

В.І. ЛОГВИНЕНКО

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО: ЗАКОРДОННИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ

Проаналізовано існуючий стан реформування та розвитку підприємств житлово-комунального господарства, розроблено пропозиції щодо його реформування з урахуванням закордонного досвіду.

An analysis of existent state of reformation and development of enterprises of gilishno-kommunalnogo economy is done in article and suggestions in relation to his reformation taking into account the foreign experience are developed.

Одним з основних елементів соціально-економічної інфраструктури будь-якого регіону є житлово-комунальне господарство, яке створює необхідні умови для життя та діяльності людини – головної продуктивної сили суспільства [3].

Житлово-комунальне господарство є невід'ємною життєзабезпечувальною складовою економіки будь-якої країни. Сьогодні житлово-комунальне господарство України складає 25 % основних фондів держави, яке мешканцям України щорічно надає 8 млрд грн житлово-комунальних послуг.

Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством, недостатні темпи реформування призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належних рівня та якості.

Метою роботи є розгляд зарубіжного досвіду з метою розробки цільових комплексних програм реформування та розвитку житлово-комунального господарства на всіх рівнях управління, яка направлена на організацію ефективного управління у сфері виробництва та надання житлово-комунальних послуг.

Перехід економіки України до ринкових відносин потребує реформування та розвитку житлово-комунального господарства України з урахування досвіду накопиченого в інших державах світу.

В Європі розроблено три моделі реформування та розвитку житлово-комунального господарства. Перша – англійська, яка передбачає повну приватизацію житлово-комунальних об'єктів. Друга – германська, яка передбачає акціонування підприємств та організацію галузі, але основний пакет акцій належить муніципалітету. Третя модель – французька,

сполучення муніципальної власності на об'єкти ЖКГ та управління ними з боку приватного бізнесу на умовах довгострокових договорів оренди та купівельних інвестиційних угод [2; 4].

Одним з найважливіших напрямків житлово-комунальних реформ в Англії є проведення об'єднань усіх муніципальних міськводоканалів в 10 регіональних державних компаній з подальшою їх приватизацією. Перед приватизацією держава списала всі заборгованості комунальних підприємств, узяла на себе всі витрати на приведення об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства в належний стан та зробила його паспортизацію. На перший план вийшли проблеми організаційних структур управління цими підприємствами, які постійно вдосконалюються.

У більшості європейських країн комунальна інфраструктура не передана до приватної власності, вона залишилась муніципальною, яка експлуатується приватними підприємствами за умов договору.

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 [2].

Разом з 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 з 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 [1].

Проблема реформи центрального теплопостачання гостро постала в 1960-ті 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.

Особливо цікавим є досвід реформування житлово-комунального господарства Німеччини після приєднання Східної Німеччини. На момент приєднання в Східній Німеччині 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.

Після об'єднання Східної і Західної Німеччини вся сфера ЖКГ була передана в приватні руки, але разом з цим були забезпечені прозорі схеми діяльності підприємств.

На базі державних міжрегіональних підприємств були створені так звані міські і комунальні компанії у формі акціонерних товариств. Власність таких компаній була змішаною, і вони спеціалізувалися на наданні повного спектра послуг: електроенергії, теплоенергії і газу. Такі організації мають холдингову структуру, що дозволяє здійснювати фінансування менш розвинутих або соціально важливих напрямків за рахунок більш успішних. Створення багатопрофільного підприємства з гнучкою структурою дозволяє їм досягати “синергетичних” ефектів у технічних, організаційних, фінансово-економічних напрямках.

З метою досягнення конкурентних переваг підприємства почали приділяти особливу увагу сучасним технологіям і автоматизації, вдосконаленню управління. Надання широкого спектра основних і додаткових послуг, застосування різноманітних методик нарахування платежів, охоплення великої території обслуговування і робота з різними прошарками населення вимагали застосування комплексних розробок, здатних здійснювати підтримку всіх процесів на підприємствах.

На межі 1970 – 1980-х рр. у розвитку галузей комунального господарства США, при досить опрацьованій правовій базі, на перший план вийшли проблеми організації управління і фінансування. Безпосередня відповідальність за об'єкти комунальної інфраструктури покладена на місцеві органи виконавчої влади. Саме вони повинні забезпечувати безперебійне функціонування комунальних об'єктів, їх реконструкцію і розвиток [4].

Фінансування цих робіт винятково силами місцевих органів влади непосильно, тому надходить фінансова допомога з бюджетів штатів і федерального бюджету у вигляді субсидій, виділяються під ті або інші федеральні та регіональні програми.

Популярним видом федеральної фінансової допомоги є “блокові програми”, спрямовані не на конкретний об'єкт, а у певну сферу, що потребує фінансової підтримки. Відрахування з бюджету йдуть залежно від чисельності населення і статистичного статусу даного місця. Конкретно, 70 % фондів направляються в органи місцевого управління великих міст і урбанізованих графств, інші 30 % – маленьким містам і поселенням.

Фінансова та організаційна участь федерального уряду (в особі різних федеральних установ) у вирішенні проблем розвитку комунального господарства та інфраструктури не заміняє досить чіткої системи поділу

відповідальності між владою різних рівнів. Федеральний уряд відповідає в основному за інвестування в природні ресурси, охорону навколишнього середовища, водний транспорт, порти і вокзали, регулярно виділяє великі кошти штатам для підтримки і розвитку шосейних доріг.

Уряди штатів несуть відповідальність за будівництво шосейних доріг, частково за розвиток мережі електро-, тепло- і газопостачання. Інші питання комунальної інфраструктури – водопостачання, санітарний стан, каналізування, громадський транспорт, – перебувають у віданні місцевої влади, що використовує на ці цілі як свої бюджетні кошти, так і федеральні субсидії в різних формах, а також кошти з бюджетів штатів.

Заслуговує на увагу досвід з управління житловим господарством, шляхом створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, що було розроблено та законодавчо затверджено в США у 1964 р. такі ж об'єднання відомі в Англії та Франції.

Основна мета подібних перетворень – поліпшення утримання житлового фонду, раціональне використання платежів мешканців приватизованих та неприватизованих квартир, але найголовніше ми знаходимо начебто власника, який зовсім інакше буде відноситися до будинку, в якому він мешкає і вирішує один з напрямків ринкових відносин в житловому господарстві щодо створення ринку помешкання, хоча б в частину покупки та продажу житлового фонду, створення конкуренції надання житлових послуг.

Отже, можна привести такі основні характеристики сфери ЖКГ у США і Західній Європі:

1. У сфері законодавчого і нормативного забезпечення регулювання відносин у сфері житлово-комунального господарства:

– нормативно-законодавчі системи будуються на основі врахування специфіки конкретної країни, економічних інтересів усіх суб'єктів ринку, що дозволяє сформувати ефективну систему державного регулювання їх взаємин;

– у сфері діяльності природних монополій існує чітка система контролю обґрунтованості тарифів на послуги та їх підвищення.

2. У сфері розвитку конкурентних умов на ринку житлово-комунальних послуг.

Розвиток конкурентних механізмів належить до компетенції муніципальної влади. На регіональних рівнях як у сфері управління, так і підряду на обслуговування, представлені комунальна власність і приватний бізнес, причому в другому випадку це фірми середнього розміру і малий бізнес.

3. У сфері підвищення ефективності роботи підприємств та організацій житлово-комунального господарства:

– 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 (властиво всім країнам з розвинутою ринковою економікою);

– значне фінансування в рамках федеральних і регіональних цільових програм розвитку житлово-комунального господарства;

– конкурентний добір організацій (в основному приватних підприємств) на виконання послуг по управлінню і житлово-комунальному обслуговуванню;

– широкий розвиток методів економічного стимулювання розвитку приватного бізнесу у сферах традиційно-монопольного виконання робіт (надання послуг);

– удосконалення організаційної структури управління у житлово-комунальному господарстві.

Проаналізувавши сучасний стан житлово-комунального господарства в Україні, можна визначити, що постійно погіршується стан житлового фонду. Потреба у його капітальному ремонті задовольняється лише на 25 %.

На утримання передано лише 4,5 % житлового фонду, який знаходиться у комунальній власності. Тобто, знаходження ефективного власника житла, передбаченого Законом України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”, в Донецькій області не досягнуто.

На підприємствах комунальної теплоенергетики більше 50 % котлів та 40 % мереж відпрацювали нормативні строки і потребують негайної заміни, 1,5 тис. котлів мають коефіцієнт корисної дії менш 60 %.

Через недосконалі проектні рішення та аварії втрати теплової енергії у зовнішніх теплових мережах сягають більш 20 %.

У водопровідно-каналізаційному господарстві повністю відпрацювало свій термін 30 % об’єктів, 42 % водопровідних мережі знаходяться в аварійному стані. За останні 5 років кількість поривів на водопровідних мережах зросла на 40,2 %.

У більшості міст питна вода населенню подається за графіками. У міському електротранспорті понад 89,7 % наявного парку трамваїв і тролейбусів відпрацювало нормативний термін експлуатації і підлягають списанню. Понад 15 % контактної і кабельної мережі потребують заміни.

У сфері благоустрою 70 % сміттєзвалищ вичерпали свій ресурс, а майже 90 % не відповідають нормам екологічної безпеки, збільшується кількість несанкціонованих сміттєзвалищ. Зношеність парку сміттєвозів становить більше 60 %.

Проблема комплексного використання відходів вирішується вкрай повільно. У незадовільному стані знаходяться дорожні мережі населених

пунктів, 70 % їх потребують капітального ремонту і реконструкції. Значна кількість зелених насаджень у містах не доглядається. Лише 37 % вулиць обладнано енергозберігаючими світильниками. У містах та селищах освітлюється лише до 40 % вуличної мережі.

Через застосування для населення цін, які не відшкодовують витрат підприємств житлово-комунального господарства, послуги з водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, обслуговування житла залишаються збитковими.

Ситуацію погіршує велика кількість пілг, передбачених законодавством для окремих верств населення, відшкодування яких проводиться державою незадовільно, або не проводиться зовсім.

Невирішеними залишаються питання фінансування оновлення, розвитку та модернізації діючих потужностей. Інвестиційний клімат у галузі незадовільний через її збитковість і неплатежі. Діюча система державного управління за якістю та обсягами житлово-комунальних послуг недосконала і не базується на ринкових і економічних важелях.

Наявна законодавча база, з якою працюють підприємства, недосконала та не забезпечує правових засад реформування житлово-комунального господарства.

Усе це свідчить про наявність кризи в галузі та не дозволяє впровадити нові підходи в систему фінансування галузі, створити привабливий інвестиційний клімат.

Таким чином, для реформування та розвитку житлово-комунального господарства України необхідно з урахуванням закордонного та вітчизняного досвіду здійснювати через цільові комплексні програми всіх рівнів управління, де необхідно обов'язково пов'язувати розвиток житлово-комунального господарства з розвитком усіх галузей народного господарчого комплексу України, регіону, міст, а також враховувати внутрішні та зовнішні зв'язки.

Для реалізації основних напрямів реформування житлово-комунального господарства необхідно підняти технічний рівень на підприємствах і організаціях цієї важливої галузі, для чого необхідно постійно створювати нові машини і механізми для цієї галузі, нові технології на об'єктах комунального призначення, нові прилади обліку і контролю, організувати їх виготовлення і впроваджувати на підприємствах і організаціях ЖКГ.

Упровадження заходів науково-технічного розвитку повинно бути направлено на зниження всіх видів витрат, собівартості і тарифів житлово-комунальних послуг.

Для створення ринкового економічного механізму управління на підприємствах водопостачання, тепlopостачання і газопостачання необхідно вирішити установку приладів обліку в усіх споживачів і, перш за все, у населення, використовуючи для цього всі види джерел: населення,

бюджетні кошти, кошти підприємств, які надають комунальні послуги, позикові кошти або кредити банків, інвестиції та ін.

Для впровадження розроблених програм необхідно:

- поліпшити фінансування з усіх джерел;
- періодично проводити перепідготовку управлінських кадрів підприємств та організацій житлово-комунального господарства всіх рівнів управління;
- створити регіональні робочі групи для здійснення допомоги в реалізації намічених заходів обласних, міських та селищних райадміністрацій.

Література:

1. *Денисов Н.* Житлово-комунальний комплекс: концепція реформування // *Економіст*. – 1998. – № 5. – С. 71 – 75.
2. *Жилищные реформы и европейская интеграция // Проблемы прогнозирования*. – 1997. – № 1. – С. 140 – 142.
3. *Осипенко И.И. Дорофиев В.В.* Менеджмент в жилищно-коммунальном хозяйстве. – Х.: Основа, 1999. – С. 356.
4. *Шейкин А.В.* Социальные аспекты реформирования жилищно-коммунальной сферы // *Жилищно-коммунальное хозяйство*. – 1999. – № 1. – С. 8 – 13.

Надійшла до редколегії 5.06.2008 р.