

УДК 711.332.834

Денисенко Н.О., Мироненко Т.В.

## УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА МІСТА

Житлово-комунальне господарство – це одна з найважливіших галузей, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами. Соціальна значимість галузі полягає в тому, що послуги ЖКГ надаються як за місцями проживання, так і за місцями роботи і відпочинку людей. Крім того, підприємства ЖКГ місцевоорієнтовані, тому що їх послуги неможливо доставити здалека, що зумовлює необхідність створення відповідної інфраструктури у всіх місцях проживання людей.

Для підприємств ЖКГ характерна подвійна підпорядкованість – територіальна і галузева. Перелік підгалузей на сьогодні остаточно не визначений. Тому існують перелік підгалузей згідно із Загальним класифікатором галузей народного господарства та підгалузей, підпорядкованих Державному комітету України з питань житлово-комунального господарства. Статистичні спостереження за розвитком галузі здійснюються за видами економічної діяльності. Зважаючи на те, що усі підгалузі ЖКГ відносять до різних видів діяльності, такий розподіл ускладнює управління галуззю та отримання статистичних даних щодо неї.

Фінансовий стан підприємств ЖКГ незадовільний. Упродовж 2007 року збитки склали 1,6 млрд. грн., що у 1,7 рази більше, ніж у 2006 році. Негативні тенденції зростання збитків в 2007 році мали місце майже у всіх регіонах. Найбільш значні збитки - у Харківській (201,0 млн. грн.), Дніпропетровській (170,6 млн. грн.), Донецькій (158,6 млн. грн.), Луганській (116,3 млн. грн.) областях та м. Києві (462,0 млн. гривень).

На 1.01.2008 р. дебіторська заборгованість в галузі становила 8,1 млрд.грн., кредиторська – 8 млрд.грн., з них 5,5 млрд.грн. – заборгованість населення щодо сплати житлово-комунальних послуг. Значною є заборгованість підприємств галузі за енергоносії, яка складає 2,0 млрд. грн. за газ та 1,9 млрд. грн. за електроенергію. Заборгованість із виплати заробітної плати на підприємствах галузі становить 39,2 млн. гривень.

Погіршується технічний стан комунальної інфраструктури. Кількість аварійних житлових будинків збільшилась за 2007 рік на 4,4%. В аварійних будинках проживає 167,7 тис. мешканців, у 85% багатоповерхових будинків не працює система протипожежного захисту. Майже кожен третій ліфт відпрацював встановлений термін експлуатації і потребує модернізації або заміни.

В аварійному стані перебувають майже 38 відсотків водопровідних, 32 каналізаційних та 13 відсотків теплових мереж. В окремих містах втрачається більше половини питної води, поданої в мережу. Більше половини міст з населенням понад 100 тис. забезпечується водою за графіком.

У регіонах проводиться недостатня робота щодо запровадження ринкових форм управління в житлово-комунальному господарстві та створення конкурентних засад на ринку житлово-комунальних послуг. Повільними темпами відбувається процес створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, залучення приватних підприємств до утримання житлового фонду.

Місцевими органами виконавчої влади не забезпечено прозорості встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. У переважній більшості регіонів не проводились громадські слухання, нерегулярно висвітлюється стан житлово-комунального господарства та результати діяльності підприємств галузі.

Тому розробка методів, моделей і механізмів підвищення ефективності функціонування житлово-комунальної сфери є необхідною умовою дієвості реформи ЖКГ, збереження та забезпечення надійного та екологічно безпечного проживання та споживання необхідних послуг.

Необхідно створити цілісну систему реформування ЖКГ, яка передбачала б комплексне регулювання процесів розвитку ринкових відносин в ЖКГ, конкуренції та демонополізації щодо надання житлово-комунальних послуг, корегування тарифної політики в напрямку її диференціації за різними доходними групами населення, інституційне перетворення у сфері управління міським житловим фондом, захист інтересів власників житлової нерухомості та споживачів комунальних послуг.

Комплексний підхід до реформування ЖКГ передбачає послідовне скорочення бюджетних витрат, підвищення якості житлово-комунального обслуговування, пом'якшення негативних соціальних наслідків внаслідок зростання платності комунальних послуг.

Сучасні умови розвитку потребують запровадження нової моделі функціонування ринку послуг з управління та утримання багатоквартирного житла на засадах конкуренції. Існують наступні підходи до вибору конкретних форм управління майновими комплексами:

1. Самостійне управління застосовують, коли невелика кількість об'єктів, є доходові об'єкти, задовільний технічний стан об'єктів, є особи для управління з необхідними знаннями, досвідом та часом.

2. Передавання прав на управління муніципальній структурі можливо, коли незадовільний технічний стан об'єктів, переважає комунальна форма власності, невисокий рівень доходів мешканців.

3. Утворення домовласниками товариств власників житла для самостійного управління, якщо характеристики співпадають з першим варіантом, але є більш складна об'єктна структура майнового комплексу.

4. Передавання за договором частини або усіх функцій управління уповноваженій особі – фізичній або юридичній, будь-якої організаційно-правової форми господарювання.

Вибір способу управління залежить також від наявності прибуткових об'єктів, що впливає на фінансові результати поточного функціонування та розвиток майнового комплексу в перспективі. Аналіз і оцінка результатів господарчої діяльності комплексу повинні носити системний характер в розрізі поточного функціонування та в перспективі. З практично-методичної позиції для адекватного аналізу та оцінки результативності управління в якості основного критерію можна виділити ефективну експлуатацію на основі зростання вартості основного капіталу та чистого поточного доходу за рахунок ефективного управління земельно-майновим комплексом.

Теоретичним підґрунтям процесу оцінки майнового комплексу є система принципів оцінки, які сформульовані внаслідок багаторічного досвіду зарубіжних та вітчизняних фахівців-оцінювачів [8,9]:

1. Принципи, що базуються на уявленнях користувача:

- принцип корисності
- принцип очікування
- принцип альтернативності

2. Принципи, пов'язані з оцінкою окремих видів активів, що входять до складу майнового комплексу:

- принцип залишкової продуктивності земельної ділянки
- принцип оптимального розміру
- принцип зростання віддачі
- принцип економічного поділу та об'єднання майнових прав власності

3. Принципи, пов'язані із зовнішнім середовищем:

- принцип пропозиції та попиту
- принцип конкуренції
- принцип залежності

Залежно від мети та виду вартості, яку необхідно визначити, у сучасній світовій практиці застосовують різні методи оцінки майнового комплексу, які об'єднуються в 3 групи[9]::

1) Майнові методи оцінки ґрунтуються на визначенні вартості чистих

активів об'єкту. При цьому вартість активів може бути обчислена на підставі бухгалтерської оцінки, на підставі експертного коригування бухгалтерської інформації з метою врахування невідповідностей між балансовою та ринковою вартістю окремих елементів майна (шляхом використання коригуючих коефіцієнтів експертного зменшення або збільшення вартості окремих активів), на підставі розрахунку відновлювальної вартості формування сукупності активів, виходячи із сучасних ринкових цін придбання та врахування фізичного та морального зносу.

Точність та обґрунтованість оцінки вартості активів та зобов'язань об'єкта обумовлюється інформаційним забезпеченням цієї роботи. Використання тільки бухгалтерської інформації дає змогу легко та швидко оцінити вартість об'єкту, але така оцінка не зовсім об'єктивна. Одночасно використання спеціальних методів та засобів збирання інформації ускладнює процедуру, потребує додаткового часу та відомостей, проте така оцінка є об'єктивнішою.

2) Доходові методи оцінки визначають вартість майнового комплексу, виходячи з розміру доходів, що можуть бути отримані в майбутньому в результаті використання цього майна.

3) Аналогові методи оцінки вартості об'єкту базуються на використанні ринкової оцінки майнових комплексів, подібних до оцінюваного. Практичне застосування даних методів передбачає наявність інформації про середньоринкові ціни, яка може бути отримана, наприклад, на підставі моніторингу реалізованих угод з купівлі-продажу.

Таким чином, визначення вартості майнового комплексу із застосуванням наведених методів оцінки може бути основою для розробки критерію-індикатора, що ранжує потенційні майнові комплекси за ступенем економічної привабливості.

Характеристика земельно-майнового комплексу повинна включати наступні показники:

- адреса об'єктів нерухомості – житлових будинків, об'єктів соціально-культурного та комунально-побутового призначення, кадастрові номери земельних ділянок;
- площа кожного з них;
- етажність;
- матеріал стін;
- параметри інженерного обладнання об'єктів;
- фізичний та моральний знос;
- кількість квартир;
- кількість мешканців у них;

- кількість та площа гаражів та автостоянок, що об'єднанні загальною земельною ділянкою та елементами інфраструктури;
- структура права власності на помешкання: кількість власників житлових та нежитлових приміщень серед фізичних і юридичних осіб; частка приватної, державної, комунальної, колективної власності;
- опис загального майна, прилеглих земельних ділянок, елементи озеленення та благоустрою, а також інших об'єктів, що призначені для обслуговування єдиного комплексу нерухомого майна;
- право власності на загальне майно: право розпорядження, користування, володіння;
- майно з обмеженим правом користування іншими особами (сервітут).

Вищенаведені основні показники і характеристики з врахуванням фінансово-економічних факторів та соціально-демографічного складу будуть впливати на вибір способу управління.

Управління об'єктами ЖКГ слід розглядати як один з різновидів сучасного малого бізнесу, що виконує дві основних функції – економічну і соціальну, особливо у сфері забезпечення зайнятості, скорочення безробіття та зростання доходів населення. Тому це повинно розглядатися не як управління матеріальними цінностями, а як управління фінансовими потоками, капіталом, оптимізація взаємовідносин з бюджетом, податковою та кредитною системами. Тому тут необхідно крім залучення технічного персоналу відповідної кваліфікації використовувати також і інструментарій інвестиційного та фінансового менеджменту. Але застосування всього спектра інструментарію неможливо внаслідок відсутності достатньої та надійної статистичної бази даних. Крім того, сильно виражена диференційованість параметрів-характеристик не завжди дозволяє ідентифікувати об'єкт з іншими. Тому індивідуалізація та конкретизація загальних підходів і методів є необхідною умовою для ефективного функціонування кожного об'єкта житлово-комунальної сфери.

Серед методів регулювання процесів функціонування житлово-комунальної сфери можна виділити:

- адміністративні методи;
- економічні методи;
- соціально-психологічні методи;
- нормативно-правові методи;
- інформаційно-пропагандистські методи.

До адміністративних методів регулювання функціонування ЖКГ слід віднести підготовку кваліфікованих спеціалістів (в державних та комерційних

вузах) в сфері управління нерухомістю, підтримку розвитку конкуренції та вільного виходу на ринок житлово-комунальних послуг незалежних професійних виробників послуг. Все це буде сприяти недопущенню на цей ринок непрофесіоналів та недопущенню перетворення його в спекулятивний сектор ринка послуг.

До економічних інструментів регулювання процесу функціонування ЖКГ слід віднести корегування тарифної політики на послуги ЖКГ. В деяких зарубіжних країнах використовують диференційовану платність послуг ЖКГ, що враховує диференціацію доходів населення. При цьому важливою умовою є однакові відносні соціальні втрати у всіх доходних групах населення, захист інтересів споживачів при переході комунальних підприємств на режим безбиткового функціонування.

В міжнародній практиці застосовують наступні методи тарифного регулювання [6,7]:

- метод встановлення граничного рівня рентабельності;
- метод встановлення граничного рівня ціни;
- метод встановлення граничного рівня доходу ;
- метод плаваючої шкали ;
- метод умовної конкуренції ;
- метод часткового коригування витрат ;
- метод регулювання шляхом визначення низки

заохочувальних заходів, закріплених у договорі;

- метод цільового заохочення ;
- змішані схеми .

#### Метод встановлення граничного рівня рентабельності.

За цим методом підприємство може відшкодувати в тарифах витрати операційної діяльності, капітальні витрати та забезпечувати прибутковість інвестованого капіталу.

Головний недолік цього методу ціноутворення полягає в тому, що він стимулює до збільшення обсягів інвестицій понад необхідний рівень.

#### Метод встановлення граничного рівня ціни

Орган, що уповноважений здійснювати регулювання тарифів, встановлює на кожен період дії тарифів (3-5 років) цінову межу. Протягом цього періоду регулятивний орган 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. Одночасно регулятивний

орган розглядає показники якості послуг та ефективності діяльності.

Підприємство є зацікавленим у підвищенні ефективності діяльності, оскільки ціни індексуються не на рівень інфляції, а на меншу величину. Відповідно, якщо ефективність діяльності підприємства є нижчою, ніж ефективність галузі в цілому, то воно матиме збитки. За умови вищої ефективності прибуток, який підприємство одержує понад встановлений рівень, підприємство утримує в себе.

Найбільшого поширення метод набув у секторі водопостачання та водовідведення у Великій Британії, Аргентині, Малайзії, Новій Зеландії, Перу та в секторі електроенергетики таких країн як Велика Британія, Нідерланди, Норвегія, Австрія, США (Каліфорнія). У Польщі, наприклад, цей метод застосовується в теплопостачанні та електроенергетиці.

Недоліки цього методу в тому, що підприємство може отримати прибутки лише в тому випадку, якщо працюватиме з ефективністю вищою порівняно з тією, на яку очікує регулятивний орган. Крім того, система регулювання заохочує до зменшення операційних витрат та збільшення капітальних інвестицій. В результаті підприємство зацікавлене у нарощуванні вартості основних засобів. Цей ефект можна спостерігати в електроенергетиці Великої Британії, де з 1992 по 1997 р. операційні витрати зменшилися на 17%, а обсяг капіталовкладень збільшився на 35%. У підприємства зникає стимул підвищувати якість послуг. Це є наслідком того, що система регулювання стимулює зменшення операційних витрат, які можна досягнути за рахунок зниження якості послуг.

#### Метод встановлення граничного рівня доходів

Цей метод регулює максимальний рівень доходів, які може одержати підприємство. Регулятивний орган заохочує підприємство до максимізації прибутків за рахунок зменшення витрат протягом періоду регулювання та дозволяє підприємству вільно розпоряджатися одержаною завдяки цьому економією.

Перевагою цього методу вважається те, що він дозволяє управляти попитом споживачів у сторону його зменшення. Разом з тим, основним його недоліком є те, що підприємства втрачають стимул до збільшення обсягів реалізації послуг(який вони мають при регулюванні шляхом встановлення граничного рівня ціни) та конкуренції. При встановленому граничному рівні доходів зменшення рівня реалізації може використовуватися як метод зменшення рівня витрат, що може призводити до збільшення тарифів на

послуги. Саме з цієї причини цей метод в міжнародній практиці характеризують як неефективний.

#### Метод плаваючої шкали (або механізм участі в розподілі прибутку)

За цим методом підприємствам дозволяють одержувати прибуток у розмірі, що визначається встановленими межами норми прибутку. Іншими словами, впродовж періоду регулювання фактична норма прибутку може змінюватися лише в межах визначеного коридору, але тариф при цьому не коригується. Якщо фактична норма прибутку виходить за встановлені граничні межі, то вступає в силу механізм розподілу прибутку та перегляду тарифів.

Цей метод регулювання може застосовуватися разом із методом регулювання шляхом встановлення граничного рівня ціни або граничного рівня доходу. Він є досить складним з точки зору його впровадження, оскільки вимагає від регулюючого органу жорсткого контролю за рівнем витрат та прибутків.

#### Метод умовної конкуренції

За цим методом підприємство, ціни якого регулюються, порівнюється з групою схожих підприємств. Наприклад, за орієнтир можна обрати середні витрати групи подібних підприємств.

Практика використання цього методу є широко розповсюдженою в Чилі (як у сфері водопостачання та водовідведення, так і в секторі електроенергетики). У Великій Британії в секторі водопостачання та водовідведення регулюючим органом також застосовуються елементи методу умовної конкуренції. Головним аргументом проти застосування цього методу є складність отримання необхідної інформації для порівняння компаній між собою, а також обмежені можливості коригування даних по кожній компанії з метою порівняння підприємств та усунення тих відмінностей, які фактично існують в умовах діяльності кожної з компаній.

#### Метод часткового коригування витрат

Суть методу полягає в тому, що встановлюється зв'язок між коригуванням ціни та змінами у витратах підприємства за даними базисного року. Стимул до мінімізації витрат забезпечується завдяки тому, що тариф коригується на величину, яка за розміром є пропорційно меншою, ніж фактичні зміни у витратах.

#### Метод регулювання шляхом визначення низки заохочень

За цим методом регулятивний орган пропонує компанії певний набір заохочувальних заходів, які не впливають на рівень добробуту для споживачів (тобто, всі вони забезпечують однаковий рівень добробуту). Підприємство має можливість вибору серед цього набору стимулів, і саме гнучкість вибору серед альтернатив "викриває" його переваги щодо підвищення добробуту.

Головною перешкодою на шляху ефективного застосування цього методу є необхідність розробки оптимальної схеми відповідності між ефективністю діяльності та сумою винагороди, а це потребує великого обсягу інформації про розподіл ефективності та відповідної винагороди.

#### Метод цільового заохочення

Метод має на меті досягнення ефективності у певних аспектах діяльності підприємств. Цей метод може використовуватися для того, щоб сприяти дотриманню екологічних стандартів, підвищенню технічної ефективності та покращанню якості певної послуги.

В Україні прикладом застосування цього методу є заохочення підприємств до впровадження програм з енергозбереження. Зменшення цих витрат призведе не стільки до зменшення тарифів для споживачів, як дозволить спрямовувати більшу частку наявних фінансових ресурсів на цілі оновлення та модернізації виробництва, зменшить фінансову залежність підприємств від кредиторів, що сприятиме досягненню фінансової стабільності підприємств-природних монополістів та покращанню якості послуг, які надаються ними.

#### Змішані схеми

Як правило, в міжнародній практиці жоден із розглянутих методів не використовується в чистій формі. З метою регулювання тарифів частіше застосовується саме комбінація різних схем, що посилює ефективність розроблених для підприємств-природних монополістів стимулів до зменшення витрат.

На сьогодні в Україні методи заохочувального регулювання тарифів не знайшли належного практичного втілення, не зважаючи на те, що у "Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення" задекларовано можливість застосування методу встановлення граничного рівня ціни.

Таким чином, з метою забезпечення ефективної діяльності ЖКГ необхідно:

- формування нормативно-правового підґрунтя щодо залучення інвестицій для підвищення ефективності та надійності функціонування житлово-комунального комплексу, забезпечення його сталого розвитку;
- запровадження нової моделі функціонування ринку послуг з управління та утримання багатоквартирного житла на засадах конкуренції, здійснення заходів щодо стимулювання залучення суб'єктів підприємницької діяльності та малих підприємств у сферу надання житлово-комунальних послуг та відбору на конкурсних засадах виконавців послуг з утримання будинків і споруд та

- прибудинкових територій;
- запровадження нової моделі функціонування ринку послуг централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення на засадах конкуренції, змішаної власності та державного регулювання, у тому числі приватизації джерел теплової енергії, що перебувають у комунальній власності, або передачі в управління, оренду, концесію цілісних майнових комплексів водо-, теплопостачання та водовідведення;
  - забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства шляхом удосконалення нормативно-правової бази з формування тарифної політики та зменшення собівартості послуг;
  - реструктуризація заборгованості підприємств ЖКГ, що потребує проведення інвентаризації всієї заборгованості, у тому числі податкової;
  - встановлення економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги з метою повного відшкодування витрат виробництва, своєчасного їх коригування відповідно до зміни ринкової ситуації;

Запропоновані шляхи управління розвитком ЖКГ дозволять на програмно-цільовому рівні реалізувати схему ефективного управління житлово-комунальним господарством, що буде сприяти скороченню експлуатаційних витрат, ресурсозбереженню, підвищенню платіжної дисципліни, скороченню бюджетних субсидій, дотацій і компенсацій, додатковим податковим надходженням до бюджету за рахунок розвитку соціальної інфраструктури території, кількісному та якісному зростанню послуг.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. N 1875-IV
2. Закон України «Про встановлення розмірів тарифів на послуги з утримання будинків та прибудинкових територій в м. Києві» від 11 липня 2001 р. N 2625-III зі змінами та доповненнями
3. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 р. N 2866-III
4. Порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій/ Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. N 560 зі змінами та

- доповненнями
5. Порядок формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення/Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. N 959 зі змінами та доповненнями
  6. Історія тарифної реформи в Україні// Аналітичний огляд ПАДКО №2. – Київ, 2001. – 116 с.
  7. Принципы эффективного тарифного регулирования коммунальных предприятий// Фонд «Институт экономики города». – Москва, 2000. – 56 с.
  8. Семененко Б.А. Теоретические и практические вопросы экспертной оценки. – Сумы: Инициатива, 1998. – 126 с.
  9. Лігоненко Л.О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій. – К.: Київ.нац.торг. – екон.ун-т, 2001. – 580с.

#### **АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто практичні та теоретичні питання використання деяких інструментів фінансового менеджменту в управлінні розвитком житлово-комунального господарства.

#### **АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрены практические и теоретические вопросы использования некоторых инструментов финансового менеджмента в управлении развитием жилищно-коммунального хозяйства.