

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

В. Л. Рибачук,
к. держ. упр., докторант Академії муніципального управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Анотація. В статті розглянуто та узагальнено методичні підходи до формування та управління ринком житлово-комунальних послуг, що застосовуються в країнах з розвинутою ринковою економікою.

Summary. The paper considers and summarizes methodological approaches to the development and management of the market utilities that are used in countries with developed market economies.

Ключові слова: зарубіжний досвід, житлово-комунальні послуги, комунальні відносини, реформування, управління.

I. Вступ

Житлово-комунальне господарство є найбільш технічно відсталого галузю економіки з багатьма проблемами, які останнім часом особливо загострилися.

Враховуючи важливість нормального функціонування ЖКГ, його вплив на соціальну сферу України, галузь потребує кардинального реформування, що має передбачати насамперед формування її нової структурної побудови, яка б поєднувала найкращі надбання зарубіжних моделей управління житлово-комунальною сферою. Реформа ЖКГ має бути законодавчо, організаційно та економічно забезпечена на чотирьох рівнях: на рівні державних органів виконавчої влади; місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування; житлово-комунальних підприємств різних форм власності; споживачів послуг.

Протягом десятиліть у житлово-комунальній сфері панували екстенсивні підходи та адміністративні методи господарювання, які були наслідком жорстко централізованого управління в державі. Матеріальна база галузі, що завжди розвивалася на основі залишкового принципу ресурсозабезпечення, знаходилася в незадовільному стані в усі часи, але найбільш помітно деградує в останні роки, попри те, що на житлово-комунальне господарство витрачається значна частка (20-30 %) видатків місцевих бюджетів [2].

Процес реформування житлово-комунального господарства свого часу пережили всі розвинуті країни світу. Шукаючи виходу зі складної ситуації, уряди цих держав проводили політику, що мала забезпечити державну підтримку підприємств житлово-комунальної сфери і, водночас, сприяла якомога широкому залученню приватного сектора до надання послуг, в результаті чого виникло і розвинулося конкурентне середовище. В результаті підвищилася ефективність надання житлово-комунальних послуг і знизилася їх вартість.

На рубежі 80-90-х рр. уряди багатьох країн у рамках соціально-економічних програм і програм реформування державного сектора економіки проводили приватизацію об'єктів ЖКГ, керуючись тим, що державні підприємства — це найчастіше національні зобов'язання, ніж національне майно. Вважалося, що для нації набагато краще передати ці підприємства приватному сектору, який приносить дохід на основі конкуренції. Паралельно з процесом приватизації відбувався пошук нових форм надання комунальних послуг за участю представників приватного бізнесу [5].

Проблеми розвитку теорії та методології державного управління сферою житлово-комунальних послуг завжди були в центрі уваги вітчизняних та зарубіжних вчених: Г. Волинського, З. Герасимчука, К. Витрищука, І. Драгана, Ю. Леги, Т. Качали, Н. Чететова, Л. Лучкина та інших.

II. Постановка завдання

Аналіз зарубіжного підходу до управління ЖКГ показує, що комунальні послуги і все що пов'язане з житлом розглядаються як життєво важливі. Як наслідок, забезпечення населення цими послугами завжди здійснюється при активній участі державних органів. Чотири загальних підходи до регулювання і управління ЖКГ (США, Англія, Франція, Німеччина) так чи інакше, сходяться в одному: регулюючі органи визначають правила роботи приватних підприємств-конкурентів, захищають права споживачів, гарантують виконання стандартів якості на життєво важливі послуги. В ідеальному випадку вся система менеджменту виглядає як децентралізоване управління з контролем за відхиленнями. Особливістю управління ЖКГ в Україні, яка заважає застосувати накопичений за кордоном досвід, є те, що ЖКГ — галузь, яка дотується, а також має місце перехресне субсидування. Таким чином, модель управління розвитку ЖКГ повинна містити основу для видалення даних недоліків з сфери управління галуззю.

Таким чином в роботі ставиться завдання розглянути та узагальнити методичні підходи до оцінки ефективності формування та управління ринком житлово-комунальних послуг, що застосовуються в країнах з розвинутою ринковою економікою.

III. Результати

В світі розроблені всього три моделі реорганізації комунальних відносин [3]:

1. Англія і Чилі пішли по шляху повної приватизації об'єктів життєзабезпечення. Такий варіант в Україні навіть не розглядається.

2. У Німеччині існує схема, де підприємства галузі стають акціонерними підприємствами, основним пакетом в яких володіє муніципалітет. Вона до вітчизняних умов теж не підходить, оскільки бізнес не ризикує „вкладатися” в підприємства, на яких через гіпервплив влади неможливо сформувати ефективну приватну систему управління.

3. Залишається принцип, який, до речі, апробований в більшості країн з ринковою економікою і відомий як „французька модель”. Це поєднання муніципальної власності на об'єкти ЖКГ та управління ними з боку приватного бізнесу на умовах довгострокових договорів оренди та супутніх інвестиційних угод. Саме така модель, на нашу думку, активно впроваджується у регіонах України і не викликає роздратування у місцевій владі.

Незважаючи на наявність специфічних елементів в побудові системи забезпечення житлово-комунальними послугами та управління її розвитком в різних країнах з розвинутою ринковою економікою (США, Німеччина, Японія, Швеція), які необхідно привносити у вітчизняну практику вкрай обережно з урахуванням специфіки української економіки, стає можливим виділити і деякі загальні принципи, елементи та механізми, які згодом стануть невід'ємною частиною функціонування і розвитку вітчизняного ринку ЖКГ. Можна з упевненістю сказати, що в цілому ринкова модель функціонування і розвитку системи житлово-комунального забезпечення в країнах з розвинутою економікою досить ефективна, надійна і може бути взята як стратегічний орієнтир розвитку вітчизняного ринку ЖКГ.

Заслугує на увагу досвід США. Сучасний фундамент регулювання міської комунальної інфраструктури США на державному рівні був закладений в 30-і рр. XX ст. серією законів, що поширилися насамперед на електроенергетику.

Енергетична криза 70-х рр. внесла значні зміни у форми і методи державного регулювання енергосектора США, показала неадекватність правового впливу на цю галузь економіки, висунув на одне з перших місць в діяльності державного уряду питання економії енергії. Державний уряд став здійснювати серію програм по економії енергії, що включають розробку стандартів, фінансову допомогу школам, лікарням і групам населення з низькими доходами, а також субсидування НДДКР по створенню енергозберігаючих технологій [1].

На рубежі 70-80-х рр. XX ст. у розвитку галузей комунального господарства США, при достатньо розробленій правовій базі, на перший план вийшли проблеми організації управління та фінансування. Безпосередню відповідальність за об'єкти комунальної інфраструктури покладено на місцеві органи виконавчої влади. Саме вони повинні забезпечувати безперерійне функціонування комунальних об'єктів, їх реконструкцію і розвиток.

Фінансування цих робіт виключно силами місцевих органів влади непосильно, тому надходить фінансова допомога з бюджетів штатів і державного бюджету у вигляді субсидій, що виділяються під ті чи інші державні та регіональні програми.

Державний уряд субсидує близько половини інвестицій місцевих і штатних урядів. Цільові державні відрахування урядом штатів і місцевим органам влади для інвестицій в будівництво об'єктів комунальної інфраструктури складає щорічно більше 25 млрд. дол.

Популярним видом державної фінансової допомоги є „блокові програми”, спрямовані не на конкретний об'єкт, а в певну сферу, яка потребує фінансової підтримки. Основною блоковою програми, яка присвячена міському і регіональному розвитку, стала так звана „блокова програма районного і регіонального розвитку”. Звернувши ряд цільових напрямків, державний уряд скоординувати її, справедливо вважаючи, що саме на місцях добре відомі реальні проблеми і

пріоритети. Ця програма керується Міністерством житлового і міського розвитку. У полі її дії – міста, графства, території проживання індійців і т.п. Відрахування з бюджету за цією програмою йдуть відповідно до формули (залежно від чисельності населення і статистичного статусу даного місця) штатам, містам, урбанізованим графствам. Конкретно, 70% фондів направляються в органи місцевого управління великих міст і урбанізованих графств. Решта 30% – маленьким містам і поселенням [4].

Фінансова і організаційна участь державного уряду (в особі різних державних установ) у вирішенні проблем розвитку комунального господарства та інфраструктури не замінює досить чіткої системи поділу відповідальності між владою різних рівнів.

Державний уряд відповідає в основному за інвестування в природні ресурси, охорону навколишнього середовища, водний транспорт, порти і вокзали, регулярно виділяє великі кошти штатам для підтримання та розвитку шосейних доріг. Уряд штатів несуть відповідальність за будівництво шосейних доріг, частково за розвиток мережі електро-, тепло- та газопостачання.

Всі інші питання комунальної інфраструктури – водопостачання, санітарний стан, каналізація, громадський транспорт – знаходяться у віданні місцевої влади, які використовують на ці цілі як свої бюджетні кошти, так і державні субсидії в різних формах, а також кошти з бюджетів штатів.

У силу особливої значущості для формування ринку ЖКП завдання монополізації зупинимось більш докладно на американському досвіді вибору підприємців на надання житлово-комунальних послуг та правових формах організації взаємовідносин замовника (муніципалітету, керуючої компанії) і підрядника.

Існує три основних процедури вибору претендентів [4]:

1) попередній відбір підрядника. Цей метод пов'язаний з найбільшим ризиком для місцевої адміністрації оскільки підрядника призначає вона сама з відомого кола претендентів і надає йому виключне право на планування, розробку проекту і підготовку фінансових кошторисів до того, як дається законодавче підтвердження його прав на проект. Перевагами такої процедури є її дешевизна і можливість залучити підрядника на самому ранньому етапі проектування;

2) відбір підрядника за допомогою переговорів. Ця процедура використовується в разі, коли тільки один з можливих підрядників виявляє бажання здійснювати проект, тому іншим він невідгідний. Переговори мають на меті узгодження умов та оплати робіт;

3) конкурентний відбір підрядника. Це найбільш обтяжлива для місцевої адміністрації і для фірм-претендентів процедура. Вона вимагає багато часу і значних фінансових витрат.

Процедура конкурентного вибору включає наступні стадії: підготовка проекту та його публічне представлення; підготовка та розповсюдження проспектів пропозицій; отримання і розгляд заявок-пропозицій; повідомлення та публічне оголошення рішення; присудження виключних прав на переговори про контракт.

Основними принципами конкурентного вибору є: неупереджене ставлення до всіх респондентів; доступ всіх бажаних до участі.

Критеріями вибору слугують: реалістичність та адекватність пропозицій щодо здійснення підряду, досвід фірми, її фінансові можливості; досвід в області організації і управління; очікувані доходи від проекту; ділові пропозиції за цінами, орендні платі тощо.

Розглянемо досвід управління розвитком сфери ЖКП Західної Європи [7].

Одним з основних елементів житлової та житлово-комунальної західноєвропейської політики є відокремлення управління від володіння. Підприємства та організації, що займаються утриманням громадського житлового фонду, являють собою великі і малі компанії, централізовані та децентралізовані організації з різними формами участі самих мешканців. Досвід західних країн (Великобританія, Німеччина, Швеція) показує, що великі структури (наприклад, більше 20 тис. квартир) менш відповідають сучасним вимогам по експлуатації житлового фонду, ніж організації середнього розміру.

Власники та організації наймачів житла, в свою чергу, повинні мати право обирати і в разі необхідності міняти керуючу компанію.

Керуючі компанії мають сталі, стабільні зв'язки з підрядниками на виконання житлово-комунальних послуг, але при цьому на ринку певного виду послуг працюють кілька конкуруючих фірм, що визначає високий ступінь зацікавленості та відповідальності підрядника у якісному та ефективному виконанні робіт. Конкурентні торги на здійснення підряду керуючими компаніями організуються досить рідко в силу трудомісткості та дорожнечі, частіше використовуються переговорні методи вибору підрядників (конкурентні методи вибору використовуються при реалізації великих та відповідальних проектів розвитку житлово-комунального господарства).

У більшості розвинених європейських країн велика увага приділяється захисту квартиронаймачів в питаннях проведення ремонту. В Австрії, наприклад, орендодавець повинен проводити ремонт відповідно до місцевих стандартів: ремонтуються як самі квартири, так і об'єкти загального користування. Крім квартирної плати, квартиронаймач може бути зобов'язаний виплачувати податок, який покриває частину витрат на ремонт усієї будівлі. Орендодавець виконує ремонтні роботи, оплачувані таким податком, раз на п'ять років; невиконання цієї умови дає право квартиронаймачеві вимагати повернення сплаченої суми з нарахованими відсотками. Керуючі компанії зобов'язані щорічно подавати наймачеві звіт про витрати на ремонт і управління житловим фондом. У Бельгії розподіл ремонтних робіт узгоджується між орендодавцем і наймачами житлового приміщення при укладенні контракту. Контрактом передбачається і відповідальність орендодавця за проведення капітального ремонту: подібний порядок існує в Данії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Ірландії. При цьому, як правило, передбачається коригування розміру квартирної плати в разі, якщо квартиронаймач бере на себе додаткові витрати по ремонту. Заслугує уваги порядок проведення капітального ремонту житлового фонду, що діє в Норвегії, де невиконання орендодавцем у встановлені терміни капітального ремонту дає право владі на вилучення житла за власною ініціативою, або на прохання квартиронаймача [6].

Контроль за приватними фірмами, залученими для технічного обслуговування і ремонту житла та комунальних споруд, здійснюється за допомогою системи ліцензування, податкового регулювання та договірних цін. Досвід Нідерландів показує, що передача приватним фірмам права експлуатації комунальних об'єктів в режимі довгочасної оренди з правом передачі спадкоємцям дозволяє заощадити не менше 30% коштів місцевого бюджету.

У Великобританії укладання контрактів комунальних служб з приватними фірмами на прибирання та ліквідацію побутових відходів дало економію коштів близько 25%.

У багатьох країнах, таких як Великобританія, США, Швеція та ін., міська влада усвідомила, що монополіне становище муніципальних служб стримує підвищення якості обслуговування населення. Прикладом ліквідації подібної монополії може служити продаж приватним транспортним компаніям на конкурсній основі автобусних і трамвайних ліній. У результаті конкуренції на контрактах витрати на обслуговування автобусних маршрутів скоротилися на 15%.

Великий досвід проведення конкурсів на виконання робіт по благоустрою територій накопичений у місцевої влади Великобританії. Акт про місцеве самоврядування, прийнятий в 1988 р., вимагає від цих органів влади створювати систему конкурсного розподілу певних робіт з будівництва будівель, прибирання вулиць, комунальному обслуговуванню тощо. У цих сферах можуть вдатися до послуг власних підприємств тільки у випадку, якщо вони перемогли у конкуренції з приватними підрядниками. Якщо приватний підрядник може провести роботу дешевше, не заподіявши при цьому шкоди інтересам населення, то замовлення має бути передане йому.

IV. Висновки

Таким чином, можна навести наступні основні характеристики управління сферою ЖКП в США і Західній Європі:

1) у сфері законодавчої та нормативного забезпечення регулювання ринку ЖКП:

- нормативно-законодавча система побудована на основі врахування економічних інтересів усіх суб'єктів ринку, що дозволило сформувати ефективну систему державного управління їх взаємовідносин, засновану на сукупності економічних стимулів і антистимулів; у сфері діяльності природних монополій існує чітка система контролю обґрунтованості тарифів на послуги та їх підвищення;

2) у сфері розвитку конкурентних умов на ринку ЖКП. Розвиток конкурентних механізмів передбачено при виконанні наступних робіт, віднесених до компетенції муніципальної влади:

- організація та експлуатація житлового фонду (США, Великобританія, Бельгія, Нідерланди, Швеція, Австрія);

- побутове обслуговування населення: ремонтні послуги, благоустрій дворових територій, збір, видалення і переробка побутових відходів (США, Великобританія, Франція, Німеччина, Японія, Канада, Швеція, Австрія);

- прибиральні роботи, озеленення (США, Великобританія, Австрія, Німеччина, Бельгія, Канада);

- транспортне обслуговування (США, Великобританія, Швеція, Австрія, Франція);

В основному на ринку ЖКП, як у сфері управління так і підряду на обслуговування представлений приватний бізнес, причому в першому випадку це фірми середнього розміру, у другому малий бізнес.

3) основні методи і принципи управління сферою ЖКП:

- справедливий бюджетний розподіл коштів між різними рівнями державного управління, що забезпечує безперерйне поточне фінансування відтворювальних витрат регіону і муніципалітету, а також наявність у розпорядженні муніципалітетів досить пристойного бюджету розвитку територій (власливо всім країнам з розвинутою ринковою економікою);

- значне фінансування в рамках державних і регіональних цільових програм розвитку ЖКП;

- формування і рівноправний розподіл державних і регіональних фондів розвитку територій, які є одними з основних фінансових джерел проведення самостійної муніципальної політики розвитку територій;

- конкурентний відбір організацій (в основному приватних підприємств) на виконання послуг з управління та житлово-комунального обслуговування;

- застосування методів економічного стимулювання розвитку приватного бізнесу в сферах традиційно-монопольного виконання робіт (надання послуг).

Література

1. Волинський Г. Про деякі напрями реформування житлово-комунального господарства / Г. Волинський // Економіка України. – 2009. – №8. – С.78-84.
2. Герасимчук З.В. Організаційно-економічний механізм функціонування житлово-комунального господарства / З.В. Герасимчук, К.О. Витришук – Електронний ресурс. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/ekfor/2011_4/35.pdf
3. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління / І.О. Драган [Монографія]. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 401 с.
4. Лега Ю.Г. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю.Г. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Четова. – М.: Черкаси, 2003. – 219 с.
5. Лучкина Л. Жилищный сектор в постсоциалистических странах Европы / Л. Лучкина // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 3. – С. 89–95.
6. Салама Ю. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Восточной Германии / Юсеф Салама // Реформа ЖКХ. – 2004. – № 2. – С.15 – 19.
7. Ямпольская И. Организация и реформирование жилищно-коммунального хозяйства в европейских странах / И. Ямпольская. – Режим доступу :

<http://www.jurenergo.kiev.ua/statti/yampgkh.doc>

Стаття надійшла до редакції 10.05.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"