

Миронова Т.Д., Срибный В.И.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ УКРАИНЫ

Постановка проблемы. ЖКХ представляет собой крупную отрасль, являющаяся одновременно важнейшим элементом как социальной, так и экономической среды. Специфическая особенность ЖКХ заключается в совпадении места производства и потребления производимых услуг отрасли. Значение этой особенности состоит в том, что высокий уровень локализации производства и потребления жилищно-коммунальных услуг предопределяет необходимость управления этой отраслью на местном уровне с учетом конкретной специфики населенного пункта: численности населения, территории города, природно-климатических условий, архитектурно-градостроительных особенностей, социальной структуры и др.. Кроме того, ЖКХ - это сложная система, характеризующаяся наличием множества подотраслей, отличающихся своими функциями, фондоемкостью и трудоемкостью производства услуг, уровнем монополизации различной адаптивной способностью к включению в развитие рыночных отношений.

Развитие ЖКХ оказывает воздействие на другие сферы городской экономики и, через цены и тарифы на жилищно-коммунальные услуги, влияет на структуру денежных расходов населения, формируя тем самым, масштабы и структуру рынка потребительских товаров и услуг.

Многие годы в бывшем Советском Союзе низкий уровень цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги формировался в соответствии с общей идеологией распределительных отношений при социализме. Бесплатное жилье, малая плата за услуги считалась одним из значительных социальных достижений, хотя и строительство жилья, и его содержание осуществлялись прежде всего за счет уменьшения реальной заработной платы населения, завышения прямых и косвенных налогов. Социальная природа цен и тарифов на услуги ЖКХ опиралась на сложные механизмы их финансового регулирования. К методам финансового регулирования уровня цен следует отнести бюджетные дотации, ассигнуемые на покрытие всех убытков жилищно-коммунальных предприятий, и целевые дотации, ассигнуемые на капитальный ремонт жилого фонда. Для ведомственного жилого фонда превышение эксплуатационных расходов над доходом, а так же затраты на капитальный ремонт покрывались за счет чистого дохода предприятий по статье «услуги жилищно-коммунального хозяйства» и включались в смету затрат предприятия.

Формой перераспределения чистого дохода, создаваемого в других отраслях в пользу отраслей жилищно-коммунального хозяйства, были льготы при финансовых отношениях с государством. Так, основная часть фондов ЖКХ была освобождена от начисления амортизации.

Таким образом, сочетание финансовых методов с многоуровневой системой ценообразования, с дифференциацией цен по категориям потребителей позволяло сочетать реализацию социальной природы цены, выражающуюся в низком уровне цен для населения, с повышением уровня цен для других потребителей, обеспечивая при этом возмещение затрат ЖКХ. Пределы социального норматива квартплаты, установленного в 1926 году - не более 13,2 коп за 1м в месяц и квартплата не более 10% от уровня дохода семьи - продержались многие годы, все более и более отрываясь от реальных общественных затрат, необходимых для текущего содержания жилого фонда. Удерживание государством тарифов на услуги на самом низком уровне при полной зависимости жилищно-коммунальных предприятий от ценового диктата предприятий-поставщиков, нехватка бюджетных средств для покрытия растущей разницы между себестоимостью услуг и тарифами для населения, социальная незащищенность значительной части граждан, невозможность оплаты ими все большей стоимости своего жилья требует поиска новых путей экономического обеспечения деятельности отрасли, создание эффективного рыночного механизма функционирования ЖКХ.

Целью статьи является исследование сложившихся экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ) Украины и обоснование принципов, которые должны быть положены в основу и реформирование.

Состояние отечественного ЖКХ является результатом действовавшей системы управления строительством, капитальным ремонтом и эксплуатацией жилого фонда и сферы коммунального хозяйства.

Опыт стран с рыночными отношениями показывает, что жилищная экономика и жилищная политика существует там как часть рыночной системы. Рынок жилищно-коммунальных услуг точно так же, как и все рынки, находятся под влиянием механизма спроса и предложения, на попытки административного влияния на этот рынок путем регулирования платы за жилищно-коммунальные услуги отвечает снижением количества жилья, сдаваемого в наем, а также его качества. Поэтому государству приходится постоянно искать компромиссные подходы, которые поддерживали бы активность рынка, его емкость и в то же время позволяли учесть различные интересы и возможности разных социальных групп населения. Эти методы включают индексирование жилищно-коммунальных платежей в соответствии с ростом цен на потребительские товары и услуги, ограничивают возможность повышения цен на жилищно-коммунальные услуги, зафиксированные в договоре между владельцем и арендатором жилья, но в то же время допускают повышение цены на новое или незанятое жилье. При этом учитывается, что попытки ограничить размер квартплаты, продиктованные желанием помочь неимущим гражданам приводят к сокращению рынка жилья, и последствия этого в первую очередь сказываются на наименее защищенных группах населения.

Реальные шаги к рыночным преобразованиям начались еще с 1994 года. Частичному решению проблем отрасли посвящено постановление Кабинета Министров Украины от 15 февраля 1994 года «О переходе на систему платы за жилье и коммунальные услуги и к адресным субсидиям на возмещение этих расходов отдельным слоям населения». Согласно этому постановлению, плата за аренду жилья и тарифы на коммунальные услуги, включая отопление, горячую воду, водоснабжение и водоотведение, будет постепенно повышаться до уровня полного возмещения реальных расходов на производство услуг и содержание жилья. До 1995 года Кабинет Министров Украины устанавливал размеры изменения тарифов на эти услуги, а конкретные тарифы определяли местные органы власти, исходя из утвержденных правительством предельных коэффициентов. Согласно действующему законодательству (статья 66 Жилищного кодекса Украины), уровень квартирной платы для населения устанавливается Кабинетом Министров Украины, а плата за коммунальные услуги с 1995 года - местными органами самоуправления. В настоящее время плата за коммунальные услуги определяется местными органами самоуправления в соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 25 декабря 1996 года «Об установлении полномочий органов исполнительной власти и исполнительных органов городских советов по регулированию цен (тарифов)»,

Следует отметить, что содержания жилья и предоставление коммунальных услуг значительно колеблются по регионам (от 20-60 копеек на содержание 1м² общей площади). В этих условиях действующий порядок утверждения единого тарифа (квартирной платы) «сверху» уже не удовлетворяет потребности жилищного хозяйства, не учитывает особенности городов, техническое состояние и уровень жилья, его обустройство.

Большое значение для изменения тарифной политики имело постановление кабинета Министерства Украины от 22 июня 1998 года "О совершенствовании системы государственного регулирования размером квартирной платы и платы за содержанием домов и прилегающих к ним территорий". Этим постановлением право устанавливать плату за пользование жильем (квартирную плату) и его содержание предоставлено Совету Министров АРК, областным государственным администрациям. Кроме этого, утвержден перечень расходов, связанных с содержанием домов и прилегающих территорий, куда впервые включены расходы на капитальный ремонт.

Решение проблемы установление цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги на основе и реальной стоимости даст возможность решать вопросы переводом предприятий отрасли в режим безубыточного функционирования; создать условия как для производства услуг, так и для их потребления; придать тарифной системе реальное экономическое содержание, ликвидировать складывавшиеся годами искажения.

Анализирую сложившуюся ситуацию в ЖКХ Украины, следует отметить неудовлетворенность всех участников экономических отношений в отрасли. Потребители услуг отрасли: население и предприятия не удовлетворены качеством; непрерывностью, соблюдением температурного и санитарного режимов и т.д., что приводит к огромным суммам неплатежей населения, долгам бюджетных организаций и предприятий. Это влечет за собою значительное отставание доходов предприятия и организации отрасли от эксплуатационных расходов, что лишает и возможность развивать производство, пополнять оборотные средства, обновлять основные фонды. Вследствие этого на предприятиях отрасли функционирует значительная часть морально устаревшего и физически изношенного оборудования (котлы, насосы, и т.д.), замена которых могла бы в значительной степени способствовать уменьшению стоимости жилищно-коммунальных услуг и экономии энергоресурсов.

Начало преобразований в отрасли, трудности и ошибки начального этапа жилищно-коммунальной реформы позволяют сформулировать ряд принципов, которые позволят повысить эффективность мероприятий реформы.

1. Осуществление жил и шно - ко ммунал ь н ой реформы должно осуществляется комплексно. Из двух основных задач реформы - переход к самофинансированию ЖКХ за счет повышения доли платежей населения в его финансирование и повышение эффективности развития этой сферы за счет ее включения в рыночные отношения - приоритет отдается, к сожалению, решению первой задачи. Разрыв в их решении может привести к дискредитации самой идеи реформы.

2. Принцип самофинансирования ЖКХ. Главная цель реформы состоит в том, чтобы включить жилищно-коммунальные услуги в рыночную сферу: затраты производителей услуг должны оплачивать сами потребители с учетом количества и качества потребляемых услуг. Это позволит освободить бюджетные средства и предотвратит превращение городских бюджетов в бюджеты ЖКХ.

3. Принципы социальных гарантий. Жилищно-коммунальная реформа является составной частью социальной политики, поэтому она должна отвечать следующим требованиям; расходы не должны превышать определенной доли общего совокупного дохода семьи; высокодоходные группы населения должны оплачивать расходы на содержание своего жилья полностью, население с низкими доходами должно получать компенсацию для возмещения расходов на оплату социальной нормы жилищно-коммунальных услуг.

4. Принципы государственного и общественного контроля. Осуществление реформы ЖКХ должно быть взято под контроль. Объектом контроля должны стать качество жилищно-коммунальных услуг и объективность расходов ЖКХ, предъявляемых к оплате. Для этого на государственном уровне и по городам целесообразно создание специальных служб, например, инспекций, которые осуществляли бы

регулярное обследование жилого фонда и инженерных систем; рассматривали бы жалобы граждан, связанные с вопросами эксплуатации жилья и его технического состояния; определяли бы требования к подрядным организациям по выявлению и устранению дефектов и повреждений жилого фонда.

Кроме того, необходимо совершенствовать работу антимонопольных служб и их контроль за установлением коммунальных тарифов путем оценки объективности затрат предприятий - естественных монополистов при формировании, цен, а также путем перехода на договорные отношения, в т.ч. заключаемые на контрактной основе. Важным условием успешной реализации жилищно-коммунальной реформы являются общественный контроль со стороны населения, его активное участие по защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. Опыт других стран показывает, что эту функцию могут выполнить товарищества собственников квартир (кондоминиумы).

5. Развитие конкурентной среды на основе демополизации отрасли. Высокая степень монополизации и отсутствие конкуренции в сфере ЖКХ привели к тому, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги завышены при низком качестве самих услуг. Для создания конкурентной среды в ЖКХ необходимо выделить реальные направления, где могут появиться предприятия-конкуренты, и организовать на начальном этапе их поддержку. К числу таких направлений относятся уборка улиц, ремонт домов, вывоз бытовых отходов, ремонт сетей и др. Развитию конкурентоспособной среды способствует либерализация доступа к производству услуг, проведение конкурсных торгов на получение права на обслуживание.

Реализация жилищно-коммунальной реформы, как и экономической реформы вообще, невозможна без адаптации общественного сознания к новым рыночным условиям. Необходимо, чтобы задачи жилищно-коммунальной реформы были созданы самими работниками этой сферы и чтобы они были заинтересованы в осуществлении ее мероприятий. Особенно важно, чтобы население не отторгло, а поддерживало реформу. Этапы жилищно-коммунальной должны быть согласованы с политикой роста денежных расходов населения и структурой распределения семей по уровню душевого дохода. Учитывая то, что важным элементом социальной политики станут субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг низкодоходным группам населения, необходимо увязывать скорость перехода ЖКХ на самофинансирование с темпом роста удельного веса низкодоходных групп населения.

Реформирование экономических отношений в ЖКХ Украины выходит за пределы интересов одной отрасли и в итоге будет влиять на отношение большей части населения к рыночным реформам вообще. Поэтому очень важно осуществлять жилищно-коммунальную реформу в непосредственной связи с общей социальной политикой, не допуская увеличения доли социально незащищенных групп населения выше допустимого критического предела и используя для этой цели все рычаги государственной власти: регулирование заработной платы, стимулирование роста экономики и создание новых рабочих мест; адресную социальную поддержку неимущего населения и т.д.

Источники и литература

1. Жилищная экономика/Под, ред. Генри Поляковского. Пер. с англ. - М:Дело, 1996.
2. Программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства АРК на 2003-2005 г. г. и на перспективу до 2010 г.
3. Программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2015 г.
4. Бузырев В.В., Чекалин В.С.. Экономика жилищной сферы; Учебное пособие. - М.; ИНФРА-М. 2001.- 256 с.