

Cambridge: Cambridge University Press, 2000.  
1999.

7. Trends in Grassroots Lobbying // <http://www.advertising.about.com>.

8. Зущик Ю. Лобізм в Україні. –К.,

Статья поступила в редакцию 03.04.2006

**В.Н. ИНЯКИН, к.э.н., ст.н.с.,**

*Институт экономики промышленности НАН Украины*

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАБИЛЬНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Основные проблемы жилищно-коммунального хозяйства Украины в настоящее время заключаются, во-первых, в недостатке у предприятий отрасли оборотных средств для обеспечения нормальной эксплуатации и, во-вторых, в высоком уровне физического и морального износа основных фондов.

Существование первой проблемы обусловлено очень высоким уровнем затрат на производство и отпуск жилищно-коммунальных услуг, высоким уровнем тарифов при низкой платежеспособности основного их потребителя – населения.

Вторая проблема вызвана тем, что длительное время на воспроизводство основных фондов предприятий ЖКХ направлялось недостаточно инвестиционных ресурсов.

Состояние жилищно-коммунального хозяйства Украины в настоящее время не устраивает никого: ни органы государственной власти и местного самоуправления, ни руководство отрасли и предприятий ЖКХ, ни потребителей – следовательно, общество в целом. Правительство и органы местного самоуправления прежде всего не устраивает необходимость бюджетной поддержки предприятий ЖКХ и большие расходы предприятий бюджетной сферы на оплату жилищно-коммунальных услуг; при этом долгое время сохраняется большая задолженность потребителей за жилищно-коммунальные услуги. Руководство отрасли и предприятий ЖКХ не устраивает высокий уровень физического и морального износа основных фондов, большая дебиторская и кредиторская задолженность,

недостаток инвестиционных ресурсов и оборотных средств. Потребителей не устраивают высокие тарифы и завышенные нормы потребления на жилищно-коммунальные услуги при их низком качестве; подавляющая часть населения из-за низких доходов вынуждена существенную часть своих доходов направлять на оплату жилищно-коммунальных услуг, при том, что оставшихся средств едва хватает на удовлетворение самых насущных нужд.

Недовольство населения трансформируется в социальный протест в разных формах – от манкирования обязанностью оплачивать услуги до открытых выступлений. Далее социальный протест перерастает в политическое неприятие находящихся у власти в конкретных регионах и в стране в целом политических организаций. Таким образом, проблемы ЖКХ имеют экономический, социальный и политический аспекты, что в целом дестабилизирует общество. Основой этого являются экономические причины – низкий уровень доходов и бедность населения при очень высоком, на этом фоне, уровне затрат и тарифов на услуги ЖКХ.

Таким образом, в настоящее время уровень обеспечения жилищно-коммунальными услугами и состояние жилищно-коммунального хозяйства не отвечают по качеству и доступности потребностям общества. При сокращении объема предоставления жилищно-коммунальных услуг остается высокая задолженность потребителей по их оплате. Значительная часть основных фондов предприятий отрасли фи-

© В.Н. Инякин, 2006

зически и морально устарела, что увеличивает опасность техногенных аварий. Все это обусловило дефицит финансовых средств у предприятий отрасли и побуждает их к дальнейшему росту тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Высокий уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги отмечается многими исследователями. Так, Б. Данилишин отмечал, что в Украине энергозатраты на обслуживание 1 кв.м. жилой площади в 3-7 раз больше, чем в среднем в странах Западной Европы, расход электроэнергии на поставку кубометра воды выше на треть. При этом доля административных затрат в себестоимости жилья очень высока и составляет около тридцати процентов, больше половины расходов приходится на зарплату и содержание контор, тогда как эффективность труда ниже в 4-16 раз чем в Западной Европе [7, с.7].

Председатель Госжилкоммунхоза Украины Г.М. Семчук отмечал, что только в 2003г. в производстве тепловой энергии административные и сбытовые затраты выросли на 26,9%, прочие операционные затраты – на 11,8%; в водопроводно-канализационном хозяйстве административные затраты и расходы на сбыт (!) выросли на 18,6%, а прочие затраты на 86,1%. При этом на тысячу потребителей воды в Молдове приходится 4,48 сотрудника, в России – 4,61, а Украине – 5,65, в США – 0,6. Доля административного персонала, ИТР и служащих составляет 19% от численности работающих, на них приходится 25% заработной платы [11, с.10].

Завышение расходов на водоснабжение отмечается В.Кучеренко и С. Дзеником [8, с.40], В.А. Голяном и Ю.М. Хвесиком [9, с.84], а на теплоснабжение – А.М. Тарадай [10, с.31-32].

Г.М. Семчук отмечает также, что многие предприятия ЖКХ занимаются непрофильной деятельностью, от чего несут большие убытки: ремонтно-строительными услугами, переработкой сельскохозяйственной продукции, торговыми услугами. Как пример: убытки теплоснабжающих предприятий Луганской обл. от производственной деятельности в 2003г. составили

4,4 млн.грн., а общие убытки – 11,6 млн.грн. [11, с.10].

В силу названных и других различных причин предприятиям ЖКХ не хватает средств на полное и качественное обеспечение потребителей услугами. И это является в настоящее время, и останется в перспективе, очень серьезной проблемой, которую, однако, нельзя решать лишь путем повышения тарифов.

Необходимо подчеркнуть, что несмотря на хорошо известные факты неэффективной работы предприятий ЖКХ практики, представители органов государственного управления и местного самоуправления видят выход не в усилении работы по снижению затрат на производство жилищно-коммунальных услуг, а в росте тарифов. Другие направления решения проблем ЖКХ рассматриваются как отдаленные возможности, причем в самом общем виде.

В соответствии с этим целью настоящей статьи является обоснование возможности создания условий для стабильного функционирования жилищно-коммунального хозяйства в обозримой перспективе за счет снижения затрат на производство услуг.

Недостаток оборотных средств особенно остро проявляется перед началом и в процессе отопительного сезона, когда предприятия ЖКХ не могут приобрести необходимые ресурсы для обеспечения устойчивой эксплуатации систем жизнеобеспечения. Причины такого положения обычно объясняются низкой платежной дисциплиной потребителей, ростом цен на ресурсы, а выход ( для предприятий ЖКХ) видится в дальнейшем росте тарифов и ужесточении санкций к должникам.

Большая часть населения слишком бедна и просто не сможет оплачивать услуги при росте тарифов – расходы 64% населения ниже прожиточного минимума по данным официальной статистики [12, с.417]. Но даже при желании население технически не имеет реальных возможностей сократить потребление жилищно-коммунальных услуг и снизить свои расходы на эти цели. С учетом этого стано-

вится очевидной причина существующей задолженности населения по оплате жилищно-коммунальных услуг и невозможность для основной массы населения оплачивать услуги после повышения тарифов.

Действующая система субсидирования населения несовершенна, что не позволяет очень многим обращаться за помощью. Кроме того, реальные размеры помощи очень незначительны. Например, в 2005 г она составила всего 30,64 грн. на одну семью в год [12, с.493]. Но даже если число обратившихся за помощью резко возрастет, в бюджетах нет на эти цели нужных средств, следовательно, предприятия ЖКХ реально ничего не получают, кроме роста дебиторской задолженности по местным бюджетам.

Вследствие этого оставлять решение проблемы ЖКХ исключительно органам местного самоуправления, как это предусмотрено Законом Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [13], нельзя, поскольку они самостоятельно с ней справиться не смогут. А обострение социально-политической напряженности не локализуется только в отдельных регионах, но вызовет негативные последствия в целом в государстве.

В этих условиях единственным выходом из кризисного положения ЖКХ является сосредоточение систематических усилий (как в ближней, так и в отдаленной перспективе) на снижение затрат на производство и отпуск жилищно-коммунальных услуг. То есть, недостаток финансовых ресурсов у предприятий ЖКХ необходимо компенсировать снижением потребностей в них за счет сокращения затрат.

Затраты предприятий ЖКХ, а, следовательно, и тарифы на производство и предоставление жилищно-коммунальных услуг существенно завышены вследствие утери контроля за их деятельностью со стороны общества и государства. Имеются расчеты, что потребители Украины переплачивают за потребленные энергоресурсы в 2,5-3 раза. При этом население в 2004 г, уплатило за использованные энергоресурсы и услуги 46,97 млрд.грн., что на 16 млрд.грн. больше стоимости всех потреб-

ленных ресурсов и услуг как в производственной, так и в непроизводственной сферах [5]. Эти цифры не выглядят фантастическими, если учесть, что с 1991 по 2005 г. темп роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги, рассчитанный по данным Госкомстата Украины, в 14,2 раза превышал темп роста доходов населения. Что касается оснований для таких темпов роста тарифов, то в этот же период они превышали темпы роста цен на продукцию черной металлургии в 4,7 раза, на продукцию машиностроения – в 9,1 раза; с 1991 по 2001 г. – темпы роста цен на продукцию топливной промышленности в 1,9 раза, на электроэнергию – в 4,9 раза. Эти отрасли поставляют основные ресурсы предприятиям ЖКХ – топливо и электроэнергию, трубы и арматуру, оборудование. Интересно отметить, что в России темпы роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги были в несколько раз ниже, чем темпы роста цен на энергоресурсы [14, с.102].

Таким образом, объективных оснований для столь высоких темпов роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги в Украине не было. Основная причина – субъективные факторы, а именно – стремление руководителей предприятий ЖКХ к увеличению доходов, чему способствовала утеря контроля со стороны общества и государства за деятельностью предприятий отрасли.

Последнее подтверждается следующими трудно объяснимыми с объективных позиций фактами (см табл.1.):

1. Среднедушевое фактическое потребление городским населением холодной воды по областям Украины различается в 4,4 раза.

2. Среднедушевое фактическое потребление городским населением природного газа по областям отличается в 5,1 раза.

3. Удельные затраты топлива на производство тепловой энергии по областям Украины отличаются на 34%, что вполне объяснимо. В то же время себестоимость отличается уже в 1,7 раза, тарифы для населения – в 2,6 раза, для бюджетных организаций – 3,2 раза [2].

Таблица 1

Показатели эффективности работы теплоснабжающих предприятий и отпуск населению природного газа и воды по регионам Украины в 2004г.

	Удельный расход топлива на производство тепловой энергии, кг у.т. /Гкал	Удельный вес затрат тепловой энергии на собственные нужды производителей, %	Удельный вес потерь тепловой энергии в объеме отпущенной потребителям, %	Отпущено природного газа на одного городского жителя, м <sup>3</sup> /год	Отпущено воды на одного городского жителя, м <sup>3</sup> /год
<b>Украина</b>	170,2	3,46	11,02	352,2	59,9
<b>АРК</b>	175,7	2,68	9,74	222,2	73,6
<b>области</b>					
Винницкая	175,1	2,86	9,34	431,2	41,3
Волынская	182,5	2,26	9,65	377,4	43,9
Днепропетровская	174,5	2,86	14,86	441,7	91,4
Донецкая	192,9	4,01	10,48	273,3	57,1
Житомирская	179,2	1,66	7,63	414,1	40,0
Закарпатская	195,5	1,82	14,19	450,6	35,1
Запорожская	150,7	3,92	8,38	238,6	64,8
Ивано-Франковская	181,9	4,66	9,32	466,5	26,4
Киевская	176,9	2,03	8,99	608,0	37,4
Кировоградская	183,6	2,05	8,39	344,2	31,8
Луганская	186,3	5,28	9,17	341,4	40,9
Львовская	178,0	6,34	10,13	396,8	40,7
Николаевская	123,9	0,78	9,28	402,7	40,6
Одесская	175,0	1,61	8,18	311,6	64,6
Полтавская	170,5	1,61	7,19	531,5	55,4
Ровненская	129,4	2,37	6,36	367,9	42,2
Сумская	177,3	2,37	10,44	424,4	36,0
Тернопольская	175,1	2,68	5,86	429,0	34,5
Харьковская	137,8	3,02	11,13	408,2	78,5
Херсонская	177,9	6,74	14,39	344,3	50,1
Хмельницкая	166,5	5,68	11,78	382,6	41,6
Черкасская	176,5	0,66	10,85	436,5	43,6
Черновицкая	163,4	1,35	6,96	500,0	29,9
Черниговская	188,4	2,96	9,76	396,8	43,8
г. Киев	167,3	4,53	16,31	119,0	115,6
г. Севастополь	185,3	2,81	12,61	164,7	56,2
max/min	1.58	10.21	2.78	5.11	4.38

Составлено и рассчитано по: [1, с.16; 2, с.27; 3, с.13; 4, с.16;]

4. Удельная себестоимость воды по областям отличается в 2,4 раза, тарифы для населения – в 5 раз, для бюджетных организаций – в 7,9 раза, для прочих потребителей – в 13,7 раза[2].

5. Утечки и неучтенные потери воды

в % к объему воды, отпущенной потребителям в 2004 г. по объемам колебались от 11,9% в Ровенской области до 75,3% в г. Севастополе; в 2005 г. – от 10,3 в Херсонской области до 82,8% в г. Севастополе.

При этом следует учитывать, что утечки

могут служить основанием для оправдания перерасхода материалов и электроэнергии, в том числе реализуемых в коммерческих целях. Исходя из этого, целесообразно обратить внимание на резкие изменения данного показателя.

6. Удельный вес тепловой энергии, используемой на собственные нужды предприятий теплоснабжения в объеме произведенной энергии колеблется от 0,66% в Черкасской области и 0,78% в Николаевской до 6,74% в Херсонской области и 6,34% в Львовской – расхождение на порядок.

7. Удельный вес потерь тепловой энергии от объема отпущенной колеблется от 5,86% в Тернопольской области и 6,36% в Ровенской до 16,3% в г. Киеве и 14,86% в Днепропетровской области.

Нельзя исключить, что причины столь большой разницы в показателях имеют субъективный и негативный характер, их необходимо изучать и принимать решения по исправлению положения.

Из приведенных результатов анализа работы жилищно-коммунального хозяйства следует, что вопросам учета, анализа и контроля работы предприятий ЖКХ необходимо систематическое пристальное внимание. Следовательно необходим специальный орган в системе государственного управления, который выполнял бы эту работу. До недавнего времени таким органом был Государственный комитет Украины по жилищно-коммунальному хозяйству, который был ликвидирован в 2005 году, а его функции переданы департаменту Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства. Важность для общества существенных проблем в ЖКХ вызывает необходимость повышения статуса государственного органа управления отраслью, в связи с чем целесообразно воссоздать Государственный комитет Украины по жилищно-коммунальному хозяйству (ГК ЖКХ).

Ликвидация в 2005г. Государственного комитета Украины по жилищно-коммунальному хозяйству связана с тем, что после вступления в действие Закона Украины «О жилищно-коммунальном хозяй-

стве» [13] функции органов государственного управления в этой сфере существенно сократились. Однако следует специально отметить, что передача практически всей ответственности за функционирование жилищно-коммунального хозяйства органам местного самоуправления в соответствии с Законом Украины «О жилищно-коммунальных услугах» является ошибочной, поскольку обязанности государства по обеспечению жизнеспособности населения установлены Конституцией Украины – статьями 3, 21-68. Без поддержки государства население не может обеспечить себе нормальные условия жизни, следовательно, не сможет реализовать свои конституционные права, а именно: право на свободное развитие своей личности (ст. 23); право свободно собирать, сберегать, использовать и распространять информацию (ст. 34); право на достаточный жизненный уровень, что включает достаточное питание, одежду, жилье (ст. 48); право на образование (с. 53); право на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества (ст. 54). Все эти права, как и само право на жизнь (ст. 27), не могут быть обеспечены, если жители не получают минимума жилищно-коммунальных услуг. Из этого следует, что органы именно государственной власти обязаны, в соответствии с Конституцией Украины, обеспечить населению минимальный объем получения энергоресурсов и жилищно-коммунальных услуг, поскольку: «... обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства» (ст. 3).

Задачей первостепенной важности для органа государственного управления является завершение работы по созданию системы достоверного учета объема предоставления и потребления жилищно-коммунальных услуг. Следует ускорить завершение начатой еще в 90-е годы работы по оснащению потребителей и производителей приборами учета. ГК ЖКХ должен преодолеть сопротивление поставщиков установке приборов учета. Прежде всего необходимо изменить порядок, когда поставщики энергоресурсов и жилищно-коммунальных услуг является «единым

заказчиком, покупателем и контролером использования систем и аппаратуры учета» (Постанова КМ України від 9 червня 1997 року № 546 «Про порядок впровадження, експлуатації та контролю за використанням систем і апаратури обліку природного газу, спожитого населенням, комунально-побутовими підприємствами та бюджетними організаціями»). Функции установки и проверки приборов учета, а также сбора информации об объемах предоставленных и потребленных услуг крайне целесообразно сосредоточить в одном органе, что единственно сможет обеспечить достоверность данных учета.

Помимо указанных функций ГК ЖКХ на него следует возложить обязанность информировать общество, о результатах работы жилищно-коммунального хозяйства как в масштабах страны, так и в регионах. При этом следует предусмотреть требования к составу и содержанию обязательной публичной информации и периодичность ее предоставления. Общество должно получать информацию сравнительную и в динамике по регионам: об объеме предоставленных услуг, их среднедушевом потреблении, затратах (общих и удельных) на производство, тарифах, нормах потребления жилищно-коммунальных услуг.

Учитывая низкую эффективность используемого предприятиями ЖКХ оборудования, производства жилищно-коммунальных услуг ГК ЖКХ совместно с Национальным агентством Украины по вопросам эффективного использования энергетических ресурсов должен обеспечить разработку стандартов на новое энергооборудование и программы поэтапного повышения энергетических параметров допустимого в эксплуатации оборудования и запрета к использованию энергоэффективного.

Необходимо на уровне государства (возможно – решением Кабинета Министров Украины) установить общие условия формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан. При этом иметься ввиду, что

в соответствии со ст. 13 Конституции Украины народ является собственником природных ресурсов, имеет право пользоваться этими ресурсами в собственных интересах и имеет право на получение ренты от тех, кто пользуется ресурсами в коммерческих целях.

Следствием этого является то, что природные ресурсы, используемые для предоставления жилищно-коммунальных услуг населению не должны облагаться любыми видами ренты. То есть, стоимость (тарифы) жилищно-коммунальных услуг для населения безусловно должна быть более низкой, чем стоимость для других (коммерческих) потребителей.

Из этого следует одно из общих условий формирования тарифов: тарифы для населения должны быть как минимум в 2 раза ниже, чем для других пользователей (кроме бюджетных учреждений).

Второе условие должно обеспечивать рост эффективности производства жилищно-коммунальных услуг. Необходимо побудить органы местного самоуправления более активно контролировать работу предприятий ЖКХ. Для этого целесообразно внести в Бюджетный Кодекс Украины дополнение о том, что дотации и субвенции на компенсацию затрат по жилищно-коммунальным услугам из вышестоящих бюджетов не оказываются, если средние удельные затраты на услуги выше средних по Украине или по региону более, чем на 25%.

В настоящее время органы местного самоуправления, на которые возложена обязанность обеспечения населения жилищно-коммунальными услугами, фактически оказались обязанными повышать тарифы до уровня, предлагаемого самими предприятиями ЖКХ, даже если они осознают, что этот уровень будет непосилен для значительной части населения. Это вытекает из требований закона [13] – тарифы должны покрывать затраты ЖКХ, в противном случае местные бюджеты должны компенсировать разницу. В связи с этим предпринимаются попытки совершенствования методик «расчета экономически обоснованных тарифов». Однако,

строго говоря, никакие плановые расчеты сегодня признать «экономически обоснованными» нельзя хотя бы по двум причинам:

1. Нельзя принимать как должное низкую эффективность работы предприятий и чрезмерно высокий уровень потерь в сетях;

2. Даже при самом строгом обосновании планируемых затрат (числитель в расчете тарифов) объем их поставки потребителям (знаменатель) рассчитывается только самим поставщиком и больше никем в настоящее время проверен и подтвержден быть не может. Следовательно, поставщик волен варьировать объемом в собственных экономических интересах. Устранить такой фактор можно только после того, как будет создана система достоверного приборного учета.

Что же касается эффективности работы предприятий ЖКХ и снижения потерь, то это можно обеспечить только путем усиления общественного и государственного контроля и ужесточения ответственности поставщиков. Поэтому, с целью повышения ответственности руководителей предприятий ЖКХ за эффективность работы целесообразно:

1. Разработать и принять Закон Украины «Об ответственности руководителей за эффективную работу вверенных им предприятий». Следует обратить внимание, что до сего времени руководители административно не наказывались за многолетнюю убыточную работу возглавляемых ими предприятий, за огромные потери и неэффективное использование средств, а доказать уголовный характер их действий или бездействия практически невозможно.

2. Разработать и принять закон Украины «Об ответственности руководителей за не целевое использование амортизационных отчислений».

3. Рекомендовать органам местного самоуправления обязательно включать в контракты с руководителями предприятий ЖКХ коммунальной собственности требования по эффективности хозяйствования и меры ответственности за их неисполнение, а также регулярно рассматривать отчеты

руководителей об эффективности работы.

Предложенные меры позволят в ближайшей перспективе обеспечить финансирование работы предприятий ЖКХ, а в дальнейшем усилить контроль за их деятельностью, повысить эффективность производства и, таким образом, исполнить органами государственного управления конституционные обязательства по обеспечению жизнедеятельности населения.

### Литература

1. Статистичний бюлетень про основні показники роботи опалювальних котельень і теплових мереж України за 2004р. /Держкомстат України. – Київ. – 2005. – 21с.

2. Статистичний щорічник України за 2004 рік / Держкомстат України. – 2005. – К.: Вид-во “Консультант”. – 2005. – 592с.

3. Статистичний бюлетень про основні показники роботи водопровідного господарства України за 2004р. /Держкомстат України. – Київ. – 2005. – 31с.

4. Статистичний бюлетень про основні показники роботи газового господарства України за 2004р. /Держкомстат України. – Київ. – 2005. – 19с.

5. Іваськів В. Обсяги оплати за спожиті енергоресурси та послуги в Україні перевищують вартість поставлених енергоресурсів у 2,5-3 рази, вважає спеціаліст //Енергоінформ. – 2006. – №27. – С.5.

6. Основні показники діяльності підприємств і організацій житлово-комунального господарства комунальної власності за 3кв. 2000року// Республіканський інформаційно-обчислювальний центр. – Київ. –2000. –79с.

7. Данилишин Б. Ілюзії та реалії комунальної сфери // Урядовий кур’єр. – 2003. – №225. – С.7.

8. Кучеренко В., Дзеник С. Антимонопольное регулирование деятельности предприятий водоснабжения // Экономика Украины. – 2001. – №3. – С.39-43.

9. Голян В.А., Хвесик Ю.М. Нові вектори раціонального водовикористання // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – №4. – С.79-86.

10. Тарадай А.М. Победит здравый смысл и профессионализм // Міське господарство України. – 2003. – № 3. – С. 29-33.
11. Семчук Г.М. Рік наполегливої праці//Міське господарство України. – 2004. – №1. –С.2-13.
12. Статистичний щорічник України за 2005р. / Держкомстат. – К.: Консультант, 2006. – 576 с
13. Закон України “Про житлово-комунальні послуги” // ВВР. – 2004. – № 47. – ст. 514.
14. Инякин В.Н. Оценка эффективности использования собственных инвестиционных ресурсов предприятий жилищно-коммунального хозяйства // Економіка промисловості.. – 2005. – №2. – С.101-107.

Статья поступила в редакцию 16.06.2006