

УДК 336.1:352

JEL Classification: H76

## ТАРИФНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

*Волохова І. С., д.е.н., доцент*

*Одеський національний економічний університет*

*Анотація.* В цій статті автором виокремлюються дві сфери: комунальних послуг і житлово-комунальних послуг, виходячи з моделей ринків існування підприємств і суб'єкта, що встановлює тарифи. Автор відносить до житлово-комунальної сфери: прибирання прибудинкової території, ремонт покрівлі, ліфтів, вивіз сміття тощо. Ця сфера має функціонувати в умовах конкурентного середовища, на якому жителі можуть самі обирати того, хто надаватиме їм послуги. Натомість в Україні житлово-комунальна сфера штучно монополізована. Тарифи на ці послуги встановлюються органами місцевого самоврядування, виходячи з встановлених державних норм та нормативів.

Розглянуті чинні тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій по базових підприємствах України, рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собі вартості. Встановлено, що тарифи досі в повному обсязі не покривають витрат з надання житлово-комунальних послуг та регулюються. Тарифи суттєво диференційовані за територіями.

Розкриті проблеми тарифного регулювання та стану житлово-комунального господарства надали можливість автору розробити пріоритети тарифного регулювання сфери житлово-комунального господарства та концептуальні положення розвитку зазначеної сфери.

Автором сформульовані основні напрями концепції: створення конкурентних умов існування підприємств житлово-комунальної сфери; залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем.

*Розроблена концепція розвитку сфери житлово-комунального господарства дозволить ефективно виробляти суспільні блага за рахунок платежів комунального характеру, вирішувати житлово-комунальні проблеми, додатково залучати фінансові ресурси жителів територіальних громад та юридичних осіб з метою надання суспільних благ.*

***Ключові слова:** тарифне регулювання, житлово-комунальні послуги, сфера житлово-комунального господарства, тарифи, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, орган самоорганізації населення.*

## **TARIFF ADJUSTING AND CONCEPTION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES SPHERE DEVELOPMENT**

**Iryna Volokhova Semenovna**

*Doctor of economic, Associate Professor*

*The Odessa National Economic University*

***Summary.** In this article an author selects two spheres: public utilities and housing and communal services, coming from the models of markets of existence of enterprises and subject which sets tariffs. An author attributes to the housing and communal sphere: cleaning up of territory is near buildings, repair of roof, elevators, took out garbage and others like that. This sphere must function in the conditions of competition environment, where habitants can to elect who will give those services. However in Ukraine a housing and communal sphere is artificially monopolized. Tariffs on these services are set by organs of local self-government, coming from the set state norms.*

*Operating services tariffs on maintenance buildings, territories near houses on the base enterprises of Ukraine are considered. The levels of compensation of actual cost the ratified tariffs are considered. It is set that tariffs until now in full do not defray costs after the giving of housings and communal services. Tariffs are regulated. They are substantially differentiated on territories.*

*The problems of the tariff adjusting, states of housing and communal economies are exposed. They gave possibility an author to develop priorities of the tariff adjusting of sphere of housing and communal economy and conceptual positions of development of the noted sphere.*

*An author formulates basic directions conception: creation of competition terms of existence of enterprises of housing and communal spheres; bringing in of habitants of territorial communities to the decision of housings and communal problems.*

*The developed conception of development of sphere of housing and communal economy will allow effectively to produce public benefits due to payments of communal character, to settle housings and communal problems, additionally to attract the financial resources of habitants of territorial communities and enterprises with the purpose of grant of public benefits.*

**Keywords:** *tariff adjusting, housings and communal services, sphere of housing and communal economy, tariffs, associations of apartment house joint owners, organ of independent organization of population.*

**Постановка проблеми.** Забезпечення економічно ефективного функціонування житлово-комунального господарства являє собою одну з гострих проблем сучасності, оскільки вона торкається інтересів кожного мешканця, кожного регіону та економіки країни. Вирішити її неможливо без розгляду питання формування та встановлення тарифів на комунальні послуги.

Тарифна політика в Україні залишається протягом останніх років відносно сталою, не створює стимулів для підприємств-виробників до зменшення витрат, зменшення витрат ресурсів тощо. Через неї підприємства житлово-комунальної сфери постійно рахують збитки за результатами своєї господарської діяльності, що гальмує процеси відновлення мережі, створює загрозу надійному функціонуванню сфери житлово-комунальних послуг. Усугубляє ситуацію вкрай низький рівень доходів населення та зростаюча заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання забезпечення економічної ефективності тарифного регулювання сфер комунальних та житлово-комунальних послуг в Україні досить ґрунтовно досліджують такі автори, як: Ю. І. Боровик, О. В. Димченко, І. В. Запатріна, З. П. Коровіна, А. Л. Ігольников, В. Д. Лагутін, Т. Б. Лебеда, Г. І. Оніщук, В. В. Рибак, Н. О. Ружинська, В. І. Чиж тощо. Науковці наголошують на першочерговій необхідності враховувати платоспроможність населення, на формування соціальної складової тарифної політики; пропонують перейти при складанні тарифів до єдиної системи нормування; зменшити витрати підприємств комунальної сфери шляхом удосконалення системи їхнього управління.

**Невирішені складові загальної проблеми.** Попри плюралізм думок учених залишається відкритою проблема досягнення економічної ефективності в тарифоутворенні на житлово-комунальні послуги, яка б надала поштовх до сучасного розвитку підприємств-виробників, а для населення - можливість отримувати якісні послуги за мінімальних тарифів.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є розробка пріоритетів тарифного регулювання сфери житлово-комунального господарства та концептуальних положень розвитку зазначеної сфери.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Виходячи з моделей ринків існування підприємств і суб'єкта, що встановлює тарифи, виділяють дві сфери: комунальних послуг і житлово-комунальних послуг.

До житлово-комунальної сфери уналежнюють прибирання прибудинкової території, ремонт покрівлі, ліфтів, вивіз сміття тощо — усе це потенційно конкурентний ринок, на якому жителі можуть самі обирати того, хто надаватиме їм ці суспільні послуги. Регулювати цей ринок немає необхідності, з цим успішно справляються закони ринку. Регулювання ж процесу надання таких суспільних благ (ліцензування діяльності, встановлення тарифів) перетворює підприємств – виробників на монополістів із властивими їм недоліками: з недорозподілом ресурсів і значною х-неефективністю [див. 1].

Натомість, комунальна сфера — це сфера природної монополії, що потребує регулювання і державного контролю. До неї уналежнюють тепло - і водопостачання і водовідведення.

Комунальна сфера регулюється державною владою в особі національної комісії аж до зрізу будинку. Безпосередній споживач отримує суспільне благо з витратами експлуатуючої організації на утримання внутрішньобудинкових мереж. Внаслідок цього збільшені тарифи встановлюють місцеві органи влади України на підставі затверджених нормативів. Мешканці будинку можуть відмовитися від послуг експлуатуючої організації, створити об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, орган самоорганізації населення з метою самостійного обслуговування внутрішньобудинкових мереж, укладення прямих договорів з теплокомуненерго, водоканалом та іншими постачальниками.

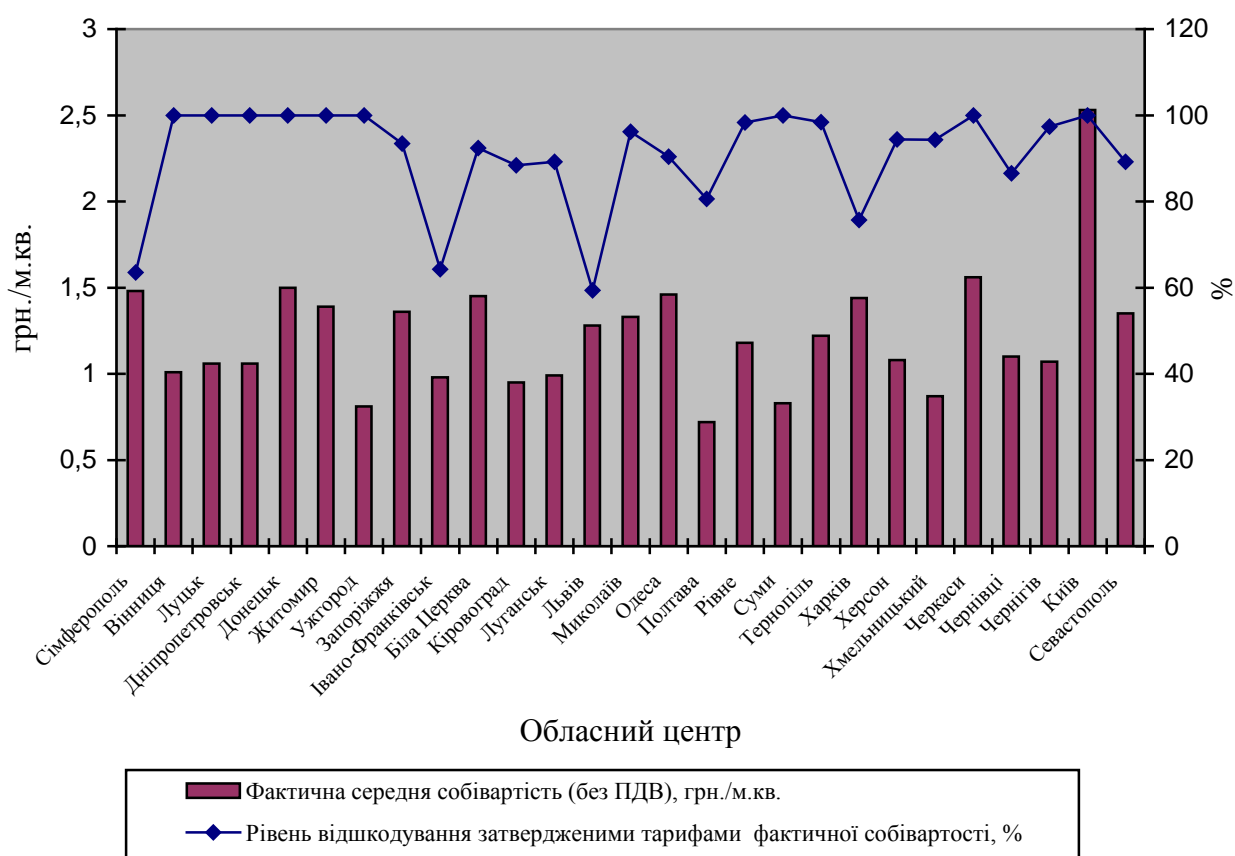
Тобто експлуатуючі організації не є природними монополіями, це житлово-комунальна сфера, для ефективної роботи якої має бути забезпечена модель ринку досконалої конкуренції. В Україні частина мешканців вже пішла цим шляхом, але більшість, як і раніше, користуються послугами експлуатуючих організацій, які штучно обернені в монополії.

Штучно монополізоване становище житлово-комунальної сфери головним чином забезпечене затвердженням постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» механізмом формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій. Він передбачає використання державних норм та нормативів. Рівень рентабельності визначається з урахуванням необхідності сплати податку на прибуток підприємств та спрямування частини прибутку на технічне переоснащення підприємств [2]. Тарифи встановлюються рішенням органу місцевого самоврядування України.

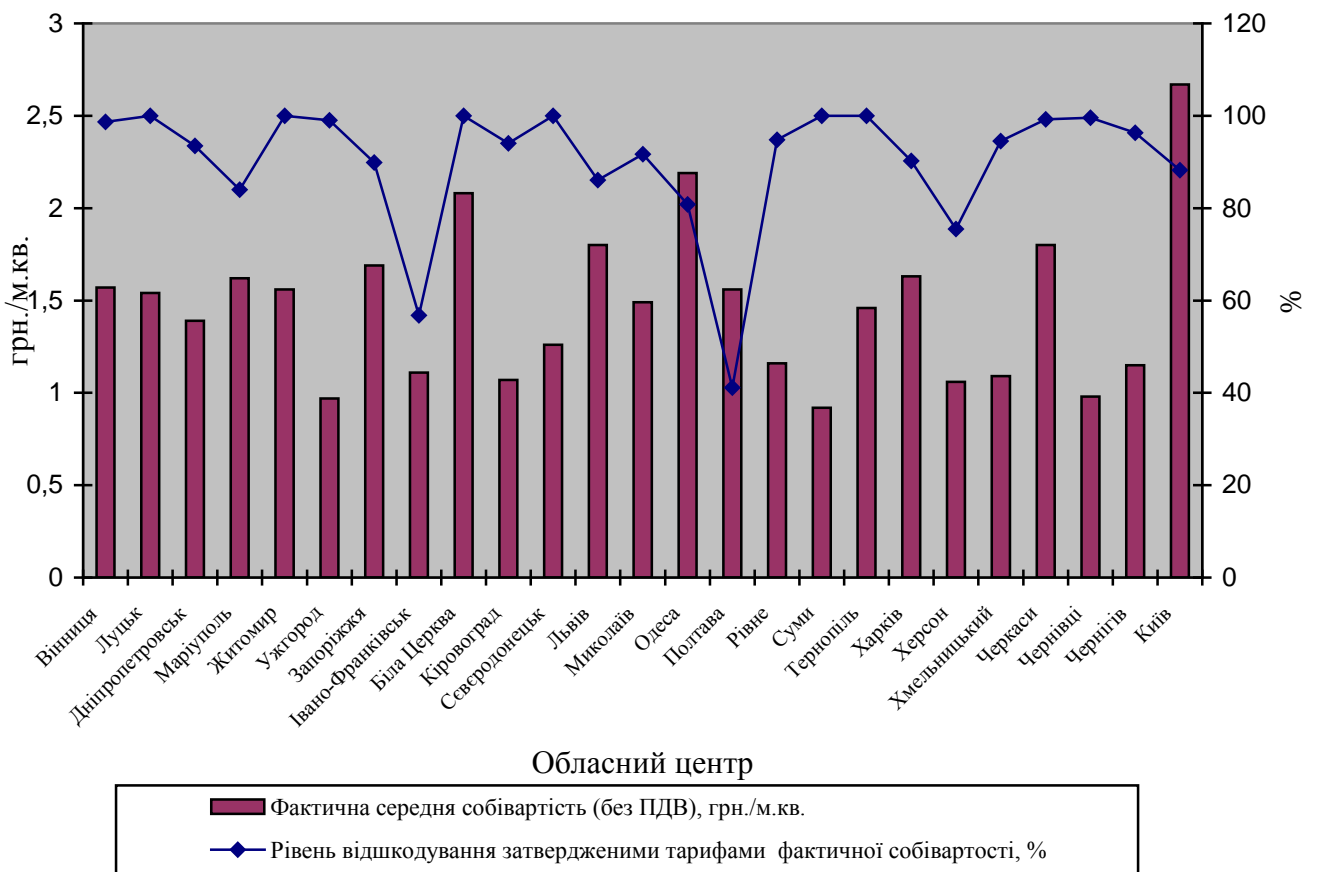
«Зважаючи на високу соціальну спрямованість ЖКГ та монополізм, що існує в ньому, тарифи на житлово-комунальні послуги регулюються шляхом встановлення граничних рівнів рентабельності, обмеження зростання витрат підприємств-монополістів, визначення рівня відшкодування витрат на ці послуги,

затвердження розміру тарифів» [3, с. 93]. Ці тарифи досі в повному обсязі не покривають витрат на надання житлово-комунальних послуг та регулюються. Тарифи диференційовані за територіями та категоріями споживачів.

За період, що досліджується, несуттєво збільшилися тарифи на послуги з утримання будинків та прибудинкових територій. Зменшився рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості з 59,4 – 100,0 % за тарифами станом на 1 червня 2011 року до 41,1 – 100,0 % за тарифами станом на 1 червня 2015 року. В 1,5 рази зменшилася кількість територіальних одиниць (з 9 до 6), де було досягнуте стовідсоткове відшкодування (рис. 1, 2).



**Рисунок 1 – Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2011 року, [4]**



**Рисунок 2 – Рівень відшкодування затвердженими тарифами на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій фактичної собівартості по базових підприємствах України станом на 1 червня 2015 року, [5]**

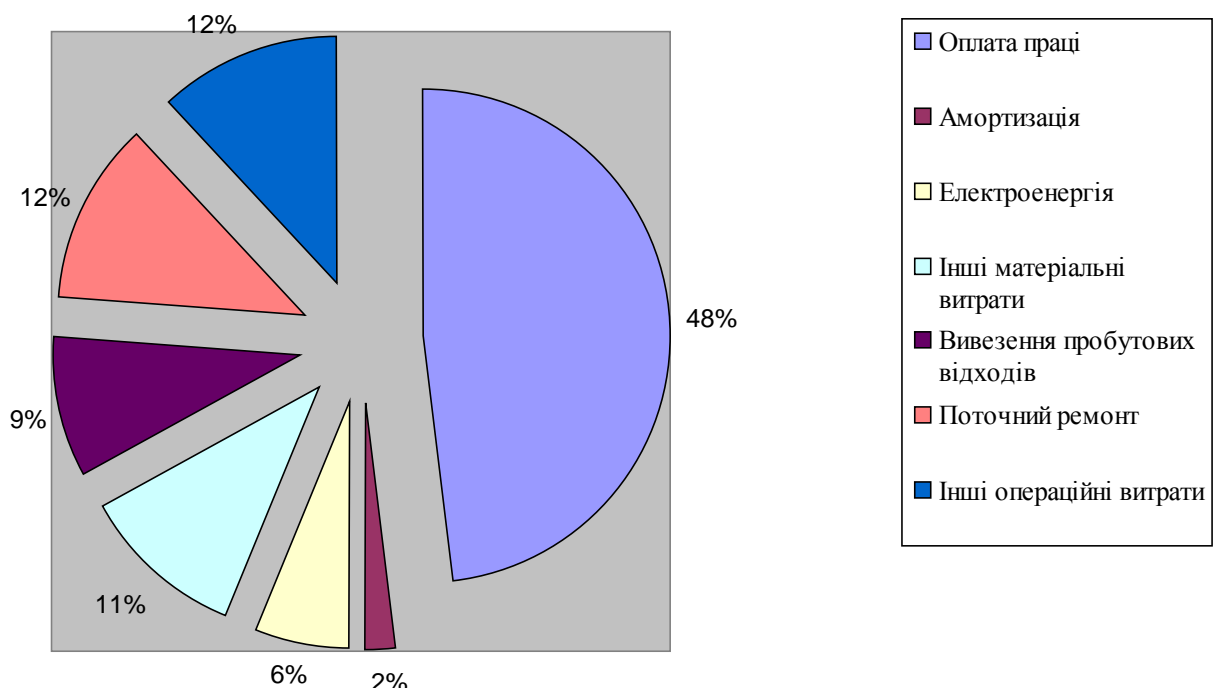
Максимальна фактична собівартість послуг утримання будинків і споруд та прибудинкових територій відхилялася від мінімальної в 2,9 – 3,5 разів (табл. 1).

**Таблиця 1 - Фактична собівартість послуг утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та рівень її відшкодування затвердженими тарифами в Україні, [4, 5]**

Показники	На 1 червня 2011 року	На 1 червня 2015 року
Фактична собівартість (без ПДВ), грн.		
- мінімальна	0,72	0,92

- максимальна	2,53	2,67
- відхилення, разів	3,5	2,9
Рівень відшкодування затвердженими тарифами для населення фактичної собівартості, %		
- мінімальна	59,4	41,1
- максимальна	100,0	100,0
- відхилення, відсоткових пунктів	40,6	58,9

Середня ж структура собівартості послуг з утримання будинків та прибудинкових територій за період, що досліджується, наведена на рис. 3.



**Рисунок 3 – Середня структура собівартості послуг з утримання будинків та прибудинкових територій в Україні, %, [6].**

Виробники суспільних благ у житлово-комунальній сфері через своє штучно монопольне становище на ринку не забезпечують максимально високу якість наданих послуг, не намагаються знизити витрати на виробництво, не зацікавлені запроваджувати ресурсозберігаючі технології. Вони вимушені існувати в умовах, коли тарифи в повному обсязі не відшкодовують фактичну собівартість наданих послуг, а отримані збитки підприємств не завжди або несвоєчасно компенсуються їм з бюджету.

Сьогодні невирішеність проблем у цій галузі гальмує запровадження в Україні широкої програми енергозбереження та енергоефективності, перешко-



джає співпраці нашої країни з МВФ та, відповідно, стримує залучення фінансових ресурсів із світових фінансових ринків [7, с. 69].

Проте питання тарифної політики – одне з ключових у забезпеченні належного функціонування житлово-комунальної інфраструктури та її модернізації. В усьому світі сфера житлово-комунального господарства є привабливою для інвестицій, оскільки його постійно і першочергово потребує суспільство. В Україні ж ця галузь лишається збитковою, надзвичайно ризикованою і, відповідно, не є цікавою для стратегічних інвесторів. Як наслідок, технічні, екологічні та енергоефективні характеристики житлово-комунальної інфраструктури погіршуються загрозливими темпами [7, с. 69-70].

Підсумовуючи проведені дослідження можна констатувати наступне. Для сфери житлово-комунальних послуг спостерігається тарифне регулювання конкуруючих підприємств (випадки тарифного регулювання підприємств, що не є природними монополіями). Це шкодить розвитку конкуренції у відповідних галузях. Встановлюються більш високі монополійні тарифи та зменшується обсяг виробництва, з'являється проблема недорозподілу ресурсів.

За Планом заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна—2020” у 2015 році Урядом передбачено здійснення наступних важливих кроків у напрямку реформи житлово-комунальної сфери [8]:

- 1) надання власникам житла механізмів для ефективного управління та забезпечення житла якісними послугами.
- 2) удосконалення діяльності об'єднання співвласників багатоквартирного будинку;
- 3) створення законодавчої бази для прийняття рішень загальними зборами в багатоквартирних будинках без утворення об'єднання;
- 4) надання власникам житла у багатоквартирних будинках права самостійно обирати форму отримання послуг від природних монополістів;
- 5) запровадження ринкових умов господарювання надавачів послуг з управління житлом;

- б) усунення регуляторних бар'єрів для створення ринку управління житлом, запровадження вільних цін на послуги з управління житлом;
- 7) встановлення на законодавчому рівні правил роботи, обов'язків та відповідальності надавачів послуг з управління житлом;
- 8) запровадження 100-% комерційного обліку спожитих благ;
- 9) забезпечення енергоефективності, енергоощадності та розвитку альтернативної енергетики в житлово-комунальній сфері.

Підтримуючи Програму Уряду ми пропонуємо власну концепцію розвитку сфери житлово-комунального господарства.

Концепція має на меті забезпечення конкурентних умов існування підприємств житлово-комунальної сфери.

Відповідно до мети розвитку сфери житлово-комунального господарства можна сформулювати основні напрями концепції: створення конкурентних умов існування підприємств житлово-комунальної сфери; залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем.

Концепція розвитку сфери житлово-комунального господарства, що пропонується, має вирішити наступні проблеми, серед яких:

- інвестиційно непривабливий клімат житлово-комунальної сфери;
- неефективний розподіл ресурсів;
- монопольне становище підприємств житлово-комунальної сфери;
- низька інформованість населення про діяльність об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та органів самоорганізації населення в житлово-комунальній сфері, а також відсутність організаторських ініціатив з боку населення щодо вирішення житлово-комунальних проблем.

Розвиток сфери житлово-комунального господарства має здійснюватися за наступними принципами:

- забезпечення конституційності та законності;
- максимального залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем;
- недопущення тарифного регулювання на конкурентних ринках;

- забезпечення максимального розподілу ресурсів;
- партнерства між органами державної влади та органами місцевого і регіонального самоврядування.

Розвиток сфери житлово-комунального господарства передбачає врахування наступних пріоритетів:

- 1) принципи фінансової діяльності органів місцевого і регіонального самоврядування;
- 2) основні вихідні положення проведення фінансової децентралізації;
- 3) принципи регіональних і місцевих фінансів;
- 4) Парето-ефективний розподіл ресурсів;
- 5) європейські принципи місцевого та регіонального самоврядування, залучення жителів територіальних громад до вирішення житлово-комунальних проблем;
- 6) принципи та механізми прямої демократії;
- 7) додаткова мобілізація фінансових ресурсів жителів територіальних громад та юридичних осіб, що направляються на вирішення житлово-комунальних проблем;
- 8) залучення міжнародної фінансової допомоги на розвиток сфери житлово-комунального господарства.

Реалізація політики розвитку сфери житлово-комунального господарства має здійснюватися наступним чином.

По-перше, розробка законодавчої та нормативної бази (Законів України «Про дерегулювання на ринку житлово-комунальних послуг», «Про збереження та розвиток існуючої мережі централізованого постачання комунальних послуг», внесення змін до законодавчих та нормативних актів, що регулюють питання функціонування сфери житлово-комунального господарства), в якій мають реалізуватися положення цієї концепції.

По-друге, забезпечення конкурентних умов існування для підприємств житлово-комунальної сфери. Відмова від тарифного регулювання надання житлово-комунальних послуг.

По-третє, інформаційне забезпечення реалізації концепції розвитку сфери житлово-комунального господарства з метою широкого інформування населення та залучення жителів територіальних громад, а також їхніх фінансових ресурсів у процес вирішення житлово-комунальних проблем. Широке інформування населення щодо переваг передання повноважень експлуатуючих організацій органам самоорганізації населення, або об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку дозволить виявити та реалізувати організаторські ініціативи з боку населення.

По-четверте, поступове збільшення обсягів суспільних благ у сфері житлово-комунального господарства, які надаються органами самоорганізації населення (у межах фінансування власних повноважень за рахунок трансфертних платежів). Виявлення і підтримка (правова, фінансова) ініціатив з боку органів самоорганізації населення щодо передання власних повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування з надання суспільних благ у сфері житлово-комунального господарства [9].

По-п'яте, розробка механізму забезпечення бюджетними ресурсами виконання видаткових повноважень органами самоорганізації населення.

По-шосте, спрощення механізму витрачання фінансових ресурсів органами самоорганізації населення, що передбачає спрощення обліку та звітності. Органи самоорганізації населення підзвітні та підконтрольні лише населенню територіальної громади. Залучення населення в процес вирішення місцевих та регіональних справ у сфері житлово-комунального господарства дозволяє економити фінансові ресурси на контрольних заходах щодо перевірки фінансової діяльності органів самоорганізації населення державними та місцевими контролюючими органами – населення зацікавлене у взятті на себе виконання контрольної функції.

**Висновок.** Розроблена концепція розвитку сфери житлово-комунального господарства дозволить ефективно виробляти суспільні блага за рахунок платежів комунального характеру, вирішувати житлово-комунальні проблеми, до-

датково залучати фінансові ресурси жителів територіальних громад та юридичних осіб з метою надання суспільних благ.

**Перелік посилань:**

1. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с. – Режим доступу: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/3983>
2. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року, № 869. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-%D0%BF/page>.
3. Гура Н.О. Облік у житлово-комунальному господарстві: теорія та практика [Текст] / Н.О. Гура. – К: Знання, 2006. – 351 с.
4. Дані (на 1 червня 2011 року) Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfnapolityka/>
5. Дані (на 1 червня 2015 року) Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1856/JITLO01.06.15.pdf>
6. Структура собівартості послуг з утримання будинків та прибудинкових територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://statistic.jkg-portal.com.ua/ua/statistic/struktura-sobvartost-poslug-z-utrimannja-budinkv-ta-pribudinkovih-teritorj/>.
7. Запатріна І. В., Лебеда Т. Б. Тарифна політика як критичний фактор розвитку житлово-комунальної сфери / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Економіка України. – 2013. - №3. – С.66 – 76.
8. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна—2020” у 2015 році, затверджене

ний розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>

9. Волохова І. С. Проблеми розвитку фінансової діяльності органів самоорганізації населення / І. С. Волохова // Актуальні проблеми економіки. – №9(135). – 2012. – С.169-179.

10. Указ Президента України Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

11. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління : монографія / О. В. Димченко. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 356 с.

12. Лагутін В. Д., Боровик Ю. І. Пріоритети цінового (тарифного) регулювання природних монополій в Україні [Текст] / В.Д. Лагутін, Ю.І. Боровик // Економіка України. – 2013. - №7. – С. 44 – 57.

13. Ружинська Н. О. Особливості житлово-комунального господарства України, його сутність та структура / Н. О. Ружинська // Сталий розвиток економіки. – 2012. №3. – С.278 – 282.