

Микола Войновський

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ПОДОЛАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МОНОПОЛІЗМУ В СФЕРІ ЖКГ

Стаття присвячена визначенню перспектив розвитку ЖКГ в умовах переходу до конкурентних засад його функціонування. Зазначається, що управління обслуговуванням, у тому числі й житлового фонду, є потенційно високо конкурентною сферою діяльності. Обґрунтовуються особливості ціноутворення на послуги природних локальних монополій за зовнішніми факторами, незалежними від підприємств-монополістів та внутрішніми проблемами (факторами). Називаються основні напрямки удосконалення процесів надання житлово-комунальних послуг, у тому числі - за участю малого бізнесу. Робиться висновок, що залучення підприємницьких структур на ринки послуг з обслуговування й утримання житлових будинків в Україні гальмується багатьма факторами. Пропонується низка заходів для наближення сфери ЖКГ до ринкових принципів господарювання.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, управління житловим фондом, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, житлові товариства, управляюча компанія, локальні природні монополії.

Nykolay Voynovskyy

Ph.D. student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

MECHANISMS TO OVERCOME THE INSTITUTIONAL MONOPOLISM IN HOUSING UTILITIES AREA

The article is determined to the prospects of housing development in the transition to competitive principles of its functioning. On the basis of creating a competitive environment four sub-sectors are defined: potentially competitive, natural local monopolies, elements which are combined of potentially monopolistic ones and potentially competitive structure elements with a rather well developed market relations.

The main functions of the owner at the market of housing services and basic functions of the management company are named. It is noted that the management services, including housing, are potentially high competitive field of activity. The increasing of the attractiveness of the sector, including the private capital will occur with the development of its real market and contractual relations.

The reform of housing property should lead to the formation of two levels of competitive relations: competition in the field of property management (aiming to obtain an order from the owner to provide housing management); competition of contractors (aiming to obtain orders for the maintenance of housing).

The pricing features of services of natural local monopolies by external factors (which are independent of monopolistic enterprises) and internal factors are given grounds for.

The main directions for improving the process of housing services provision, including those with the participation of small businesses are named.

The analysis leads to the conclusion that the involvement of businesses in the market of services and maintenance of residential buildings in Ukraine is hampered by many factors, the main ones are:

- the virtual absence in stimulating private enterprises by the local executive authorities and local self-government;
- lack of interest in implementing competitive procedures in selecting providers of utility services among different enterprises;
- combination in housing organizations the authorities of customers (demanding housing services) and of contractors;
- low solvency of the population which can not fully pay for utility services;
- obsolete housing, and so on.

Approaching housing sector to market principles of management is possible by implementing the following measures: creation of large specialized companies that provide services in the market of natural monopolies (such as water supply, drainage, heating), response to generally accepted international practice approaches. This policy allows to focus resources and attract significant investment in the development of appropriate structures, technical systems, networks and utilities market, with further improvement of services' quality; lease or concession from existing utility companies that provide housing services to large companies, at appropriate conditions with tight control by the state and local authorities. Such transfer should occur only on a competitive basis; significant reduction of barriers in markets of utilities' services, which requires: to identify the list of activities in the market of housing services that can be recognized as a "social enterprise"; to establish incentives (including taxes) for business entities engaged in these activities, and to support them with the appropriate legislation; to set up free licensing of businesses operating in the market of public services; to strengthen legislation regarding consumers' rights and housing services and to develop mechanisms for their legal and economic protection. Under these regulations the mechanisms for consumers' protection in case of non-payment for housing services which are not provided or rendered poorly should be developed.

Key words: utilities, housing management, condominium associations, housing companies, management companies, local natural monopoly.

Николай Войновский

аспирант ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

МЕХАНІЗМ ПРЕОДОЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МОНОПОЛІЗМА В СФЕРІ ЖКХ

Статья посвящена определению перспектив развития ЖКХ в условиях перехода к конкурентным основам его функционирования. Отмечается, что управление обслуживанием, в том числе и жилого фонда, потенциально есть высоко конкурентной сферой деятельности. Обосновываются особенности ценообразования на услуги естественных локальных монополий за внешними факторами, не зависящими от предприятий-монополистов и внутренними проблемами (факторами). Называются основные направления совершенствования процессов предоставления жилищно-коммунальных услуг, в том числе - с участием малого бизнеса. Делается вывод, что привлечение предпринимательских структур на рынки услуг по обслуживанию и содержанию жилых домов в Украине тормозится многими факторами. Предлагается ряд мер для приближения сферы ЖКХ к рыночным принципам хозяйствования.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, управление жилищным фондом, объединения совладельцев многоквартирных домов, жилищные товарищества, управляющая компания, локальные естественные монополии.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виклад основного матеріалу

Постановка проблеми

Стан житлово-комунальної сфери в Україні характеризується кризовими явищами, що особливо загострилися в умовах поступового запровадження ринкових відносин у цій сфері та перекладання відповідальності за стан житлового фонду з боку органів публічної влади на громадян. У будь-якому випадку реформа ЖКГ є невід'ємною частиною стабілізації економіки в державі та здійснення глибоких структурних змін в економічній сфері. Однак реформаторські кроки у ЖКГ безпосередньо впливають на систему місцевого самоврядування, яка також знаходиться в процесі реформування. Одним із напрямів реформування ЖКГ стало стимулювання створення та зміцнення ОСББ.

Житлово-комунальному господарству (ЖКГ) в Україні властивий суттєвий монополізм галузі, що призводить до стрімкого зростання вартості житлово-комунальних послуг (ЖКП), зниження стимулів до економії ресурсів і поліпшення фінансового становища для суб'єктів господарювання у сфері ЖКГ, уникнення від зниження витрат і поліпшення якості послуг, що надаються. При цьому, попри широко задекларованих планів створення конкурентного середовища у сфері ЖКГ, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [1] та суттєвих змін до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» [2] виникли нові загрози створення т.зв. системи «комунального рабства» у вигляді управляючих компаній, що займають монополічне становище на ринку обслуговування житла.

Якщо розглядати управління житловим фондом як систему, що забезпечує здійснення певних функцій, то можна сказати, що така система в Україні ще не створена. Фактично не відбувається передача земельних ділянок під багатоквартирними будинками і в управління реальним власникам. Прийняття рішень з приводу утримання і ремонту будинків перебуває здебільше у віданні органів місцевого управління. Дотепер житлово-експлуатаційні організації самі собі замовляють, виконують і оплачують роботи (послуги). Це призводить до "непрозорості" фінансових потоків, безконтрольної витраті коштів і необґрунтованому збільшенню витрат на утримання і ремонт житлових будинків. Очевидно,

що при такій ситуації не можна розраховувати на вплив інвестиційних ресурсів до цієї сфери.

Існує ряд правових та економічних досліджень щодо функціонування ОСББ як суб'єктів обслуговування житлового фонду. Варто назвати праці таких науковців, як-от: Я. Бородій, В. Гавриленко, О. Демченко, К. Кацюба, А. Кузнецов, І. Кучеренко, О. Литвин, В. Логвиненко, Т. Монастирська, А. Мукшименко, Н. Олійник, Н. Половинчак, Т. Сегеда, В. Сергієнко, В. Утвенко тощо. Вченими досліджувалися особливості реформування житлово-комунального господарства (Л. В. Беззубко, І.В. Мельничук, Т.В. Чижова, Т.М. Новікова та інші), зокрема, - з огляду на функціонування ОСББ.

Але і досі залишається недостатньо вивченим комплекс питань теоретико-методологічного та прикладного змісту, пов'язаний механізмами подолання інституційного монополізму в сфері ЖКГ.

Метою статті є визначення перспектив розвитку ЖКГ в умовах переходу до конкурентних засад його функціонування.

Виклад основного матеріалу. Можливість створення конкурентного середовища й підходи до демонаполізації об'єктів ЖКГ досить різні для підприємств різних підгалузей. За такою можливістю створення конкурентного середовища можна умовно виділити наступні чотири групи підгалузей:

Потенційно конкурентні, де розвиток конкуренції стримується існуючою структурою управління підгалуззю (житлове господарство).

Природні локальні монополії. Це, як правило, організації інфраструктурного забезпечення комунальними послугами – теплопостачання, водопостачання й каналізація, електропостачання, газопостачання тощо.

Елементи, що сполучають у собі потенційно монополічні і потенційно конкурентні структури (дорожнє господарство, санітарне очищення й утилізація побутових відходів, озеленення, ритуальне обслуговування).

Елементи з досить добре розвиненими ринковими відносинами (готельне господарство, побутові послуги) [3, с. 47].

Специфіка ЖКГ полягає в тому, що фактична відсутність конкурентного середовища викликана в

більшості випадків суб'єктивними причинами, у першу чергу, витратною господарською структурою утримання житлового фонду й недосконалою системою ціноутворення в сфері надання ЖКП, що склалася в дореформений період. Створення конкурентного середовища в житловій підгалузі залежить від ефективного розподілу функцій між власниками житлового фонду (або організаціями, уповноваженими виступати від імені власника), управляючими компаніями й підрядними житловими організаціями.

Від імені власників житлового фонду на практиці здебільше виступають спеціалізовані підрозділи або структури органів публічної влади, а також підприємства різних форм власності, яким житловий фонд переданий у господарське ведення або оперативне управління (відомчий житловий фонд). Приватні власники можуть бути представлені юридичними й фізичними особами, що мають у власності житловий фонд, об'єднаннями власників житла або інших організацій, що поєднують безпосередньо власників житлових і нежитлових приміщень у житлових будинках (ОСББ).

Основними функціями власника житлового фонду на ринку ЖКП є:

- дотримання нормативно-технічних вимог до утримання й використання житла й об'єктів інженерної інфраструктури;
- забезпечення відповідного рівня фінансування для утримання належної йому нерухомості;
- розробка й укладання договорів наймання або оренди житлових і нежитлових приміщень у належному йому житловому фонді.

Створення конкурентного середовища в житловій підгалузі залежить від становлення господарських структур, що спеціалізуються на наданні послуг з управління нерухомістю й виступають замовниками ЖКП – управляючих компаній, взаємини яких із власниками житлового фонду повинні регламентуватися договором на управління житловим фондом, у тому числі державним і муніципальним, на праві довірчого управління.

Основними функціями управляючої компанії є:

- підтримка в належному стані прийнятої від власника в управління нерухомості відповідно до вимог державних стандартів якості надання ЖКП;
- вибір найкращого підрядника з надання житлових і комунальних послуг на довіреному йому в управління житловому фонді;
- укладення договорів з обраними підрядниками на надання житлових і комунальних послуг заданої кількості, якості й вартості;
- забезпечення системи контролю за наданням цих послуг і оплати їх по факту надання.

При формуванні або виборі організації, що буде забезпечувати управління нерухомістю в житловій сфері, власник повинен керуватися двома міркуваннями:

- управляюча компанія повинна бути в максимальному ступені орієнтована на задоволення потреб наймачів і власників житла в частині надання ним ЖКП;
- управляюча компанія та її персонал повинні бути зацікавлені, у тому числі й фінансово, у своєчасному та якісному наданні послуг.

Така орієнтація може бути досягнута вибором відповідних організаційно-правових і фінансових ме-

ханізмів. Функції управляючої компанії можуть виконуватися суб'єктом будь-якої організаційно-правової форми. ОСББ також активно виходять на ринок послуг з управління житловим фондом і можуть вибрати компанію, що буде управляти їх обслуговуванням, на конкурсній основі.

Управління обслуговуванням, у тому числі й житлового фонду, є потенційно високо конкурентною сферою діяльності. Підвищення привабливості цього сектора економіки, у тому числі й для приватного капіталу, буде відбуватися зі становленням у ньому реальних ринкових, договірних взаємин.

ЖКП являє собою складну галузь, у якій можна виділити дві групи господарюючих суб'єктів:

- ті, що діють в умовах ринкової конкуренції;
- ті, що є локальними монополістами.

Тариф на ту або іншу ЖКП формується як сукупність регульованих і ринкових цін організацій, задіяних у наданні послуги. Наприклад, структура тарифу на опалення, у загальному випадку, може складатися з наступних складових:

- ринкової (регульованої) ціни управління процесом опалення житлового будинку (планування робіт, укладення договорів, контроль за їх виконанням);
- регульованої ціни виробника тепла;
- регульованої ціни (тарифу) організації, що здійснює транспортування тепла по магістральних і розводящих мережах;
- ринкової ціни обслуговування внутрішньо-будинкових мереж;
- ринкових цін абонентського обслуговування з розрахунку й збору платежів;
- ринкової ціни обслуговування лічильників тепла й інших реєструючих і регулюючих приладів.

Отже, процес встановлення тарифу для кожної ЖКП повинен починатися з визначення складових частин цього тарифу шляхом аналізу діяльності щодо забезпечення послуги й визначення підходів до визначення цін на окремі види робіт, пов'язані з наданням послуги.

Затвердження тарифу, як правило, варто проводити з урахуванням аналізу всієї сукупності цін на роботи, пов'язані з наданням цієї послуги. У виняткових випадках можливий розгляд цін тільки на окремі види робіт з надання послуги.

Вартість робіт і послуг у конкурентних галузях повинна не регулюватися, а визначатися ринком. Причому, у різних сегментах ринку ціни на ту саму роботу або послугу можуть відрізнятися. Завдання тарифної політики в цьому випадку полягає у визначенні принципів визначення вартості робіт, що включається в тариф на послугу, з аналізом різних ринкових цін на ці роботи в окремих сегментах ринку.

Локальних монополістів, в свою чергу, можна підрозділити на дві групи.

До першої групи належать підприємства, що віднесені до локальних природних монополій у наслідок об'єктивних технологічних, екологічних, економічних або інших причин.

Вартість робіт і послуг, надаваних підприємствами-монополістами, повинна регулюватися, тому що специфіка будь-якої монополії проявляється в її зацікавленості у завищенні вартості своїх робіт і послуг. У

ЖКГ дана проблема особливо загострена внаслідок соціальної значущості послуг, що надаються. Відсутність (або неможливість конкуренції) означає, що підприємство може зберігати неефективну структуру виробництва, що, зокрема, може полягати в нераціональному використанні ресурсів, неефективному управлінні тощо.

До другої групи належать підприємства, що працюють у потенційно конкурентних підгалузях, у яких необхідно проводити політику монополізації.

Специфіка потенційно конкурентних галузей ЖКГ полягає в тому, що їх монополізм на локальних ринках не має об'єктивних економічних, технологічних або інших причин. При цьому, якщо в одних випадках це єдине підприємство в місті, що спеціалізується на певному виді послуг, то в інших випадках (наприклад, обслуговування житлового фонду) – таких підприємств може бути мало, і кожне з них, по суті, має свій, закріплений за ним, «сегмент» даного локального ринку послуг. Але, доти, доки підприємства, що попадають у цю групу, функціонують в умовах відсутності реальної конкуренції, вартість їх робіт і послуг повинна регулюватися за тими ж принципами, що й для підприємств першої групи.

Процес формування тарифу на ЖКП повинен полягати в пошуку компромісу між технічними завданнями й фінансовими потребами постачальників послуг і платоспроможним попитом споживачів. Затверджений тариф (ціна) повинен бути пов'язаний з конкретною програмою діяльності підприємства. Вирішення питань перспективного розвитку й модернізації комунального підприємства – монополіста можливо тільки при фінансовому забезпеченні програми розвитку за допомогою тарифної політики й при здатності суспільства оплачувати такий тариф.

Вважаємо, що в українських містах доцільно проводити єдину тарифну політику на комунальні послуги, що поставляються по інженерних мережах, які перебувають у муніципальній власності, для всіх споживачів, а також на житлові послуги для муніципального житлового фонду. Наприклад, бажано, щоб вартість послуги з опалення була однаковою по всьому місту всередині кожної з груп споживачів (промисловість, бюджетна сфера, населення) поза залежністю від конкретного джерела тепла.

Такий підхід визначає необхідність розрахунку середньозваженої вартості робіт і послуг, що виконуються різними підрядниками за об'єктивно різними цінами (виробництво тепла, обслуговування житлового фонду) і включення в тариф на дану ЖКП цієї середньозваженої вартості.

Для забезпечення балансу інтересів при регулюванні тарифів доцільно створити відкриту систему їх формування й регулювання, що забезпечить необхідну методичну й інформаційну взаємодію між окремими її елементами: процедурами моніторингу, підготовки й розгляду заявок на перегляд тарифів, їх затвердження й набрання чинності, а також необхідну нормативну базу для впровадження такої системи.

У такому разі система регулювання тарифів повинна ґрунтуватися на наступних основних принципах:

- послідовність і прогностичність зміни тарифів забезпечує передбачуваність діяльності комунальних підприємств, підвищує їх інвестиційну

привабливість і знижує вартість позикового капіталу;

- прозорість тарифів дозволяє досягти довіри кожного споживача, зокрема, і суспільства, у цілому;
- регулювання повинно носити цільовий характер і полягати в оптимізації деякої безлічі цілей, що носять почасти суперечливий характер і відображають інтереси різних груп: самого підприємства, муніципалітету, населення, промислових підприємств, інвесторів та ін.

Точний перелік цілей та їх відносна значимість індивідуальні для кожного регулюючого органа. Побудова ієрархії цілей на основі балансу інтересів є ключовим завданням розробки цільової системи регулювання.

Для того, щоб створювана система регулювання була максимально ефективною, при її розробці необхідно забезпечити:

- належне стимулювання комунальних підприємств до ощадливого використання фінансових і природних ресурсів;
- належне стимулювання інвесторів до внеску капіталу в перспективні й добре керовані комунальні підприємства;
- максимальне включення споживачів, інвесторів, а також платників податків у процес регулювання;
- зниження політизованості ціноутворення.

Проведені дослідження [напр.:4; 5; 6] довели, що для створення ефективної системи регулювання необхідний поділ функцій управління муніципальним ЖКГ і регулювання тарифів на ЖКП в межах компетенції органів місцевого самоврядування. Діяльність з надання послуг також повинна бути відділена від діяльності органів виконавчої й представницької влади з регулювання в сфері послуг.

При цьому до компетенції регулюючого органа має входити не тільки визначення регульованих цін для робіт підприємств - монополістів щодо забезпечення ЖКП, але й розробка тарифів на ЖКП, які, як відзначалося раніше, можуть включати цілий ряд як регульованих, так і ринкових цін.

Для здійснення функцій з регулювання тарифів на муніципальному рівні доцільно створити постійно діючу комісію, до якої повинні ввійти представники різних виконавчих органів ради, а також представники організованих спільнот мешканців.

Також можлива передача функцій регулювання незалежному регулюючому органу, що не входить до структури виконавчих органів місцевого самоврядування. Однак, рішення про передачу функцій з регулювання тарифів на ЖКП незалежному регулюючому органу можуть прийняти лише самі органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.

Стає зрозумілим, що при створенні процедури регулювання необхідно визначити:

- період регулювання, тобто період дії встановленого тарифу або регульованої ціни;
- умови, при досягненні яких тариф може бути переглянутий протягом регульованого періоду (достроково);
- обсяг і склад інформації, що надається підприємствами-локальними монополістами регулюючому органу при поданні заявки на затвердження тарифу і протягом регульованого періоду;

- обсяг і склад інформації, що надається підприємствами - локальними монополістами, для забезпечення моніторингу діяльності підприємства в регульований період (при цьому дається гарантія не проведення протягом цього часу зовнішніх аудиторських перевірок);
- порядок подання, розгляду й затвердження заявки на перегляд тарифу або регульованої ціни.

Необхідно також забезпечити відкритість процесу тарифного регулювання для зацікавлених сторін, передбачивши можливість публічних слухань на засіданнях регулюючого органа, а також порядок залучення споживачів до процесу регулювання.

Система регулювання повинна передбачати відповідальність регулюючого органа за прийняті рішення. Все це повинно забезпечуватися наявністю форм звітності регулюючого органа за ухвалені рішення, а також правилами оскарження рішення регулюючого органа.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що залучення підприємницьких структур на ринки послуг з обслуговування й утримання житлових будинків в Україні гальмується багатьма факторами, основними з яких є наступні:

- практична відсутність стимулювання недержавних підприємств з боку місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- відсутність зацікавленості у впровадженні конкурсного порядку відбору суб'єктів надання ЖКП із числа підприємств різних форм власності;
- об'єднання в житлово-експлуатаційних організаціях повноважень замовника ЖКП і функцій підрядної організації;
- низька платоспроможність населення, що не може в повному обсязі оплачувати ЖКП;
- застарілий житловий фонд, тощо.

Наближення сфери ЖКГ до ринкових принципів господарювання можливе за допомогою впровадження таких заходів: створення великих спеціалізованих компаній, які можуть надавати послуги на ринках природних монополій (наприклад, водопостачання, водовідведення, тепlopостачання), що відповідає загальноприйнятим підходам світової практики. Такий підхід дозволяє сконцентрувати ресурси та залучати значні інвестиції у розвиток відповідних структур, технічних систем, мереж і взагалі ринку, з подальшим підвищенням якості послуг; передача в оренду або концесію великим компаніям існуючих комунальних підприємств, що надають ЖКП, на відповідних умовах при жорсткому контролі з боку держави та місцевих органів влади. Така передача має відбуватися лише на конкурсній основі; значне зниження бар'єрів для входження на ринки ЖКП підприємницьких структур, для чого необхідно: визначити перелік видів діяльності на ринку ЖКП, які можуть бути визнані як «соціальне підприємництво»; встановити пільги (у тому числі податкові) для підприємницьких структур, що займаються цими видами діяльності, та законодавчо закріпити їх; встановити безкоштовне ліцензування діяльності підприємницьких структур, що працюють на ринку комунальних послуг; законодавчо підсилити права споживачів ЖКП та розробити механізми їх юридичного й економічного захисту. Відповідно нормативні акти мають передбачати механізми захисту прав споживачів щодо несплати за ненадані або надані неякісно ЖКП.

Література.

1. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 р. № 417-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/417-19>.
2. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.
3. Реформування житлово-комунального господарства [Текст] : навч. посіб. / [Л. В. Беззубко ; під заг. ред. Дорофійка В. В.] ; Донбас. нац. акад. буд-ва і архіт., Каф. «Менедж. орг.». – Макіївка ; Донецьк : Цифрова типографія, 2013. – 238 с.
4. Мельничук, І.В. Реформування житлово-комунального господарства великого міста [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. н. / І.В. Мельничук; Черкас. держ. технол. ун-т. – Черкаси, 2013. – 21 с.
5. Чижова, Т.В. Інноваційна стратегія реформування житлово-комунального господарства [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. н. / Т.В. Чижова Таміла Володимирівна ; Нац. акад. наук України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. – О., 2007. – 19 с.
6. Новікова, Т. М. Формування стратегії реформування підприємств житлово-комунального господарства регіону [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. н. / Т. М. Новікова Тетяна Миколаївна ; ПВНЗ «Європ. ун-т». – К., 2011. – 20 с.