

# Методологічні підходи щодо вирішення проблем та перспектив розвитку житлово-комунального господарства України

Амброзевич П. С., Кузьменко Л. Г.  
Антимонопольний Комітет України, м. Київ

---

*У статті висвітлюються проблемні та неврегульовані питання щодо перспектив розвитку житлово-комунального господарства України. У статті доведена необхідність розробки методологічних підходів щодо вдосконалення системи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, звернуто увагу на напрями удосконалення методів регулювання.*

Суб'єкти господарювання житлово-комунальної сфери в основному здійснюють свою діяльність на монополізованих ринках, при цьому значна частина послуг надається суб'єктами природних монополій, які задовольняють попит споживачів на ринку за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (ринки централізованого постачання теплової енергії, централізованого водопостачання і водовідведення). За результатами аналізу стану ринків природних монополій житлово-комунальної сфери виявлено, що існуюча система державного регулювання діяльності у цій сфері є малоефективною і потребує суттєвого вдосконалення, зокрема не розроблені методологічні підходи ефективних механізмів регулювання і контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій внаслідок чого багато питань залишаються неврегульованими.

Крім зазначеного потребує вдосконалення регулювання діяльності на ринках послуг з утримання будинків і прибудинкових територій, які є по-

тенційно конкурентними, зокрема, це ринки вивезення побутових відходів, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, капітального ремонту житлового фонду, капітального ремонту об'єктів дорожнього господарства, утримання ліфтів, озеленення та благоустрою території. Як показує практика, до цього часу на вказаних ринках, як правило, укладаються договори з комунальними підприємствами без проведення конкурсів. Створення ефективного конкурентного середовища на ринках послуг, що пов'язані з утриманням житлового фонду, повинно стати одним з пріоритетів реформування житлово-комунального господарства України. Проблемою залишається вдосконалення підходів до встановлення розмірів плати за утримання будинків в залежності від кількості та якості послуг, як це передбачено Законом України «Про житлово-комунальні послуги» (надалі – Закон). Не зважаючи на майже трьохрічну дію цього Закону залишається багато невизначених питань.

На сьогодні діє система, за якої фактично функції власника житлового фонду комунальної власності, балансоутримувача, управителя, замовника і виконавця житлово-комунальних послуг здійснюються по суті одним суб'єктом (житлово-експлуатаційними організаціями (ЖЕКами)). Це з одного боку призводить до «непрозорості» фінансових потоків, що об'єктивно породжує безвідповідальність цих організацій, а з іншого боку – до необґрунтованого збільшення витрат на утримання і ремонт житлових будинків. При цьому ЖЕКи фактично позбавлені права розпорядження в повному обсязі коштами. Тому для уникнення такої ситуації необхідно якнайшвидше запроваджувати системи формування «ефективного власника житлового фонду», на рахунку якого акумулювались би всі кошти, сплачені споживачами за отримані послуги, і при цьому саме він мав можливість розпоряджатися цими коштами, вибирати на конкурентних засадах виконавців послуг та розраховуватися з ними за послуги і контролювати їх якість.

Формування умов для діяльності ефективного (з економічної точки зору) власника стане запорукою створення привабливих умов для здійснення діяльності виконавцями послуг, стимулюватиме підприємців приймати участь у конкурсах на отримання права управління будинком та надання житлово-комунальних послуг (доцільно було б розглянути, як один з варіантів, можливість надання податкових преференцій хоча б на декілька років). Підприємець, вигравши конкурс, має знати, що якщо він буде працювати неефективно та порушувати вимоги законодавства, то для надання послуг буде обраний інший. Має бути повною мірою задіяний конкурсний відбір, і якщо у підприємців не буде зацікавленості приймати участь у конкурсах на отримання права управління будинком та надання житлово-комунальних послуг, то вимога щодо проведення цих конкурсів сама себе дискредитує і залишиться лише на папері. Процес створення

об'єднань співвласників багатоквартирних будинків гальмується саме через існуючу застарілу основу відносин для утримання і обслуговування житлового фонду. Необхідно прискорити впровадження порядку, який би дав можливість чіткого врегулювання відносин власника, управителя, виконавця послуг тощо. Крім цього необхідно вжити заходів щодо удосконалення та спрощення законодавства про об'єднання власників житла з метою використання їх потенціалу. Пріоритетну увагу необхідно приділити створенню сприятливих умов для здійснення інвестицій у житлове господарство, переважно приватними кредиторами.

Багато питань виникає стосовно існуючих механізмів тарифоутворення, які не стимулюють до зниження витрат та економії. Разом з тим, слід зазначити, що на сьогодні у суб'єктів природної монополії житлово-комунальної сфери відсутні стимули до зниження витрат та обмежень у формуванні витратної частини ціни (тарифу) на свої послуги, що «стимулює» їх перекладати на споживачів усі невиробничі витрати підприємств. Проблема полягає в тому, що суб'єкти природних монополій подають пропозиції щодо зміни тарифів, не надаючи в повному обсязі усі розрахунки витрат та норм використання ресурсів. У більшості випадків до складу витрат включаються витрати, розмір яких визначений без застосування обґрунтованих норм та нормативів, значна частка витрат розраховується на основі витрат попередніх років, що призводить до необґрунтованого завищення тарифів.

При цьому, серйозною проблемою є втрати ресурсів в мережах, які суб'єктами природних монополій включаються у тариф, що призводить у свою чергу до його росту, і перекладаються на плечі споживачів. Майже у всіх областях втрати перевищують 20%, непоодинокі випадки досягнення втрат води в мережах до 35, 40, а подекуди і 50%. З цим пов'язано і питання контролю за цільовим використанням коштів, що призначені на обслуговування внутрішньобудинкових мереж, оскільки іноді вони використовуються не за призначенням. Має бути розроблений механізм, який стимулював би постачальників послуг до зниження витрат та встановлював обмеження у формуванні витратної частини при формуванні тарифу. Для цього, зокрема, необхідно розробити методики щодо впровадження принципу «заохочувального регулювання». Наприклад, запровадження такого методу тарифного регулювання, як встановлення граничного рівня цін (тарифів), дозволить підприємствам формувати прибуток не за рахунок підвищення витрат, а отже і тарифів, а за рахунок підвищення ефективності господарювання. За цим методом підприємство може відшкодовувати в тарифах витрати операційної діяльності, капітальні витрати та забезпечувати прибутковість акціонерного або інвестованого капіталу.

Відмінною рисою «заохочувального регулювання» є те, що орган, що уповноважений здійснювати регулювання тарифів, встановлює на кожен період дії тарифів (3-5 років) цінову межу. Протягом цього періоду він не вимагає від підприємства перерахунку тарифу відповідно до динаміки величини витрат. Але щороку затверджений тариф коригується на індекс цін та показник ефективності галузі. Величини окремих складових тарифів – витрат діяльності та прибутку – переглядаються лише після закінчення терміну дії граничного тарифу. Застосування методу граничного рівня ціни вимагає від регулятивного органу визначення трьох елементів встановлення цінової межі: показника інфляції; показника продуктивності та показника дії зовнішніх факторів.

Головною перевагою цього методу є те, що підприємство одержує стимули до скорочення витрат, оскільки розмір його прибутку не залежить від витрат операційної діяльності.

Державне регулювання цін (тарифів) мало б базуватись на принципах відкритості, доступності та прозорості структури цін (тарифів) для споживачів та суспільства. Оприлюднення інформації полягає не лише у повідомленні в ЗМІ про встановлений розмір цін (тарифів), а повинно передбачати прозорість структури цін (тарифів) та ухвалення рішень щодо зміни тарифів. Тому відповідно до статті 30 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» має бути розроблений порядок, що дозволить споживачам (їх об'єднанням) мати доступ до інформації про структуру тарифу, склад витрат суб'єкта природної монополії, який пропонує змінити (збільшити) розмір тарифу, а також який би передбачав процедуру, механізм проведення відкритих слухань, дозволяв об'єднанням споживачів ознайомитись з обґрунтуванням необхідності зміни тарифів та їх структурою і мати можливість надати обґрунтовані висновки з приводу цих змін. Органи, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, при прийнятті рішень мають враховувати інформацію про результати оприлюднення та відкритих слухань щодо зміни цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій, як це передбачено частиною 3 статті 9 та статтею 4 Закону України «Про природні монополії».

Проблемою залишається існуюча система розрахунків за теплову енергію, яка є непрозорою і дає можливість постачальникам послуг вимагати від споживачів розраховуватися за завищені обсяги поставленої їм теплової енергії. Антимонопольний комітет ще в 2001 р. ініціював, а органи місцевої влади підтримали, здійснення перерахунків населенню за ненадані або надані в неповному обсязі послуги з централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення, оскільки непроведення перерахунків призводить до фактичного збільшення вартості цих послуг. У

2001-2006 рр. така робота була проведена в усіх регіонах України, внаслідок чого споживачам шляхом перерахунків повернули більше двох мільярдів гривень. Однак відсутність єдиного порядку проведення перерахунків фактично призводить до зростання розміру плати за отримані послуги у разі відхилення їх кількості і якості чи зменшенням фактичних витрат при наданні послуг. Разом з тим, існуюче проведення перерахунків споживачам у разі, якщо спостерігається відхилення вказаних параметрів теплоносія і води від зазначених (нормативних) показників, не забезпечує об'єктивності і проведення їх в повному обсязі, тому доцільно було б запровадити автоматизовану систему контролю за наданням споживачам послуг тепло-, водопостачання, яка б забезпечувала постійний контроль та фіксацію якісних та кількісних параметрів відпущених ресурсів.

Проблема проведення розрахунків тісно пов'язана з проблемою обліку послуг, а відтак і з перевіркою та обслуговуванням засобів обліку. Визначені нормативними актами норми щодо проведення перевірки передбачають, що періодична перевірка, обслуговування та ремонт квартирних засобів обліку має здійснюватися за рахунок підприємств і організацій, які надають послуги централізованого тепло-, водопостачання (пункт 3 статті 28 Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність»). Разом з тим, накопичення цим підприємством коштів для виконання цієї роботи можливе лише через включення до кошторису його діяльності відповідної статті витрат. Виконавець може отримувати кошти на надання послуг з перевірки лише від споживача. При цьому, включення цих витрат в тариф створить непрозорість тарифу і не виключено, що це може призводити до необґрунтованого завищення вартості послуг з перевірки. Одночасно включення в тариф витрат за проведення перевірки обмежує право споживача на вибір іншого, крім виконавця, підприємства для здійснення перевірки і обслуговування лічильників і обмежує конкуренцію на ринку цих послуг. На нашу думку, з метою недопущення створення нерівних умов на ринку для різних суб'єктів господарювання має бути встановлений такий порядок проведення перевірки, щоб споживач (зокрема, ефективний власник) мав право вибирати підприємство для проведення періодичної перевірки, обслуговування та ремонту засобів обліку, тобто передбачити права споживачів укладати договір, як з виконавцем послуг з тепло-, водо-забезпечення, так і з іншим підприємством чи організацією. Тому було б доцільно включати оплату за перевірку не в тариф, а визначати її окремим рахунком, щоб споживач міг контролювати накопичення коштів і, у разі бажання, заключати договір з певною організацією, яка проводила перевірку. Однак такому підходу перешкоджатиме зазначена норма пункту 3 статті 28 Закону України «Про метрологію та метрологічну

діяльність». Тому було б доцільно внести зміни до зазначеної статті цього закону, які б передбачали можливість для споживача обирати для перевірки лічильників будь-яке спеціалізоване підприємство.

Ще однією проблемою є неналежне забезпечення споживачів тепловою енергією. Як показує практика суб'єкти господарювання, які діють в умовах відсутності конкуренції, не мають відповідних стимулів до зниження витрат та покращення якості надання послуг. При цьому на якість і повноту наданих послуг є постійні нарікання населення, споживачі відмовляються від їх оплати, а в деяких випадках – і від самих послуг, вишукуючи альтернативні джерела їх одержання. Надання можливості споживачам встановлювати автономні опалювальні системи (у разі невідповідності отриманих ними послуг з централізованого теплопостачання санітарно-гігієнічним нормам проживання) може сприяти появі певного конкурентного тиску на підприємства централізованого теплопостачання, які задля втримання споживачів доклатимуть певних зусиль, щоб вартість наданих ними послуг відповідала належному обсягу та якості.

Протягом 2001-2006 рр. органами Комітету розглянуто близько 400 справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції з боку підприємств житлово-комунальної сфери та прийняті рішення щодо усунення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, накладено штрафів на загальну суму близько 700 тис.грн. та відшкодовано населенню і державі збитків на суму більше 21 млн.грн. До найбільш поширених порушень законодавства про захист економічної конкуренції можна віднести наступні:

- 1) нарахування повної оплати при невідповідності режимів та якості надання житлово-комунальних послуг (нормативної температури та фактичної кількості подачі теплоносія, перебоях в подачі води більше 6 годин на добу);
- 2) встановлення бар'єрів споживачам при прийнятті на абонентський облік квартирних приладів обліку;
- 3) встановлення перешкод при одержанні дозволу на облаштування квартир індивідуальними опалювальними приладами в той час, коли протягом багатьох років незабезпечені санітарно-гігієнічні умови проживання в них;
- 4) встановлення необґрунтовано завищених тарифів на послуги суб'єктів природних монополій.

У 2005-2006 рр. було виявлено багато порушень конкурентційного законодавства органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням ними функцій з регулювання ринків житлово-комунальної сфери. Зокрема,

були виявлені факти, коли окремі органи влади, зокрема, не забезпечують належний контроль за діяльністю підприємствами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності, необхідним рівнем та якістю послуг, які надаються населенню, що створює умови для вчинення зловживань монопольним (домінуючим) становищем. У зв'язку з цим, органами Антимонопольного комітету України надано понад 100 рекомендацій органам місцевого самоврядування щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання і усунення умов для вчинення підприємствами житлово-комунальної сфери порушень законодавства про захист економічної конкуренції та запровадження заходів щодо розвитку конкуренції на ринках житлово-комунальних послуг.

Так, у Харківській області за результатами аналізу здійснених перевірок органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, розглянутих заяв встановлено, що, порушуючи вимоги статті 27 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», рядом органів місцевого самоврядування не був визначений перелік житлово-комунальних послуг для об'єктів комунальної власності, право на здійснення яких виборюється на конкурентних засадах, не застосовувалися конкурентні засади під час вибору виконавців послуг. У зв'язку з цим органам місцевого самоврядування були надані обов'язкові для розгляду рекомендації.

Подібна ситуація має місце у більшості регіонів України.

Враховуючи викладене, вважаємо, що для прискорення реформування галузі та розвитку конкуренції на ринках житлово-комунальної сфери необхідне якнайшвидше удосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному комплексі, яке повинно відбуватися паралельно із процесами розмежування компетенції та налагодження взаємодії між органами, що здійснюють управління майном, розробку і реалізацію державної політики у житлово-комунальному комплексі, та органами, на які покладені функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. І оскільки суб'єкти господарювання, що діють на ринках природних монополій, не відчують конкурентного тиску і в найближчій перспективі ситуація суттєво не зміниться, на нашу думку, державне регулювання має формувати умови діяльності цих суб'єктів господарювання, подібні тим, які могли бути, якби ці ринки були конкурентними. Таким чином, з метою вирішення проблемних та нерегульованих питань щодо перспектив розвитку житлово-комунального господарства України необхідно, зокрема:

- змінити підходи до управління житловим фондом, зокрема шляхом запровадження дієвого механізму визначення ефективного власника житлового фонду;

- запровадити конкурсні засади при визначенні виконавців житлово-комунальних послуг та не допускати встановлення обмежень щодо суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати певні види господарської діяльності;
- змінити систему тарифоутворення, яка б стимулювала підприємців до зниження витрат при наданні послуг;
- розробити процедури залучення громадськості до процесу регулювання тарифів на стадії аналізу проекту змін до діючих тарифів, враховуючи необхідність надання споживачам доступу до інформації про структуру тарифу, зокрема склад та рівень витрат, що включені до розрахунку тарифів, обґрунтування необхідності внесення змін;
- запровадити єдиний порядок проведення перерахунків за неякісні або ненадані послуги з теплопостачання, гарячого водопостачання (в т.ч. передбачити проведення звірок і перерахунків після опалювального періоду, а не лише за окремими заявами споживачів). Розпочати впровадження автоматизованої системи контролю та фіксації якісних та кількісних параметрів послуг в реальному часі з одночасним заведенням даних у розрахунковий центр і нарахуванням споживачу плати за дійсно отримані послуги;
- прискорити обладнання житла квартирними приладами обліку холодної і гарячої води та будинковими – теплової енергії. Розробити порядок встановлення приладів обліку;
- внести зміни до пункту 3 статті 28 Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність», які б передбачали можливість споживачу обирати для перевірки лічильників як виконавця відповідної послуги так і будь-яке інше спеціалізоване підприємство;
- передбачити проведення інвентаризації стану систем централізованого теплопостачання міст та населених пунктів (відокремлених груп будинків, районів у містах тощо) з метою встановлення їх ефективності та економічної доцільності подальшої експлуатації тощо. Підготувати заходи щодо їх переобладнання з метою енергозбереження, а в окремих випадках переходу на ГІОС.

Отримано 17.05.07