїв на початку 90-х років. Тому одним з найактуальніших завдань того періоду було проведення реформи тарифної політики у галузі.

Вперше житлово-комунальних послуг подорожчали наприкінці грудня 1991 року - це було перше з п'яти підвищень тарифів впродовж 1992-1994 рр. Всі вони були зумовлені, насамперед, високими темпами інфляції, що мала місце на той час в економіці країни. Небачене досі зростання цін на всі товари та послуги спричинило подорожчання і житлово-комунальних послуг.

Однак, навіть за таких темпів підвищення частка вартості послуг, яку сплачувало населення, все ще залишалася мізерною, що змушувало державу

продовжувати виплачувати дотації підприємствам житлово-комунального сектора економіки.

Фінансова допомога житлово-комунальному господарству з боку держави складала у 1994 році близько 8% усіх бюджетних витрат, або 4,4% валового внутрішнього продукту України. В той же час, частка споживачів в оплаті послуг становила лише близько 4% від їх реальної вартості.

Звісно, що така система надання державою дотацій виявилась нежиттєздатною і стала гальмом на шляху соціально-економічних перетворень в Україні. Саме тому в лютому 1994 року було розпочато реалізацію програми реформування житлово-комунального господарства, в рамках якої, зокрема, передбачалося поетапне запровадження повної оплати житлово-комунальних послуг сім'ями з достатніми доходами з тим, щоб основний фінансовий тягар на покриття витрат житлово-комунального сектора поступово перенести з держави на споживачів цих послуг.

Першим етапом реалізації програми було досягнення 60-ти відсоткового рівня відшкодування витрат. З цією метою у 1995 р. тарифи підвищувались декілька разів.

Так, наприклад, у Києві фактично за рік, з січня 1995 по січень 1996 року, тарифи на житлово-комунальні послуги зросли в 10-30 разів. Зокрема, на послуги водопостачання - в 27,4 рази, на гарячу воду – в 21,5 рази, на центральне опалення – в 20,5 рази. Якщо на початку 1995 року в середньому по Україні населення відшкодовувало 6-8% реальної вартості послуг, то на початку 1996 р. величина відшкодування становила вже 60%.

Разом з тим, знецінені в реальному вимірі заробітна плата та інші доходи населення не давали змогу вчасно і в повному обсязі розраховуватися за спожиті послуги. Почала накопичуватися заборгованість. Так, якщо загальна сума заборгованості по платежах на 1 квітня 1995 року становила 5,3 трлн. крб. (0,053 млрд. грн.), то на початку 1996 року вона сягнула 30 трлн. крб. (0,3 млрд. грн.), збільшившись за період в 5,7 разів. Більше половини сімей (54,7%) були боржниками, а їх кількість зросла на 12,6%.

Підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги спричинило серйозні проблеми для малозабезпечених сімей, неспроможних оплачувати послуги за новими тарифами. Саме тому в 1995 році за ініціативою Президента України з метою створення надійної “сітки безпеки” для малозабезпечених родин було запроваджено систему соціального захисту населення - програму житлових субсидій. Цією програмою було передбачено надання безготівкової допомоги на оплату житлово-комунальних послуг сім'ям з низькими доходами.

З 1 травня 1995 року за умови призначення житлової субсидії сім'ї за житлово-комунальні послуги мали сплачувати не більше 15% свого середньомісячного сукупного доходу. Вже в травні 1995 року 756 відділів житлових субсидій по всій Україні почали прийом заяв на призначення допомоги.

Протягом 1995 року було розширено надання субсидій на деякі додаткові види послуг. З 1 червня 1995 року було впроваджено субсидії на оплату скрапленого газу та твердого палива, а з 1 листопада 1995 року до послуг, на які надається субсидія, включено електроенергію.

Протягом 1996 року тарифи на житлово-комунальні послуги підвищувались декілька разів для забезпечення 80-ти відсоткового рівня відшкодування витрат. Так, зокрема, майже вдвічі подорожчала квартплата, у 1,5-2 рази було підвищено тарифи на комунальні послуги.

В цей період тарифи на житлово-комунальні послуги зростали випереджаючими темпами порівняно з цінами на інші споживчі товари та послуги. Цю тенденцію вперше було змінено у 1997 році, коли ціни на споживчі товари та послуги зросли на 10,1%, а тарифи на житлово-комунальні послуги підвищилися лише на 0,9%.

Разом з тим, гострою проблемою продовжувала залишатися заборгованість населення, загальна сума якої на кінець 1997 року досягла 3,4 млрд. грн. Частка боргу місцевих бюджетів за призначені субсидії в загальній сумі заборгованості склала в кінці 1997 року 15%. Решта – 85% - була боргом

населення, який також містив в собі заборгованість місцевих бюджетів за надані пільги по сплаті житлово-комунальних послуг.

У 1997 році середній рівень сплати населення склав 75%, а місцевих бюджетів за субсидіями – 63% від нарахованих сум. Борг середньостатистичної української сім'ї досяг наприкінці 1997 року позначки 6,8 місяців (збільшившись за рік на 3,1 місяця). Дещо вищим порівняно з населенням був наприкінці року термін заборгованості місцевих бюджетів за субсидіями – 8,6 місяця, більшою була впродовж року і амплітуда його зростання (3,7 місяця).

Впродовж 1998 року розмір відшкодування населенням вартості житлово-комунальних послуг не змінювався і становив 80%. Збільшення тарифів на електроенергію та газ в цей період практично не позначилося на рівні цін на житлово-комунальні послуги. Практично всі збитки від цього підвищення понесли підприємства ЖКГ.

З метою вдосконалення практики фінансового та капітального планування підприємств і забезпечення реформування галузі в період 1995-1999 років відбулася майже повна передача державних об'єктів житлово-комунального господарства в комунальну власність територіальних громад, виконавчим органам місцевого самоврядування було делеговано встановлення тарифів на комунальні послуги підприємств комунальної власності, а також розроблено інструкцію планування витрат, які підприємства комунальної галузі всіх форм власності можуть включати в повному обсязі в собівартість реалізованих послуг при розрахунку тарифів тощо.

Новий етап розвитку житлово-комунального господарства розпочався з підписанням Президентом України Указу “Про прискорення реформування житлово-комунального господарства” від 19 жовтня 1999 р., яким були затверджені Основні напрями реформування житлово-комунального господарства.

Основними напрямками було визнано поглиблення демонополізації та розвиток конкурентного середовища у галузі, удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через його реструктуризацію та запровадження договірних відносин між споживачами і виробниками послуг із забезпеченням їх правового захисту, а також реформування системи фінансування житлово-комунального господарства.

В ході реалізації Указу у 2000 р. були проведені розрахунки з погашення заборгованості бюджетів усіх рівнів підприємствам житлово-комунального господарства за послуги, спожиті бюджетними установами і організаціями, субсидії та пільги населенню всього на суму 1,8 млрд. грн.

На початку 2000 року було посилено адресність надання житлових субсидій через врахування майнового становища сім'ї при визначенні права на допомогу. Крім того було призупинено та частково обмежено дію пільг на оплату житлово-комунальних послуг, які надавалися певним категоріям громадян.

Впровадження цих заходів дещо нівелювало негативні наслідки зростання тарифів у 1999-2000 р. Так, кількість сімей - учасників програми житлових субсидій впродовж 2000 р. не збільшилась і становила як і в попередні роки 20-23% загальної кількості сімей в Україні.

За рахунок відмови держави від дотування вартості житлово-комунальних послуг для всіх сімей та завдяки тому, що заможні сім'ї стали оплачувати повну вартість послуг, навантаження на бюджет у 1999 році зменшено орієнтовно на 2 млрд. грн. При цьому всі сім'ї, які є учасниками програми житлових субсидій, як правило, систематично і в повному обсязі оплачують житлово-комунальні послуги. Власне, завдяки цій програмі рівень оплати послуг населенням поступово почав зростати.

Впровадження адресної програми житлових субсидій дозволило Україні найшвидше серед країн СНД суттєво збільшити рівень відшкодування населенням тарифів на житлово-комунальні послуги, що

стало першим кроком на шляху переведення житлово-комунального сектору економіки на ринкові рейки.

Рівень сплати населення за спожиті житлово-комунальні послуги впродовж 1997-2000 років залишався стабільним: несплаченою була четверта-п'ята частина нарахувань. Зростання терміну заборгованості населення впродовж трьох попередніх років було однаковим (3 місяці), і лише протягом 2000 року цей показник зріс на 2,1 місяця. В цілому, за рахунок накопичення заборгованості за попередні роки борг середньостатистичної української сім'ї за спожиті житлово-комунальні послуги на початку 2001 року становив майже 12 місяців.

На 1 січня 2001 року заборгованість населення досягла 6,2 млрд. грн. В наступні два роки вона збільшилась ще на 19% і на 1 січня 2004 р. склала 7,45 млрд. грн. Водночас протягом 2001 – 2003 років вдалося скороти термін цієї заборгованості до 9 місяців, збільшити рівень оплати послуг ЖКГ населенням з 79% у 2000 р. до 96,4% у 2003 р.

З метою створення умов для погашення цієї заборгованості у лютому 2003 р. був прийнятий Закон України “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію”.

Згідно з Законом заборгованість з квартирної плати та плати за житлово-комунальні послуги громадян реструктурується на термін до 60 місяців залежно від суми боргу та рівня доходів громадян на дату реструктуризації.

На початок 2004 року в різних регіонах України рівень відшкодування населенням вартості комунальних послуг коливався в межах: на послуги водовідведення – від 30% у м. Севастополі до 100% у м. Києві та Одеській області, на послуги водопостачання – від 28% в АР Крим до 100% у м. Києві, на послуги теплопостачання – від 67% у м. Севастополі до 100% у 12-ти областях.

Протягом 2001-2002 років майже трьохкратне перевищення темпів росту витрат житлово-комунальних підприємств (на 47%) над темпами росту тарифів (на 16%) на послуги ЖКГ призвело до ще більш збиткової роботи підприємств галузі. Від'ємна рентабельність склала 7,2%.

У цей період вдалося зменшити дебіторську і кредиторську заборгованості по галузі (на 8 та 6% відповідно), збільшити майже на чверть обсяг інвестицій в основний капітал, за рахунок впровадження нових технологій досягти зростання продуктивності праці на 8%.

З цією метою з 1996 р. реалізується програма поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії.

Незадовільною є якість житлово-комунальних послуг. Найбільш проблемним є питання теплозабезпечення, якості та обсягів подачі води.

Тепло у централізованій системі тепlopостачання протягом опалювального сезону подається за мінімальними параметрами, порушується графік початку і закінчення опалювального сезону.

Більше половини міст з населенням понад 100 тисяч чоловік забезпечується питною водою за графіком.

Місцеві органи влади мають віднайти ефективні заходи для зміцнення фінансово-економічного стану комунальних підприємств, підвищення рівня та якості надання житлово-комунальних послуг, поліпшення рівня управління житлово-комунальним господарством. Нестача коштів, зростання заборгованості споживачів – одна з найбільш гострих проблем комунального господарства.

У 2001-2003 роках активізувався процес створення конкурентного середовища та розвитку договірних відносин у житлово-комунальному господарстві шляхом зміни форм власності діючих підприємств, залучення приватного сектора і передачі об'єктів в експлуатацію за договорами на управління, в оренду або концесію.

З метою активізації проведення реформи житлово-комунального господарства Президентом України у березні 2002 р. створено окремий центральний орган виконавчої влади – Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства. До основних завдань цього органу належить зокрема реалізація державної політики та здійснення міжгалузевої координації і функціонального регулювання з питань житлово-комунального господарства. Функції ж управління об'єктами житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку та контролю за діяльністю відповідних підприємств Закон України "Про місцеве самоврядування" покладено на сільські, селищні та міські ради.

На виконання Указу Президента України № 1351/99 постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 було затверджено Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002 - 2005 роки та на період до 2010 року. Головними завданнями цієї програми були визначені:

- удосконалення системи управління підприємствами і організаціями житлово-комунального господарства всіх форм власності, розмежування функцій органів влади, підприємств - виробників послуг, споживачів житлово-комунальних послуг, розвиток ринкових відносин у галузі;
- поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища і ринку послуг, реструктуризація підприємств і організацій, формування єдиної соціальної та фінансової політики на території самоврядування, створення сільської комунальної служби в єдиній системі житлово-комунального господарства;
- зменшення витрат та втрат енергоносіїв у житлово-комунальному господарстві, проведення ефективної енергозберігаючої політики.

Разом з тим, низка важливих заходів цієї Програми, запланованих на період до 2003 року, залишилися невиконаними. Це, зокрема стосується:

- завершення в основному розроблення відповідної нормативно-правової бази (досі не прийнято нового Житлового кодексу та законодавчого акту щодо реформування ЖКГ);
- розроблення порядку та умов реструктуризації та ліквідації заборгованості в житлово-комунальному комплексі (в законодавчому порядку не вирішено питання реструктуризації заборгованості підприємств ЖКГ перед енерго- та газопостачальними підприємствами);
- перехід на ринкові умови функціонування підприємств міського електротранспорту;
- здійснення розподілу функцій власника, виробника послуг та споживача, формування служб замовника, завершення впровадження договірних відносин;
- доведення обсягів обслуговування та утримання житла, надання послуг на конкурсній основі до 60 - 70 відсотків;
- упорядкування системи пільг на житлово-комунальні послуги та визначення джерел фінансування кожної пільги.

Тому головними завданнями на найближчу перспективу для забезпечення надійної та стабільної роботи житлово-комунального господарства є:

- прийняття нормативно-правової бази для проведення житлово-комунальної реформи – Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки та нового Житлового кодексу,
- забезпечення повної індивідуалізації надання житлово-комунальних послуг, визначення адекватних обсягам і якості послуг тарифних ставок, запровадження ефективних заходів з енергозбереження,
- створення трирівневої системи відносин: власник - замовник – підрядник, а також суттєве скорочення переліку пільг з оплати житлово-комунальних послуг, посилення їх адресності.

2. ЕКОНОМІКА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА.

2.1. Збитковість підприємств ЖКГ

У 2003 р. підприємствами житлово-комунального господарства надано послуг на суму більше ніж 7,2 млрд.грн., що на 4,3% відсотка більше ніж у 2002 р. Із загального обсягу населенню надано послуг на 4,4 млрд.грн., що на 2,3% більше, ніж у 2002 р.

Насправді, ріст обсягу наданих послуг, можна вважати лише зростанням їх вартості. Про це свідчить динаміка обсягів наданих послуг у 2003 р. проти 2002 р. натуральному вимірі:

- здано в експлуатацію після капітального ремонту 66,8 тис. кв. метрів житлового фонду, що складає 73,9% до минулого року;
- перевезено пасажирів: міськелектротранспортом 2340,4 млн. чоловік, або 97% до минулого року;
- корисний відпуск води споживачам становив 2708,7 млн.куб.м, що складає 95,5% порівняно з показниками минулого року.

Житлово-комунальне господарство є найбільш відсталою галуззю економіки.

За період 2000 – 2003 років темпи зростання обсягів виробництва (наданих послуг) в галузі у 4 рази нижчі, ніж у промисловості. Темпи зростання інвестицій, заробітної плати та продуктивності праці у 2 рази нижчі, ніж по економіці в цілому.

Займаючи 1,3% у випуску товарів і послуг в економіці, на галузь припадає 43% всієї заборгованості за енергоносії, 5,5% збитків усієї економіки, 4% - всієї дебіторської заборгованості, 4% - заборгованості з виплати заробітної плати по країні, 3% - всієї кредиторської заборгованості.

1 млн. чоловік, що працюють у галузі, отримують зарплату, яка на 10% менше середньої по країні та в 1,7 раза нижча, ніж у промисловості.

При більш ніж двократному рості рентабельності економіки за період 2000 – 2003 років прибутковість ЖКГ зменшилась в 1,6 раза.

Галузь залишається постійно збитковою. Збитки у 2003 р. зросли на 12% склали близько 1 млрд. грн. (у 2002 р. в порівнянні з 2001 - зросли в 1,4 раза і склали 891 млн. грн).

Кредиторська заборгованість підприємств галузі сягає 8,3 млрд. грн., дебіторська – 8,6 млрд. грн.

Основні причини збиткової роботи ЖКГ наступні.

1. Значна різниця між тарифами та фактичними витратами підприємств на виробництво цих послуг. В середньому по Україні діючі тарифи покривають витрати постачальників житлово-комунальних послуг на 77-91%. Вже кілька років зазначена різниця не відшкодовується з місцевих бюджетів, хоча їхні доходи зростають, зокрема у 2003 р. – на 18%.

2. Незважаючи на підвищення у 2003 р. рівня оплати послуг населенням до 96%, борги населення зросли на 2,2% і на 1 квітня 2004 р. перевищували 7,7 млрд. грн.

3. Зростання собівартості послуг внаслідок старіння основних фондів, збільшення технологічних втрат у мережах води та тепла. Так, у більшості регіонів втрати води досягають 30-60% обсягів, поданих у мережу.

Знос основних фондів у ЖКГ в 1,5-2 рази більший, ніж в економіці загалом. Третина водопровідних, каналізаційних та теплових мереж в аварійному стані. Більше 70% міського електротранспорту відпрацювало амортизаційний термін.

4. Деформована тарифна політика. Мають місце численні факти завищення норм споживання та витрат, порушення у формуванні тарифів, великі технологічні втрати.

5. Житлово-комунальні підприємства не зацікавлені у зниженні витрат матеріально-технічних ресурсів і підвищенні ефективності надання послуг населенню.

Витрати енергоресурсів на одиницю виробленої продукції та наданих комунальних послуг в 2-3 рази перевищують західноєвропейський рівень, споживання води на одного жителя - в 1,5-2 рази, чисельність працівників

ЖКГ в розрахунку на 1000 мешканців - у 1,5-2 рази вище, ніж у країнах Європи.

Протягом 2003 року фахівцями державної контрольно-ревізійної служби, Мінекономіки, Антимонопольного комітету та Державної податкової адміністрації за дорученням Кабінету Міністрів України перевірено окремі питання фінансово-господарської діяльності за 2001-2002 роки на 2377 підприємствах житлово-комунального господарства. При цьому контрольними заходами охоплено практично всі базові підприємства тепло-, водопостачання та водовідведення.

Перевірками визнано, що фінансовий стан більшості підприємств критичний. Сума збитків у 2002 році становила 650 млн. грн., а за 9 місяців 2003 року ситуація ускладнилася, собівартість наданих послуг перевищила нараховану суму доходів від реалізації на 747 млн. грн.

За існуючих об'єктивних причин (тарифи не відображають реальної вартості послуг, зношеність мереж і споруд, неплатежі населення тощо) ситуацію погіршували фінансові порушення, які виявлено майже на кожному перевіреному підприємстві на загальну суму 1,1 млрд.грн.

Найпоширенішими є втрати фінансових і матеріальних ресурсів, порушення податкового законодавства та державної дисципліни цін, завищення фактичної собівартості наданих послуг та боргових зобов'язань, обсягів виконаних робіт і наданих послуг. Масового характеру набули випадки неоприбуткування в бухгалтерському обліку вартості активів, розбазарювання та розкрадання матеріальних цінностей.

Через високий рівень зношеності мереж, використання фізично і морально застарілого обладнання зросли до критичного рівня втрати води, тепла та електроенергії, що негативно вплинуло на собівартість та фінансові результати роботи підприємств. Найбільші розміри втрат допускають підприємства водопостачання та водовідведення, які досягли 40-50 відсотків, 11 відсотків з них – понаднормативні. В результаті за два роки собівартість послуг лише за рахунок понаднормативних втрат збільшилася на 280 млн.

гривень.

Практично на кожному підприємстві галузі з одного боку допускаються порушення, які збільшують собівартість наданих послуг та відповідно збитки, а з другого – не використовують наявні можливості отриманих доходів.

Виявлено факти незабезпечення з боку керівників та головних бухгалтерів збереження майна та дотримання вимог законодавчих актів щодо порядку ведення бухгалтерського обліку, внаслідок чого вартість активів занижено на суму понад 900 млн. грн. Встановлено заниження в обліку боргових зобов'язань на 7,4 млн. грн., недостача матеріальних цінностей і грошових коштів – на 2,2 млн. грн. та лишків – на 12,5 млн. гривень.

Матеріали перевірок на 682 підприємствах передано до правоохоронних органів, до адміністративної відповідальності притягнуто понад 3 тисячі посадових осіб на суму стягнень 567 тис. грн., до дисциплінарної та матеріальної відповідальності – 1163 особи, у тому числі звільнено 17 осіб. Про результати перевірок підприємств житлово-комунального господарства проінформовано обласні держадміністрації.

2.2. Криза неплатежів

Стан оплати споживачами житлово-комунальних послуг значною мірою впливає на розвиток всього житлово-комунального господарства.

Аналіз динаміки дебіторської та кредиторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства свідчить про уповільнення темпів її зростання у 2003 році. Разом з тим не досягнуто зменшення обсягів існуючих боргів.

У 2003 році обсяг дебіторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства загалом по Україні збільшився на 99 млн.грн., або на 1,2 відсотка (у 2002 році - на 4,5 відсотка). При досягненні позитивної динаміки в цілому по Україні у Кіровоградській області заборгованість зросла на 15,0%, Харківській – на 14,0%, Житомирській - на 9,6% , Львівській – на 9,7%. Разом з тим у Волинській області вона зменшилась на 25,0%,

Запорізькій – на 17,2%, Луганській – на 18,5%, Сумській – на 37,7%.

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств галузі на 1 січня 2004 року складала 8,7 млрд. грн., у тому числі заборгованість госпрозрахункових підприємств підприємствам житлово-комунального господарства за отримані послуги - 1,8 млрд. грн.

Протягом 2003 року в цілому по Україні ця заборгованість зменшилась на 212,8 млн.грн., або на 10,4% (в 2002 році зазначена заборгованість зросла на 7,7%). Найбільш суттєве зменшення мало місце у Сумській області – на 68%, Луганській – на 54,8%, Волинській – 37,4%, Кіровоградській – 12,6%. Але в 9 областях продовжується зростання боргів госпрозрахункових підприємств, а саме: у Запорізькій, Львівській, Полтавській, Харківській.

Як позитивне явище необхідно відзначити те, що в минулому році на 45,4 млн. грн., або на 14,2%, зменшилась заборгованість бюджетних установ та організацій за спожиті комунальні послуги, яка на 1 січня 2004 року склала 319,3 млн.грн. (у той час, як у 2002 році вона зросла на 11,4 відсотка), у тому числі:

- установи та організації, які фінансуються з державного бюджету - 84,4 млн. грн.(зменшення у 2003 році склало 28,7%);
- установи та організації, які фінансуються з місцевих бюджетів - 234,9 млн. грн. (зменшення у 2003 році склало 7,5%).

Незважаючи на зменшення темпів приросту, протягом останніх років кредиторська заборгованість підприємств житлово-комунального господарства має тенденцію до зростання: у 2002 році вона зросла на 544,7 млн.грн. (7,1%), у 2003 році - на 294,6 млн.грн. (3,6%) і станом на 1 січня 2004 року склала 8,6 млрд.грн (діаграма 1.1.3) .

Значне збільшення відбулось в Закарпатській (29,5%), Донецькій (26,3%), Івано-Франківській (25,6%) та Кіровоградській (20,4%) областях.

В деяких регіонах вдалось досягти зменшення кредиторської заборгованості, а саме: в Сумській та Волинській областях більше ніж на 50%, Запорізькій, Полтавській, Одеській та Дніпропетровській - на 10-18%.

В загальній сумі кредиторської заборгованості заборгованість підприємств житлово-комунального господарства за енергоносії становить 4,5 млрд.грн., або 52,7%, у тому числі за газ – 2,3 млрд.грн., за електроенергію - 2,1 млрд.грн., покупне тепло – 0,1 млрд. гривень.

У цілому по Україні у 2003 році вдалось майже в три рази зменшити темпи приросту заборгованості за енергоносії. Разом з тим існують значні коливання між регіонами. Якщо в Сумській області заборгованість зменшилась на 70,6%, то в Житомирській вона зросла на 88,0%, у тому числі за електроенергію - удвічі.

Крім Сумської області необхідно відзначити досвід роботи Волинської, Запорізької, Дніпропетровської областей щодо зменшення боргів за енергоносії, де в 2003 році вони зменшились на 60,0% - 21,2%.

На сьогодні найбільшим боржником перед підприємствами житлово-комунального господарства є населення.

Хоча останнім часом рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг зріс з 79% у 2000 р. до 96% у 2003 р., заборгованість оплати досягла 7,7 млрд. грн. і продовжує зростати: у 2003 р. – на 1,3%, у першому кварталі 2004 р. – на 3,2%.

Водночас рівень розрахунків значно різниться по регіонах. У першому кварталі найкраще оплачували послуги ЖКХ у м. Києві, Волинській, Одеській, та Чернігівській областях (92-104%), найгірше – у Запорізькій, Луганській, Миколаївській та Херсонській (78-83%).

Дніпропетровська та Донецька області мають найбільший термін заборгованості населення (відповідно 12 та 13 місяців), що наполовину більше середнього по Україні.

При цьому в Дніпропетровській області порівняно з Чернівецькою, Чернігівською та Вінницькою доходи населення в 1,5-1,6 рази вищі, а заборгованість на одного жителя вища в 5 разів (і це при менших на 10-20% тарифах).

Ситуація з розрахунками не відповідає динаміці номінальних грошових доходів населення, які за останні 4 роки зросли в 3,4 рази (номінальна зарплата – в 2,3 рази), тоді як заборгованість населення з оплати послуг ЖКГ збільшилась в 1,5 рази.

Протягом 2000-2003 років ріст доходів населення в 1,8 рази випереджав зростання вартості послуг ЖКГ населенню.

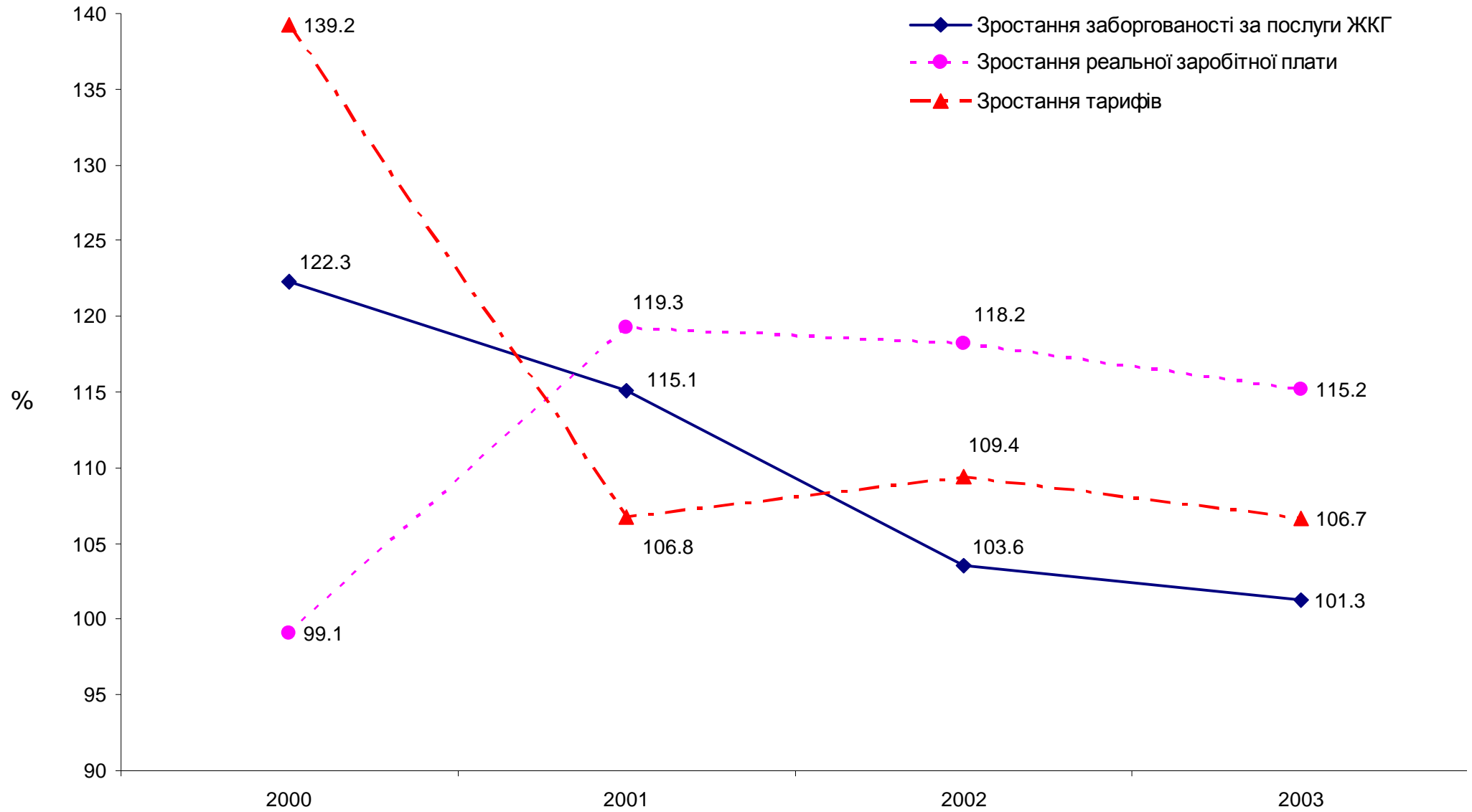
Водночас у структурі витрат домогосподарств оплата послуг ЖКГ за 2001-2003 рр. знизилась з 9 до 8,3%, у грошовому обчисленні вона зросла на 23,5%, тоді як витрати на освіту, охорону здоров'я, відпочинок і культуру – в 3,3 рази, на будівництво, ремонт житла та вклади до банків – в 1,7 рази, на послуги зв'язку – в 1,6 рази, на придбання меблів та побутової техніки – в 1,5 рази.

Оскільки поточні нарахування по оплаті послуг ЖКГ зменшились, населення могло б спрямовувати більше коштів на погашення заборгованості минулих років. Механізм для цього був запроваджений у 2003 р. шляхом прийняття Закону України "Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію".

Втім, реструктуризація заборгованості відбувається досить повільно. З дати набуття зазначеним Законом та відповідним рішенням Уряду чинності (1 липня 2003 р.) і до сьогодні реструктуризовано лише 9,8% заборгованості, в рамках реструктуризації погашено тільки 1% боргів. Темпи проведення реструктуризації у I кварталі цього року та II півріччі минулого є однаковими.

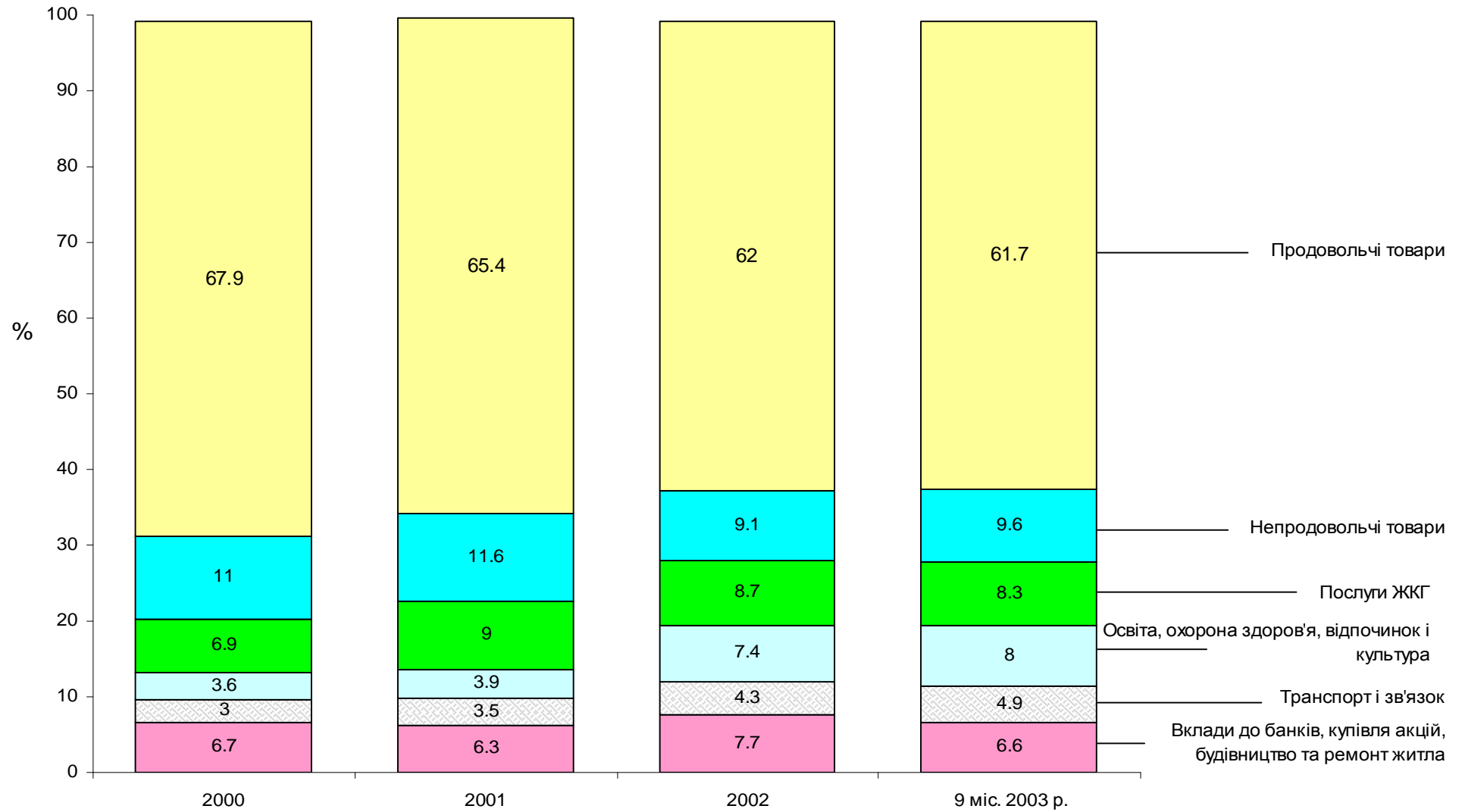
Діаграма 1.

Динаміка доходів населення та оплати послуг ЖКГ



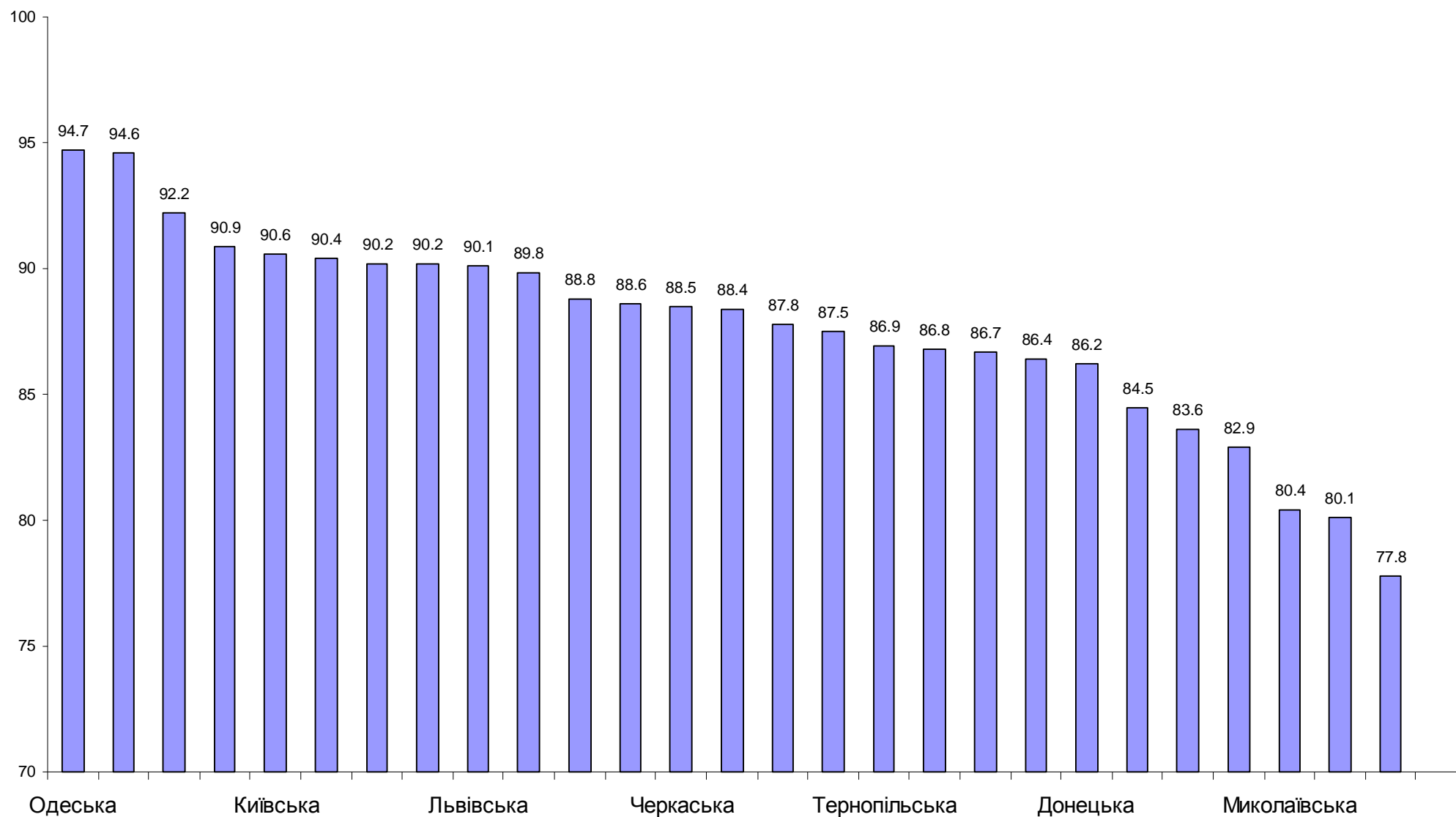
Розраховано за даними Мінекономіки та Держкомстату

Діаграма 2.
Зміна структури сукупних витрат домогосподарств, 2000-2003 рр.



Розраховано за даними Держжостату

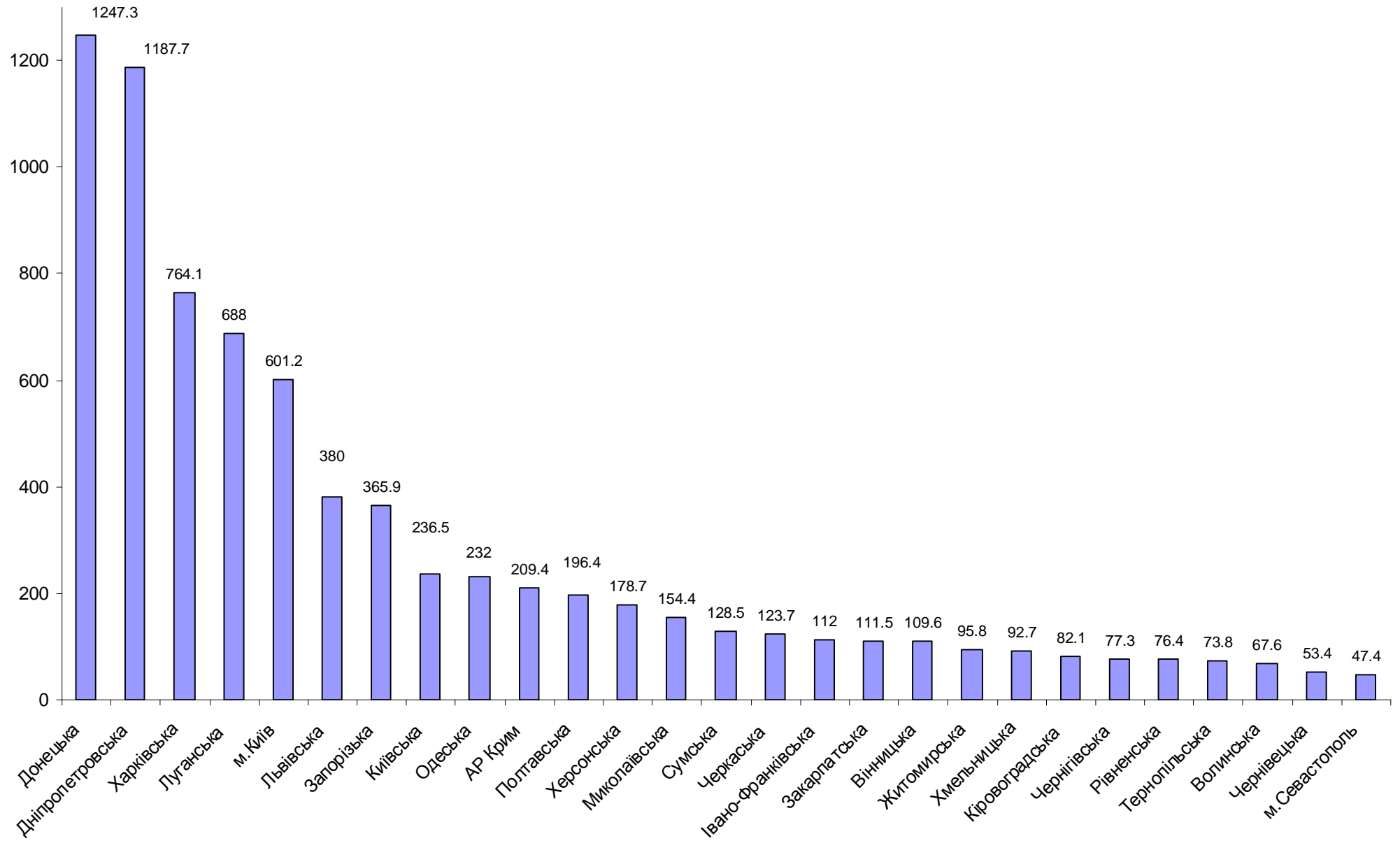
Діаграма 3.
Рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг у I кв. 2004 р., %



Джерело: Держкомстат

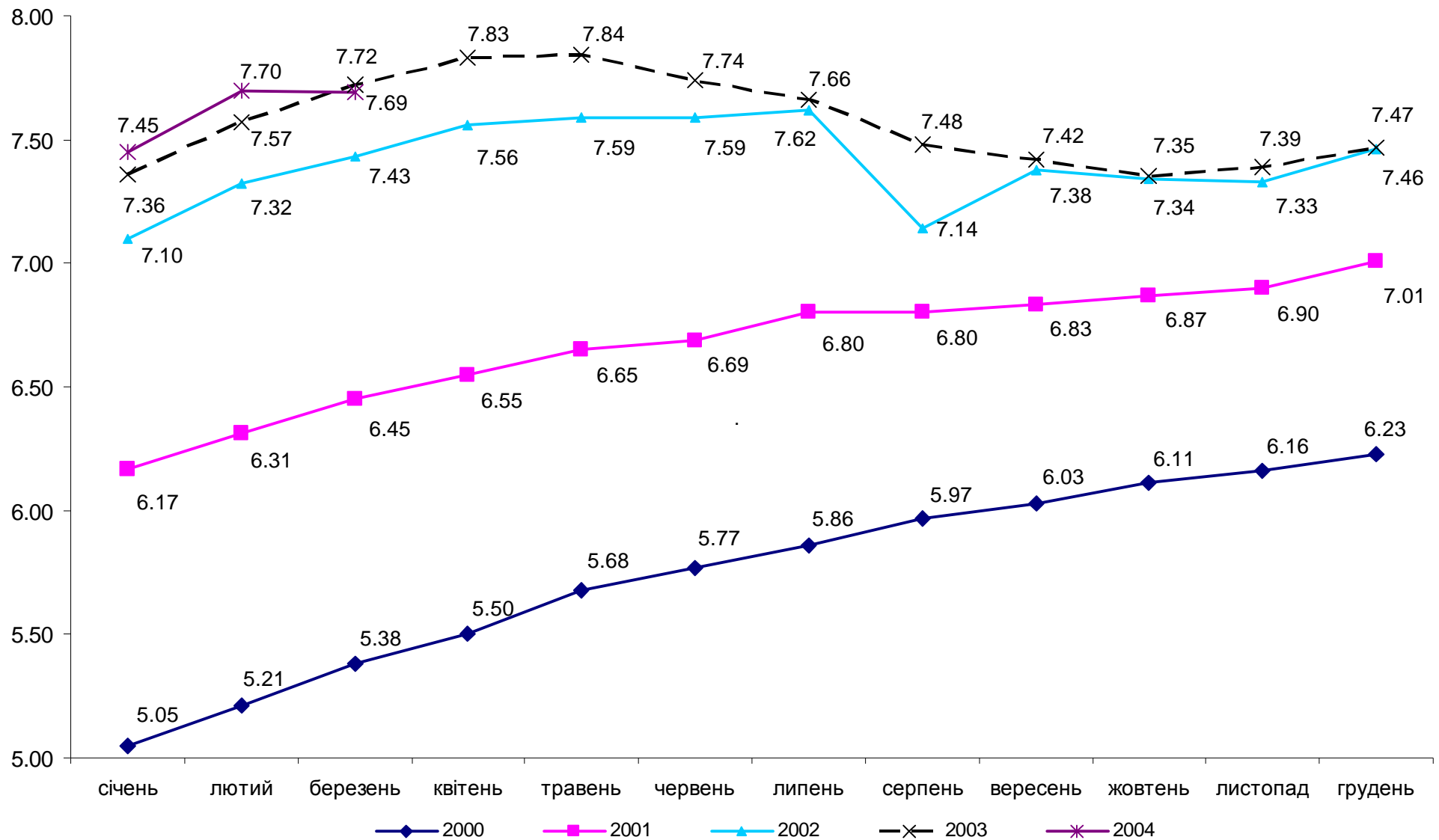
Діаграма 4.

Заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг станом на 1 квітня 2004 р. млн. грн.



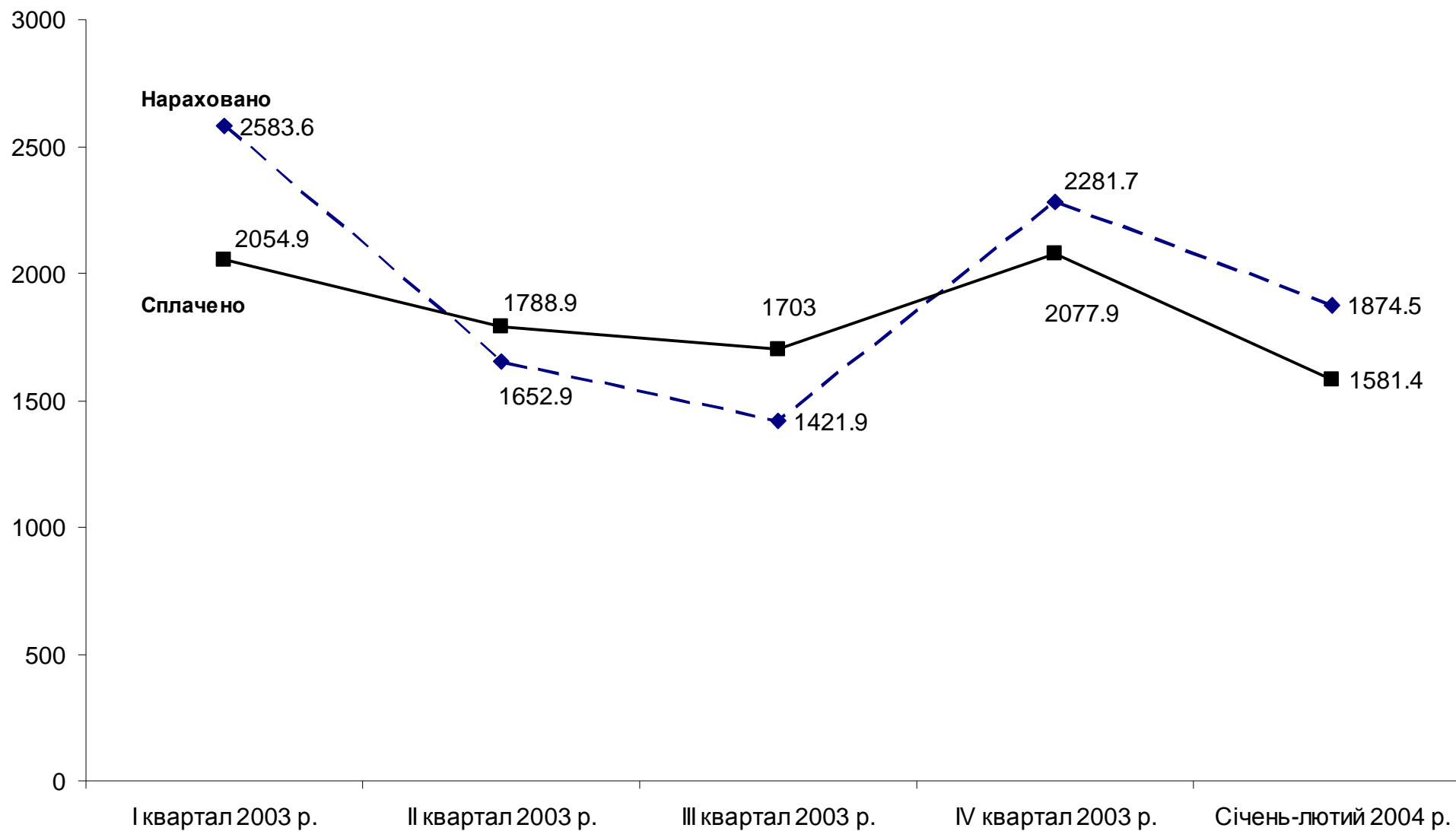
Джерело: Держкомстат

Діаграма 5.
Динаміка заборгованості населення по оплаті житлово-комунальних послуг за 2000-2004 роки,
млрд.грн.



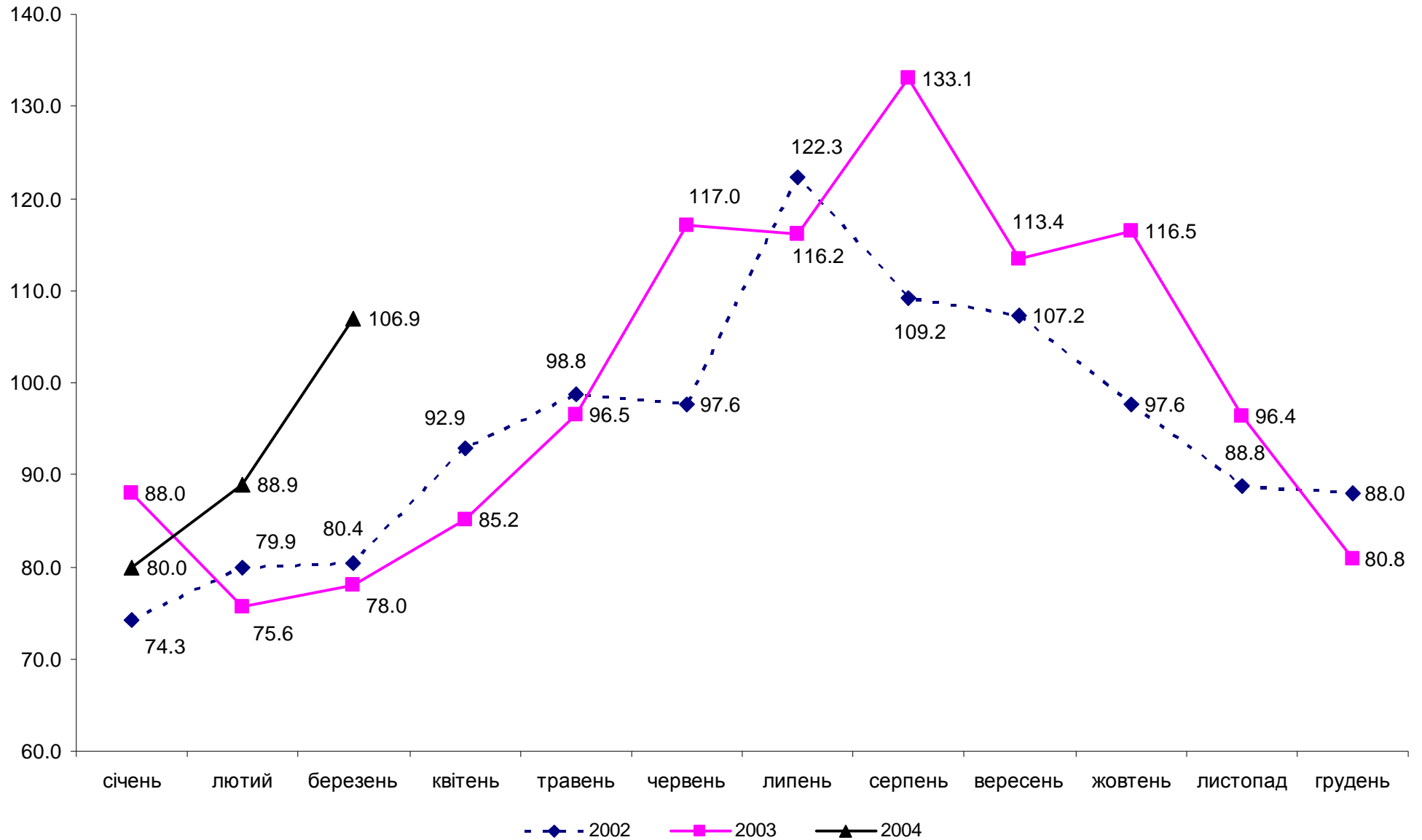
Джерело: Держкомстат

Діаграма 6.
Динаміка оплати населенням житлово-комунальних послуг у 2003-2004 рр., млрд. грн.



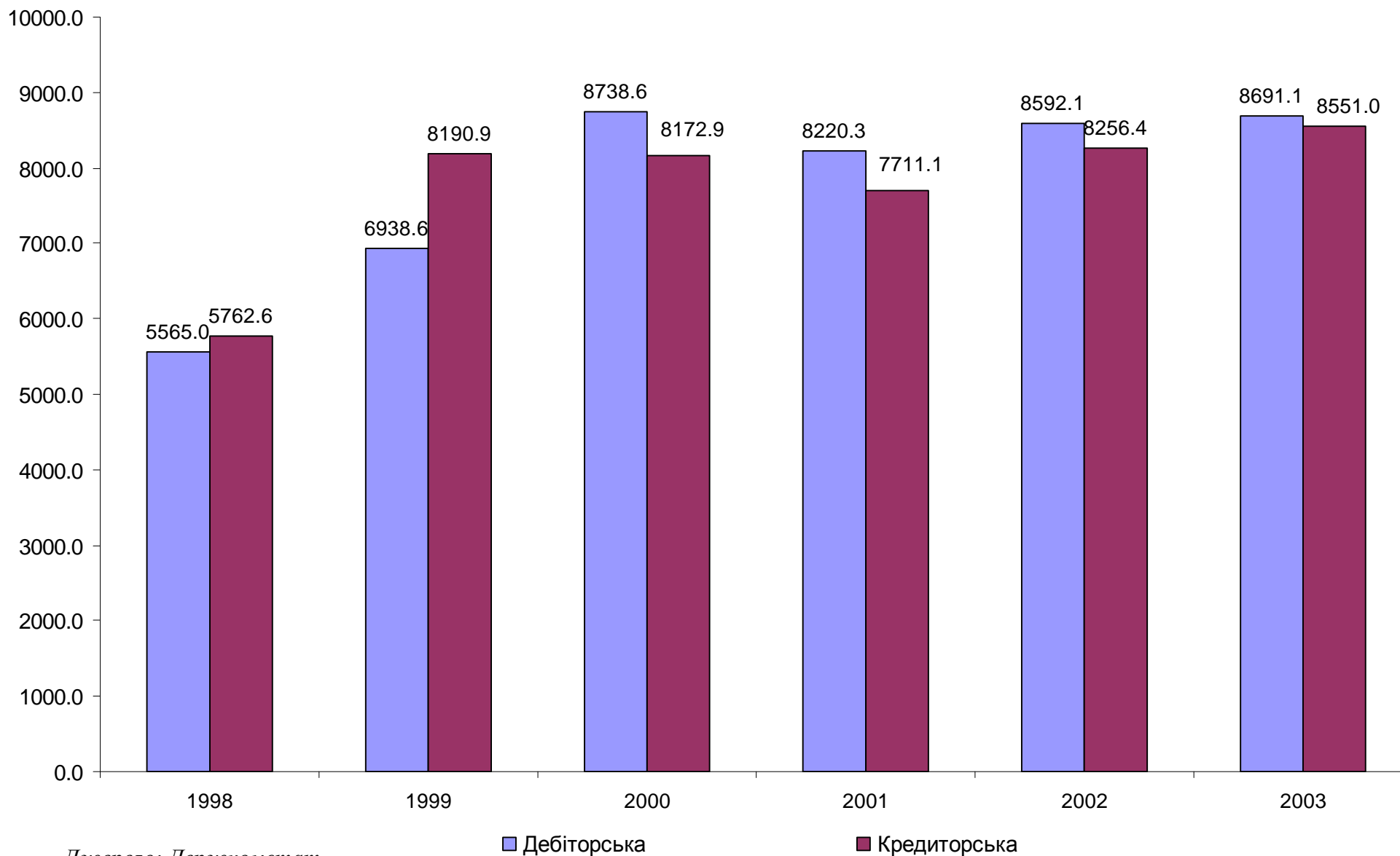
Джерело: Держкомстат

Діаграма 7.
Рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг 2002-2004 роки, %



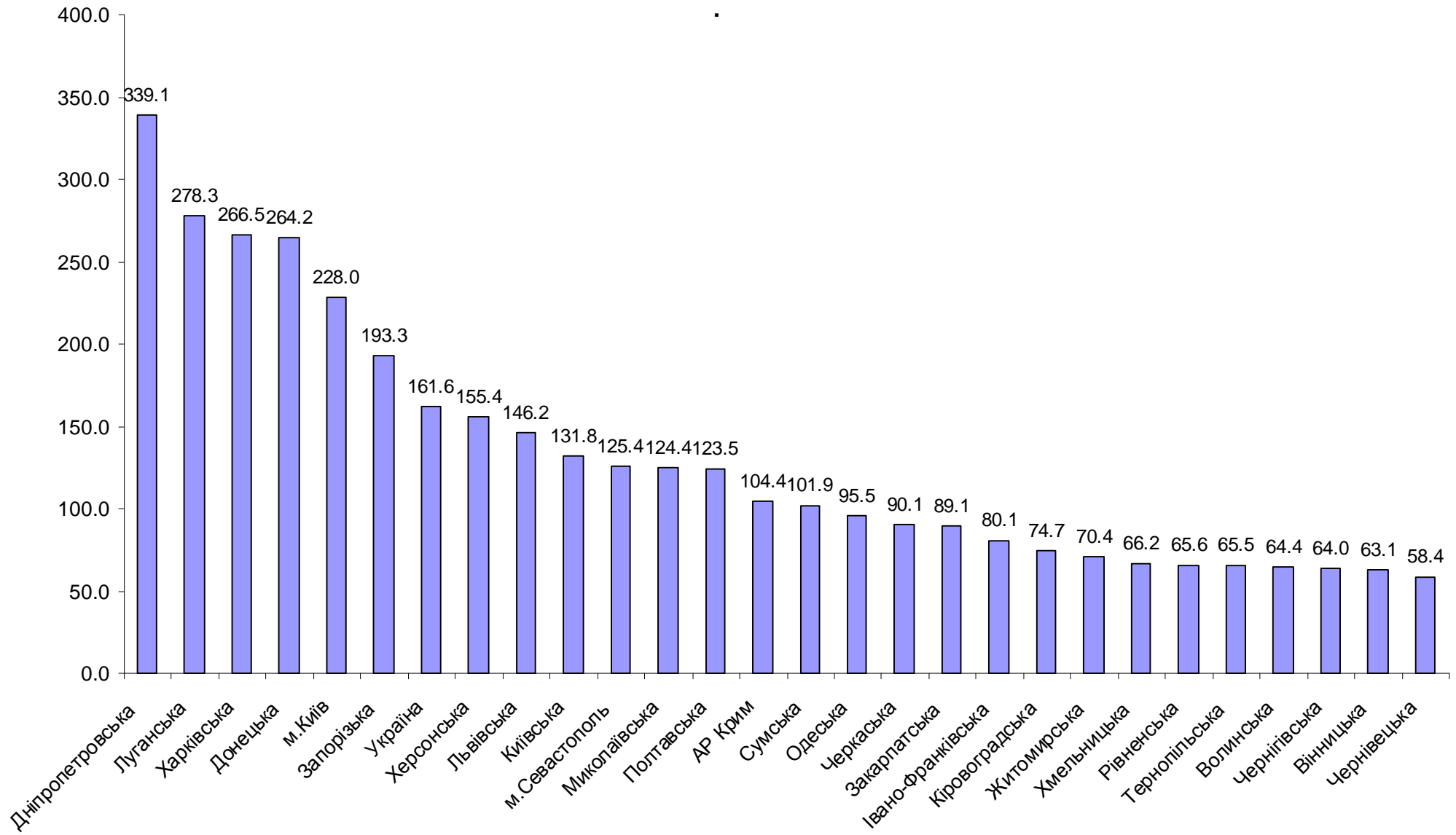
Джерело: Держкомстат

Діаграма 8.
Динаміка кредиторської та дебіторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства за 1998-2003 роки, млн. грн.



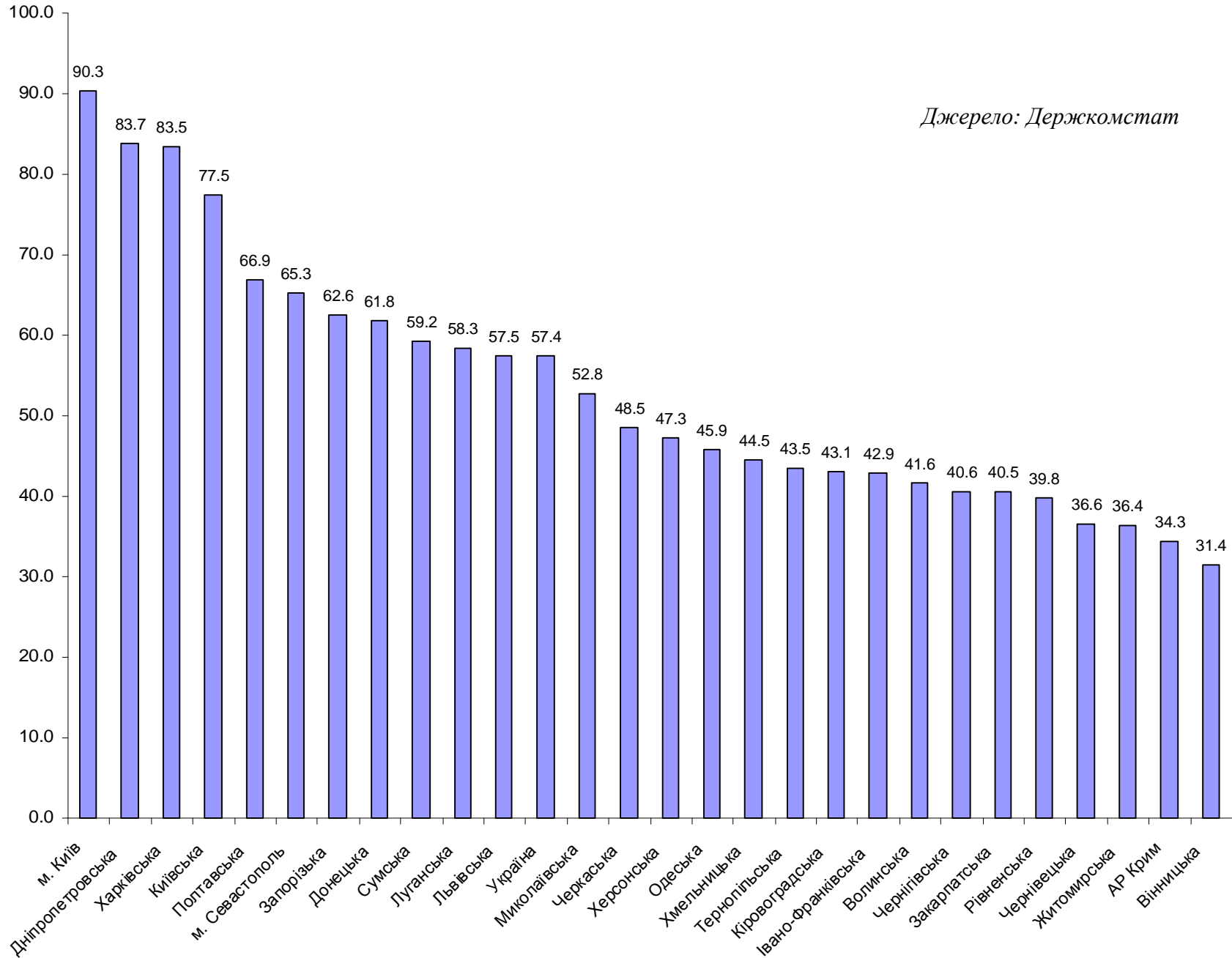
Джерело: Держкомстат

Діаграма 9.
Заборгованість за послуги ЖКГ на 1 особу станом на 1 квітня 2004 р., грн.

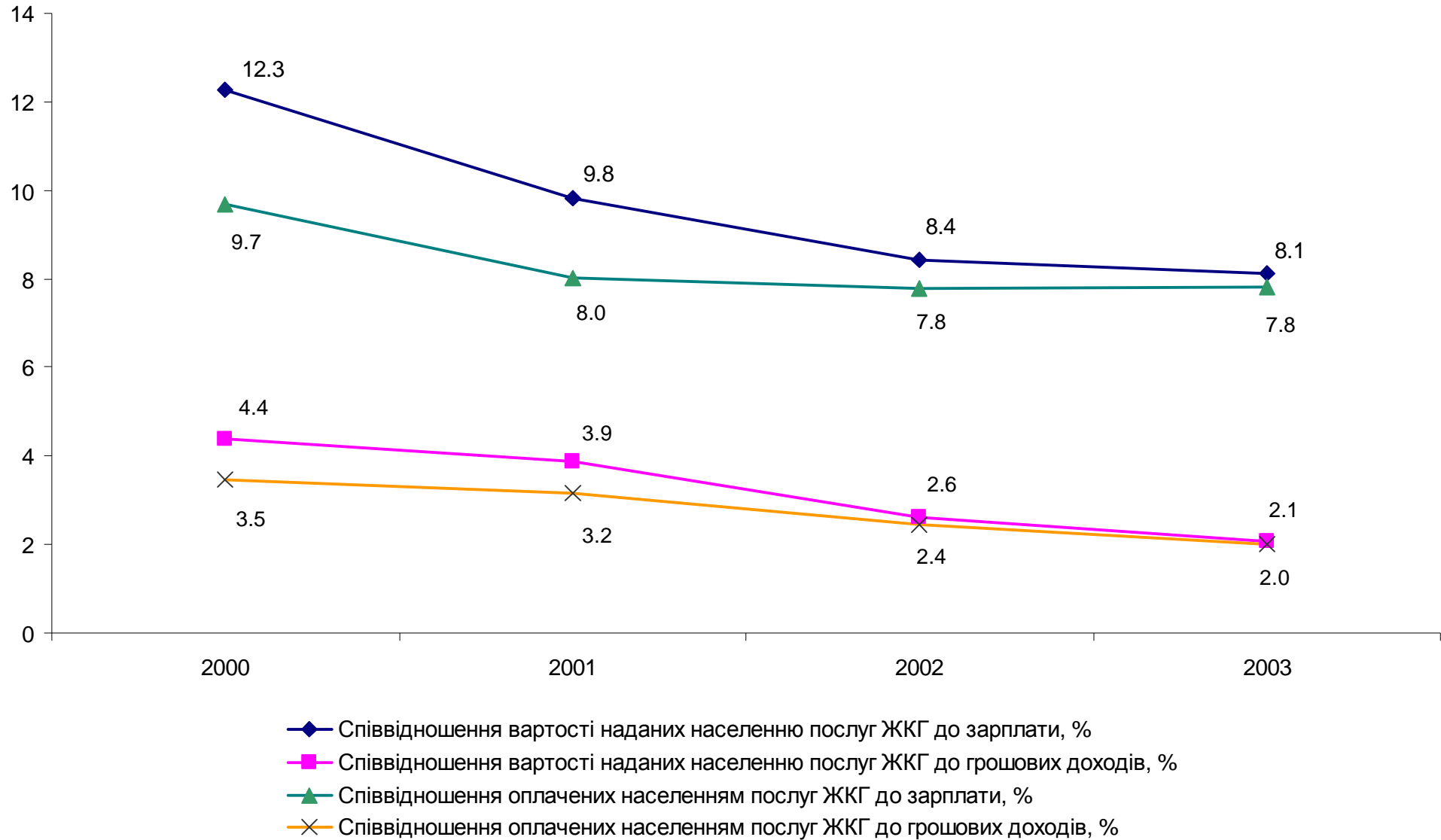


Джерело: Держкомстат

Діаграма 10.
Нарахування по оплаті ЖКГ на 1 особу в I кв. 2004 р., грн.



Діаграма 11.
Співвідношення доходів громадян та оплати послуг ЖКГ у 2000-2003 рр.



2.3. Тарифна політика

Відповідно до статті 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлення тарифів щодо оплати комунальних послуг належить до повноважень органів місцевого самоврядування; встановлення норм споживання житлово-комунальних послуг та контроль за їх додержанням здійснюється місцевими державними адміністраціями відповідно до статті 18 Закону України “Про місцеві адміністрації”.

За 2001-2003 роки та I квартал 2004 р. органами місцевої влади тарифи на комунальні послуги для населення підвищені в цілому на 18,2%, на утримання житла - на 7,6 %. При цьому рівень інфляції за цей період склав 26,7%, середня заробітна плата у 2003 році порівняно з 2000 роком зросла в 2 рази, а за січень-березень 2004 р. збільшилася порівняно з аналогічним періодом минулого року на 28,5% (таблиця 1).

Таблиця 1. Порівняння індексу зміни тарифів на житлово-комунальні послуги, цін виробників промислової продукції, індексу споживчих цін, мінімальної та середньої заробітної плати (рік до року), %

| роки (до попереднього року) | індекс зміни тарифу для населення | | індекс цін виробників промислової продукції | індекс споживчих цін | індекс зміни мінімальної заробітної плати | індекс зміни середньої заробітної плати |
|-----------------------------|-----------------------------------|------------------|---|----------------------|---|---|
| | Комунальні послуги | Квартир-на плата | | | | |
| 2001 | 105,1 | 101,3 | 108,7 | 112,0 | 100,0 | 135,2 |
| 2002 | 101,5 | 100,4 | 103,1 | 100,8 | 139,8 | 121,0 |
| 2003 | 106,7 | 101,9 | 107,7 | 105,2 | 124,2 | 122,8 |
| Протягом I кв. 2004 р. | 103,9 | 103,8 | 106,8 | 102,2 | 100,0 | 128,5* |

* - I квартал 2004 року до I кварталу 2003 року

Відсутня єдина методика з планування, обліку та калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг у галузі. Як результат – в регіонах склалася більш ніж двократна різниця в розмірах тарифів на послуги ЖКГ. Якщо в АР Крим з двокімнатної квартири платять 70 грн. на місяць, то у Сумській області – 148 грн.

Мають місце численні порушення порядку формування тарифів, завищення норм споживання та технологічних втрат.

Тільки у 2002 році виявлено майже 2 тисячі випадків грубих порушень порядку формування тарифів на комунальні послуги в усіх областях України, розглянуто 86 справ про порушення антимонопольного законодавства. Населенню повернуто більше 80 млн. гривень, підприємствам накладені штрафи більш ніж на 10 млн. грн., до відповідальності притягнуто 375 посадових осіб.

Комунальні підприємства намагаються уникати перерахунків. Так, у м. Києві населенню не повернуто понад 41 млн. гривень за надані послуги з опалення та гарячого водопостачання, якість та кількість яких не відповідали встановленим нормам. Це призвело до штучного завищення тарифів за фактично надані послуги.

Часто до складу тарифу включаються видатки, прямо не пов'язані з наданням комунальних послуг: утримання баз відпочинку і клубів, робота паспортисток, представницькі видатки, виплати матеріальної допомоги звільненим працівникам, операційні втрати від курсових різниць, окремі фонди для штрафів, пені, недостачі та інших витрат, пов'язаних з безгосподарністю.

Поширеною є практика перекладення неплатежів за комунальні послуги по завищених тарифах з одних на інших споживачів. Так, тарифи на воду для промислових підприємств у м. Сімферополі вищі за тарифи для населення в 15 разів, у Полтавській області - в 7 разів, у м. Миколаєві - в 6 разів.

З метою запровадження економічно обґрунтованих тарифів на послуги водопостачання та водовідведення та створення економічного механізму стимулювання ресурсозбереження на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства впроваджено Порядок формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення (затверджено

наказом Держбуду України від 27.06.01 № 139 та зареєстровано у Мін'юсті України 23.08.01 за № 748/5939).

Для визначення механізму формування витрат житлово-комунальних підприємств введено в дію Методичні рекомендації з планування, обліку і калькулювання собівартості (робіт) послуг на підприємствах і організаціях житлово-комунального господарства, які затверджені наказом Держбуду від 06.03.02 № 47.

У цілому механізм формування тарифів, що запроваджується, спрямований на недопущення непродуктивних і невиправданих витрат, створення умов для удосконалення і оновлення технологічних процесів у житлово-комунальній сфері.

Структура собівартості комунальних послуг характеризується високою питомою вагою паливно-енергетичних ресурсів.

Послуги теплопостачання є найбільш енергоємними. Найбільш високу питому вагу мають витрати на паливо в середньому по Україні – 51%, вартість електроенергії складає в середньому 11%.

По підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства витрати на оплату електроенергії складають в середньому 31% від загальних витрат, а по окремих підприємствах до 50%.

В умовах постійного підвищення цін на електроенергію при відсутності механізму коригування тарифів на житлово-комунальні послуги, а також зростання вартості матеріалів та мінімальної заробітної плати собівартість послуг неухильно зростає, що обумовлює зниження рівня її відшкодування діючими тарифами та зростання збитковості.

Як свідчить моніторинг Мінекономіки, рівень відшкодування тарифів для населення по базових підприємствах регіонів становив:

- на послуги теплопостачання 50-92%;
- на послуги водопостачання 23-95% (100% лише у місті Києві);
- на послуги водовідведення 27-98% (лише у місті Києві – 100%);
- на утримання будинків з ліфтами 45-98% (у Волинській, Рівненській,

Тернопільській областях – 100%).

По всіх видах житлово-комунальних послуг у більшості регіонів спостерігається тенденція до зниження рівня відшкодування населенням вартості витрат підприємств на їх виробництво та реалізацію, при цьому рівень тарифів для промислових споживачів в декілька разів перевищує рівень тарифів для населення.

У порівнянні з 2002 роком тарифи на послуги теплопостачання та з утримання будинків і прибудинкових територій майже не змінилися, але за рахунок підвищення вартості енергоносіїв, матеріальних ресурсів та підвищення оплати праці рівень відшкодування по базових підприємствах знизився на величину понад 10%, а по окремих регіонах у житловому господарстві таке зниження складає до 20% (Донецька, Львівська, Одеська, Харківська, Хмельницька, Черкаська області).

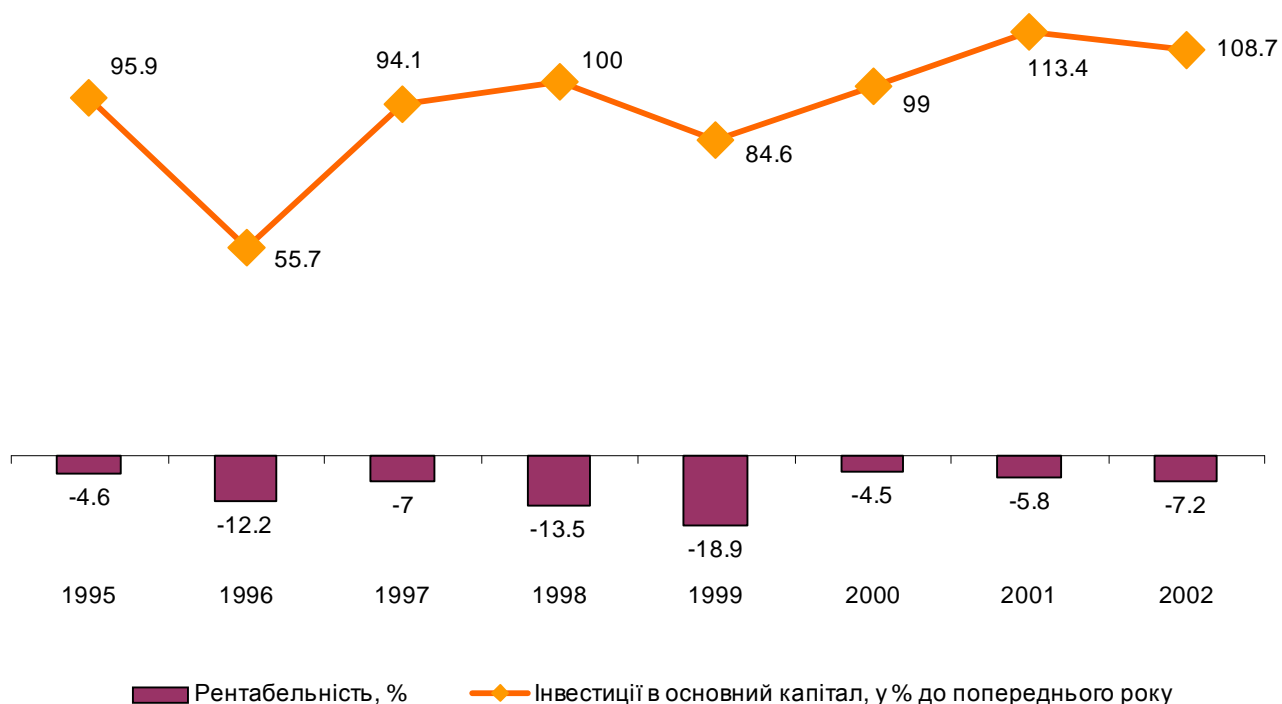
Аналогічна ситуація по підприємствах водопостачання та водовідведення, крім тих регіонів, які упродовж минулого року запровадили тарифи при застосуванні Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення (наказ Держбуду від 27.06.01 №139).

Таким чином підвищилися тарифи за 1 куб. м на базових підприємствах Миколаївської області від 0,39 грн. до 0,75 грн., рівень відшкодування зріс в 1,6 рази; Одеської – від 0,43 грн. до 0,67 грн., рівень підвищився в 1,3 рази; Херсонської - від 0,42 грн. до 0,65 грн., підвищення рівня відшкодування - в 1,2 рази; Черкаської - від 0,30 грн. до 0,54 грн., зростання рівня відшкодування - в 1,5 рази.

З метою подальшого удосконалення тарифної політики Держжитлокомунгоспом заплановано розроблення нормативно – методичної бази упродовж поточного року. Нині розроблені та опрацьовуються в установленому порядку Методичні рекомендації визначення складу інших операційних витрат при формуванні тарифів на комунальні послуги підприємств-монополістів, а також Методика перерахунків за послуги

централізованого теплопостачання. Вже схвалено проект Методичних рекомендацій по формуванню та встановленню тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення.

Діаграма 12.
Рентабельність та інвестиції в основний капітал у житлово-комунальному господарстві



3. СТАН ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ ЖКГ, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

3.1. Житловий фонд

3.1.1. Загальна характеристика

На сьогодні в Україні діють близько 2 тисяч житлово-експлуатаційних організацій, з яких понад 200 приватних. Вони утримують близько 600 тис. будинків і щороку надають послуг на суму понад 1,4 млрд. грн..

Забезпеченість населення житлом щороку зростає і в середньому по Україні у 2003 р. становила 21,3 кв. м загальної площі на одного жителя проти 21,0 кв. м у 2002 р. Однак, це у 2 - 2,5 рази менше, ніж у розвинутих країнах світу.

На початок 2003 року на квартирному обліку перебувало понад 1,5 млн. сімей, з яких 325 тис. користувалися правом першочергового та 112 тис. сімей позачергового одержання житла.

Житловий фонд України складає понад 1031 млн. кв. метрів, з яких:

- у державній власності – 25 млн. кв. метрів або 2,4% усього житлового фонду;
- у комунальній власності – 114 млн. кв. метрів або 11%;
- у колективній власності – 67 млн. кв. метрів або 6,5%;
- у приватній власності – 826 млн. кв. метрів або 80%.

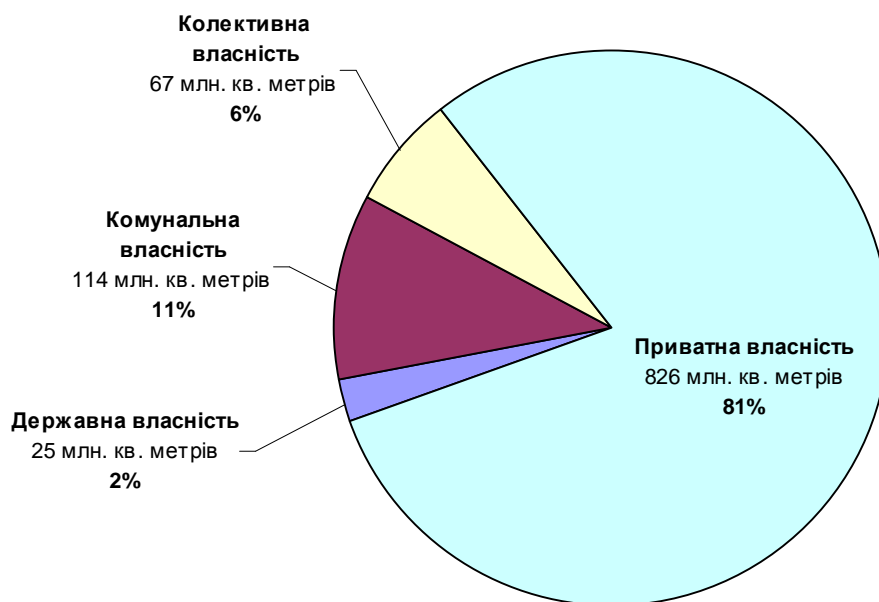
Продовжуються тенденція старіння житлового фонду, який здебільшого перебуває у незадовільному технічному стані:

до категорії ветхих житлових будинків віднесено 0,4% всіх житлових будинків житлового фонду, тобто майже 45 тис. житлових будинків загальною площею 3,9 млн. кв. м, де постійно проживають 157,5 тис. мешканців;

до категорії аварійних житлових будинків віднесено 0,1% всіх житлових будинків житлового фонду або понад 8,6 тис. житлових будинків

загальною площею 927 тис. кв. м, де постійно проживають 34,3 тис. мешканців.

Діаграма 13. Склад житлового фонду України



Джерело: Держжитлокомунгосп

У житловому фонді споживається біля 85% теплової енергії, значна частка якої втрачається із-за незадовільного технічного стану житла. Втрати тепла через огорожувальні конструкції будинків складають до 50% всіх загальних витрат, що у 3 рази перевищує цей показник розвинених країн.

Фактичні витрати на капремонт житлових будинків у 2-3 рази менше від потреби. Через відсутність бюджетних коштів капітальний ремонт житла місцевих рад в порівнянні з 1991 роком скоротився в декілька разів, а у деяких областях практично повністю призупинений (Вінницька, Волинська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська та Львівська області).

Із-за відсутності коштів також повільно здійснюється передача у комунальну власність відомчого житлового фонду.

За даними Держкомстату на початок 2003 року приватизовано понад 5,3 млн. квартир та одноквартирних будинків загальною площею 265,2 млн.

кв. м, що становить більше двох третин (75,4%) державного житлового фонду на початок приватизації.

В житловому фонді України експлуатується близько 96 тисяч пасажирських ліфтів, з яких більше 10 тис. відпрацювали 25 років і потребують заміни чи модернізації, для чого необхідно близько 1 млрд. грн. Кількість таких ліфтів щорічно зростає на 800 – 1000 одиниць.

В Україні створено і функціонують 298 бюро технічної інвентаризації, де працює 12 тисяч фахівців. Ними щорічно здійснюється реєстрація близько 600 тисяч угод купівлі-продажу та оренди житла.

3.1.2 Стан реформування

Незважаючи на наявність досвіду успішного реформування системи управління житловим фондом в деяких містах, в цілому по Україні ця робота тільки починається.

Прийнятий у листопаді 2001 р. Закон України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” визначив правові та організаційні засади створення та функціонування об’єднань власників приміщень багатоквартирного будинку (кондомініуми), захисту їхніх прав та виконання обов’язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку.

У сфері обслуговування та утримання комунального житла на початок 2004 р. працювало більше 300 приватних підприємств, 2500 об’єднань співвласників багатоквартирних будинків, почав запроваджуватись конкурсний порядок відбору суб’єктів надання житлово-комунальних послуг з числа підприємств різних форм власності.

Найбільш ефективними на сьогодні виявились наступні напрями розвитку та становлення схем управління в житловій сфері:

- залучення населення до участі в управлінні та інвестуванні розвитку житлової сфери через інститути власника житла шляхом створення будинкових комітетів ОСББ та керуючих будинками;

- створення прозорих, відкритих схем взаємовідносин влада – населення – комунальні служби;
- створення служб єдиного замовника, розмежування функцій замовника, підрядника та керуючого;
- персоніфікація кожного будинку – виділення будинку як окремого суб'єкту відносин з замовником та підрядником;
- зміни в підходах до формування тарифів та пошук нетрадиційних шляхів вирішення.

Окремі регіони отримали значний позитивний досвід реформування галузі та її інтегрування до роботи в ринкових умовах.

Так, у м. Краматорськ Донецької області у вигляді пілотного проекту створена служба замовника по утриманню житла та надання комунальних послуг. Це надало змогу створити ринкові відносини між постачальниками та споживачами послуг, запровадити процедуру конкурсного відбору виконавців.

В м. Кривий Ріг взаємовідносини між ресурсопостачальними організаціями, організаціями з обслуговування житла та споживачами врегульовані з урахуванням принципу межі власності основних фондів. Всі 35 житлово-експлуатаційні контори мають свої розрахункові рахунки. В місті створено єдину систему комунальних платежів за житлово-комунальні послуги та на її базі довідкова служба.

Для надання методичної та практичної допомоги підприємствам, окремим фізичним особам по створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків в м. Дніпропетровську створено громадську асоціацію об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Крім того на даний час у деяких містах України реалізуються такі пілотні проекти:

- у м. Луцьку – “Комп'ютерна контрольно-управляюча система надання житлово-комунальних послуг населенню”;

- у м. Білгород–Дністровському - “Створення та функціонування ОСББ на базі асоціації “Белый город – ХХІ век”;
- у м. Рені – “Залучення приватного сектору у сферу утримання житлового фонду”.
- у м. Одесі – “Програма реформування житлово-комунального господарства на 2002-2005 та на період до 2010 років”, в рамках якого розроблено методичне забезпечення впровадження диференційованих тарифів на утримання будинків та прибудинкової території (квартирної плати);

Зокрема з травня п.р. Одеська міська рада в якості пілотного проекту реформування житлово-комунального господарства України запровадила нову методику розрахунку плати за утримання житла.

Розмір цієї плати визначається в залежності від типу й етажності будинку, витрат на його експлуатацію та ремонт, а також кількості послуг, які бажатимуть отримувати власники чи наймачі житла.

Зазначена методика формування тарифу є більш прозорою у порівнянні з діючою та відповідає чинному законодавству. Водночас, за попередніми розрахунками, у разі запровадження цієї методики, плата за утримання житла зросте приблизно вдвічі. У випадках низького технічного стану житлових будинків планується компенсувати її частину (від 20 до 50%) за рахунок дотації з міського бюджету.

Крім того, в Одесі, Краматорську Донецької області та Оболонському районі м. Києва реалізуються проекти створення служб замовника.

3.1.3. Напрями реформування на 2004 – 2005 рр.

1. Розмежування функцій власника житлового фонду, управляючої організації і підприємств-виробників послуг. Надання допомоги органам місцевого самоврядування у створенні служб замовника, керуючих будинків, будинкових комітетів. Сприяння збільшенню кількості об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

2. Створення умов для економічної привабливості діяльності надавачів та виконавців комунальних послуг у сфері житлового фонду, в тому числі шляхом впровадження роздрібних та оптових тарифів на комунальні послуги.

3. Прийняття регіональних програм реконструкції житлових будинків перших масових серій.

4. Запровадження іпотечного кредитування реконструкції житлових будинків перших масових серій, створення умов для залучення небюджетних коштів на реконструкцію житла;

5. Прийняття регіональних програм модернізації, ремонту та реконструкції ліфтів.

З метою реалізації порушених завдань необхідно:

а) внести зміни до Бюджетного кодексу в частині віднесення видатків на фінансування капітального ремонту житлового фонду до таких, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів;

б) активізувати роботу з узгодження та прийняття нового Житлового кодексу, Правил утримання будинків та прибудинкових територій та інших нормативно-правових актів в його розвиток.

3.2. Водопостачання та водовідведення

3.2.1. Загальна характеристика

У 2003 р. порівняно з 2002 р. обсяги надання населенню та іншим споживачам життєво необхідних послуг з питного водопостачання та водовідведення зменшились, в тому числі загальний обсяг реалізованої води комунальними підприємствами – на 2,9%, пропущених стоків через очисні споруди – на 4,6%.

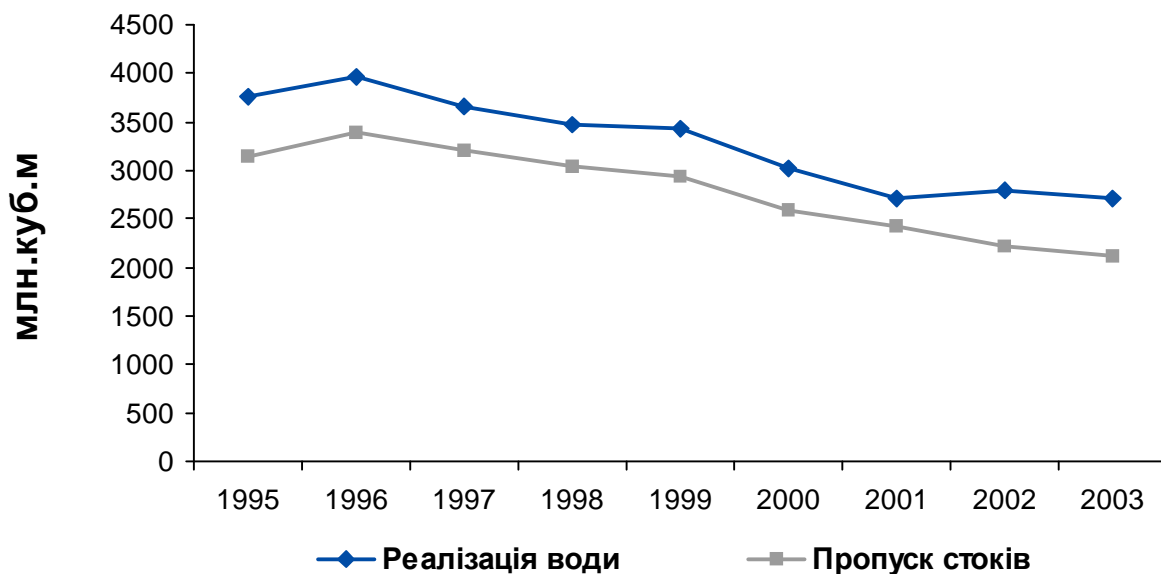
Більше половини міст з населенням понад 100 тисяч чоловік забезпечується питною водою за графіком.

Таблиця 2. Рівень забезпеченості населення централізованим питним водопостачанням та каналізацією.

| Тип населеного пункту | Всього в Україні | водопостачання | | каналізація | |
|--------------------------|------------------|----------------|-----|-------------|----|
| | | кількість | % | кількість | % |
| Міста | 453 | 453 | 100 | 432 | 95 |
| Селища міського типу | 887 | 781 | 88 | 504 | 57 |
| Сільські населені пункти | 28612 | 6506 | 23 | 834 | 3 |

Динаміку обсягів реалізації питної води і пропуску стоків підприємствами комунальної власності за останні 9 років наведено на Діаграмі 14.

Діаграма 14.
Обсяги реалізації питної води та пропуску стічних вод



Джерело: Держжитлокомунгосп

Середня норма водоспоживання по Україні складає 320 л на добу, по окремих містах (Київ, Харків, Запоріжжя, Одеса, Чернігів, Севастополь та інші) витрати води складають понад 400 л на добу на 1 людину.

Для порівняння: у розвинутих країнах світу на добу споживається 100-200 л води.

У 260 містах (58% від загальної кількості міст) якість питної води не відповідає стандартам. Станції очистки підземних та поверхневих вод побудовані за типовими проектами і часто не пристосовані до існуючої якості води. Значна частина підземних вод не проходить очистку і не відповідає стандартам якості води. Приблизно 40% очисних потужностей потребують відновлення або вдосконалення з метою виконання вимог стандартів якості води.

В АР Крим, у Донецькій, Луганській, Херсонській, Хмельницькій, Одеській, Київській та ряді інших областей немає альтернативних джерел водопостачання і економічно прийнятних технологій для очищення води окремих водозаборів.

Протягом останніх років практично не здійснювалось нове будівництво і реконструкція водоканалізаційної інфраструктури, не виконувався в повному обсязі планово-попереджувальний ремонт, що призвело до різкого погіршення технічного стану основних фондів підприємств, погіршення якості питної води та рівня очищення стічних вод.

Четверта частина водопровідних очисних споруд і кожна п'ята насосна станція (у вартісному виразі) відпрацювали нормативний термін амортизації. Фактично амортизовано половину насосних агрегатів, з яких 40% потребує заміни.

З усіх комунальних водопровідних мереж 33% знаходяться в аварійному стані і потребують заміни. Із 35 тис. км каналізаційної мережі 10 тис. км, або 29% є аварійними. Найгірша ситуація в АР Крим (де в аварійному стані відповідно 33% і 39% мереж), Донецькій (33% і 30%), Запорізькій (30% і 31%), Луганській (40% і 29%) областях.

Критична ситуація зі станом експлуатації каналізаційних колекторів склалася у Києві, Чернігові, Львові, Кіровограді, Дніпропетровську, Керчі, Ялті, Севастополі та інших містах України.

Водночас нераціональні витрати та втрати питної води в зовнішніх мережах перевищують 30 %, а в окремих містах вони ще більші. Так, у Львові рівень втрат досягає 40%, у м. Запоріжжі -39%, а в м. Горлівці втрати взагалі перевищили 60%. З огляду на те, що водопровідно-каналізаційне господарство є значним споживачем електроенергії (близько 5,2% від загального обсягу її споживання в Україні), то через незадовільний стан мереж і неоптимальний режим роботи насосних станцій втрачається біля чверті споживаної електроенергії.

Ця ситуація спричиняє зростання кількості аварій і призводить до забруднення навколишнього середовища, а також вторинного забруднення питної води. В результаті цього в окремих населених пунктах України вода в мережах має гірші показники, ніж після споруд водопідготовки.

Відсутність належного фінансування реконструкції і капітального ремонту існуючих інженерних споруд та мереж водопостачання і водовідведення, яке становить лише 8-10% від потреби, спричинило збільшення кількості аварійних об'єктів та призвело до надзвичайних ситуацій, що сталися у 2003 році в містах Суходільську, Молодогвардійську, Брянці та Кіровську Луганської області, а також в інших регіонах країни.

Відсутність обігових коштів на підприємствах галузі та незначні обсяги інвестицій не дають можливості не тільки здійснювати заходи по розвитку і модернізації інженерних споруд та мереж водопостачання і водовідведення, а навіть забезпечувати витрати операційної діяльності.

Аналіз стану розрахунків підприємств водопровідно-каналізаційного господарства свідчить про те, що в більшості регіонів рівень тарифів на послуги, які затверджуються органами місцевого самоврядування, не відшкодовує поточних витрат підприємств підгалузі.

Постійно зростає кредиторська і дебіторська заборгованість, обсяги яких вже перевищують річну реалізацію послуг. Головною складовою кредиторської заборгованості є борг за спожиту електричну енергію.

За моніторингом стану розрахунків підприємств водопровідно-каналізаційного господарства комунальної власності загальна заборгованість споживачів за послуги водопостачання та водовідведення має стійку тенденцію до зростання. На 1 січня 2004 року вона склала 2,972 млрд.грн., протягом 2003 р. збільшилась на 270 млн. грн., або на 10%.

Заборгованість підприємств за спожиту електроенергію на 1 січня 2004 року склала 1,44 млрд. грн., що на 245 млн. грн. більше у порівнянні із початком 2003 року. Рівень оплати підприємствами за спожиту електроенергію становив 75,7%.

Найбільшу заборгованість за спожиту електроенергію мають комунальні підприємства у Дніпропетровській, Луганській, Харківській, Одеській, Львівській областях, АР Крим та м. Києві. Практично ліквідовано

заборгованість в Київській, Миколаївській, Сумській та Чернігівській областях.

3.2.2 Стан реформування

Хоча з 1997 р. в галузі реалізується Програма розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, через відсутність фінансування більшість її завдань не виконано.

У 2003 р. з метою покращання фінансового стану підприємств водопостачання та водовідведення останні були включені до переліку підприємств, які сплачують податок на додану вартість за касовим методом.

З метою беззбитковості функціонування, запровадження економічно обґрунтованих тарифів на послуги водопостачання і водовідведення та створення економічного механізму стимулювання ресурсозбереження на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства затверджено новий порядок формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, який передбачає інвестиційну складову в тарифі.

Фактично запровадження цього порядку призведе до збільшення тарифів на послуги водопостачання та водовідведення. Тому на даний час на практиці цей порядок впроваджено лише у містах Одесі, Львові, Луцьку та Миколаєві.

Зокрема, практична реалізація цього порядку дозволить одеському водоканалу щорічно накопичувати до 20 млн. грн. для здійснення капітальних інвестицій у свою інфраструктуру.

З метою мінімізації негативного впливу цього нововведення на малозабезпечені верстви населення Одеською міською радою прийнята Програма захисту малозабезпечених громадян, ведеться роз'яснювальна робота серед населення.

Важливим кроком у напрямі реформування системи управління в галузі стала передача у 2003 р. в оренду на 49 років компанії "Інфокс" одеського

міського водоканалу. Згідно з укладеним договором у найближчі 7 років компанія інвестує у реконструкцію систем водоканалу 500 млн. грн. Реконструкція потужностей водоканалу вже розпочалась.

Вирішенню питань реконструкції та модернізації сфери водопостачання та водовідведення активно сприяють міжнародні фінансові організації, зокрема Європейський банк реконструкції та розвитку, Світовим Банком, а також Агенція з міжнародного розвитку США, TACIS та інші донори. За їх сприянням на даний час здійснюється Програма розвитку комунальних підприємств України, в рамках якої реалізуються наступні проекти.

1. З 1999 року реалізується проект “Програма інвестицій та розвитку системи водопостачання та очищення води м. Запоріжжя” загальною вартістю 42,5 млн. дол. США, у т.ч.: позика ЄБРР - 28,0 млн. дол. США, власні кошти ЗДКП “Водоканал” – 9,3 млн. дол.; бюджет м. Запоріжжя - 3,0 млн. дол., програма TACIS – 1,1 млн. дол. США.

Загалом на виконання “Програми інвестицій та розвитку системи водопостачання та очищення води м. Запоріжжя” станом на 1 січня 2004 р. освоєно 21,856 млн. дол. США та 4,51 млн. грн. В рамках реалізації проекту укладено п’ять контрактів, три з яких завершилися у 2003 році - “Відновлення водопровідних мереж м. Запоріжжя”, “Заміна насосів і електродвигунів, обладнання автоматизованими системами управління і контролю на діючих насосних станціях м. Запоріжжя” і “Монтаж приладів обліку та застосування інших водозберігаючих заходів у м. Запоріжжі”.

2. За “Програмою розвитку комунальних підприємств України – місто Херсон” підготовлено техніко-економічні обґрунтування проекту та пакет необхідних документів. Загальна вартість проекту для міста Херсон становить 17,7 млн. євро, з яких сума позики складає 11,1 млн. євро, міжнародні гранти – 1,2 млн. євро, кошти Херсонської міської ради - 3,3 млн. євро, Херсонського водоканалу - 2,1 млн. євро. Проект схвалено Урядом України.

3. З 2003 року розпочалась практична реалізація проекту “Водопостачання та каналізація міста Львова” загальною вартістю 40,8 млн.

дол. США, з яких 24 млн. дол. США - позика Світового банку та 6,0 млн. дол. США - грант Уряду Швеції.

Згідно із Планом заходів з реалізації Програми співробітництва на 2003-2004 рр. між Урядом України та ЄБРР на даний час опрацьовуються питання включення до другого етапу Програми розвитку комунальних підприємств України міст Луганська, Вінниці та Дніпропетровська.

3.2.3. Напрями реформування на 2004 – 2005 рр.

1. З огляду на обмеженість бюджетних коштів та власних коштів комунальних підприємств водопостачання та водовідведення створення сприятливих умов та стимулювання передачі у концесію або довгострокову оренду міських водоканалів.

2. Запровадження технологічних нормативів використання води на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства України, які б стимулювали водоканали до зменшення втрат питної води та використання її на власні потреби.

3. З метою удосконалення механізмів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій визначення розподілу повноважень з регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення і на суміжних ринках виробництва теплової енергії, що дозволить підвищити ефективність управління підприємствами, які надають послуги з водопостачання, водовідведення та теплопостачання.

4. Посилення контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення.

3.3. Комунальна теплоенергетика

3.3.1. Загальна характеристика

Підприємства комунальної теплоенергетики забезпечують населення та об'єкти соціальної інфраструктури послугами централізованого тепlopостачання. Щорічно підприємствами споживається близько 11,5 млн.т у.п. та відпускається 60 млн. Гкал тепла. Крім того, від джерел теплоенергії підприємств Мінпаливенерго і відомств отримується 22 млн. Гкал теплової енергії за рік.

Незважаючи на поступове зменшення питомих витрат палива на вироблення теплової енергії, вони ще є надто високими і складають від 160 до 180 кг у.п. на 1 Гкал теплоти.

Близько половини основних фондів комунальної теплоенергетики (теплові мережі та котельне обладнання) цілком вичерпали свій нормативний ресурс експлуатації.

На підприємствах галузі експлуатується 6702 котельні, загальний технічний стан обладнання яких є критичним. З 23349 установлених котлів більше 20 % (4837 одиниць) експлуатується понад 20 років, а 38 % (8934 одиниці) котлів є застарілими та малоефективними з коефіцієнтом корисної дії нижче 82 %.

Найгіршим є технічний стан теплових мереж, майже 7,5 тис. км (або 32%) яких перебувають в аварійному стані. Як результат щорічні втрати теплової енергії перевищують 12%.

Теплогідроізоляція на теплових мережах застаріла та неефективна. Від 30 до 60 % таких мереж експлуатується у АР Крим, Львівській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій областях, а у м. Севастополі - майже 100%. Відносно краща ситуація (до 30% зношеної теплогідроізоляції) - на підприємствах Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Одеської та Харківської областей.

Практично всі підприємства комунальної теплоенергетики є збитковими, знаходяться у критичному фінансовому стані.

Головна причина – непокриття тарифами на теплозабезпечення собівартості виробництва цих послуг та технічна неможливість відключати неплатників за спожите тепло.

Як результат відбувається відставання доходів підприємств від експлуатаційних витрат, що призвело до виникнення значної заборгованості теплоенергетиків газ (діаграма __) та позбавило їх можливості розвивати виробництво, поповнювати обігові кошти, оновлювати основні фонди, проводити обов'язкові роботи, пов'язані з підготовкою до роботи в осінньо-зимовий період.

Саме заборгованість підприємств комунальної теплоенергетики за газ перед НАК "Нафтогаз України" щороку на початку опалювального сезону призводить до затримки із подачею тепла до житлових будинків та об'єктів соціальної сфери багатьох міст України.

3.3.2 Стан реформування

У 2003 році з метою поліпшення розрахунків за газ Урядом в якості експерименту була створена дочірня компанія "Газ-тепло" НАК "Нафтогаз України", яка уклала угоди з теплопостачальними підприємствами на переробку природного газу та постачання теплової енергії на період опалювального сезону 2003-2004 років.

Участь теплопостачальних підприємств в експерименті дозволила стабілізувати опалення ряду населених пунктів, практично були відсутні відключення котелень, значно скоротились нарікання одержувачів послуг теплопостачання.

Однак враховуючи, що практично всі кошти підприємств теплоенергетики тепер спрямовуються на оплату природного газу у них зменшуються обсяги фінансування власних експлуатаційних витрат і в

подальшому не вистачить коштів на ремонти та оновлення основних фондів (тепломереж, котелень та іншого обладнання).

На думку Антимонопольного комітету, сам експеримент є порушенням антимонопольного законодавства, оскільки підприємство-постачальник енергоресурсів, використовуючи своє монопольне становище на ринку енергоресурсів (за рахунок ціни на газ, яка встановлена державою), примушує теплопостачальні підприємства, які є підприємствами з повним виробничим циклом (споживання ресурсів - вироблення товарів у вигляді теплової енергії - реалізація товару), виконувати послуги, які йому не притаманні (виступати комісіонером у розрахунках).

З метою ліквідації неузгодженості, дублювання, суперечностей окремих положень наявної нормативної бази, піднесення окремих норм відомчого характеру до рівня Закону, висвітлення неврегульованих питань у сфері теплопостачання Верховною Радою України 09.12.03 схвалений у першому читанні проект Закону України “Про теплопостачання”.

Метою проекту є також удосконалення системи стимулювання раціонального використання теплової енергії, запровадження економічно обґрунтованих тарифів на послуги з централізованого теплопостачання, розрахованих на підставі галузевих технологічних нормативів витрат на виробництво і постачання теплової енергії.

Прийняття цього Закону дозволить визначити принципи державної політики у сфері теплопостачання, здійснити правове регулювання в питаннях експлуатації об’єктів теплопостачання, нормування, стандартизації, ліцензування, моніторингу, обліку і контролю у цій сфері, сприятиме удосконаленню системи управління і діяльності підприємств теплопостачання, вирішенню завдання забезпечення населення якісними послугами з централізованого теплопостачання.

Прийняття проекту дозволить визначити основні правові, економічні та організаційні засади діяльності у сфері теплопостачання та врегулює відносини, пов’язані з виробництвом, транспортуванням, постачанням і

споживанням теплової енергії. Буде також визначена довгострокова державна політика та механізми державного управління і регулювання у сфері теплопостачання.

3.3.3. Напрями реформування на 2004 – 2005 рр.

1. Прийняття Закону України "Про теплопостачання"
2. Створення конкурентного ринку теплової енергії та відповідно появи достатньої кількості постачальників теплової енергії, що сприятиме проведенню гнучкої цінової та тарифної політики та зниженню цін на теплопостачання.
3. Запровадження механізмів державної підтримки модернізації об'єктів комунальної енергетики, в тому числі шляхом створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу на ці цілі.
4. Здійснення реструктуризації податкової заборгованості з платежів до бюджету та платежів за спожиті енергоносії підприємств, які надають послуги з теплопостачання населенню та бюджетній сфері.
5. Законодавче врегулювання питання відповідальності населення та юридичних осіб за несвоєчасну сплату послуг з теплопостачання.

3.4. Дорожньо-мостове господарство

3.4.1. Загальна характеристика

Загальна протяжність вулично-дорожньої мережі складає 78,8 тис. км, з яких лише 52% - з удосконаленим покриттям, 52 % має значні дефекти, що загрожують безпеці руху. лише 9 % від загальної протяжності обладнано дощовою каналізацією.

Крім того, значне зростання інтенсивності руху, особливо великовагових транспортних засобів, призводить до руйнації як штучних споруд, так і покриття вулиць і доріг. Так, із 3710 мостів та шляхопроводів, що експлуатуються в населених пунктах, 149 знаходиться в аварійному стані; 562 одиниці, або понад 22% від загальної кількості автомобільних мостів та

шляхопроводів, мають обмежену несучу спроможність, 13% потребують капітального ремонту або реконструкції. Більшість штучних споруд не відповідає стандартам країн ЄС.

У 2003 році відбулося суттєве збільшення обсягів фінансування робіт з ремонту та утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів України. Обсяги фінансування капітального ремонту вулиць зросли в порівнянні з 2002 роком на 123%, капітального ремонту штучних споруд - на 157 %, поточного ремонту і утримання вулично-дорожньої мережі - на 51%.

3.4.2 Стан реформування

На сьогодні єдиним джерелом фінансування дорожньо-мостового господарства є кошти місцевих бюджетів, які поповнюються за рахунок податку з власників транспортних засобів.

Суттєвих заходів з реформування діючої системи фінансування цієї сфери на сьогодні практично не здійснювалось.

3.4.3. Напрями реформування на 2004 – 2005 рр.

1. Запровадження механізмів концесії, випуску муніципальних позик та облігацій, а також спільного з державою фінансування при будівництві доріг місцевого значення та мостів на основі платності та самоокупності останніх.

2. Збільшення обсягів фінансування утримання та ремонту доріг за рахунок місцевих бюджетів та залучення на ці цілі коштів державного бюджету.

3. Впровадження сучасних технологій та використання якісних матеріалів для будівництва та ремонту доріг.

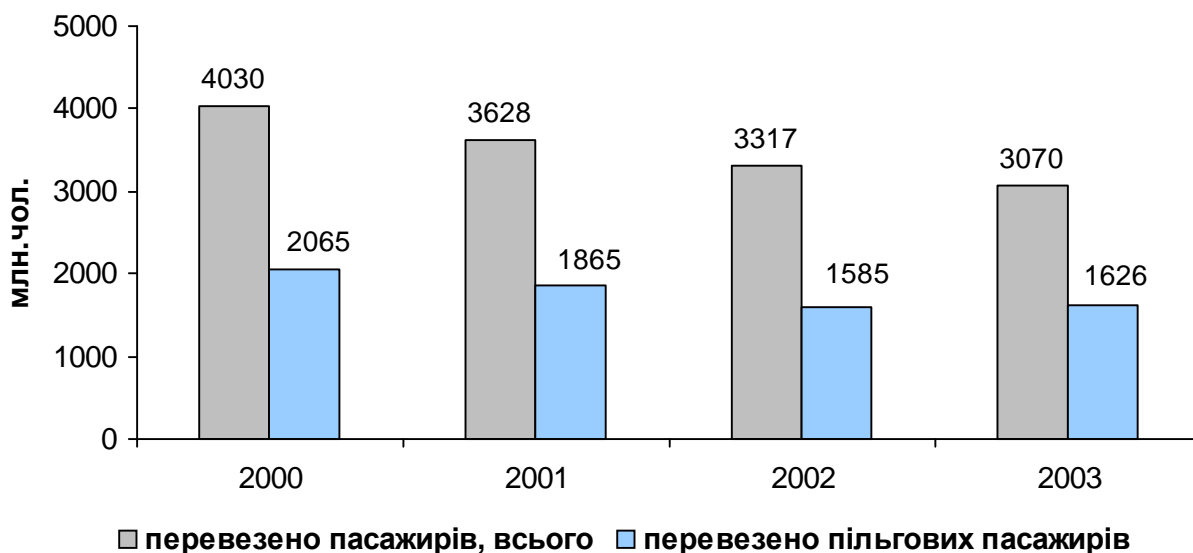
3.5. Міський електротранспорт

3.5.1. Загальна характеристика

Трамваї та (або) тролейбуси функціонують в 53 містах України, забезпечуючи близько 60% внутрішньоміських пасажироперевезень.

У 2003 році підприємствами міського електротранспорту (далі підприємства) перевезено близько 3,1 млрд. пасажирів, із них пільгових категорій - понад 1,7 млрд. або 55%. Проти 2002 року обсяги пасажироперевезень зменшились у середньому по Україні на 8% (діаграма ___), а у містах Запоріжжі, Херсоні, Білій Церкві, Горлівці, Кременчуці, Макіївці, Маріуполі та Стаханові – більш як на 25%. В той же час в містах Вінниці, Донецьку, Сумах, Севастополі сталося збільшення обсягів пасажироперевезень до 7%.

Діаграма 15.
Динаміка перевезень пасажирів міським електротранспортом



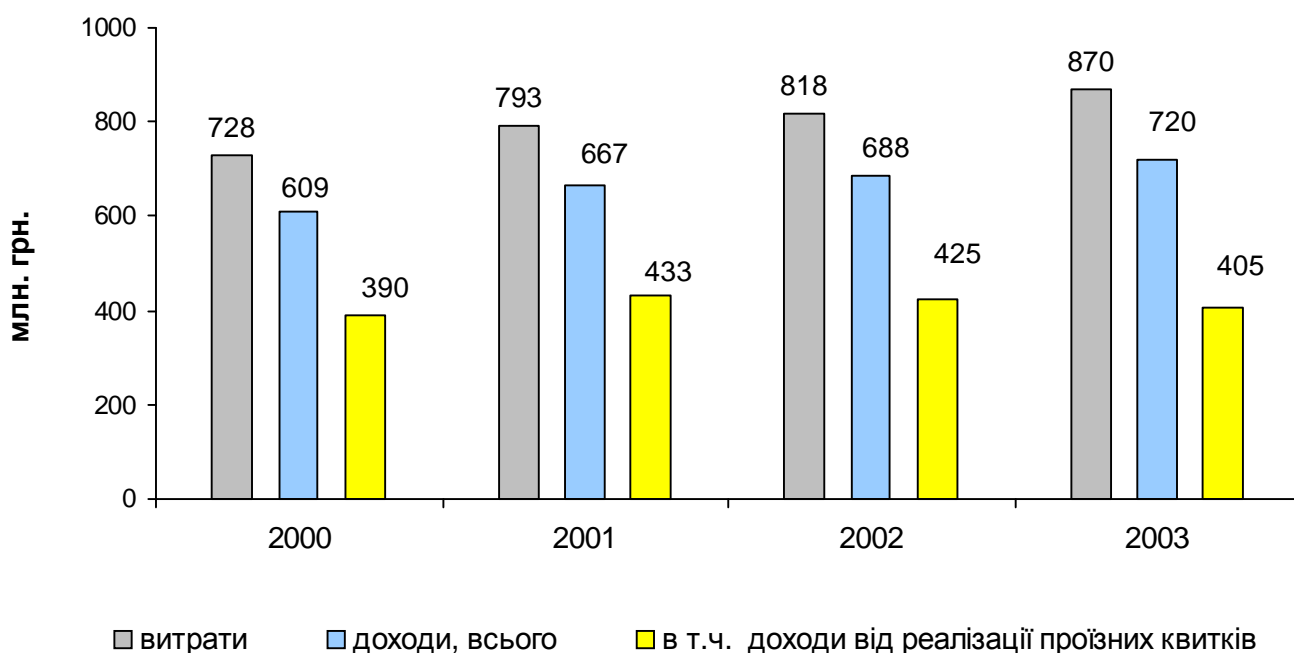
Джерело: Держжитлокомунгосп

Залишається складним фінансовий стан підприємств галузі, які працюють збитково.

Головна причина – низькі тарифи на проїзд та значні обсяги перевезень пільгових категорій громадян. У 2003 р. втрати доходів компенсувалися підприємствам видатками з державного та місцевих бюджетів у середньому на 35-40%.

Через поширення невиправданого дублювання трамвайних і тролейбусних маршрутів комерційними перевізниками, які працюють за іншими "правилами", не визнаючи законодавства про пільговий проїзд, не дотримуються графіків руху, часу роботи на маршрутах та неврегульованості місцевими органами влади конкуренції на ринку міських транспортних послуг, продовжується негативна тенденція зменшення власних доходів електротранспортних підприємств. Доходи від реалізації проїзних квитків за останні 2 роки у них знизилися на 6%.

Діаграма 16.
Співвідношення витрат і доходів підприємств міського електротранспорту



Джерело: Держжитлокомунгосп

На кінець 2003 року заборгованість із виплати заробітної плати по галузі склала 8,5 млн. грн. (у 2002 році – 9.2 млн. грн.), у тому числі на підприємствах Донецької обл. (3,4 млн.грн.), м. Черкаси (1,2 млн.грн.) та АР Крим (0,9 млн. грн.).

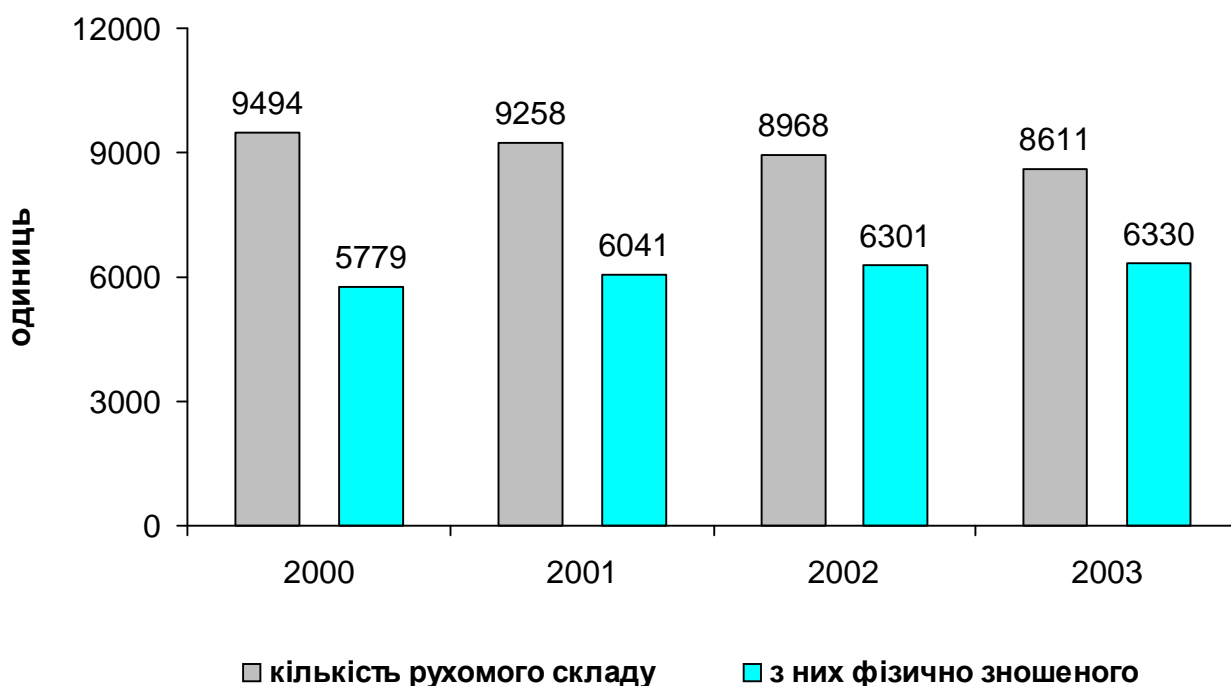
Переважає більшість підприємств покращила розрахунки за енергоносії і зменшила протягом 2003 року поточну заборгованість за спожиту електроенергію до 9 млн.грн., проти 69 та 23 млн. грн. відповідно у 2001 та 2002 роках.

Разом з тим, заборгованість за спожиту електроенергію у минулі роки становить майже 110 млн. грн. Найгірша ситуація у Дніпропетровську (борг складає 45 млн. грн.), Запоріжжі (18 млн. грн.), Кривому Розі (23 млн. грн.), Севастополі (13 млн. грн.).

Упродовж 2003 року за рахунок коштів місцевих бюджетів закуплено 55 одиниць трамвайних вагонів і тролейбусів вітчизняного виробництва, з них майже дві третини –Києвом та Донецьком, а решта - м. Одесою, Кривим Рогом та Севастополем; списано понад 200 одиниць рухомого складу. На початок 2004 року його інвентарна кількість складає близько 8,6 тис. одиниць. Майже 80% парку трамвайних вагонів і тролейбусів вичерпали нормативний термін експлуатації і підлягають списанню, а в АР Крим, містах Житомирі, Рівному, Тернополі та Чернігові – понад 90% (діаграма 18).

Через обмеженість фінансових ресурсів ремонти трамвайних вагонів, тролейбусів та інших об'єктів міського електротранспорту виконуються не в повному обсязі і несвоєчасно, що негативно впливає на їх технічний стан. За результатами щорічного державного технічного огляду визнано такими, що відповідають вимогам Правил експлуатації лише 75% інвентарної кількості трамвайних вагонів, 79% тролейбусів, 62% загальної протяжності трамвайних колій і контактних мереж, 77% тягових підстанцій.

Діаграма 17.
Стан та зміни інвентарного парку рухомого складу міського електротранспорту



Джерело: Держжитлокомунгосп

Найгірший технічний стан міського електротранспорту у містах Макіївці, Краматорську та Дзержинську (Донецька обл.), Краснодоні і Стаханові (Луганська обл.), суттєво погіршився – у містах Запоріжжі, Кременчуці (Полтавська обл.), Черкасах.

У минулому році кількість ДТП з вини водіїв міського електротранспорту зросла на 80%, а осіб, які одержали в них поранення на 58%.

3.5.2 Стан реформування

Прийнята Галузева програма забезпечення безпеки руху на вулично-дорожній мережі населених пунктів України та на маршрутах міського електротранспорту на 2003-2007 роки.

У 2003 році збільшилася загальна протяжність тролейбусних ліній у містах Києві, Одесі, Сумах, Харкові та Хмельницькому. Впровадження

сучасної технології прокладання колії із використанням широкоплощинних залізобетонних плит здійснювалося у містах Дніпропетровську, Львові, Вінниці та Кривому Розі.

За фінансової допомоги місцевих органів влади здійснювалися заходи з відновлення технічного ресурсу рухомого складу, інших об'єктів міського електротранспорту, а також з впровадження енергозберігаючого обладнання і технологій - у містах Вінниці, Донецьку, Дніпропетровську, Києві, Харкові та інших.

Найбільшу допомогу у вирішенні нагальних питань роботи міського електротранспорту надають місцеві органи влади м. Донецька. Так, реалізація довгострокової програми розвитку міського транспорту дозволила за останні три роки підприємству одержати 28 нових трамвайних вагонів і тролейбусів та забезпечити належне утримання існуючого парку. Упорядкування пасажироперевезень та умов конкуренції на ринку міських транспортних послуг, що проводиться за рішенням міськвиконкому, позитивно позначилося на роботі підприємства "Донелектроавтотранс". У 2003 р. порівняно з попереднім роком його доходи зросли на 16%, кількість перевезених пасажирів - на 3,1%.

29 червня 2004 р. прийнято Закон України "Про міський електричний транспорт". Цей Закон визначає:

- порядок надання зазначених послуг;
- принципи державного регулювання діяльності у сфері міського електротранспорту та відповідні функції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;
- права та обов'язки пасажирів, замовників послуг та перевізників;
- засади утримання та оновлення рухомого складу та інших об'єктів міського електричного транспорту.

Законом також встановлюються принципи тарифної політики на міському електротранспорті.

Зокрема, тариф має формуватись з урахуванням забезпечення беззбиткової роботи перевізників. В іншому випадку вони мають право на відшкодування понесених збитків.

3.5.3. Напрями реформування на 2004 – 2005 рр.

1. Впровадження сучасних систем управління міським електротранспортом, упорядкування надання пільг на проїзд, зниження експлуатаційних витрат та підвищення власних доходів через проведення в окремих містах пілотних проектів з реформування міського електротранспорту.

2. Поступове збільшення з державного та місцевих бюджетів обсягів компенсації втрат доходів підприємств від безоплатного проїзду в міському електротранспорті пільгових категорій населення;

3. Створення рівних умов конкуренції на ринку міських транспортних послуг для всіх перевізників шляхом:

- впровадження договірних взаємовідносин між підприємствами (виконавцями транспортних послуг) і замовниками цих послуг на основі розрахункового тарифу згідно з Правилами надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.97 № 386;
- регулювання тарифів для всіх перевізників і компенсації втрат доходів підприємствам у разі встановлення місцевими органами влади тарифів нижчими за собівартість перевезень;
- встановлення контролю і загальних вимог до всіх перевізників щодо графіка та часу роботи на маршрутах, регулярності руху тощо.

4. Надання державної допомоги відновленню технічного ресурсу рухомого складу підприємств міського електротранспорту, впровадженню сучасного енергозберігаючого устаткування та технологій, а також спеціального обладнання для трамвайних колій, контактних мереж та тягових підстанцій;

5. Посилення державного контролю за технічним станом міського електротранспорту та забезпеченням безпеки руху трамваїв і тролейбусів.

3.6. Енергозбереження

3.6.1. Загальна характеристика

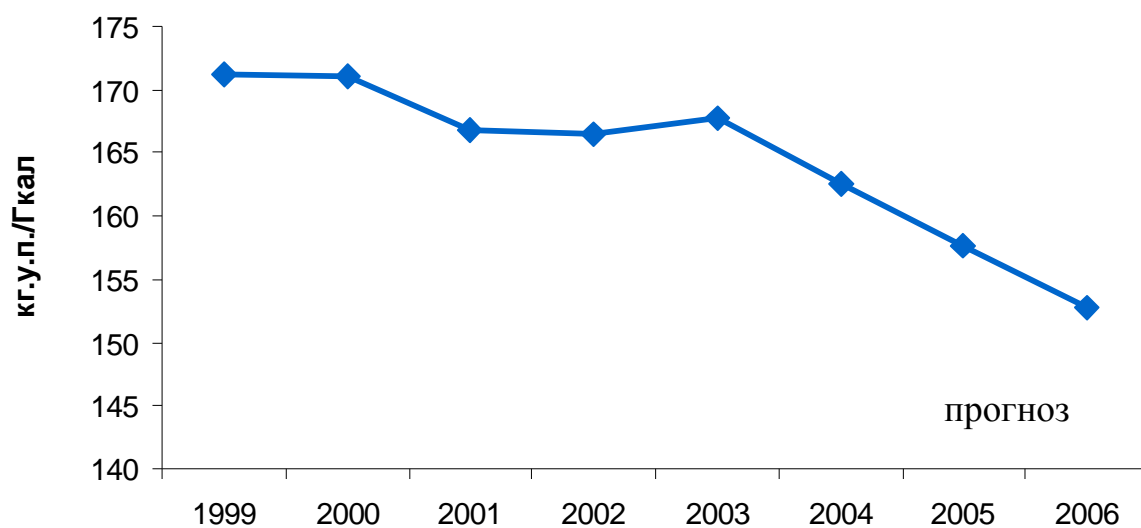
Житлово-комунальне господарство займає в Україні третє місце після металургійної та хімічної промисловості за обсягами споживання енергоносіїв і перше місце – по споживанню тепла.

За останні роки спостерігається збільшення питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів на підприємствах ЖКГ.

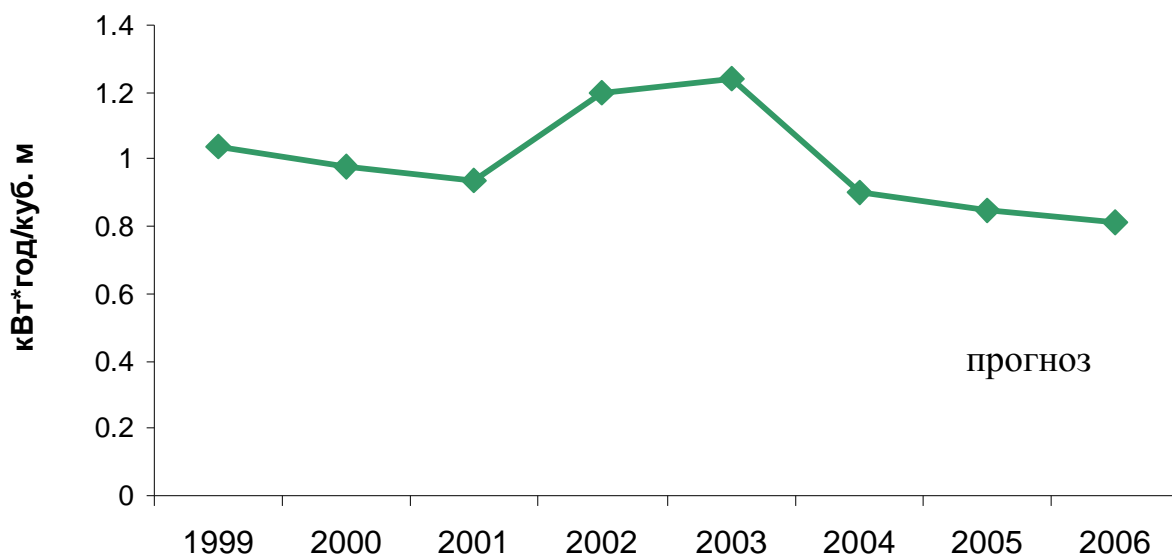
Високі питомі витрати паливно-енергетичних ресурсів зумовлені в першу чергу незадовільним технічним станом об'єктів та споруд житлово-комунального господарства, роботою силового, застарілого обладнання в неоптимальних режимах, відсутністю обліку на всіх етапах під час їх вироблення, транспортування та споживання.

Динаміку зміни питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів на підприємствах галузі наведено на діаграмах 19-20.

Діаграма 18.
**Питомі витрати умовного палива на виробництво
1 Гкал теплової енергії**



Діаграма 19.
Питомі витрати електроенергії на виробництво питної води та пропуск стоків (кВт*год/м³)



Джерело: Держжитлокомунгосп

Витрати енергоресурсів на одного мешканця житлового фонду в Україні є в 1,5 – 2 рази вищими, ніж у розвинутих країнах Європи, витрати енергоресурсів на одиницю виготовленої продукції та наданих комунальних послуг - більш ніж у 1,5 рази, витрати палива на вироблення 1 ГКал тепла в комунальній енергетиці – в 1,3 рази, питомі витрати електричної енергії на подання питної води населенню - у 1,8 - 2,6 рази.

Державною інспекцією з енергозбереження у 2003 році проводилась перевірка ряду підприємств житлово-комунального господарства з питань ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів. За результатами було встановлено низький рівень організації та виконання керівниками підприємств вимог законодавства у сфері енергозбереження.

Виконання пунктів приписів інспекції виконано лише на 43% підприємств. Зокрема:

- встановлення лічильників природного газу виконано на 30 %;
- встановлення електролічильників - на 55 %;

- встановлення лічильників теплової енергії - на 25 %;
- встановлення лічильників води - на 22,2%;
- розробка та експертиза питомих витрат норм паливно-енергетичних ресурсів - на 61,3%;

Головною причиною неощадливого використання паливно-енергетичних ресурсів є відсутність механізму реалізації та фінансування енергозберігаючих програм і проектів, а також механізмів економічного стимулювання ощадливого споживання енергоносіїв.

3.6.2 Стан реформування

На сьогодні необхідних змін до законодавства, які б врегулювали питання запровадження механізму економічного стимулювання ощадливого споживання енергоресурсів, обов'язкового нормування їх витрат, масового впровадження енергозберігаючих технологій, обладнання, забезпечення обліку паливно-енергетичних ресурсів тощо, ще не прийнято.

На розгляд Верховної Ради України внесено законопроект “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про енергозбереження”, у міністерствах та відомствах продовжується робота над законопроектом “Про організацію комерційного обліку електричної і теплової енергії, рідких, газоподібних паливно-енергетичних ресурсів, технічної та питної води”.

Оптимізація витрат і втрат енергетичних і матеріальних ресурсів у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг з їх наближенням до вимог Європейського Союзу та відповідні напрями їх забезпечення визначено першочерговими заходами Закону України “Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки”.

У Державному бюджеті України на 2004 рік вперше передбачено видатки на заходи з упередження аварій та запобігання техногенних катастроф у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних

об'єктах комунальної власності на умовах співфінансування з місцевих бюджетів.

Реалізація цих заходів на об'єктах водопровідно-каналізаційного господарства, комунальної теплоенергетики та наявного житлового фонду поряд з усуненням їх незадовільного технічного стану дасть можливість значно скоротити рівень споживання та втрат паливно-енергетичних ресурсів на цих об'єктах.

Разом з цим, деякими підприємствами житлово-комунального господарства вживаються певні заходи з енергозбереження: встановлюються сучасні високоефективні котли, прокладаються труби з пінополіуретановою ізоляцією, проводяться комплексне обслуговування та регулювання систем водопостачання та опалення житлових будинків, оптимізація роботи мереж водо- теплопостачання, артезіанських свердловин тощо.

Так, в Одеській області здійснюються заходи з оптимізації схем теплопостачання з частковою їх децентралізацією (зокрема у м. Ізмаїлі завдяки зазначеним заходам досягнуто економію енергоресурсів за опалювальний сезон обсягом 5,2 тис.т.у.п.).

У м. Володимир-Волинський, Волинська область виконано реконструкцію насосної станції другого підйому з заміною насосів на менш енергоємні.

Підприємством ТВО “Харківкомунпромвод” за власні кошти здійснюється встановлення лічильників у житлових будинках м. Харкова. У 2003 р. оснащено інженерних введів 37 житлових будинків Пермського мікрорайону із застосуванням системи автоматизованого обліку споживання енергоресурсів та води).

У м. Славутичі, Київська область проводиться модернізація систем освітлення сходових маршрутів і площадок під'їздів житлових будинків з використанням пристрою “Автоматична система керування освітленням” – АСКО-2500. За попередніми розрахунками це дасть можливість вже в поточному році зекономити до 40 % споживання енергоресурсів.

На замовлення Ужгородського КП "ВУВКГ" Науково-виробничим підприємством "Центр проблем екології" розроблено проект "Енергетичний аудит та довгострокова програма енергозбереження для водоканалу м. Ужгород".

У м. Києві розроблений інвестиційний проект "Підвищення енергоефективності у громадських будівлях м. Києва". Його реалізація дозволить зекономити близько 27% теплової енергії.

Агентством з раціонального використання енергії та екології (АРЕНА-ЕКО) проведено енергетичний аудит системи централізованого тепlopостачання м. Івано-Франківська, яким визначені питомі показники на відпуск та споживання теплової енергії, розроблено заходи, які спрямовані на підвищення ефективності системи тепlopостачання.

Вінницьким підприємством "Трамвайно-тролейбусне управління" здійснені заходи щодо встановлення на тягових електропідстанціях та рухомому складі лічильників споживання електричної енергії, що дозволило зменшити споживання електроенергії на підприємстві на 30%.

Одним із основних шляхів раціонального споживання паливно-енергетичних ресурсів є оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії, що здійснюється відповідно до Програми поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.95 №947.

Відповідальність за реалізацію Програми покладено на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольські міські держадміністрації, а координацію робіт з її виконання і надання методичної допомоги у вирішенні питань, пов'язаних з виробництвом і впровадженням засобів обліку, - на Держжитлокомунгосп України.

У зв'язку з затримками у виконанні Програми постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.02 № 1957 "Про продовження терміну виконання Програми поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку

та регулювання споживання води і теплової енергії до 2007 року” термін її виконання продовжено до 2007 року.

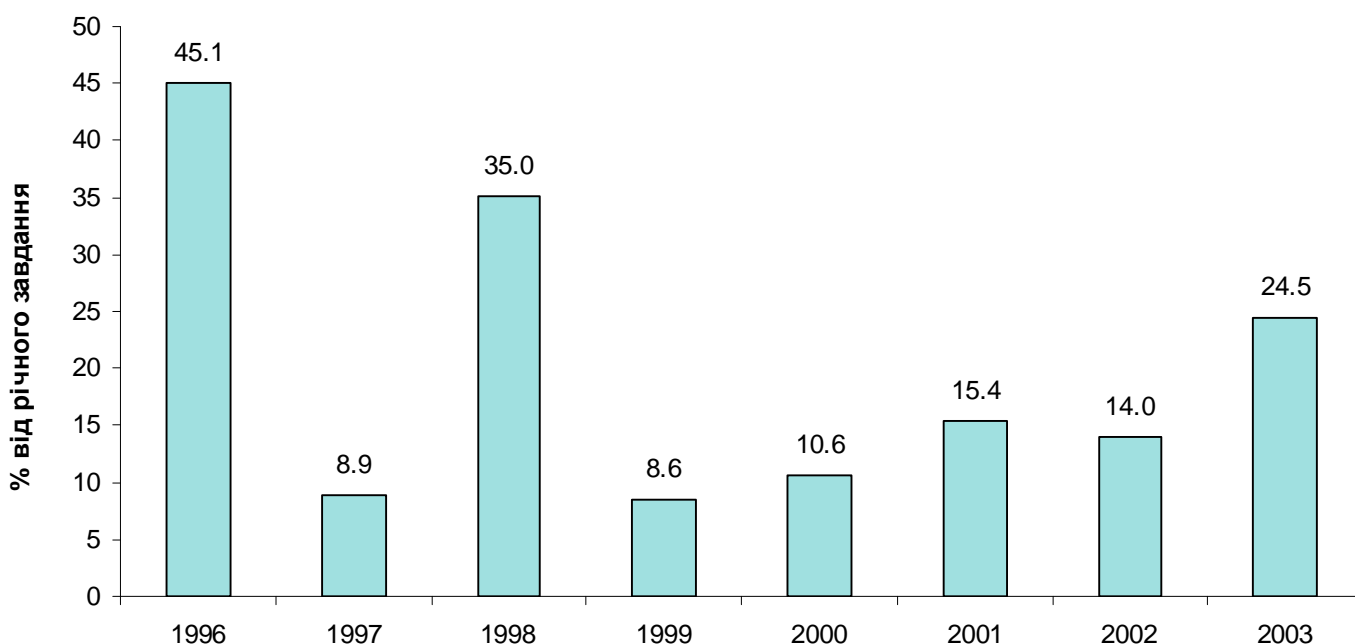
Станом на 1 січня 2004 року оснащено будинків лічильниками холодної води – 74412 шт. (35,48% до завдань Програми), гарячої води – 6650 шт. (7,48%), лічильниками теплової енергії – 15357 шт. (10,39%), регуляторами температури – 3075 шт. (2,08%).

Протягом останніх років спостерігається стійка тенденція збільшення річних обсягів впровадження будинкових лічильників холодної води з 10,58% у 2000 р. до 24,48 % у 2003 р.

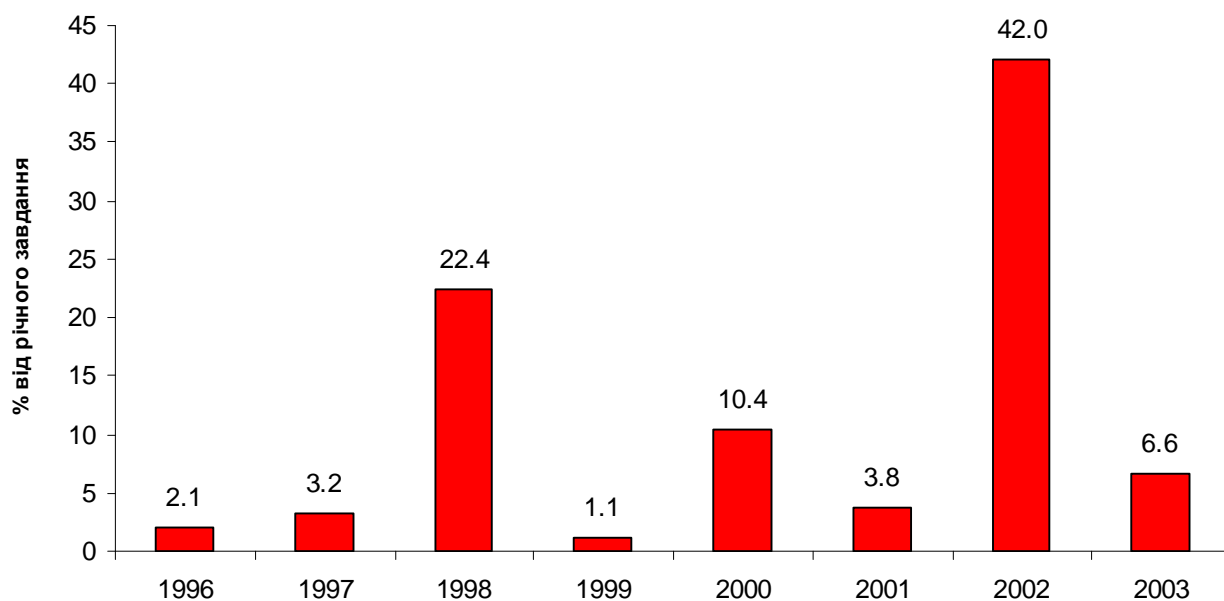
Водночас, надто повільно здійснюється впровадження будинкових лічильників гарячої води та теплової енергії. Якщо протягом 2002 р. було впроваджено лічильників гарячої води 42,04% від річного завдання програми, то у 2003 р. завдання виконано лише на 6,64%, лічильників теплової енергії - 30,9% у 2002 р. і 8,28 % у 2003 р. відповідно.

Динаміку оснащення наявного житлового фонду засобами обліку води та теплової енергії наведено на діаграмах 21-23.

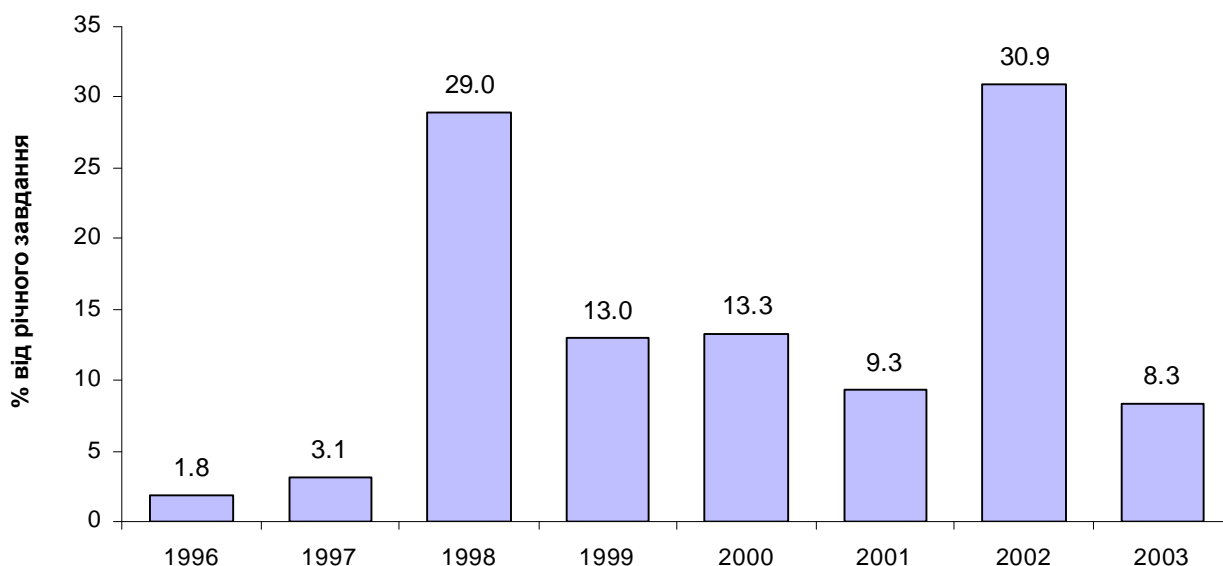
Діаграма 20.
Виконання завдань по встановленню лічильників холодної води.



Діаграма 21.
Виконання завдань по встановленню лічильників гарячої води.



Діаграма 22.
Виконання завдань по встановленню лічильників теплової енергії.



Джерело: Держжитлокомунгосп

Найгірший стан впровадження засобів обліку в АР Крим, Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Луганській, Харківській, Херсонській

областях, де більшість показників реалізації Програми є нижчими від середніх по Україні.

У м. Севастополі, протягом 2003 року житлові будинки обладнувалися лише лічильниками теплової енергії, у будинках Кіровоградської та Чернівецької областей протягом року не встановлено жодного лічильника гарячої води, а в 11 регіонах в будинках не встановлено жодного регулятора температури.

Водночас, у Донецькій, Київській, Кіровоградській, Одеській, Рівненській, Тернопільській областях та м. Києві показники впровадження будинкових лічильників значно вищі від середніх по Україні.

Основна причина такого стану оснащення житлового фонду - відсутність належного фінансування завдань Програми. Кошти на встановлення лічильників у державному та місцевих бюджетах не передбачаються.

Встановлення лічильників здійснюється в основному за рахунок коштів населення. На ці цілі у минулому році витрачено близько 29 млн. грн.

Водночас, з метою залучення додаткових джерел фінансування заходів з енергозбереження, постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1521 затверджено Порядок створення спеціальних фондів об'єднання співвласників багатоквартирного будинку. Спеціальні фонди об'єднання створюються для виконання заходів, пов'язаних із витрачанням коштів, у тому числі - на обладнання будинку засобами обліку та регулювання споживання води та теплової енергії, проведення робіт з удосконалення експлуатації внутрішньобудинкових інженерних систем. Джерелами формування цих фондів є кошти, одержані об'єднанням у результаті здачі в оренду допоміжних приміщень, добровільні внески юридичних осіб тощо.

На думку фахівців, потенціал енергозбереження в житлово-комунальному господарстві України досить великий: він складає не менше 30% від кількості енергоресурсів, що споживаються у галузі. Належна

реалізація цього потенціалу дозволить не тільки знизити собівартість послуг і тарифи, але й підвищити якість послуг. Більш того, на даному етапі розвитку галузі впровадження програм з енергоефективності та енергозбереження потребуватиме у декілька разів менше коштів, ніж аналогічні заходи з нарощування постачання.

3.6.3. Напрями реформування на 2004 – 2005 рр.

1. Удосконалення тарифної політики на основі пріоритетів енергозбереження та інвестиційного розвитку, запровадження дієвих економічних механізмів, які б стимулювали впровадження енергозберігаючих заходів та договірних відносин. Прийняття з цією метою змін до Закону України “Про енергозбереження”, “Про організацію комерційного обліку електричної і теплової енергії, рідких, газоподібних паливно-енергетичних ресурсів, технічної та питної води”.

2. Запровадження порядку, за яким надання житлово-комунальних послуг здійснюється лише за наявності засобів обліку їх споживання.

3. Затвердження нових норм витрат паливно-енергетичних ресурсів (із зниженням їх питомого споживання не менше 5% щорічно) підприємствами водопровідно-каналізаційного господарства, комунальної теплоенергетики та міськелектро транспорту.

4. Створення умов, за якими будівництво нових, реконструкція старих об’єктів житлово-комунального господарства та інших об’єктів комунальної власності може здійснюватись лише за наявністю енергоефективних технологій, обладнання і сучасних матеріалів.

5. Запровадження практики проведення енергетичного аудиту виробництва на підприємствах житлово-комунального господарства з метою виявлення втрат та неефективного використання енергоносіїв.

6. Створення сприятливих умов та стимулювання впровадження високотехнологічних енергозберігаючих технологій та обладнання, налагодження виробництва вітчизняного енергозберігаючого обладнання для

підприємств житлово-комунального господарства, розширення використання лізингових операцій для фінансування заходів з енергозбереження та встановлення засобів обліку води та теплової енергії на всіх етапах виробництва, транспортування та споживання.

7. Передбачення у місцевих бюджетах коштів на оснащення житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії.

8. Запровадження механізмів стимулювання встановлення населенням лічильників через встановлення більш низьких тарифів на послуги водо-, теплопостачання для квартир (будинків), які оснащені засобами обліку цих ресурсів.

9. Проведення широкої роз'яснювальної кампанії щодо раціонального споживання води і теплової енергії у побуті та доцільності використання засобів їх обліку і регулювання споживання.

4. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ, СПРЯМОВАНИХ НА РЕФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ГАЛУЗІ

4.1. Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки

Метою Програми є підвищення ефективності і надійності функціонування житлово-комунальної галузі та забезпечення її сталого розвитку для задоволення потреб споживачів у житлово-комунальних послугах.

Для цього Програма ставить перед органами державної влади та місцевого самоврядування низку завдань, зокрема:

- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади у сфері ЖКГ;
- стимулювання створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- врегулювання діяльності природних монополій у сфері ЖКГ;
- запровадження державних соціальних стандартів і нормативів на надання послуг;
- визначення постачальників послуг на конкурсних засадах;
- корпоратизація та приватизація підприємств ЖКГ;
- вдосконалення механізмів ціноутворення, встановлення плати за послуги залежно від їх якості та обсягів;
- модернізація і реконструкція житлового фонду, систем водо-, теплопостачання і водовідведення.

На реалізацію відповідних заходів протягом 2004–2010 передбачається залучити 34,8 млрд. грн., у тому числі за рахунок державного бюджету – 3,5 млрд. грн., місцевих бюджетів – 12,6 млрд. грн. У 2004 р. Державним бюджетом України на зазначені цілі передбачено виділити більше 400 млн. грн.

Програма також визначає основні принципи реформування ЖКГ:

- забезпечення сталого функціонування і розвитку сфери житлово-комунального господарства;
- забезпечення доступу всіх верств населення до житлово-комунальних послуг;
- стимулювання інвестиційної діяльності та ефективного використання енергетичних і матеріальних ресурсів виробниками та споживачами послуг;
- пріоритетність інноваційного розвитку в життєзабезпеченні населених пунктів, сприяння науково-технічному прогресу у сфері житлово-комунального господарства;
- гласність та прозорість прийняття рішень з проблемних питань житлово-комунального господарства;
- відповідальність органів місцевого самоврядування за життєзабезпечення населених пунктів та ефективне використання майна територіальної громади;
- створення однакових умов для суб'єктів підприємницької діяльності у сфері житлово-комунального господарства.

Виконання Програми передбачається здійснити у два етапи:

На першому етапі (2004 - 2005 роки) передбачається:

- створення нормативно-правової бази у сфері житлово-комунального господарства;
- реформування системи управління житлово-комунальним господарством;
- стабілізація фінансово-економічного стану підприємств житлово-комунального господарства, забезпечення їх беззбитковості;
- створення сприятливих умов для накопичення інвестиційних ресурсів з метою технічного переоснащення підприємств житлово-комунального господарства та розвитку комунальної інфраструктури;

- створення передумов для забезпечення населення житлово-комунальними послугами належного рівня та якості;
- перехід на повне відшкодування споживачами економічно обґрунтованої вартості житлово-комунальних послуг;
- проведення громадських слухань з проблемних питань житлово-комунального господарства, організація висвітлення ходу виконання Програми.

На другому етапі (2006 - 2010 роки) передбачається:

- забезпечення населення житлово-комунальними послугами високого рівня і якості відповідно до вимог національних стандартів, гармонізованих із міжнародними (регіональними);
- комплексна модернізація та технічне переоснащення підприємств житлово-комунального господарства з метою зменшення ресурсоспоживання і дотримання екологічних нормативів та норм протипожежного захисту;
- зменшення диспропорцій щодо рівня і якості житлово-комунальних послуг у населених пунктах;
- віднесення витрат на капітальний ремонт житлового будинку до складу витрат, що беруться до уваги під час розрахунку плати за утримання житла (квартирної плати).

4.2. Закон України “Про житлово-комунальні послуги”

Метою Закону є врегулювання відносин, що виникають у зв'язку із наданням житлово-комунальних послуг. Законом встановлюються:

- повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ЖКГ;
- обов'язковість надання зазначених послуг на договірній основі та порядок укладення відповідних договорів;
- класифікація послуг за функціональним призначенням та порядком затвердження цін і тарифів на них;
- коло учасників відносин у сфері житлово-комунальних послуг, їх права та обов'язки;
- порядок формування цін і тарифів на житлово-комунальні послуги.

Позитивним нововведенням Закону є запровадження понять виробника та виконавця, тобто суб'єктів, які відповідно створюють послуги та забезпечують їх надання споживачеві, а також балансоутримувача – особи, яка утримує власне або довірене майно (будинок, споруду, житловий комплекс тощо) і забезпечує управління ним, та управителя, який забезпечує належну експлуатацію цих об'єктів.

Закон також визначає права та обов'язки зазначених суб'єктів.

Реалізація цих норм Закону дозволить підвищити якість житлово-комунальних послуг та експлуатації житлового фонду, особливо у багатоквартирних будинках. Крім того, споживачі одержать можливість вибору безпосереднього постачальника послуг (виконавця), що сприятиме розвитку конкурентних відносин в галузі, зростання частки приватного сектору в наданні житлово-комунальних послуг.

Закон зобов'язує органи місцевого самоврядування встановлювати ціни і тарифи на послуги в межах економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (частина 3 статті 31), а в іншому випадку – відшкодувати збитки підприємств. Ці норми, з одного боку, сприятимуть покращенню фінансово-економічного стану підприємств комунальної власності та

зменшенню зловживань у тарифній політиці. З іншого – вони можуть позбавити приватні підприємства стимулів входження на ринок цих послуг через ймовірну неприбутковість діяльності на ньому.

Разом з тим, окремі положення Закону не узгоджуються із нормами чинного законодавства.

1. Закон надає центральному органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства повноваження щодо координації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг (пункт 7 частини 1 статті 5), що порушує принцип самостійності цих органів у здійсненні ними своїх повноважень, передбачений Законом України "Про місцеве самоврядування".

2. Надання повноважень Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям щодо контролю цін і тарифів на житлово-комунальні послуги (пункт 6 статті 6) не узгоджується із нормами Закону України "Про ціни і ціноутворення", який покладає ці функції на органи, визначені Урядом України (частина 2 статті 13).

3. Стаття 10 Закону передбачає сертифікацію житлово-комунальних послуг у порядку та за переліком, встановленим Кабінетом Міністрів України. Водночас згідно зі статтею 15 Господарського кодексу України такий перелік має встановлюватись законом.

4. Закон зобов'язує споживача укласти договір на отримання житлово-комунальних послуг (пункт 1 частини 3 статті 20), хоча відповідно до Цивільного кодексу України (стаття 626) договором є *домовленість* сторін.

4.3 Закон України "Про міський електричний транспорт".

Метою Закону є створення умов для безпечного та якісного надання послуг з перевезень пасажирів міським електротранспортом.

Закон визначає:

- порядок надання зазначених послуг;
- принципи державного регулювання діяльності у сфері міського електротранспорту та відповідні функції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;
- права та обов'язки пасажирів, замовників послуг та перевізників;
- засади утримання та оновлення рухомого складу та інших об'єктів міського електричного транспорту.

Законом також встановлюються принципи тарифної політики на міському електротранспорті.

Зокрема, тариф має формуватись з урахуванням забезпечення беззбиткової роботи перевізників. В іншому випадку вони мають право на відшкодування понесених збитків.

Це, а також застосування для міського електротранспорту тарифів на електроенергію для населення сприятиме покращенню фінансово-економічного стану підприємств міського електротранспорту.

Водночас Закон передбачає формування тарифів на проїзд з урахуванням захисту малозабезпечених громадян (частина 2 статті 14), що може необґрунтовано покласти відшкодування витрат за проїзд пільговиків на платоспроможних пасажирів.

5. ДОСВІД ОКРЕМИХ КРАЇН У РЕФОРМУВАННІ ЖКГ

5.1. Російська Федерація

Початок реформування житлово-комунального господарства (ЖКГ) в РФ був покладений ще на початку 1990-х років, коли рівень оплати населенням послуг, що надавалися підприємствами ЖКГ, складав 1-3%. Решта витрат житлово-комунального господарства дотувалася із бюджету або покривалася за рахунок перехресного субсидування. Такий стан речей певною мірою виправдовувався тим, що більше 60% житла перебувало на балансі підприємств і організацій.

По мірі проведення економічних перетворень і формування нового правового поля в РФ збереження старих методів роботи в ЖКГ почало ускладнювати ситуацію в галузі і стримувати розвиток економіки країни в цілому. Зростання непродуктивного ресурсоспоживання, відсутність стимулів для підвищення відповідальності і зацікавленості підприємств ЖКГ у наданні якісних послуг поставили перед необхідністю внесення радикальних змін у систему організації роботи галузі.

На сьогодні в РФ створені правові і організаційні основи державної житлової політики, визначені її пріоритетні напрямки і відпрацьовані механізми їхньої реалізації. За період проведення реформи прийнято більше 230 законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють питання, пов'язані з житловим будівництвом, житлово-комунальним господарством, забезпеченням прав власності і операціями в житловій сфері.

Проведені реформи дозволили забезпечити корінний поворот від планово-адміністративних методів регулювання до ринкових механізмів при дотриманні принципів забезпечення соціальних гарантій в сфері житлових прав малозабезпечених громадян та інших категорій населення, установлених законодавством РФ.

Право власності на житло, а також ринок житла стали невід'ємною частиною взаємин у зазначеній сфері. Радикально змінилася структура житлового фонду РФ за ознаками форм власності, сформований новий

прошарок власників як соціальна база житлової реформи. Частка приватного житлового фонду в 2000 році склала більше 63% порівняно з 33% в 1990 році, а частка державного і муніципального житлового фонду скоротилася з 67 до 34,8%.

За експертними оцінками, у великих містах Росії щорічно здійснюються операції, в які залучено 1,5-2% квартир, що знаходяться в приватній власності, що вважається суттєвим показником для початкового етапу функціонування ринку житла.

Радикальні зміни відбулися в системі фінансування житлового будівництва, де провідну роль почали грати приватні та індивідуальні забудовники. Частка житла, що вводяться державними і муніципальними підприємствами і організаціями, скоротилася з 80% у 1990 році до 19% у 2001 році, у тому числі підприємствами федеральної власності до 6%. При цьому частка житла, що вводиться підприємствами і організаціями приватної форми власності та індивідуальних забудовників, у загальному обсязі будівництва складає вже близько 70%, у тому числі частка житла, що вводиться індивідуальними забудовниками, збільшилася більш ніж у 4 рази і на сьогодні складає близько 41%.

Пріоритетною формою участі федерального бюджету в забезпеченні житлом населення була визнана підтримка окремих категорій громадян, перед якими держава має визначені зобов'язання в розв'язанні їх житлових проблем, через надання їм субсидій на придбання житла.

З використанням бюджетних коштів продовжувалося будівництво і надання на пільгових умовах житла найбільш малозабезпеченим категоріям населення, хоча і більш повільними темпами. Чисельність сімей, що стоять у черзі на поліпшення житлових умов, зменшилася з 9,45 млн. сімей в 1990 році до 4,8 млн. на початок 2002 року, при цьому середня забезпеченість житлом збільшилася на 3 кв. метра загальної площі і на сьогодні складає 19,5 кв. метра на людину.

Реалізується програма адресної соціальної допомоги на оплату житла і комунальних послуг (житлових субсидій) громадянам із низькими прибутками. В даний час такі субсидії одержують близько 8% сімей з найменшими доходами. Тільки для підтримки сільських лікарів і вчителів у 2003 році з бюджету виділено 1,7 млрд. руб., а загалом для цільових субвенцій регіонів, призначених на виплату адресних житлових субсидій виділяється більше 20 млрд. руб.

Введення системи федеральних стандартів переходу на нову систему оплати житла і комунальних послуг, енергозберігаючих технологій у житлово-комунальному господарстві дозволило знизити частку дотацій на нього у видатках консолідованих бюджетів суб'єктів РФ. Разом з тим цілу низку поставлених завдань не вдалося здійснити в повному обсязі. Крім того, у ході проведення державної житлової політики виявилися нові проблеми, що вимагають їх обов'язкового вирішення.

Зокрема, на початку економічних реформ передбачалося, що протягом достатньо короткого періоду буде завершений перехід на бездотаційне функціонування житлово-комунальної сфери. Проте соціально-економічна ситуація не дозволила завершити цей перехід і на початок 2002 року населення оплачувало близько 50-60% вартості житлово-комунальних послуг, а фактично з урахуванням пільг і субсидій - близько 40%. Частка бюджетів всіх рівнів в оплаті послуг ЖКГ складала близько 35%.

У 2001 році недофінансування житлово-комунального господарства складало більше 20% обсягу необхідних коштів. Розв'язання даної проблеми ускладнювалося величезним обсягом накопиченої заборгованості в житлово-комунальній сфері, що утворилася в першу чергу в результаті невиконання своїх зобов'язань бюджетами всіх рівнів. Заборгованість у житлово-комунальному господарстві продовжувала залишатися джерелом ланцюга неплатежів, що охоплює практично усі галузі економіки.

Брак коштів призводить до збільшення зносу основних фондів. Особливо сильно погіршилася ситуація в регіонах. Технічний стан

комунальної інфраструктури характеризується високим (більше 60%) рівнем зносу, високою аварійністю, низьким коефіцієнтом корисної дії потужностей і величезними втратами енергоресурсів. Планово-попереджувальний ремонт поступився місцем аварійно-відновлювальним роботам, витрати на які у 2-3 рази вищі. Внаслідок цього загострилися проблеми забезпечення населення Росії питною водою, виник дефіцит потужностей водовідведення і очищення стічних вод, поширилися перевитрати паливно-енергетичних ресурсів.

Одна з причин поточної ситуації полягає в тому, що житлово-комунальні підприємства не мають серйозних економічних стимулів до оптимізації структури тарифів і зниження нераціональних витрат матеріально-технічних ресурсів. У результаті витрати електроенергії на виробництво і реалізацію 1 кубометра води на 30% вище середньоєвропейського рівня, чисельність персоналу в розрахунку на 1000 мешканців, що обслуговуються підприємствами ЖКГ, у 1,5-2 рази вище ніж на аналогічних європейських підприємствах, споживання води на одного жителя в 1,5-2 рази вище, ніж у західноєвропейських країнах.

Дані аудиторських перевірок показують, з одного боку, заниження тарифів у порівнянні з економічно обґрунтованим рівнем (частіше за все при невиконанні необхідного регламенту робіт), а з іншого боку - наявність невикористаних резервів (15-20%) навіть при найнижчих тарифах. Загалом, рентабельність проданих товарів, робіт і послуг ЖКГ складає 13,2%. Частка збиткових підприємств галузі є однією з найвищих у промисловості і складає 66,1%.

Аналіз більшості інвестиційних проектів з розвитку систем комунального обслуговування показує, що в основному вони спрямовані на екстенсивне нарощування потужностей і в значно меншому ступені зорієнтовані на скорочення непродуктивних витрат коштів і ресурсів.

У житловій сфері не вдалося повною мірою скористатися перевагами конкурентних взаємин у сфері управління і експлуатації житла, оскільки в умовах нестабільного і недостатнього фінансування виявилось неможливим

забезпечити перехід на формування повноцінних договірних взаємин. Нездатність органів місцевого самоврядування виконувати свої договірні зобов'язання призвела до поширення адміністративного примушення підрядників і фактичного відходу від виконання в повному обсязі контрольних функцій. За тих же причин не вдалося повною мірою забезпечити державний контроль якості надання житлово-комунальних послуг.

Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільно-правових механізмів відповідальності за кількість і якість наданих послуг, які сьогодні знаходяться на вкрай низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів. Недофінансування комунальної сфери обумовлює і відсутність економічного інтересу в створенні товариств власників житла, що ще більше знижує перспективи розвитку конкуренції.

Невиконання бюджетних зобов'язань і відсутність ефективних і прозорих процедур формування і зміни тарифів обумовлюють непривабливість житлово-комунального комплексу для приватних інвестицій. Тим часом більшість проектів модернізації житлового фонду і комунальної інфраструктури потенційно є комерційно вигідними. Створення умов для притоку приватних інвестицій могло б кардинально змінити фінансове становище галузі.

У зазначених умовах Уряд РФ докладает зусиль для пошуку нових підходів до реформування ЖКГ. При цьому на сьогодні російське керівництво дійшло висновку, що основними недоліками в системі управління житлово-комунальним господарством є:

1. Недосконала система бюджетного дотування підприємств ЖКГ.

Дотаційність галузі і відсутність у споживачів послуг можливості впливати на їх кількість і якість разом із збереженням з часів адміністративної економіки централізації управління комунальними підприємствами і відсутністю конкуренції є основними причинами: хронічного дефіциту фінансування, високої витратності і відсутності

економічних стимулів зниження витрат, неефективної і безприбуткової роботи підприємств житлово-комунального комплексу, високого рівня втрат ресурсів. За цих умов зберігається механізм перехресного субсидування галузі за рахунок промислових підприємств, що підвищує собівартість їх продукції і знижує конкурентоспроможність російських товарів.

2. Збереження системи дотування житлово-комунальних підприємств і повільність переходу до прямого субсидування малозабезпечених сімей.

Це, по-перше, призводить до ситуації, в якій кінцевими одержувачами субсидій (через систему дотування різниці в цінах житлово-комунальним підприємствам) виступають не тільки малозабезпечені громадяни, але і групи громадян із високими і середніми прибутками. Сьогодні кожна російська сім'я, включаючи високоприбуткову, у середньому одержує від держави близько 250 руб. на місяць у вигляді дотацій, субсидій і пільг. По-друге, така система не гарантує доведення коштів бюджету до громадян - кінцевих одержувачів субсидій, і по-третє, встановлення необхідного розміру дотацій носить суб'єктивний, непрозорий характер (сума дотацій є не частиною ціни послуг, а результатом поступки між регіональною і місцевою владою).

3. Збереження функцій власника житлового фонду і господарської діяльності з управління і обслуговування житлового фонду створює серйозний внутрішній конфлікт інтересів, результатом якого є відсутність стимулів для підвищення ефективності управління житловим фондом і його експлуатації.

4. Застарілість порядку встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, який не супроводжується адекватною системою контролю за рівнем виробничих витрат, у тому числі аудитом, і не відбиває об'єктивних фінансових потреб у розвитку підприємств і заміні зношених основних фондів. Крім того, система визначення рентабельності діяльності комунальних підприємств, яка збереглася з часів планового господарства, не гарантує достатнього прибутку для повернення капіталу, вкладеного в житлово-комунальну сферу.

З метою подолання зазначених недоліків, у листопаді 2001 року в РФ прийнята підпрограма з впровадження нової системи економічних взаємин у житлово-комунальному господарстві, яка передбачає принципову зміну як функцій її учасників, так і механізмів їх взаємодії і організації фінансових потоків.

У порівнянні з попередніми документами концепція нової програми не зазнала суттєвих змін, але стала менш деталізованою. За логікою Уряду можна дійти висновку, що федеральний центр братиме на себе тільки стратегічне управління реформою і мінімум витрат. Головною ж метою центральної виконавчої влади є генерація ідей і розробка методик, а також створення інституційних умов для їх втілення іншими рівнями влади - регіональним і муніципальним.

Щодо завдань і конкретних кроків реформи, які повинні бути вжиті владними структурами РФ для впорядкування комунального комплексу, слід зазначити, що остання програма реформування житлово-комунального комплексу Росії є складовою частиною програми «Житло», яка включає також заходи для вдосконалення житлового будівництва, розвитку інститутів житлового фінансування і створення інфраструктури ринку житла. Всі ці заходи в сукупності з модернізацією системи підтримки вже існуючого житлового фонду спрямовані на перехід до нової економічної моделі стійкого і самодостатнього функціонування житлово-комунального комплексу. За цих умов стає очевидним, що держава буде поступово звільнятися від дотування комунального господарства, яке на сьогодні зберігає усі недоліки радянської централізованої моделі управління економічними процесами.

Прагнення Уряду зупинити практику використання бюджетних коштів на дотування всіх верств суспільства в умовах вкрай низької ефективності комунальних служб закладено в ідеї фінансової автономії і самоопукності виробників послуг. Тобто платити повинна не держава, а споживачі, причому за однаковими розцінками при рівній якості послуг. Також прийняте рішення

про припинення перехресного субсидування одних споживачів (населення) за рахунок інших (промислових підприємств). Принцип рівності усіх перед комунальними службами передбачається закріпити диференціацією у визначенні якості послуг: чим вище якість, тим вище і ціна.

Впровадження гнучкої тарифної політики, ринкових механізмів управління (виокремлення власника від керуючої компанії і від виробника послуг), нових фінансових механізмів, зорієнтованих на створення сприятливих умов для самодостатнього функціонування галузі і залучення приватного капіталу для її структурної модернізації, мають не тільки розв'язати проблему неплатежів, але і перетворити ЖКГ в ефективну ринкову галузь економіки, яка може стати генератором економічного зростання в інших галузях, розвитку банківської системи, формування вторинного ринку цінних паперів тощо.

На сьогодні практичне впровадження передбачених заходів ускладнюється реаліями життя, зокрема, очікуваними соціальними наслідками реформи. З огляду на це, Урядом у ході першого етапу реформи (2002-2005 рр.), протягом якого планувалося реалізувати ідею 100% оплати послуг споживачами, був виділений проміжний етап. Мета проміжного етапу полягала у проведенні в 2002-2003 роках експерименту з впровадження системи адресної соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам у деяких регіонах. Проте, приступивши до реформування галузі, Уряд все ж не зважився на радикальний варіант жорстких і швидких реформ. Початок переходу на 100% оплату послуг ЖКГ відкладено до 2005 року.

На першому етапі (2002-2003 роки) передбачається:

- провести інвентаризацію, реструктуризацію і ліквідацію заборгованості бюджету, бюджетних організацій і інших споживачів перед підприємствами житлово-комунального комплексу;
- припинити практику перехресного субсидування і дотування ЖКГ;
- перейти на договірні взаємини між усіма учасниками господарського процесу (власником, що управляє компанією і виробником послуг),

відпрацювати механізми соціального захисту, тобто адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення через систему індивідуальних соціальних рахунків.

Крім того, планується сформувати правову базу, провести аналіз технічного стану об'єктів ЖКГ, комплексну експертизу витрат і аудит підприємств галузі. Також передбачається провести експеримент із запровадження персоніфікованих соціальних рахунків громадян у Москві, Новгородській і Тюменській областях.

Другий етап реформи (2004-2005 роки) передбачає повний перехід до системи персоніфікованих соціальних рахунків, тобто компенсації витрат громадян на оплату послуг ЖКГ по економічно обгрунтованих тарифах (принцип повного відшкодування витрат). У випадку, якщо ці витрати перевищують 22% сімейного бюджету, передбачається виділення соціальної субсидії для оплати перевищення 22%-ої планки. Інше завдання другого етапу полягає у розвитку конкурентних взаємин у житловому господарстві, що припускає розподіл функцій власника, керуючої компанії і підрядника, а також демонополізацію галузі. Муніципальні підприємства, що виробляють комунальні послуги, і керуючі компанії в перспективі будуть акціоновані і приватизовані.

Реформа власності в житловому господарстві повинна привести до розвитку конкуренції в сфері управління нерухомістю (за право одержання замовлення від власника) і конкуренції підрядних організацій за одержання замовлення від керуючої компанії.

Для розвитку конкуренції, захисту прав власників і ефективного управління багатоквартирними будинками передбачається формування різноманітних об'єднань власників житла (ОВЖ). Ще одним чинником успішного переходу до ринкових відносин у галузі є контроль природних локальних монополістів і ефективне тарифне регулювання, мета якого полягає у встановленні передбачених і економічно обгрунтованих тарифів.

Паралельно зі структурними реформами управління галуззю повинна відбуватися і технічна модернізація, зокрема установка індивідуальних приладів обліку і регулювання споживання води, газу, тепла тощо, що дозволить відійти від зрівняльної системи оплати по нормативах і оплачувати тільки реально використані послуги. Крім того, передбачається широке впровадження нових енергозберігаючих технологій.

На третьому етапі (2006-2010 роки) будуть реалізовуватися стратегічні заходи, тобто розвиток системи залучення приватного капіталу у формі банківських кредитів і облігаційних позик для кредитування модернізації і стійкого розвитку житлово-комунального комплексу.

У рамках усіх запропонованих заходів щодо перебудови самого типу управління і фінансування галузі держава бере на себе функції «кризового керуючого». Причому, участь держави в комунальній галузі після 2010 року взагалі передбачається тільки в якості джерела оплати нечисленних пільг, що залишатимуться, і адресних житлових субсидій для малозабезпечених (яких за розрахунками буде близько 14 млн. сімей), а також як гаранта приватних інвестицій. Потреба в житлових субсидіях, починаючи з 2004 року, складе близько 40 млрд. руб. на рік і може збільшуватися у випадку випереджаючого зростання тарифів на газ і електроенергію. Передбачається, що спочатку одержувачами федеральних грошей будуть бюджети регіонів і тільки в міру реалізації системи індивідуальних адресних рахунків - громадяни.

Щодо фінансування реформи, то за кошти федерального бюджету має бути профінансована лише невелика її частка. Модернізація інженерних мереж майже цілком планується за рахунок позикових коштів (кредитів), для залучення яких держава повинна створити сприятливі умови. Що ж стосується повернення кредитів, то планується включати платежі з погашення основної суми боргу в собівартість продукції, тобто комунальних послуг, для чого в Бюджетний кодекс будуть внесені відповідні доповнення і зміни. Кошти федерального бюджету, що планується залучити у ході

реформи, будуть направлятися тільки на реалізацію міжрегіональних проектів і модернізацію або завершення будівництва великих об'єктів, що мають стратегічне значення для окремих регіонів, а також окремих проектів, що потребують мінімального федерального фінансування. Соціальні витрати на виплату житлових субсидій будуть фінансуватися бюджетами усіх рівнів, причому з федерального бюджету буде виділятися приблизно 5 млрд. руб. щорічно (від потреби в 40 млрд. руб.). Основні ж кошти на реалізацію соціальної складової програми будуть виділятися з бюджетів регіонів і муніципалітетів.

Загалом, для оцінки результатів реформування житлово-комунального господарства передбачається використовувати таку систему кількісних показників:

1. Показники, за якими оцінюватимуться результати реформи для бюджету:

1.1. Рівень бюджетних видатків на дотації підприємствам ЖКГ.

За рахунок коштів консолідованого бюджету у 2002 році фінансувалося 41% річної потреби підприємств ЖКГ в коштах (123,1 млрд. руб.). З урахуванням передбачених темпів переходу на повне покриття економічно обгрунтованих витрат підприємств ЖКГ цей показник повинний зменшитися до 0 з урахуванням забезпечення направлення бюджетних коштів безпосередньо громадянам через єдину житлово-комунальну субсидію.

1.2. Рівень бюджетних видатків на виплату адресних субсидій малозабезпеченим сім'ям.

Цей показник є функцією двох складових:

- числа сімей, що мають право на одержання субсидій з оплати послуг житлово-комунального господарства;
- федерального стандарту максимально припустимої частки власних витрат громадян на оплату житла і комунальних послуг у сукупному сімейному прибутку, виходячи із соціальної норми житлової площі і нормативів споживання комунальних послуг.

У ході реалізації реформи рівень бюджетних видатків на виплату єдиної житлово-комунальної субсидії буде зафіксований на одному рівні і зберігатися стабільним протягом декількох років. З урахуванням збереження існуючого рівня максимально припустимої частки власних витрат громадян у сукупному прибутку сім'ї (22%) число сімей, що потенційно мають право на одержання субсидій, оцінюється у 22,5% від їх загальної кількості.

Єдина житлово-комунальна субсидія буде:

- 1) адресною;
- 2) мати виключно цільове призначення (її не можна буде використовувати на інші цілі, крім оплати житла і комунальних послуг);
- 3) носити строковий (субсидія на соціальному рахунку буде знаходитися до двох місяців) характер (на соціальні рахунки громадян будуть перераховуватися суми субсидії тільки після того, як громадянин здійснив черговий платіж, що буде забезпечувати своєчасне внесення громадянами платежів за житлово-комунальні послуги);
- 4) забезпечувати прозорість напрямку і витрати бюджетних коштів.

2. Показники, за якими оцінюватимуться результати реформи для підприємств житлово-комунального господарства:

2.1. Рівень поточного фінансування - показник, що характеризує ступінь фінансування економічно обґрунтованої потреби підприємств житлово-комунального господарства в коштах. Дефіцит коштів підприємств житлово-комунального господарства, не покритий джерелами фінансування, який складає в середньому 60 млрд. руб. (20%) у ході реформи повинний зменшитися до 0.

2.2. Дотримання необхідного рівня фінансування інвестиційних потреб житлово-комунальних підприємств буде визначатися, в основному, залученням приватного капіталу в комунальну сферу за рахунок впровадження механізмів реальної конкуренції в сфері надання комунальних послуг і забезпечення стабільності бюджетного фінансування єдиної житлово-комунальної субсидії.

3. Показники, за якими оцінюватимуться результати реформи для населення:

3.1. Рівень власних витрат громадян на оплату житла і комунальних послуг у сукупному сімейному доході.

Цей показник буде використовуватися для розрахунку житлових субсидій у залежності від розміру сукупного прибутку сім'ї (із скасуванням оплати частиною населення житлово-комунальних послуг у розмірі 0,5 встановленого мінімального розміру оплати праці).

Так, при максимально припустимій частці власних витрат громадян на оплату комунальних послуг у сукупному сімейному прибутку в розмірі 23% у 2002 році і 25% - у 2003 році ймовірні небажані соціальні наслідки в силу зростаючого навантаження, у першу чергу, на найбільш "чутливу" категорію населення - малозабезпечені сім'ї. За даними вибірових обстежень домогосподарств, витрати малозабезпечених сімей на придбання самих необхідних продовольчих і непродовольчих товарів загалом можуть складати до 85% сукупного сімейного доходу, що практично виключає можливість оплати ними житлово-комунальних послуг у встановленому розмірі.

Для зниження навантаження на низько доходні групи населення в рамках економічної моделі реформування пропонується встановлення граничної частки власних витрат громадян на оплату житла і комунальних послуг у сукупному прибутку сім'ї на рівні 22%. При цьому розміри платежів частини сімей із низькими прибутками реально зменшуватимуться на 10-15%. Кожна субсидована сім'я зможе одержувати адресну допомогу у розмірі, що перевищує в 2,5-3 рази існуючий розмір дотацій.

3.2. Число сімей (частка сімей у відсотках), що претендують на одержання субсидій з оплати послуг житлово-комунального господарства.

При фіксації максимально припустимої частки власних витрат громадян на оплату комунальних послуг у сукупному прибутку сім'ї на рівні 22% частка сімей, що потенційно мають право на одержання субсидій складе 22,5% від їх загальної кількості.

3.3. Гарантована доступність субсидій буде характеризуватися рівнем розвитку системи персоніфікованих соціальних рахунків громадян, на які перераховуються усі види допомоги держави в оплаті житлово-комунальних послуг. Система відкриття таких рахунків із використанням послуг кредитних організацій повинна бути створена у всіх суб'єктах Російської Федерації і муніципальних утворень.

3.4. Рівень переходу на договірні відношення в секторі буде характеризувати можливість громадян безпосередньо впливати на кількість і якість наданих послуг, включаючи пред'явлення комунальним підприємствам санкцій за недотримання обсягів і стандартів якості послуг, що надаються. У ході реформ рівень переходу на договірні відношення повинний досягти не менше 95% у цілому по РФ.

Таким чином можна зазначити, що головний ефект реалізації економічної моделі реформування ЖКГ у РФ визначатиметься:

- 1) для населення:
 - створенням сучасного і ефективного комунального господарства, підвищенням якості житлово-комунальних послуг і стабілізації цін, створенням можливості впливати на вартість, кількість і якість послуг, що надаються, і прогнозувати власні витрати на житлово-комунальні послуги;
 - гарантованістю адресної фінансової підтримки малозабезпечених верств населення в частині витрат на комунальні послуги в результаті остаточного переходу до системи адресного субсидування малозабезпечених громадян і створення системи персоніфікованих соціальних рахунків;
 - зниженням величини витрат субсидованих груп населення на оплату ЖКГ;
 - створенням стимулів для раціоналізації споживання житлово-комунальних послуг і їх економії;

- 2) для бюджету:

- забезпеченням стовідсоткової адресності фінансової підтримки населення за рахунок переходу від системи дотування підприємств до безпосереднього субсидування населення;
- оптимізацією обсягів необхідної фінансової підтримки;
- формуванням прозорої системи фінансових потоків у сфері субсидування громадян у житлово-комунальному секторі;
 - 3) для комунальних підприємств:
 - ліквідацією дефіциту фінансових ресурсів;
 - зниженням рівня неплатежів у житлово-комунальному секторі;
 - залученням інвестицій для фінансування заходів щодо модернізації ЖКГ;
 - підвищенням внутрішньої ефективності сектора, зниженням виробничих витрат у результаті ліквідації системи дотування сектору, переходу до договірних форм відносин, розвитку конкуренції і виокремлення функцій власника житлового фонду від господарської діяльності з його управління і обслуговування в муніципальному секторі;
 - 4) для промислових підприємств:
 - ліквідацією системи перехресного субсидування і підвищенням конкурентоспроможності продукції.

5.2. Латвія

Сфера комунальних і побутових послуг в Латвійській Республіці на даний час знаходиться у приватній або комунальній власності. За інформацією Міністерства економіки та Міністерства добробуту Латвії окремих структурних підрозділів, які б функціонально регулювали діяльність у згаданій сфері не існує, регламентація розбудови її інфраструктури в країні не здійснюється.

Загальнодержавної реформи управління житлово-комунальним господарством у вигляді програм або спеціальних урядових рішень в Латвійській Республіці не проводилось. В кінці 1991 – на початку 1992 року

Кабінет Міністрів прийняв ряд робочих документів (розпоряджень), за якими все житлово-комунальне господарство було передане у власність територіальних громад. З того часу кожна територіальна громада самостійно вирішує всі питання, пов'язані з утриманням житлово-комунального господарства конкретного міста та його експлуатацією. Практично всі територіальні громади створили в своїх населених пунктах відповідні акціонерні товариства, які перейняли не тільки державне майно а й борги, накопичені до цього державою.

Як зазначалось вище, всі підприємства, що надають житлово-комунальні послуги належать до недержавної форми власності: приватні або акціонерні товариства. Наприклад, в Ризі в 1996 році було створене акціонерне товариство “Rigas Siltums” (“Ризьке тепло”) у вигляді спільного підприємства до якого ввійшли міські тепломережі, державне акціонерне товариство “Latvenergo” та комерційний банк. У 1999 році латвійський уряд викупив пакет акцій, що належав “Latvenergo”, в зв'язку з тим, що зазначене підприємство готувалось до приватизації. Контрольний пакет акцій АТ “Rigas Siltums” належить Ризькій Думі.

Підприємства житлово-комунального господарства надають такі послуги: тепло-, водопостачання та водовідведення, вивіз сміття. Крім того, електроенергію надає АТ “Latvenergo”, газ – АТ “Latvijas Gaze”, телефонний зв'язок – АТ “Lattelekom”. Ціни на послуги встановлюються органами місцевого самоврядування самостійно в кожному регіоні, за виключенням цін на електроенергію, газ та телекомунікаційні послуги, контроль за якими здійснює Комісія по регулюванню суспільних послуг, що підпорядковується Міністерству економіки Латвійської Республіки.

Органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють надання соціальної допомоги, в тому числі і у питаннях субсидування малозабезпеченим сім'ям витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Міські Думи ведуть облік таких сімей і визначають таких, що потребують

допомоги відповідно до нормативів прожиткового мінімуму конкретної території.

Зокрема, механізм субсидування у Ризі виглядає наступним чином. Міська Дума укладає тристоронні угоди між конкретним мешканцем, що потребує допомоги, і підприємством-постачальником відповідного виду комунальних послуг. На підставі цієї угоди спеціально створений при Думі Фонд соціальної допомоги оплачує певну частину вартості наданих послуг. Кожного разу оплачується конкретна квитанція, подана до Фонду громадянином, який отримує допомогу. Як правило, особа, що подає квитанцію, відповідно до згаданої вище угоди, оплачує символічну частку вартості послуг (близько 5%), зазначених у квитанції, а все інше оплачує Фонд. Це робиться для того, щоб навіть найбільш малозабезпечені сім'ї не відчували себе соціально обмеженими та не втрачали почуття відповідальності. Кошти надходять безпосередньо підприємству-постачальнику відповідного виду житлово-комунальних послуг.

Міські Думи також самостійно регулюють питання вартості квартирної плати. Наприклад, Ризька Дума встановила максимально можливу вартість квартплати на рівні 14,8 сантимів (0,246 USD) за квадратний метр. Така відносно невелика вартість викликає певне незадоволення власників будинків (державного житлового фонду не існує, крім приватизованих квартир велика частина будинків належить приватним домовласникам), проте Ризька Дума вважає це одним з напрямків соціального захисту населення.

В Ризькій Думі опрацьована і діє програма соціальної допомоги населенню, відповідно до якої в 1999 році на дотації та інші напрямки соціальної допомоги з бюджету Думи було спрямовано 2,7 млн. USD, в 2000 році – 5,5 млн., в 2001 році – більше 6 млн. USD.

Проте, є випадки, коли квартиронаймачі з різних причин допускають заборгованість за квартплату та комунальні послуги. Відповідно до рішення Думи, якщо така заборгованість перевищує термін у три місяці, домовласник

має право звернутись до суду про виселення боржника. У таких випадках міська влада опікується лише виселеними пенсіонерами та інвалідами, яким надається безкоштовне утримання у соціальних будинках. Кожний мешканець такого будинку має окрему кімнату, безпосередньо в ньому можна отримати необхідну медичну допомогу та побутові послуги. На даний час у власності Ризької Думи знаходиться 7 таких будинків, ще 3 перебувають у стадії реконструкції.

Після сплати податків середня зарплата в Латвії дорівнює 240 USD, частка витрат у сукупному доході населення на оплату житлово-комунальних послуг складає в середньому 16,6 USD на члена сім'ї або 7% без урахування квартплати (з квартплатою ця частка зростає приблизно до 33-35%).

Оскільки рішенням латвійського уряду з 1 січня 1997 року стало обов'язковим здійснення оплати комунальних послуг виключно за показниками лічильників, то вже з кінця того ж року таке явище, як масова заборгованість населення за отримані комунальні послуги, перестало існувати. На даний час рівень відшкодування населенням житлово-комунальних послуг в Латвії практично дорівнює 100%.

При цьому слід зазначити, що інформація щодо можливої дебіторської або кредиторської заборгованості окремих комунальних підприємств Латвії має комерційний характер і в загальнодержавному масштабі не відслідковується і не узагальнюється, оскільки, як вже відзначалось, всі підприємства-постачальники житлово-комунальних послуг є приватними або акціонерними структурами.

ВИСНОВКИ

1. Житлово-комунальне господарство є найбільш відсталою галуззю економіки України.

За період 2000 – 2003 років темпи зростання обсягів виробництва (наданих послуг) в галузі у 4 рази нижчі, ніж у промисловості. Темпи зростання інвестицій, заробітної плати та продуктивності праці у 2 рази нижчі, ніж по економіці в цілому.

Займаючи 1,3% у випуску товарів і послуг в економіці, на галузь припадає 43% всієї заборгованості за енергоносії, 5,5% збитків усієї економіки, 4% - всієї дебіторської заборгованості, 4% - заборгованості з виплати заробітної плати по країні, 3% - всієї кредиторської заборгованості.

1 млн. чоловік, що працюють у галузі, отримують зарплату, яка на 10% менше середньої по країні та в 1,7 рази нижча, ніж у промисловості.

При більш ніж двократному рості рентабельності економіки за період 2000 – 2003 років прибутковість ЖКГ зменшилась в 1,6 рази.

Галузь залишається постійно збитковою. Збитки у 2003 р. зросли на 12% склали близько 1 млрд. грн. (у 2002 р. в порівнянні з 2001 - зросли в 1,4 рази і склали 891 млн. грн).

Кредиторська заборгованість підприємств галузі сягає 8,3 млрд. грн., дебіторська – 8,6 млрд. грн.

2. Найбільшим боржником перед підприємствами житлово-комунального господарства є населення.

Хоча останнім часом рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг зріс з 79% у 2000 р. до 96% у 2003 р., заборгованість оплати досягла 7,7 млрд. грн. і продовжує зростати: у 2003 р. – на 1,3%, у першому кварталі 2004 р. – на 3,2%.

3. Населення України могло б спрямовувати більше коштів на оплату послуг ЖКГ. *Втім, йдеться лише про погашення заборгованості минулих років, яка виникла внаслідок недостатньої платоспроможності споживачів, та своєчасну поточну оплату. Тому зростання платоспроможності громадян сьогодні не дає підстав для підвищення тарифів на послуги ЖКГ.*

Протягом 2000-2003 років ріст доходів населення в 1,8 рази випереджав зростання вартості послуг ЖКГ населенню. Водночас у структурі витрат домогосподарств оплата послуг ЖКГ за 2001-2003 рр. знизилась з 9 до 8,3%, у грошовому обчисленні вона зростає на 23,5%, тоді як витрати на освіту, охорону здоров'я, відпочинок і культуру – в 3,3 рази, на будівництво, ремонт житла та вклади до банків – в 1,7 рази, на послуги зв'язку – в 1,6 рази, на придбання меблів та побутової техніки – в 1,5 рази. Оскільки поточні нарахування по оплаті послуг ЖКГ зменшились, населення могло б спрямовувати більше коштів на погашення заборгованості минулих років. Механізм для цього був запроваджений у 2003 р. шляхом прийняття Закону України "Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію".

Втім, реструктуризація заборгованості відбувається досить повільно. З дати набуття зазначеним Законом та відповідним рішенням Уряду чинності (1 липня 2003 р.) і до сьогодні реструктуризовано лише 9,8% заборгованості, в рамках реструктуризації погашено тільки 1% боргів. Темпи проведення реструктуризації у I кварталі цього року та II півріччі минулого є однаковими.

4. Відсутня єдина методика з планування, обліку та калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг у галузі.

Внаслідок цього в регіонах склалася більш ніж двократна різниця в розмірах тарифів на послуги ЖКГ. Якщо в АР Крим з двокімнатної квартири платять 70 грн. на місяць, то у Сумській області – 148 грн.

Мають місце численні порушення порядку формування тарифів, завищення норм споживання та технологічних втрат. Часто до складу тарифу включаються видатки, прямо не пов'язані з наданням комунальних послуг, поширеною є практика перекладення неплатежів за комунальні послуги по завищених тарифах з одних на інших споживачів.

5. Для створення необхідних передумов реформування житлово-комунального господарства необхідно запровадити економічні обґрунтовані та прозорі тарифи на послуги, стимулювати населення до погашення боргів минулих років та своєчасної оплати послуг, забезпечити виконання прийнятих програмних документів щодо реформування у житлово-комунальному господарстві, створення конкурентного середовища та підвищення якості послуг.