

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Актуальність проблеми: Економіка будь-якої країни не може існувати без якісних послуг житлово-комунального господарства. Саме тому сьогодні вимагає ретельно вивчати закордонний досвід розвитку житлово-комунального господарства і практично застосовувати його в житлово-комунальному господарстві нашої країни.

Найболючішою проблемою житлово-комунального господарства всіх закордонних країн є низька якість комунальних послуг. Тому уряд кожної країни намагається створити найбільш сприятливі умови існування комунального господарства для підвищення якості послуг, а відтак і задоволення потреб своїх мешканців.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій: Проблеми розвитку житлово-комунального господарства за кордоном вивчали такі вчені як: В. І. Логвиненко, Л. В. Беззубко, С. Ю. Юр'єва, Ю. Г. Лега, Т. М. Качала, Н. Ф. Чечетова та багато інших.

Метою статті є висвітлення закордонного досвіду розвитку житлово-комунального господарства та можливість адаптування проведених реформ для нашої країни. Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити завдання:

дослідити досвід розвитку житлово-комунального господарства пострадянських країн, країн Східної, Центральної та Західної Європи, а також досвід країн Заходу;

проаналізувати існуючий закордонний досвід розвитку житлово-комунального господарства та принципи управління житловим фондом.

Виклад основного матеріалу дослідження: В жахливому стані опинилися країни пострадянського простору. Найпершими на собі це відчули країни Балтії, особливо це стосувалося житлового фонду. За недосконалості законодавства постала проблема з відчуження прибудинкових територій та передачі власності інвесторам, які в свою чергу, вважали побудувати на місці житлового будинку офісний центр, і як наслідок, неминуче відселення мешканців даного будинку куди-небудь. Зважаючи на такі прогалини в законодавстві влада врегулювала це відповідними нормативно-правовими актами з яких випливає, що вся прибудинкова територія (земля) була передана об'єднанню співвласників багатоквартирних будинків.

В Латвії управління багатоквартирними будинками здійснюється на основі Закону про квартирну власність, яка виникає тільки в багатоквартирних будинках. Даний закон визначає порядок дії власників при виборі способу управління будинком, при чому, незалежно від того чи є власник членом співвласників чи ні, заключив договір з управляючою компанією чи ні. Закон зобов'язує власника оплачувати вартість комунальних послуг та всі необхідні послуги пов'язані з утриманням і ремонтом спільної частини власності. Питання про форми управління будинком вирішують збори власників квартир, а це п'ятдесят відсотків мешканців плюс один голос.

Форми управління можуть бути із створенням юридичної особи (кооперативне об'єднання співвласників квартир) та без створення юридичної особи коли заключається колективні або індивідуальні договори-поручення з фізичною або юридичною особою про здійснення управління обслуговування будинку. Компанії які управляють обслуговуванням будинків не є власниками будинків та квартир.

В Латвії знятий податок на додану вартість для кооперативів які надають послуги своїм об'єднанням, а також якщо між власником і управляючою організацією заключений договір на обслуговування, разом з тим, податок на прибуток не застосовується до доходів житлових кооперативів і об'єднань. Єдиним джерелом покриття витрат на утримання і ремонт загальної частини власності та комунальні послуги є платежі власників у відповідності до рішення зборів та рахунки постачальників комунальних послуг.

Для поліпшення умов існування об'єднань співвласників квартир в Латвії прийнята Державна Програма підтримки реновації багатоквартирних будинків [5].

З проблемною низької якості комунальних послуг зіштовхнулися не тільки країни пострадянського простору, а й європейські країни. Кожна з яких має свій досвід і особливості в розвитку житлово-комунального господарства. Тому в роки становлення ринкових відносин в Україні потрібно використовувати накопичений досвід розвитку житлово-комунального господарства іншими державами світу.

В Європі лібералізовано та відкрито для конкуренції ряд галузей житлово-комунального господарства. Зокрема це стосується постачання електроенергії та газу. Виняток становить ринок водопостачання, що характеризується регіональними монопольними водопостачальними підприємствами, яким часто властива комунальна чи публічна форма власності. Так в Німеччині практичним застосуванням методу еталонних ринків антимонопольним органом дало позитивні результати у встановленні об'єктивних і реальних цін та тарифів на комунальні послуги, але не набуло розповсюдження по всій країні у зв'язку із недостатньою законодавчою базою [1].

В Німеччині вся сфера житлово-комунального господарства є приватною при цьому забезпечені прозорі схеми діяльності підприємств. На базі державних підприємств були створені міські комунальні компанії (Stadtwerke) у формі акціонерних об'єднань. Власність таких компаній була змішана і вони спеціалізувались на наданні послуг: електроенергії, тепло енергії і газу. Постачальники послуг відбираються на конкурсній основі, що законодавчо закріплено відповідними нормами. Відповідно якість послуг підвищилася та зросла ефективність господарювання нових власників. Як наслідок цих перетворень утворилася конкуренція серед комунальних компаній для яких уже було недостатньо поставляти послуги і стягувати оплату за їх споживання. Тому з огляду на ці перетворення, виникає необхідність у забезпечення споживачів низкою додаткових послуг. З'явився новий термін – „багатосторонні комунальні послуги” (multi-utility) і як результат утворилась більш агресивна і творча ділова політика. Окрім своєї основної діяльності, міські комунальні компанії включили в свої пакети багатосторонніх послуг прибирання прибудинкових територій, вивіз сміття та утилізація відходів, обслуговування внутрішньо будинкової інфраструктури, управління обладнанням, телекомунікацій та ін. Такі організації мали холдингову структуру, що розділена за видами діяльності, а це дозволяє здійснювати фінансування менш розвинених напрямків (які є соціально значущими) за рахунок успішних [4].

Особливої уваги в Німеччині заслуговує ефективність комунальних підприємств, яка здійснюється за рахунок запровадження сучасних технологій та автоматизації, а також удосконалення управління, створення спеціальних державних банків, які спрямовані на сприяння розвитку житлово-комунальної сфери. Ці банки надають пільгові кредити під конкретні адресні програми, які спрямовані на підвищення ефективності використання та економію ресурсів.

Особливої уваги заслуговують житлові кооперативи, які були створені за рахунок оплатної приватизації муніципального і державного житлового фонду (в Німеччині приватизація житла здійснювалась шляхом продажу державного і муніципального житла, безкоштовної приватизації не було) та перетворилися в організації співвласників житла (об'єднання співвласників багатоповерхових будинків або кондомініуми), які стали правом спроможними і самостійними у прийнятті рішень. В Німеччині об'єднання співвласників багатоповерхових будинків є в кожному будинку, але будинками управляють спеціальні управляючі компанії.

У Франції сфера міського господарства підпорядкована комуні (найменша і найстабільніша адміністративно-територіальна одиниця Франції) і залишається муніципальною. Експлуатація приватними компаніями здійснюється на умовах договору концесії, відповідно до якого підприємство комунальної сфери передається в експлуатацію приватній фірмі. Відповідно послуги надають концесіонери, які при цьому

мають право стягувати плату за надання цих послуг. Перевага концесії полягає у тому, що вона не може бути відчужена від держави, тому майно надається приватним фірмам у тимчасове користування, що сплачують власнику достойну плату і беруть на себе всі комерційні ризики стосовно його експлуатації. Добір концесіонерів здійснюється на конкурсній основі, при тому що договір жорстко регламентує їх діяльність, включаючи умови надання послуг і рівень тарифів. Звідси впливає поєднання державної (муніципальної) власності і приватного управління з інвестиціями, що призводить до конкурентної боротьби у наданні комунальних послуг [4].

Контроль за якістю надання послуг та експлуатацію об'єктів житлово-комунального господарства у Франції покладений на муніципалітет, стандарти якості послуг встановлюються урядом.

Разом з тим у Франції стрімко розвивається діяльність об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, які укладають договори з муніципалітетом про поставку води, газу тощо зі спеціалізованою фірмою на обслуговування будинку і окремою фірмою яка контролює якість наданих послуг. Обслуговуючі компанії можуть бути і загальнонаціональними, але основне навантаження по обслуговуванню будинків, особливо що стосується дрібного ремонту є сферою діяльності малого бізнесу, локальних компаній з різними формами власності [4].

Вивчення досвіду Великобританії показав, що об'єднання усіх муніципальних водоканалів у десять регіональних державних компаній з подальшої їх приватизацією, дав досить гарний результат у розвитку комунальної сфери даної країни. Перед приватизацією Великобританія списала всі борги комунальних підприємств, вклавши кошти країни на приведення об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства у належний стан та здійснила його паспортизацію, а відтак постійно проводить удосконалення структури управління цими підприємствами. Разом з тим Великобританія розвиває управління житловим господарством шляхом створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків [4].

Не минули зміни в житлово-комунальній сфері і постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи, які проходили шлях від радянської до ринкової економіки, ці зміни характеризувалися зрушеннями у структурі джерел фінансування житлового будівництва на користь приватного сектора, приватизацією квартир, змін в механізмах утримання житлового фонду та сплати за житлово-комунальні послуги. Все це призвело до зростання тарифів на комунальні послуги, які були значно більшими від доходів населення. Для стримування стрімкого зросту тарифів запроваджувалися програми, що передбачали допомогу певним категоріям населення в оплаті житлово-комунальних послуг та виділялись цільові дотації. Хоча досвід Польщі показав, якщо не підвищувати тарифи до ринкового рівня, влада буде неспроможною фінансувати реконструкцію житлового фонду, а відтак зменшаться витрати на утримання й поточний ремонт житла. В 1994 році країною був прийнятий Закон „Про оплату житла та тарифні пільги” який дає значну свободу місцевій владі (гмінам) підвищувати комунальні тарифи з метою покриття витрат на утримання житлового фонду, одночасно надаючи пільги малозабезпеченим мешканцям за спеціальними програмами [2].

Основною проблемою в сфері житлово-комунального господарства є і буде залишатися доступність житлово-комунальних послуг всіх держав. Часткою всіх фактичних і розрахункових платежів за оренду, ремонт, утримання житла і комунальні послуги в сімейному доході у США і країнах Європейського Союзу знаходиться приблизно на рівні 21%. Ця частина є досить стійкою, не залежить підрівня доходів громадян, але залежить від типу сім'ї, а відтак кількості її членів, їх віку, рівня і характеру зайнятості, але в середньому по всій дохідній групі і по всій країні залишається доволі стабільною. Все це дуже відображається на частці приватної власності житла, а відтак і на частці витрат на житлово-комунальні послуги. Так самі високі ціни на житлово-

комунальні послуги в Данії, Німеччині, та Австрії. Тому існують порогові значення готовності населення сплачувати житлово-комунальні послуги.

В Угорщині урядом запроваджено Енергетичний фонд, з якого проводиться часткова компенсація підвищення цін на електроенергію домогосподарствам з низькими доходами. Грошовим наповненням Енергетичного фонду є бюджет країни та напівдобровільні вклади від більшості генеруючи і розподільчих енергокомпаній, які знаходяться в приватній власності. Всі бідні домогосподарства, що є отримувачами регулярної соціальної допомоги, автоматично отримують підтримку із Фонду. Всі інші домогосподарства також можуть звертатись за компенсацією, при наявності клопотання із органів місцевої влади або організацій, що здійснюють соціальну підтримку.

Угорський Енергетичний фонд також надає субсидії на витрати з оплати споживання газу. Фінансування на ці цілі також надається урядом і газовими компаніями. Критерії отримання газових компенсацій аналогічні до надання компенсацій цін на електроенергію.

В Болгарії уряд використовує програму гарантованого мінімального доходу. Ця програма включає як компонент енергетичну субсидію, яка надається щомісячно на протязі опалювального сезону сім'ям, що мають право на її отримання. Для доступу до субсидії домогосподарства повинні задовольняти ряд критеріїв по активам і зайнятості, а також їх дохід за попередній місяць повинен бути нижче гарантованого мінімального доходу. Гарантований мінімальний дохід періодично встановлюється Радою Міністрів і диференціюється на основі коефіцієнтів, які застосовуються до сімей різних розмірів/типів. Величина енергетичної допомоги дорівнює різниці між доходом сім'ї, з однієї сторони, і гарантованого мінімального доходу плюс енергетична норма з іншої. Однак вона не може перевищувати загальну енергетичну норму (енергетична норма була встановлена на рівні 430кВт/місяць на сім'ю). Програма допомоги управлялась муніципальними органами соціальної допомоги, які отримували фінансування для енергетичних допомог від Міністерства фінансів на спеціальні рахунки, які призначені для цих цілей [5].

Вивчаючи досвід зарубіжних країни не можна не сказати і про їх досвід в демонополізації галузей житлово-комунального господарства. Країни Центральної та Східної Європи почали перетворення попередньо добившись макроекономічної стабілізації та лібералізації цін. Інфраструктурні монополії, які дісталися їм у спадок від попереднього розвитку економіки, в усіх країнах Центральної та Східної Європи такі як Польща, Хорватія, Чехія, Румунія та ін., були технологічно відсталими, потребували значних затрат та колосальних дотацій з бюджету. Спостерігалась катастрофічна відсутність кваліфікованих спеціалістів, що досить обізнані в специфіці роботи певного сектору (наприклад, водозабезпечення чи електрозбезпечення) і знаючих механізми вільного ринку. Світові експерти вважають, що досить значна частина країн Центральної та Східної Європи успішно реформує систему водозабезпечення і виробництва тепла шляхом їх децентралізації і забезпечення контролю над діяльністю монополій місцевим органам влади. Ті, в свою чергу, заключають договори з приватними компаніями, які надають комунальні послуги на певних умовах. Тобто створюється конкурентне середовище і при збереженні державної власності. В цих країнах місце природних монополій займають сітьові комунальні компанії, які в більшості сегментів ринку можуть конкурувати між собою [5].

В Російській Федерації федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції по реалізації державної політики, по наданню державних послуг, управлінню державним майном в сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів і житлово-комунального господарства є Федеральне агентство по будівництву і житлово-комунальному господарству (Росстрой). Агентство входить в структуру федеральних органів виконавчої влади відповідно до Указу Президента РФ [9].

Відомо, що досвід Росії в демонополізації системи житлово-комунального господарства оцінюється неоднозначно, хоча в останній час з'являється все більше і більше відгуків, в яких він признаний провальним. З іншої сторони, в засобах масової інформації з'являються публікації про позитивні результати нововведень в більшості регіонів і міст країни [5]. Позиція прихильників такої реформи обґрунтовується тим, що лише конкуренція може змінити підходи до роботи комунальних підприємств. Між тим, є й ті, що сприймають ці перетворення скептично.

В „Житловому кодексі” Російської Федерації поставлена мета виходу держави із сфери житлово-комунального господарства, тому є рішення акціонувати дирекції єдиного замовника, не дивлячись на те, що дані організації державні. Акціонування дирекцій єдиного замовника здебільшого викликано тим, що не створено реального конкурентного середовища і великої пропозиції у сфері управління багатоквартирними будинками навіть у Москві.

Експерти побоюються, що потім ці дирекції єдиного замовника стануть власністю декількох акціонерів або, точніше сказати, чиновників і їх близьких, як стали власністю чиновників велика кількість дохідних підприємств у тому числі ОАО „РАО ЕЭС” і ОАО „Газпром” [5].

В цілому суть дискусії між прихильниками і противниками виходу держави із системи житлово-комунального господарства в Росії можна передати так: можливо всі ці перетворення і будуть ефективні, але тільки при дотриманні наступних умов:

- якщо є попит на комунальні послуги (хоча як парадоксально це не звучить, буває що і немає попиту на послуги житлово-комунального господарства);
- територія має фінансові ресурси;
- на території досить розвинене середовище бізнесу;
- приватні компанії зацікавлені в інвестуванні в житлово-комунальне господарство бо їх влаштовує середня норма прибутку в галузі;
- структура державного управління має достатній потенціал, щоб запроваджувати такі реформування [5].

У 1994 році в США був розроблений і законодавчо затверджений закон про кондомініум. Термін „кондомініум” з латини означає „співволодіння”. Сама ідея кондомініуму зародилася ще за часів Римської імперії та прослідковується в середньовічних історичних документах Європи, в основному в німецьких містах-фортецях. Основною характеристикою кондомініумів є тип житлових комплексів де одночасно присутня приватна власність на квартири і нежилі приміщення і загальна пайова власність на місця загального користування. Ідея кондомініумів набула широкого розповсюдження як в США і Мексиці так і в країнах Західної Європи, а пізніше і в країнах постсоціалістичного розвитку, а також в країнах пострадянського простору [6].

В країнах Заходу, а точніше в США переважна частина житла знаходиться в приватній власності, а сама приватизація здійснювалась шляхом продажу житла. Відповідно житлові будинки належать одному власнику – муніципалітету чи приватній особі, або кондомініуму в якому муніципальна власність відсутня. Там не можливо спостерігати одночасно власність квартир муніципалітету і приватну. Хоча значна переважна більшість житла в західноєвропейських країнах і США знаходиться в приватній власності, де власниками яких є, як правило, корпорації і приватні компанії, що здають житло в оренду, кондомініуми і кооперативи.

Основною метою об'єднань співвласників багатоквартирних будинків є утримання житлового фонду, раціональне використання платежів мешканців, але найголовніше – знаходиться ніби власник який докорінно змінює своє ставлення до будинку в якому він мешкає. Ці об'єднання надають мешканцям не тільки обов'язки, але й права справжніх власників цих будинків. У створенні об'єднань співвласників багатоквартирного будинку мешканці отримують переваги у використанні платежів на потреби саме свого будинку в якому вони проживають; можливість утримання й забезпечення збереження будинку;

мешканці самі контролюють платежі та їх раціональне використання на утримання будинку через збори жильців; з'являється можливість самостійного визначення основних видів робіт для утримання і якісного обслуговування будинку і при будинкових територій [4].

Висновки: Вивчаючи закордонний досвід розвитку житлово-комунального господарства вкрай необхідно, як на законодавчому так і на місцевому рівні впроваджувати можливість адаптування проведених реформ для нашої країни. Все це буде успішним тільки тоді коли утвориться здорова конкуренція серед надавачів комунальних послуг і відбудеться усвідомлення того, що на їх місце може прийти хтось інший з більш якіснішими та дешевшими послугами. Разом з цим держава не може знаходитись в стороні від цих реформ тому потрібно законодавче супроводження та контролювання розвитку житлово-комунального господарства в Україні.

Анотація

Досліджено досвід розвитку житлово-комунального господарства пострадянських країн, країн Східної, Центральної та Західної Європи, а також досвід країн Заходу. Проаналізовано існуючий закордонний досвід розвитку житлово-комунального господарства та принципи управління житловим фондом.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, комунальне господарство, розвиток, управління, комунальні послуги.

Аннотация

Исследовано опыт развития жилищно-коммунального хозяйства постсоветских стран, стран Восточной, Центральной та западной Европы, а также Западных стран. Проанализировано существующий заграничный опыт развития жилищно-коммунального хозяйства и принципы управления жилищным фондом.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, коммунальное хозяйство, развитие, управление, коммунальные услуги.

Summary

The experience of countries post-Soviet countries, Eastern, Central and Western Europe countries, as well as the experience of American countries are analyzed. The existing international experience in municipal housing economy development and municipal housing economy management principles have been highlighted.

Key words: municipal housing economy, municipal housing enterprise, development, management, municipal services.

Список використаних джерел:

1. Вдосконалення державного регулювання ринку комунальних послуг в Україні / Київ: Інститут економічних досліджень та Політичних консультацій – 2005. – 92 с.
2. Кращі інноваційні практики в місцевому самоврядуванні, міжнародний досвід [Текст]: в рамках співпраці з Програмою АМР США „Реформування тарифів та реструктуризації комунальних підприємств в Україні”. – Режим доступу: <http://www.auc.rql.net.ua/uk/icma/dosvid/zmist.html>
3. Лега Ю. Т. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю. Г. Лега, Т. М. Качала, Н. Ф. Чечетова. – Черкаси: ЧДТУ, 2003. – 219 с. – ISBN 966-7533-27-1
4. Логвиненко В.І. Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні: монографія / Під загальною редакцією д. е. н., проф.. В. В. Дорофійенка. – Донецьк: СПД Купріянов В. С., 2009. – 488 с.
5. Реформа ЖКХ: пути к эффективной и социальной справедливости / Киев: Международный центр перспективных исследований, 2009 – 254 с.

6. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства: опыт и перспективы деятельности / Беззубко Л. В., Шаманова А. Н., Ефимочкина С. А., Беззубко Б. И. – Донецк: Норд-компьютер, 2008. – 200 с.

7. Скорик А.П. Розвиток сфери житлово-комунального господарства України: Монографія / А.П. Скорик – Одеса: Одеський національний політехнічний університет, 2006. – 72 с.

8. Тищенко О.М. Реформування житлово-комунального господарства: теорія, практика, перспективи: Монографія / О. М. Тищенко, М. О. Кизим, Т. П. Юр'єва, С. Ю. Юр'єва, І. В. Покуца. – Х.: ВД „ІНЖЕК”, 2008. – 398 с. – ISBN 978-966-392-175-4.

9. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 „О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”.