

**В.П.ПОЛУЯНОВ**, д.э.н., *заведующий кафедрой «Экономика и финансы»*,  
**А.Ю. САВЕНКО**,  
*АДИ ГВУЗ «Донецкий национальный технический университет»*

**ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ РАЗВИТИЯ РЫНКА  
 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ: ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА**

Как известно, институциональная теория в качестве одного из направлений вмешательства государства в сферу экономики рассматривает «формирование институциональной инфраструктуры, которая обеспечивала бы основные нормы и правила экономической деятельности» [8, с.173]. С точки зрения установления „правил деятельности” на рынке жилищно-коммунальных услуг основной проблемой была и остается проблема ценообразования. Неоднократно декларируемые реформы отрасли так и не смогли перевести управление отраслью с политического на экономический акцент. Очевидно то, что сегодня существующее состояние ЖКХ требует прорыва в разработке практических и эффективных механизмов реформирования отрасли, что невозможно без сосредоточения на этом направлении научного и творческого потенциала. В первую очередь в комплексном подходе нуждается система регулирования тарифов на услуги ЖКХ.

Несмотря на широкое освещение темы реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины в средствах массовой информации, научная разработка этой проблематики недостаточна. Часть исследований посвящена в целом рынку естественных монополий (см, например, [21]). Непосредственно вопросы ценообразования в отрасли рассмотрены в работах [9; 11; 13; 15; 16; 19]. Но существующий уро-

вень анализа все же еще недостаточен, не разработаны четкие научно-методологические основы определения методов и инструментов ценового регулирования деятельности ЖКХ, которые бы учитывали непростые моменты реформирования экономики Украины в целом.

Цель статьи: выявление негативных тенденций в становлении системы регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

В области ценообразования законодательно установлены методы государственного регулирования. Так, статья 189 Хозяйственного Кодекса Украины (ХКУ) устанавливает, что субъекты хозяйствования могут использовать в хозяйственной деятельности свободные цены, государственные фиксированные цены и регулируемые цены - предельные уровни цен или предельные отклонения от государственных фиксированных цен (см. рис. 1).

Свободные цены устанавливаются субъектами хозяйствования самостоятельно, по согласию сторон, а во внутривозвращенных отношениях – по решению субъекта хозяйствования.

Статья 191 Хозяйственного Кодекса Украины [1] дает толкования понятий государственных и коммунальных цен. Условия установления государственных и коммунальных цен приведены на рис. 2.



**Рис. 1. Виды цен, которые субъекты хозяйствования могут использовать в хозяйственной деятельности (Статья 189 п.3 ХКУ [1])**

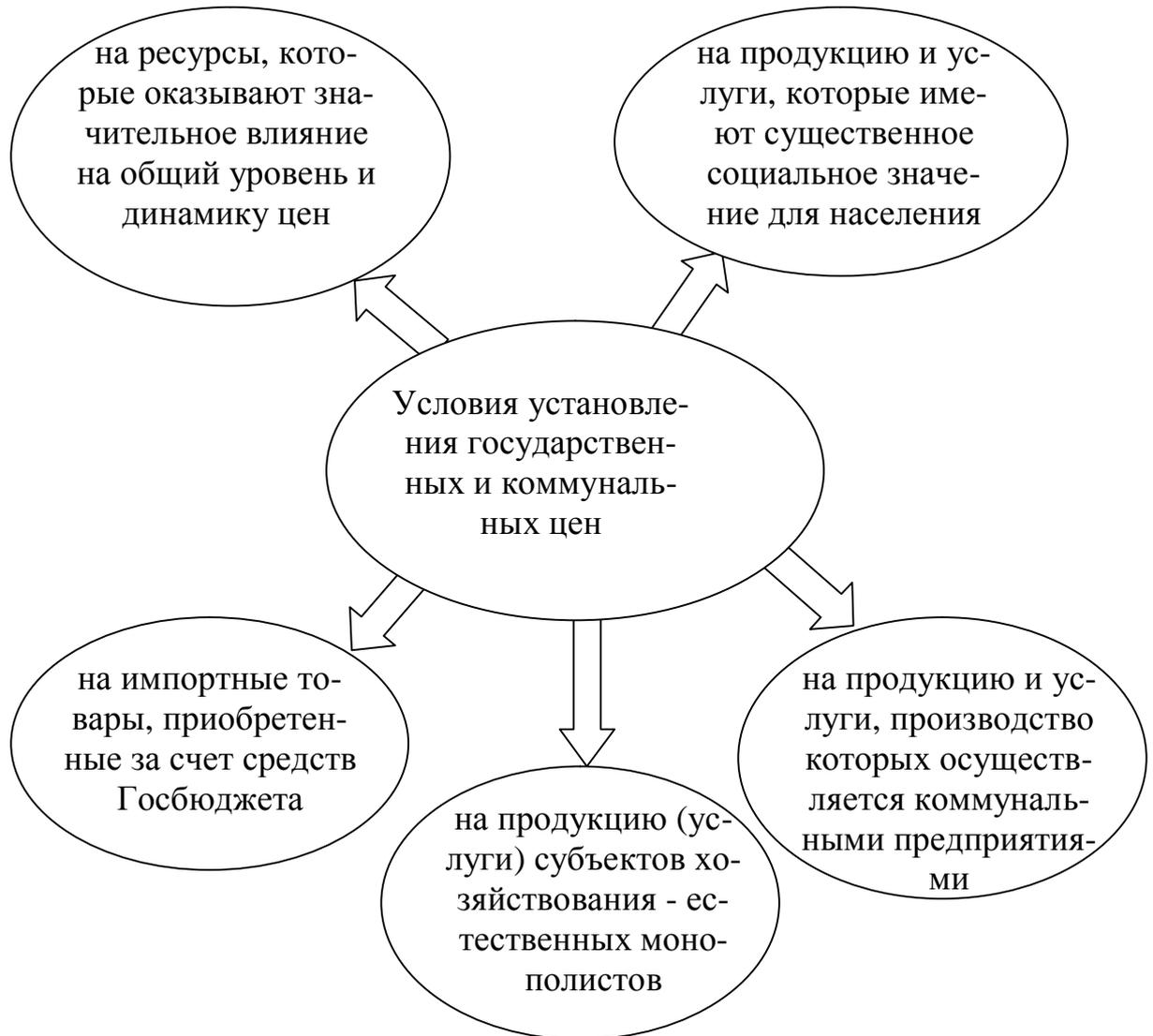


Рис. 2. Условия установления государственных и коммунальных цен (Статья 191 п. 1-4 ХКУ)

Пункт 5 статьи 191 ХКУ указывает на то, что государственное регулирование цен осуществляется путем установления фиксированных государственных и коммунальных цен, предельных уровней цен, предельных уровней торговых надбавок и снабженческих вознаграждений, предельных нормативов рентабельности или путем введения обязательного декларирования изменения цен. Пункт 6 этой же статьи ставит в обязанность органам исполнительной власти и органы местного самоуправления предоставлять субъектам хозяйствования дотацию в том случае, если устанавливаемые ими фиксированные цены делают невозможным получения прибыли.

Законодательное поле, регулирующее сферу жилищно-коммунального хозяйства в Украине, отмечается фрагментарностью и про-

творчивостью. Так, Законом Украины "О ценах и ценообразовании"[6] полномочия по установлению цен на жилищно-коммунальные услуги предоставлялись Кабинету Министров Украины по согласованию с Верховной Радой Украины. Постановлением КМ от 25.12.1996 №1548 «Об установлении полномочий органов исполнительной власти и исполнительных органов городских советов относительно регулирования цен (тарифов)»[12] были утверждены полномочия областных советов относительно регулирования цен на отдельные виды товаров и услуг. Полномочия по регулированию цен на услуги по водоснабжению и водоотводу этим постановлением областным советам не предоставлялись. Только Постановлением КМ №1168 от 28.10.1997 «Об усовершенствовании системы государственного регулиро-

вания тарифов на жилищно-коммунальные услуги» [14] право регулирования тарифов на водоснабжение и водоотвод было предоставлено областным администрациям наряду с городскими исполнительными комитетами.

Следует отметить, что на сегодня в Украине тарифы за электроэнергию, отпускаемую населению, устанавливает Национальная комиссия по вопросам регулирования электроэнергетики Украины (соответственно постановлению этой комиссии "О тарифах на электроэнергию, которая отпускается населению и населенным пунктам" от 10.03.98 № 309). Эти тарифы дифференцируются в зависимости от того, где проживает потребитель (городская или сельская местность) и как оборудованы дома электрическими бытовыми приборами (кухонными электроплитами, электрообогревательными установками) [12, с.152-154].

Розничные цены на природный газ устанавливает Национальная комиссия по вопросам регулирования электроэнергетики Украины. Существует два вида цен: для домов с газовыми счетчиками и для домов без них за 1 м<sup>3</sup>. В последнем случае цена за потребленный естественный газ рассчитывается исходя из норматива его на одного жителя, причем она выше, чем в случае наличия счетчиков [12].

В области водоснабжения и теплоснабжения такой национальной комиссии не существует, а потому тарифы утверждаются местными органами самоуправления по представлению соответствующих предприятий.

Как следует из публикаций, в профильном комитете Верховной Рады зарегистрирован законопроект «О внесении изменений в некоторые Законы Украины по вопросам регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги» от 9 июня 2005 г. В этом законопроекте предлагается изменить источник дотирования с местного бюджета на Государственный. Однако подобное предложение, как отмечают юристы-специалисты в сфере ЖКХ, вступает в противоречие с частью 6 ст. 191 Хозяйственного кодекса, из которой следует, что если невозможность получения прибыли вызвана установлением коммунальных цен (тарифов), не обеспечивающих прибыли, то дотацию обязан предоставить орган, установивший такой тариф (цену). Таким органом является орган местного самоуправления, а источником дотационных платежей, соответственно – местный бюджет. Принятие данного закона повлечет за собой определенный казус: право установления тарифов предоставлено местным органам власти, которые таким образом смогут практически бескон-

трольно влиять на общегосударственную бюджетную политику. Нет сомнений в том, что развитие многообразия форм собственности в отрасли невозможно без обеспечения условий рентабельного функционирования предприятий, для чего просто необходимо при формировании тарифной политики обеспечить источники финансовых ресурсов деятельности поставщиков жилищно-коммунальных услуг [5]. Однако подобное смешение полномочий вряд ли целесообразно.

Процесс удорожания услуг ЖКХ коснулся всех стран бывшего СССР [18]. Так за первые четыре месяца 2006 года тарифы на услуги ЖКХ в России [20] в среднем возросли на 15,5%. По данным статистической службы, в апреле 2006 года тарифы снизились на 0,1 процента после мартовского роста на 0,5 процента. При этом за четыре месяца больше всего подорожали водоснабжение и канализация, рост тарифов на которые составил 18,3%. Менее всего выросли цены на газоснабжение – 11% за 4 месяца. В результате рост тарифов ЖКХ практически в три раза превысил инфляцию, которая составила за тот же период 5,4 процента. За 2005 год тарифы ЖКХ повысились на 32,6 процента.

Что касается Донецкого региона, то с 1 августа 2005 года в Донецке начался процесс повышения тарифов. В табл. 1 приведены тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения города за январь – сентябрь 2005 года [3].

В целом за указанный период по Донецкому региону рост тарифов составил 21,2%. В разрезе видов услуг наибольшее подорожание зафиксировано на электроэнергию, газ, тепло и воду – на 17,8%. На фоне такого положения все отчетливее просматривается тенденция неуклонного роста задолженности населения за потребленные коммунальные услуги и жилье. Так, величина этого показателя с начала 2005 года выросла на 1,6%, составив по состоянию на 10 сентября 1 280,4 млн. грн., при условии, что за отчетный период за эти виды услуг населением оплачено 769,7 млн. грн., включая погашение долгов предыдущих периодов.

В течение 2006 года также продолжается постепенное повышение тарифов на услуги ЖКХ. Но в связи с широкой реализацией программы реструктуризации задолженностей населения за предыдущие периоды ситуация в целом по Украине изменилась следующим образом [2; 4; 10]. Население Украины по состоянию на 10 июля 2006 г. выплатило за жилищно-коммунальные услуги, включая погашение

долгов предыдущих периодов, 5974,7 млн. грн. (100,5% начисленных за этот период сумм), что по сравнению с соответствующим периодом 2005 года больше на 1063,9 млн. грн., или на 21,7%. Как отмечается в отчете Государственного комитета статистики, выше среднего по Украине уровень оплаты населением услуг

ЖКХ наблюдался в 19 регионах, а наибольшим этот показатель был в Ивано-Франковской, Сумской, Тернопольской, Винницкой, Черкасской, Киевской, Николаевской и Полтавской областях, а также в г. Севастополе.

**Таблица 1.**  
**Тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения в г. Донецке в 2005 г.**

	Ед. изм.	Пре- дыд. тариф, грн.	Затра- ты на произ- во- дство услуг, грн	Но- вый та- риф, грн.	% рос- та
Квартплата (Горжилуправление) неблагоустроенное жилье(без отопления горячего и холодного водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, электроплиты)	1 м <sup>2</sup>	0,22	0,383	0,32	45
частично благоустроенное жилье (имеет холодное водоснабжение и водоотведение)	1 м <sup>2</sup>	0,28	0,533	0,40	43
частично благоустроенное жилье (имеет холодное водоснабжение и водоотведение и отопление)	1 м <sup>2</sup>	0,33	0,67	0,45	36
благоустроенное жилье (имеет отопление, горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, газоснабжение, электроплиту или одно из них)	1 м <sup>2</sup>	0,37	0,697	0,57	54
благоустроенное жилье с улучшенной степенью благоустройства (имеет дополнительно у благоустроенному жилью лифт)	1 м <sup>2</sup>	0,45	0,949	0,77	77
Вывоз ТБО на 1 чел. в месяц (норма на год 1,05 м <sup>3</sup> /чел)	1 м <sup>3</sup> / 1 чел. в месяц	0,68		13,00	67
Водоснабжение КП «Донецкгорводоканал»	1 м <sup>3</sup>	0,66	1,07	0,78	18
Водоотведение КП «Донецкгорводоканал»	1 м <sup>3</sup>	0,24	0,53	0,30	25
Отопление КП «Теплосеть»	1 м <sup>2</sup> 1Гкал	0,99 75,18	1,45 102,76	1,27 95,10	28 26
АП «Донецкгортеплосеть»	1 м <sup>2</sup> 1Гкал	0,99 75,18	1,22 90,85	1,27 95,10	28 26
Горячее водоснабжение КП «Теплосеть»	1 м <sup>3</sup> 1чел./ме с	3,86 11,82	6,02 18,96	17,24	46
АП «Донецкгортеплосеть»	1 м <sup>3</sup> 1чел./ мес	3,86 11,82	5,39 16,51	17,24	46

Средние начисления за жилищно-коммунальные услуги на одного собственника лицевого счета в июне 2006 года по сравнению с соответствующим периодом 2005 года увеличились на 11,8% и с учетом электроэнергии составляли 99,61 грн. Это около 9,4% средне-

сячной заработной платы штатного работника. В то же время, задолженность населения по оплате услуг ЖКХ уменьшилась в июне 2006 года на 2,2% и по состоянию на 10 июля 2006 года составляла 5990,5 млн. грн. В январе-июне 2006 года с населением было заключено 61,6

тыс. договоров относительно погашения реструктуризированной задолженности на сумму 52,9 млн. грн. Долг за квартирную плату, по состоянию на 10 августа, увеличился на 0,7 миллиона гривен до 1 миллиарда 254,7 миллиона гривен. Долг за отопление уменьшился на 72,6 миллиона гривен до 2 миллиардов 760,7 миллиона гривен. Долг за газоснабжение увеличился на 5,1 миллиона гривен до 785,9 миллиона гривен. В июле, как и в предыдущем месяце, среди регионов наибольшая задолженность за отопление зафиксирована в Донецкой (562,7 миллиона гривен), Днепропетровской (454,5 миллиона гривен) и Харьковской (366,1 миллиона гривен) областях, за газоснабжение - в Днепропетровской (123,9 миллиона гривен), Донецкой (111,2 миллиона гривен) и Луганской (97,4 миллиона гривен) областях. Самая большая задолженность по квартирной плате в июле отмечена в Днепропетровской (249,0 миллиона гривен), Донецкой (218,1 миллиона гривен) и Луганской (122,2 миллиона гривен) областях.

Несмотря на тенденцию существенного повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, финансовое состояние предприятий ЖКХ в последнее время значительно ухудшилось [5; с.7]. Убытки предприятий отрасли в 2005 году были 25% больше, чем в 2004 году [17]. На 52% снизились объемы прибыли. Наибольшие объемы убытков - в коммунальной теплоэнергетике – 517, 9 млн. грн., против 433,6 млн. грн. в 2004 году, и водопроводно-канализационном хозяйстве – 303,7 млн. грн., против 218,1 млн. грн.

Надежды возлагаются на разработанную Минстроем программу мероприятий, направленную во исполнение Закона "Об Общегосударственной программе реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2004-2010 годы", которая предусматривает внедрение качественно новых принципов функционирования отрасли. В частности, это создание условий для существования честной тарифной политики, гарантирование защиты государством малообеспеченных граждан, создание конкурентной среды и эффективное государственное регулирование.

Следует также отметить, что в ЖКХ существует система проблем, концентрирующихся на уровне ЖЭКов, которые одновременно являются заказчиками, исполнителями и контролерами предоставленных услуг. Принципиальным в связи с этим является момент разделения функций заказчика и исполнителя жилищно-коммунальных услуг. Возможная модель реформы – создание специального инсти-

тута управителей и управляющих компаний, которые будут выступать заказчиками услуг для обслуживания жилых домов.

И все-таки для успешной реализации жилищно-коммунальной реформы необходимо принять ряд политических решений. В первую очередь это касается проблемы устранения политического влияния на экономические процессы в отрасли; установления независимого контроля за процессами регулирования тарифов; обеспечение выполнения уже принятых законодательных актов в области ценообразования с целью неукоснительного соблюдения принципа обеспечения рентабельной работы предприятий отрасли.

**Выводы.** Повышенное внимание государства к вопросам регулирования цен (тарифов) на услуги ЖКХ свидетельствует о важности объективного формирования уровня тарифов, которые являются важным инструментом регулирования экономической деятельности. Выявленные негативные тенденции являются подтверждением важности рассматриваемой проблемы. Среди них можно выделить следующие. Во-первых, это фрагментарность и противоречивость законодательного поля, регулирующего сферу ЖКХ в Украине. Во-вторых: переход от тарифов ниже уровня экономически обоснованных затрат к установлению экономически обоснованных тарифов не сопровождается повышением качества предоставляемых услуг. Кроме того, повышение тарифов влечет за собой повышение компенсационных выплат, а местные бюджеты не имеют достаточной материальной базы для выплаты в полном объеме соответствующих дотаций для населения с низким уровнем доходов.

Политика ценообразования государства должна быть направлена на создание необходимых экономических гарантий для производителей услуг и обеспечения социальных гарантий населения.

Меры, которые предпринимает правительство и органы местного самоуправления, являются малоэффективными, они не позволяют кардинально реформировать отрасль. Существует острая необходимость в разработке научно обоснованных мероприятий, направленных на реализацию Общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ до 2010 года. Среди них – более эффективное использование объектов государственной и коммунальной собственности путем изменения структуры действующих предприятий, заключения договоров аренды и концессий, договоров управления имуществом, а также корпора-

тизация и приватизация предприятий ЖКХ. Такие меры будут способствовать созданию конкурентной среды, привлечению в отрасль предприятий разных форм собственности. Необходимо разработать четкую методику ценообразования с учетом интересов всех субъектов, занятых в сфере ЖКХ. Для реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства Украины необходима концентрация усилий научной общестности, коммунальных предприятий, местных органов власти и государства.

### Литература.

1. Господарський Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №18-22. – Ст. 144. – (Зі змін. і доп.).
2. Долги населения за услуги ЖКХ уменьшились // Українські новини // Подробности // <http://www.podrobnosti.ua/economy> // 01.09.2006.
3. Жданко Е. Тарифообразование в ЖКХ: как достичь баланса интересов // <http://info-build.com.ua/info/publications>. – 2005
4. Жемеренко Є.В. Актуальні проблеми становлення та розвитку комунальних відносин в Україні // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 9. – С.3-10.
5. Забаштанський М.М. Джерела формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 6. – С.25-29.
6. Закон України „Про ціни і ціноутворення” від 3.12.90 р. №507-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – №52. – Ст. 650. – (Зі змін. і доп.).
7. Инговатова В.А. Рыночные условия хозяйствования жилищно-коммунального комплекса Украины // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 4. – С.118-125.
8. Інституційні засади формування економічної системи України: теорія і практика / За ред. З. Ватаманюка. – Львів: „Новий Світ-2000”, 2005. – 648 с.
9. Казадаев А. Тарифная политика в преддверии реформы ЖКХ // Человек и труд. – 2003. – № 8. – С. 65-67.
10. Как население платит за ЖКХ // Интерфакс-Украина // <http://nw.com.ua> //31.07.2006
11. Кравченко Ю. Рынкам естественных монополий – эффективное регулирование // Экономика Украины. – 2006. – №6. – С.12-19.
12. Литвиненко Я.В. Сучасна політика ціноутворення. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.
13. Лукьянченко О.О. Про тарифну політику у сфері виробництва та надання житлово-комунальних послуг // Вісник Хмельницького національного університету. – 2006. – № 4. – С.56-58.
14. Об усовершенствовании системы государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги // Постановление Кабинета Министров Украины №1168 от 28.10.1997
15. Полуянов В.П. Сущность и содержание модели рационального ценообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. – Донецьк: ДонНТУ. – 2006. – Вип. 30(114). – С. 181-189.
16. Полуянов В.П., Полуянова Е.И. Балансовая модель взаимосвязи тарифного и налогового регулирования деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства // Бизнес-информ. – 2006. – №9. –С. 108-110.
17. Предприниматели предложили меры по реформированию ЖКХ // ЛигаБизнес Информ. Украинская сеть деловой информации // [www.liga.net](http://www.liga.net). – 2006
18. Румянцева Е. Некоторые индикаторы развития ЖКХ России // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 4. – С. 45-51.
19. Рыбак В.В. Некоторые проблемы ценообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве // Социально-экономические аспекты промышленной политики: Сб. науч. тр. – Донецк: ИЭП НА Украины. – 1999. – С. 295-306.
20. Услуги ЖКХ // Официальный сайт ведомства Росстата // [lenta.ru](http://lenta.ru) // <http://www.infostat.ru>. – 06.05.2006
21. Филюк Г. Теория и практика ценового регулирования деятельности субъектов естественных монополий // Экономика Украины. – 2005. – №12. – С. 25-34.

Статья поступила в редакцию 14.12.2006