



УДК 342.1

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Лисюк С.А., аспірант
кафедри адміністративної діяльності
Національна академія внутрішніх справ

У публікації проводиться аналіз міжнародного досвіду регулювання відносин у сфері комунального господарства України. Запропоновані можливі заходи для розвитку комунального господарства.

Ключові слова: міжнародний досвід, комунальне господарство.

В публикации проводится анализ международного опыта регулирования отношений в сфере коммунального хозяйства Украины. Предложены возможные меры для развития коммунального хозяйства.

Ключевые слова: международный опыт, коммунальное хозяйство.

Lysyuk S.A. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN REGULATION OF RELATIONS IN MUNICIPAL ECONOMY OF UKRAINE

In the article analysis of international experience of regulation of relations in field of communal services of Ukraine. It was propose the candidate actions for development of communal services.

Key words: international experience, communal services.

Постановка проблеми. Криза, що виникла у сфері комунального господарства, є наслідком суперечливої політики реформування галузі, повільного розвитку конкурентних ринкових відносин, відсутності ефективної цінової політики, зволікання із впровадженням дієвих економічних заохочень приватного підприємництва.

Вирішення цих питань потребує системного підходу на державному рівні. Оптимальним варіантом розв'язання проблем є комплексна модернізація комунального господарства України, що дасть змогу підвищити енергоефективність галузі, зменшити капітальні вкладення в заміну інфраструктурного обладнання та наблизитися до європейських стандартів.

Ступінь розробленості проблеми. Позитивний досвід інших держав у своїх працях досліджували В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, О.М. Буханевич, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, А.О. Селіванов, О.В. Шамрай та ін.

Мета статті. Отже, виникає необхідність дослідження результатів практичного застосування програм оновлення, заходів реформування комунального господарства у різних країнах світу та відбору найприйнятніших для України елементів досвіду.

Викладення основного матеріалу. Як показує аналіз закордонного досвіду, в 60-70-х рр. минулого століття послуги у житлово-комунальній сфері, як правило, надавалися організаціями, що належали державі або органам місцевого самоврядування. Але пізніше ситуація змінилася. Збирання сміття, ремонт доріг, озеленення, експлуатація систем вуличного освіт-

лення та низка інших послуг у багатьох містах почали здійснюватися приватними фірмами, відібраними на конкурсній основі [1]. Приватний підрядник, що працює в умовах конкуренції, на відміну від державної або муніципальної організації вимушений працювати якомога ефективніше, щоб залишитися на цьому ринку та одержувати прибуток. У результаті вся сфера перестає бути тягарем для держави, а населення отримує можливість вимагати якісних послуг [2].

Проблема забезпечення ефективного функціонування та визначення перспективних напрямків розвитку галузі житлових прав, житлово-комунального господарства та благоустрою України й підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним із найважливіших та найскладніших питань, яке перебуває в центрі уваги науковців, владних структур, громадських та міжнародних організацій, засобів масової інформації, населення, що зумовлено особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів [3, с. 31].

У цілому, в Європі розроблено три моделі реформування та розвитку житлово-комунального господарства. Перша – англійська, яка передбачає повну приватизацію житлово-комунальних об'єктів. Друга – німецька, що передбачає акціонування підприємств та організацію галузі, але основний пакет акцій належить муніципалітету. Третя модель – французька – поєднання муніципальної власності на об'єкти ЖКГ та управління ними з боку приватного бізнесу на умовах довгострокових договорів оренди та сукупних інвестиційних угод [4, с. 140; 5, с. 9].

Аналізуючи існуючий досвід функціонування житлово-комунального комплексу розвинених країн світу, слід вказати, що у більшості європейських держав комунальна інфраструктура не передана до приватної власності, вона залишилась муніципальною, яка експлуатується приватними підприємствами за умов договору. Зокрема, у Франції об'єкти житлово-комунального сектору підпорядковуються муніципалітетам, які несуть відповідальність за розвиток комунальних підприємств та якість наданих послуг. Крім того, нормативно-правове регулювання житлово-комунального комплексу, встановлення стандартів здійснюється державою. Укладається відповідний контракт між муніципалітетом і експлуатаційною компанією, де визначаються також майбутні тарифи на надані послуги [6].

З метою впровадження зазначених моделей реформування та розвитку житлово-комунального господарства, починаючи з 1980–1990-х рр., уряди багатьох європейських країн проводили поетапну приватизацію об'єктів ЖКГ. Одночасно відбувався пошук оптимальних форм надання житлово-комунальних послуг із залученням представників приватного бізнесу. Муніципалітет при цьому виступав як організатор виробництва послуг. У зазначених державах створюється відповідне правове підґрунтя для запровадження державно-приватного партнерства: в 1992 р. у Великій Британії та Північній Ірландії запроваджено Ініціативу приватного фінансування; в 2004 р. у Франції прийнято закон «Про державно-приватне партнерство»; в 2009 р. у Польщі прийнято закон «Про публічно-приватне партнерство» [7].

Аналізуючи зазначені моделі реформування галузі, О.В. Шейкін наголошує саме на французькій моделі обслуговування об'єктів житлово-комунального господарства із залученням приватних компаній до проектування, будівництва, експлуатації та надання комунальних послуг населенню.

Вони, у свою чергу, поділяються на два види. Одні з них безпосередньо засновані муніципалітетами, інші – є дочірніми підприємствами, заснованими комунальними фірмами і компаніями. Така модель притаманна Франції, США, Канаді. За порушення в наданні зазначених послуг приватне підприємство несе відповідальність згідно із законодавством Франції, США, Канади [5, с. 225].

У більшості європейських країн комунальну інфраструктуру не передано до приватної власності, вона залишилась муніципальною й експлуатується приватними підприємствами за умовами договору. Галузь міського господарства у Франції

підпорядкована комуні – найменшій і найстабільнішій адміністративно-територіальній одиниці країни. Об'єкти інфраструктури ЖКГ є власністю муніципалітетів. Усі роботи ведуться через муніципалітет. Тому, в остаточному підсумку, саме муніципалітет несе політичну відповідальність перед громадянами [4, с. 141].

У Франції об'єднання мешканців набули статусу юридичної особи й мають назву «синдикат». Колектив власників житла утворює синдикат, до компетенції якого входять питання утримання будівлі й управління загальною частиною нерухомого майна [8, с. 44]. Узагальнення досвіду Франції в досліджуваній галузі показало, що державна політика спрямована на об'єднання мешканців у «синдикати», підпорядкування міського господарства – комуні, державне пільгове кредитування – через спеціалізовані банківські структури.

Сфера міського господарства у Франції підпорядкована комуні – найменшій і найстабільнішій адміністративно-територіальній одиниці Франції. Об'єкти інфраструктури ЖКГ є власністю муніципалітетів. Усі роботи ведуться через муніципалітет. Тому, в остаточному підсумку, саме муніципалітет несе політичну відповідальність перед громадянами [4].

Разом із тим досить широко розповсюджений і досвід застосування концесій у комунальному господарстві. Ця форма заснована на договорі концесії, відповідно до якого підприємство комунальної сфери передається в експлуатацію приватній фірмі.

У той же час, разом із націоналізованими газовими мережами і державною енергетикою, існують і приватні компанії. Ці компанії є відносно невеликими, однак їхня роль у підвищенні ефективності надання населенню комунальних послуг є досить значною.

На рівні уряду встановлюються стандарти на те, чим повинні забезпечуватися житлові будинки, наприклад, на якість води. А в кожному контракті між муніципалітетом і експлуатаційною компанією визначаються конкретні умови роботи системи, наприклад, тиск води, якість води при постійній подачі води. У такому контракті визначаються також майбутні тарифи на надані послуги [9].

Проблема реформи центрального теплопостачання гостро постала в 1960-х рр. Спочатку була проведена експертиза, яка показала, що 50% тепла виходить на вулицю – через вікна, стіни, дах. Французи не стали відразу піднімати ціни на послуги ЖКГ. Спочатку була впроваджена програма трирічного утеплення житлового фонду, і тільки після цього почалася реформа цін і перехід на локальне теплопостачання [10].



Французький бізнес завжди комфортно почував себе на Львівщині. І зараз, попри політичні та економічні проблеми, французькі інвестори не втратили довіру, що в Західній Україні ситуація залишатиметься стабільною. Французькі компанії планують розвивати своє виробництво в регіоні та у Львові. Вже понад 20 років в Україну інвестують 120 французьких підприємств. Це дозволяє Франції увійти в 10-ку найкращих інвесторів України. Французькі інвестори створили 25 тисяч робочих місць в Україні, з них 2 тисячі – у Львові [11].

У Казахстані питаннями модернізації та розвитку ЖКГ займається АТ «Казахстанський центр модернізації та розвитку житлово-комунального господарства» [12], який за результатами спільного проекту з російським Інститутом економіки міста «Реформа сектору житлово-комунального господарства в Казахстані» досяг таких результатів:

- проаналізовано поточний стан і проблеми сектору ЖКГ у розрізі підсекторів (основні причини браку інвестицій і відсутності інтересу приватного бізнесу);

- розроблено конкретні рекомендації щодо зміни підходів до державного регулювання управління, утримання та модернізації приватизованого багатоквартирного житлового фонду, ґрунтовані на кращому міжнародному досвіді реформ у житловому секторі;

- представлено план подальших дій із реформування житлово-комунального господарства Республіки Казахстан (включаючи зміни в законодавчій і регуляторній базі);

- представлено рекомендації щодо необхідних регуляторних змін у комунальному секторі, які необхідно здійснити з метою створення можливостей для залучення приватних інвесторів;

- розроблено пропозиції щодо бізнес-моделі та організаційної структури Фонду розвитку ЖКГ, які дають йому змогу досягти фінансової та інституційної стійкості відповідно до кращої міжнародної практики, а також пропозиції за напрямками діяльності Фонду розвитку ЖКГ, процедурами оцінки і моніторингу його діяльності, критеріями відбору потенційних позичальників, і процедурами прийняття рішень, що стосуються фінансування проектів та надання поручительств за кредитами. Експертами напрямку «Міське господарство» розроблені і представлені проекти установчих документів, проекти положень і процедур діяльності Фонду розвитку ЖКГ, а також приклади інвестиційних планів модернізації багатоквартирних будинків;

- розроблено основні принципи і практичні кроки щодо створення спеціального

фінансового інституту – Фонду розвитку ЖКГ, завданням якого є сприяння модернізації багатоквартирних будинків з метою підвищення їх енергоефективності. Здійснено на базі кращих міжнародних практик створення і діяльність подібних фондів, проаналізовано міжнародний досвід із різних напрямків фінансування проектів модернізації житлового сектора [13].

Для оцінки державних програм у Казахстані застосовуються логічні моделі, що являють собою концептуальний аналітичний інструмент, що застосовується для поглибленого аналізу галузі, розробки програм розвитку й управління процесом реалізації таких програм на галузевому та державному рівнях. Загалом якість програм, які реалізуються в республіці, могла б бути значно вищою за умов доопрацювання їх цілей та завдань, а також критеріїв та індикаторів ефективності, хоча ресурсне забезпечення достойне [14].

Особливо цікавим є досвід реформування житлово-комунального господарства Німеччини після приєднання Східної Німеччини, у якій на момент приєднання забезпечення електроенергією, теплом і газом здійснювалося так званими надрегіональними енергетичними підприємствами. Ці підприємства знаходилися в державній власності і відповідали за постачання закріпленому за ними регіону. Така структура нагадувала українську. До сфери самоврядування в Німеччині належить місцевий громадський транспорт, будівництво місцевих доріг, забезпечення водою, газом, електроенергією, системою каналізації та містобудівне планування. Після об'єднання Східної і Західної Німеччини всю сферу ЖКГ було передано в приватні руки, але разом із цим було забезпечено прозорі схеми діяльності підприємств.

52% зелених зон, 160 тис. дерев, 40 парків, 50 озер – це все про Франкфурт, одне з найзеленіших міст Німеччини, крупний бізнес-центр та транспортний вузол. Тут проживає 700 тис. людей. У місті найвищий у країні показник використання відновлювальної енергії, найбільша кількість «пасивних» квартир та сертифікованих «зелених будівель», альтернативного громадського транспорту.

Франкфурт, приєднавшись до Угоди мерів, обрав ціль щодо зменшення викидів CO₂ на 30% до 2030 року. Міський Сталій енергетичний план визначає три пріоритетні сфери дій для зменшення викидів парникових газів: транспорт, будівлі та місцеве виробництво енергії. Також Франкфурт проводить багато інформаційних кампаній щодо сталої енергетики, які покликані сприяти усвідомленню пробле-

ми та зміні «енергетичної поведінки» громадян у побуті.

У 2008 році місто започаткувало програму «Франкфурт береже електрику», спрямовану на визнання городян, які економлять електроенергію. Домогосподарства, які зменшили споживання електрики на 10% у рік отримують від міста бонус у 20 євро та 10 центів на кожний збережений кВт. У програмі взяли участь близько 4 тисяч сімей, 650 з яких отримали бонуси.

Наступним проектом було створення служби, яка надавала безробітним послуги з навчання за напрямком «Радник з енергозбереження». В рамках цього проекту команда підготовлених фахівців надає домогосподарствам із низькими доходами безоплатні консультації щодо економії електроенергії та пакет енергозберігаючих пристроїв. У результаті перші витрати 50 євро давали річну економію 130 євро. Починаючи з 2009 року 650 сімей щороку долучаються до участі в програмі. Цей досвід Франкфурта впровадили близько 100 міст Німеччини.

Місто також було успішним у залученні приватного сектора до «зелених» корпоративних ініціатив. З 2008 року 43 компанії, що працюють у Франкфурті, взяли участь у проекті EKOPROFIT, який дає приватним компаніям доступ до екологічних та енергетичних систем управління. У середньому кожна компанія, будучи членом мережі бізнесу, що слідує останнім дружнім до довкілля тенденціям, економить 30 тис. євро у рік та знижує викиди CO₂ на 4,2 т.

У 2009 році було започатковано нагороду «Зелена будівля Франкфурта». Її мета – відзначити видатні екологічні будинки у місті та надихнути інших архітекторів, проєктувальників та будівельні фірми наслідувати добрий приклад. За час існування премії 12 будівель в місті були нагороджені та визнані моделями сталого будівництва.

Нині Франкфурт розробляє «План 100-відсоткового захисту клімату». Це концепція, яка передбачає до 2050 року повний перехід міста на постачання енергії з відновлюваних джерел. До розробки залучені жителі, бізнес, експерти. Передбачається, що використовуватиметься енергія вітру, сонця, біомаси. До реалізації концепції Франкфурт планує залучити весь регіон, оскільки більшість енергії (вітрової) вироблятиметься за межами міста [15, с. 23].

Отже, за останні роки уряди Франції, Фінляндії, Угорщини, Словаччини і Польщі в рамках соціально-економічних програм реформування державного сектора економіки проводили політику приватизації, вважаючи при цьому, що державні підприємства – це, скоріше, національні

зобов'язання, чим національне господарство. Тому набагато краще, якщо ці підприємства будуть передані в приватний сектор, що принесе дохід на основі конкуренції. Під приватизацією у Франції, Фінляндії, Угорщині, Словаччині і Польщі розуміють передачу приватним особам не лише у власність, але і контроль над державними і муніципальними підприємствами і активами, тобто приватизацію без передачі майнових прав. У цьому випадку до основних методів приватизації (продаж акцій, приватні інвестиції в держпідприємства, розукрупнення підприємств, викуп підприємств їх менеджерами або працівниками) додаються оренда і підряд, а також передача державних і муніципальних підприємств в управління приватним менеджерам. Таким чином, відбувається приватизація управління і результатів діяльності [16].

Висновки. Враховуючи вищезазначене та узагальнюючи досвід розвинених країн світу, необхідно у вітчизняному комунальному господарстві використовувати змішану модель, яка б врахувала положення німецької моделі із важливим значенням муніципалітетів, та французької моделі, де широке використання отримало залучення приватного сектору в сферу комунального господарства. Також є нагальною потреба удосконалення нормативно-правового забезпечення комунального сектору; реалізації програм енергозабезпечення; використання сучасних інформаційних та виробничих технологій на підприємствах комунального господарства; залучення приватних інвесторів і створення конкурентного середовища із зниженням впливу державних органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Костусєв О.О. Житлово-комунальне господарство: час змін / О.О. Костусєв. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=58442&cat_id=47051&ctime=1202807545526.
2. Самойленко В.С. Розвиток житлово-комунального господарства: закордонний досвід / В.С. Самойленко // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2009_1_64.pdf.
3. Жданко Є.С. Житлово-комунальне господарство міст України: пріоритетні тренди розвитку / Є.С. Жданко // Вісник Інституту економіко-правових досліджень НАН України. – 2011. – Т. 7. – № 1. – С. 31-40.
4. Пчелинцев О.О. Жилищные реформы и европейская интеграция / О.О. Пчелинцев, Т.Д. Белкина // Проблемы прогнозирования. – 1997. – № 1. – С. 140-142.
5. Шейкин А.В. Социальные аспекты реформирования жилищно-коммунальной сферы / А.В. Шейкин // Жилищно-коммунальное хозяйство. – 1999. – № 1. – С. 8-13.



6. Солодкий В.О. Реформування житлово-комунального господарства регіону (на прикладі Рівненської області): дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01 / В.О. Солодкий; НАН України // Рада по вивченню продуктивних сил України. – К., 2003.
7. Дутко Н.Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н.Г. Дутко // Технологія державного управління. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_1/txts/zmist.htm. – Заголовок з екрану.
8. Олійник Н.І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Н.І. Олійник. – К., 2003. – 209 с.
9. Денисов Н.А. Житлово-комунальний комплекс: концепція реформування // Економіст. – 1998. – № 5. – С. 71-75.
10. Логвиненко В.І. Житлово-комунальне господарство: закордонний і вітчизняний досвід його реформування та розвитку / В.І. Логвиненко // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 247-254. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2008_2_33.pdf.
11. Французький бізнес планує збільшувати свою присутність на Львівщині. – Режим доступу: <http://www.invest-lvivregion.com/news.php/news/87/group/13>.
12. Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Казахстан: Общереспубликанский информационно-аналитический портал – Режим доступу: <http://zhkh.kz/>.
13. Лукин А.А. Казахстан. О реформе в жилищно-коммунальном хозяйстве / А.А. Лукин. – Режим доступу: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=93&mat_id=40&page_id=790&from=search.
14. О правилах разработки и реализации государственных программ в Республике Казахстан: Постановление правительства Республики Казахстан от 2 июля 2003 г. № 1099.
15. Місцеве самоврядування за кордоном // Вісник асоціації міст України. – № 103. – 2013. – Режим доступу: www.eumayors.eu.
16. Зубко О.В. Впровадження французької моделі управління ЖКГ на державному та регіональному рівні / Зубко О.В. // Електронний збірник наукових праць Запорізького обласного інституту післядипломної педагогічної освіти. – 2011. – Випуск № 2.