

І. О. Драган,
докторант, Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

У статті визначено напрями застосування інноваційних заходів розвитку житлово-комунального господарства. Розроблено схему державного управління житлово-комунальним господарством, що дає змогу також реалізувати механізм зворотного зв'язку між споживачами та постачальниками послуг для забезпечення їх належної якості та підвищення соціально-економічної ефективності функціонування житлово-комунального господарства.

The paper identified areas of application of innovative measures of housing and communal services. The scheme of government housing and communal services, which lets you also communication between consumers and realize feedback mechanism service providers to ensure their proper quality and increased social and economic efficiency of housing and communal services.

Ключові слова: державне управління, ефективність, житлово-комунальне господарство, інноваційні заходи, реформа.

ВСТУП

Житлово-комунальному господарству (ЖКГ) властиві численні особливості, зокрема: життєво важливе значення функціонування галузі, монопольне положення і комплексність роботи її підгалузей, залежність від міського бюджету і т. ін. На жаль, у цей час галузь перебуває в глибокій системній кризі: мізерне фінансування розвитку галузі, відсутність у населення коштів на оплату житлово-комунальних послуг призводять до зростання неплатежів, дебіторської та кредиторської заборгованостей. Для підприємств ЖКГ характерно на сьогоднішній день зниження стимулів до економії ресурсів і поліпшення фінансового становища, тобто пошуку можливих резервів зниження витрат і поліпшення якості послуг, що надаються.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Удосконалити систему управління сферою житлово-комунальних послуг шляхом розмежування функцій власників та організацій, що управляють і експлуатують.

РІШЕННЯ

ЖКГ як інфраструктурний сектор економіки України показав, що ринки, які утворюються, можна розділити на три групи за ступенем монополізації, а саме: конкурентні ринки — сьогодні розвиваються лише побутові послуги: перукарні, пральні, хімчистки тощо; природні монополії — надання послуг централізованого електро-, газо-, водопостачання й водовідводу, централізованого теплопостачання, діяльність яких регулюється державою; штучно створені (так звані інституціональні) монополії, яскравим прикладом яких є послуги з утримання житлових будинків і прибудинкових територій.

На конкурентних ринках підприємство розвивається досить високими темпами, незважаючи на те, що в цих галузях інфраструктури існують певні перешкоди його розвитку.

На ринках, де функціонують природні монополії, провадиться державне регулювання відповідних галузей економіки. Однак при державному регулюванні граничних цін ці підприємства у своїй політиці цін діють за принципом "витрати плюс", тобто не мають стимулу стримувати зростання витрат. А у випадку, якщо ціна встановлюється так, що підприємство-монополіст буде одержувати певну норму прибутку, що буде залежати від вартості її реального капіталу (за розрахунком рентабельності), то це викличе неефективний розподіл ресурсів. Все це наочно бачимо на ринках надання послуг централізованого водопостачання й водовідводу, а також централізованого теплопостачання. Цим групам послуг властиві організаційно-технічні й економічні особливості, які створюють умови обмеженого вибору для споживачів. Зокрема, умови споживання цих послуг характеризуються відсутністю у населення можливості одержувати їх за межами певної території. Так, послуги централізованого постачання теплової енергії, водопостачання й водовідводу надаються з використанням, хоча й розгалуженою, але обмеженою за територією, цілісної мережі. Приєднання споживачів до такої мережі є чинником, що визначає територію реалізації кожної послуги в межах населеного пункту або його частини.

Сферам централізованого постачання теплової енергії, водопостачання й водовідводу в ЖКГ властиві (як будь-якій природній монополії) високі бар'єри вступу на відповідні ринки й практично повна відсутність еластичності попиту. Інакше кажучи, навіть значне підвищення тарифів на ці по-

слуги не призводить до помітної зміни попиту. Ступінь вільного вибору споживачів при цьому визначається можливістю виходу з ринку (тобто відмови від централізованого придбання житлово-комунальних послуг природної монополії) і переходом на споживання іншого виду послуг.

Реально конкуренція може з'явитися, наприклад, у випадку відмови споживача від користування послугами теплопостачання й гарячого водопостачання, відключення відповідних мереж і встановлення автономного опалення. Однак при цьому споживачам доводиться нести значні грошові витрати на переустаткування систем теплопостачання, забезпечення виконання санітарно-гігієнічних, теплотехнічних вимог і експлуатаційних показників, організувати розробку проектної документації на перепланування й переустаткування квартири. Все це вимагає узгодження із власником будинку, експлуатаційними службами, місцевими органами пожежного, санітарного нагляду тощо.

Таким чином, ситуацію, що склалася в сфері ЖКГ, можна пояснити недосконалістю системи державного регулювання. Удосконалення такої системи повинно бути спрямоване на те, щоб увімкнути дію саморегулюючих механізмів ринку, де існує конкуренція, забезпечити баланс між послугами й цінами, сприяти зниженню витрат шляхом впровадження принципів іншого підходу до ціноутворення, а саме: ціна — прибуток = собівартість (тобто системи таргет-костинг).

На ринках, де існують штучно створені монополії, підприємництво практично не розвивається, що можна пояснити високими вхідними бар'єрами, які створені внаслідок невиваженої державної політики. Одним з таких ринків в інфраструктурному секторі є ринок надання житлово-комунальних послуг. Інакше кажучи, поруч із існуванням природних монополій група послуг житлово-комунальної сфери, що містить у собі технічне й санітарне обслуговування житлового фонду, являє собою породжену централізованою економікою могутню, створювану протягом багатьох років, своєрідну монополію. Ринки таких послуг не є природними монополіями, проте домінуюче положення на них займають житлово-експлуатаційні організації. При цьому при існуючій системі тарифоутворення й наявності монополізму неможливо змусити ці організації знижувати свої витрати [2].

У цьому плані необхідно відзначити, що процес реформування житлово-комунального господарства свого часу пережили всі розвинуті країни, уряди яких проводили політику, що дозволяє залучити приватний капітал до комунальної сфери. Завдяки залученню приватного капіталу сформувалося згодом конкурентне середовище. І тільки конкуренція змусила значно поліпшити якість комунальних послуг і зменшити їх собівартість. Відомо, що суб'єкти підприємницької діяльності мають великі можливості щодо залучення інвестиційних ресурсів. Як наслідок, вони зацікавлені впроваджувати енергозберігаючі й інші сучасні технології, що призводить до зниження витрат на виробництво, здешевлення житлово-комунальних послуг і поліпшення їх якості.

В усьому світі ринок житлово-комунальних послуг рентабельний і привабливий для підприємницьких структур. Він дає прямий вихід на кінцевого споживача, тому що споживачів багато й тому що це сфера, де попит на послуги буде завжди. Всупереч цьому, за даними офіційної статистики, в Україні функціонують усього лише 350 приватних установ, що надають житлово-комунальні послуги. Як показали дослідження, 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 (у будь-якій

формі) недержавних підприємств з боку місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

— відсутність зацікавленості у впровадженні конкурсного порядку відбору суб'єктів надання житлово-комунальних послуг із числа підприємств різних форм власності;

— концентрація повноважень замовника житлово-комунальних послуг і функцій підрядної організації у житлово-експлуатаційних організаціях (ЖЕО);

— низька платоспроможність населення, що не може в повному обсязі оплачувати житлово-комунальні послуги;

— застарілий житловий фонд тощо.

Відсутність конкурентного середовища в галузі, що стало наслідком гальмування процесів її реформування, призвело до того, що, незважаючи на зростання показників обсягів послуг, стан житлово-комунального господарства в Україні з кожним роком погіршується. Більше половини житлового фонду побудовано до 1970 р. (4,2% — до 1945 р., 51,7% — в 1946—1970 рр., 26,3% — в 1971—1990 рр. і тільки 17,8% — в 1991—2008 рр.) [5]. А відповідно до сучасної нормативно-законодавчої бази України житловий фонд може передаватися об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків тільки після капітального ремонту. Таким чином, виходить замкнуте коло — ЖЕО працюють неефективно, а передати житловий фонд в управління ефективному власникові не можна — немає коштів на ремонт і реконструкцію будинків.

Тим часом ефективно вирішення проблем реконструкції запропоновано російським НПП "Тема". Його сутність полягає у "поглинанні" п'ятиповерхівки за допомогою облаштування навколо її на відстані 4—5 м. сталевого конструкції нового будинку [2]. При цьому передбачається повне перепланування існуючих квартир і оснащення будинку ліфтом і сміттєпроводом. При цьому без значного збільшення території забудови, загальна площа будинку збільшується з 3,5 тис. до 11,5 тис. м². Тобто ця ідея полягає у вторинній житловій забудові міських територій новими багатопверховими ширококорпусними монолітними або збірно-монолітними будівлями на місці житлових будинків перших масових серій, які підлягають реконструкції, без їх зносу. Цей метод створює комерційний інтерес підприємницьких структур вкладати кошти, тому що при реконструкції житлових будинків, згідно до цього методу, досягається приріст житлової площі в 2—3 рази, що дозволяє за рахунок реалізації на ринку додаткових квартир в обжитому районі не тільки окупити витрати, але й дістати прибуток. Сукупний економічний ефект, при зазначеному варіанті реконструкції житлових будинків у межах міських кварталів з розвинутою міською інфраструктурою, збільшується за рахунок скорочення або повного виключення будівництва нових магістралей, інженерних мереж, об'єктів інфраструктури порівняно з вартістю житла на знову освоєваних територіях. Особливо це актуально в містах, де відсутні площі для нового будівництва (тобто у всіх великих містах України).

У радянський період ремонт житлового фонду здійснювався за рахунок централізованого державного фінансування, що різко скоротилося з переходом до ринкових умов господарювання. Діючих джерел розвитку цієї сфери дотепер не знайдено [3]. У зв'язку з тим, що житловий сектор є базовою сферою життєдіяльності, яка не може бути згорнута без негативних соціальних наслідків, важлива роль у вирішенні цієї проблеми повинна належати державі. Її вплив має бути спрямований як на залучення фінансових коштів, так і на створення рівних конкурентних економічних умов для всіх учасників інвестиційної діяльності.

Поруч із розробкою ефективних фінансових схем залучення позабюджетних джерел у сферу реконструкції житлових будинків, необхідно усунути ряд стримуваних

факторів:

- недосконалість житлового законодавства й нормативно-правової бази, особливо в частині відтворення житлового фонду;
- неефективність системи управління житловою нерухомістю;
- недостатня роль держави в створенні сприятливих умов для залучення інвестицій.

Законодавчо повинні регулюватися питання висунення вимог щодо проведення реконструкції житлових будинків і застосування ресурсозберігаючих технологій, можливого підвищення плати за житло у зв'язку із проведенням реконструкції, нарахування амортизаційних відрахувань на повне відновлення житлових будинків.

Зміна структури власності в житловій сфері вимагає нових підходів до управління житловою нерухомістю. Однак на практиці система управління не зазнала ніяких змін. Не відбулося передачі багатоквартирних будинків і земельних ділянок в управління реальним власникам. Прийняття рішень щодо утримання й ремонту будинків, як і раніше, перебуває в руках балансовласників — існуючих структур в особі державних підприємств або органів місцевого самоврядування. Зберігається традиційний принцип управління, що діяв в адміністративно-командній системі, коли ЖЕО здійснюють функції й власників, і керуючих, і експлуатуючих організацій. Вони самі собі замовляють, виконують і сплачують роботи (послуги) [4]. Це призводить до "непрозорості" фінансових потоків, безконтрольних витрат коштів і необгрунтованого збільшення витрат на утримання й ремонт житлових будинків. Очевидно, що за такої ситуації не можна розраховувати на приплив інвестиційних ресурсів і прихід підприємницьких структур до цієї сфери.

Для впровадження ринкових відносин у сфері ЖКГ необхідно зосередитися на таких напрямках: вдосконалення системи управління відносинами на ринку ЖКП шляхом організації жорсткого контролю за діяльністю підприємств, що надають ЖКП, для чого функції замовника, постачальника та власника, які сьогодні зосереджені в одній структурі, мають бути розподілені між трьома суб'єктами. Тобто функція власника (балансоутримувача) залишається за місцевими органами влади, функція замовника має належати споживачам ЖКП, а функція постачання ЖКП має передаватися підприємницьким структурам, наприклад, управляючим компаніям.

Така схема управління дозволяє реалізувати механізм зворотного зв'язку між споживачами та постачальниками ЖКП, який, в свою чергу, дає можливість впливати на якість ЖКП та підвищувати соціально-економічну ефективність функціонування ЖКГ в цілому. Крім того, впровадження такої схеми управління, яка має реалізовуватися лише на конкурсній основі, дозволяє створити конкурентне середовище на ринку житлово-комунальних послуг. Природно, що контроль діяльності цих структур з боку місцевих органів влади не має обмежуватися проведенням тендерів, він повинен бути постійним, особливо (з огляду на важливість цієї соціальної сфери) у частині тарифної політики. Причому не тільки в питаннях затвердження тарифів, але й контролю правильності їх застосування, регулювання, економії витрат з метою пошуку резервів їх зниження.

Іншими словами, у першу чергу необхідно розмежувати функції власників та організацій, що управляють і експлуатують. Власник житлового фонду має відповідати за визначення цілей управління й джерел фінансування їх досягнення. Управляюча компанія має відповідати за організацію робіт з реалізації поставлених власником цілей. Виконавець робіт — підрядна (експлуатуюча) організація, що відповідає за якість виконання робіт (послуг), замовлених управляючою організацією. Тоді орган управління на кон-

курсній основі буде залучати до участі у виконанні робіт з обслуговування житлового фонду кращих (найбільш ефективних) виконавців. При цьому всі внутрішньобудинкові системи комунікацій варто було б передати на баланс відповідних постачальників ресурсів (газу, води, тепла). За взаємною домовленістю можна було б передати й відповідних фахівців (сантехників, електриків, газо-електрозварювачів), можливо, навіть обліковців (бухгалтерів), тоді не виникало б таких колізій, коли ЖЕО відмовляється стежити за використанням ресурсів за показниками квартирних лічильників або робити перерахунки за не надані або надані з неналежною якістю послуги.

Для цього, з урахуванням напрацьованого досвіду в Україні й за кордоном, необхідно внести доповнення в Житловий кодекс та інші чинні закони й підзаконні акти, в яких чітко були б регламентовані наступні питання:

- субсидування державою робіт із приведення комунального господарства у відповідність із чинними в Україні стандартами й нормативами;
- взаємодії керівництва різноманітних форм самоорганізації мешканців з місцевою владою, податковою адміністрацією, різними фондами, комітетами й інспекціями;
- взаємодії правління організації мешканців з постачальниками електроенергії, газу, води, тепла тощо;
- субсидування оплати житла й комунальних послуг членами організацій мешканців, які не в змозі це робити через бідність. Адже організації мешканців не можуть взяти на себе багаторічні борги мешканців, які нагромадилися, по оплаті комунальних послуг.

Виходячи з чинного законодавства України, в сучасних умовах на базі існуючих підприємств ЖКГ доцільно створення незалежних управляючих компаній, однією з переваг яких є можливість залучення додаткових інвестицій, і одержання концесії на експлуатацію основних фондів і надання житлово-комунальних послуг.

Закон України "Про концесії" [1], прийнятий 16.07.99 р., передбачає принципи концесійної діяльності (ст.2); встановлює об'єкти, що можуть даватися в концесію (ст.3); правові основи концесійної діяльності (ст.5) тощо.

У аналізованому випадку об'єкти комунальної власності, у тому числі основні фонди комунальних підприємств ЖКГ і земельні ділянки, необхідні для здійснення концесійної діяльності, відповідають переліку, наведеному в ст.3 Закону України "Про концесії" і можуть бути передані в концесію управляючим компаніям [6].

Між муніципалітетом і управляючими компаніями в цьому випадку укладається концесійний договір, що відповідно до Закону України "Про концесії" передбачає:

- порядок укладання і термін дії (не менше 10 і не більше 50 років) (ст.9) — нами рекомендується оптимальний термін 25 років;
- умови договору концесії, у яких обумовлюються види концесійної діяльності, об'єкти концесії, порядок регулювання цін, тарифів на надані послуги й ін. (ст.10);
- ліцензування видів діяльності (ст.11);
- розмір і порядок оплати концесійних платежів (ст.12);
- відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання зобов'язань по концесійному договору (ст.13) й ін.

За своєю суттю концесійний договір є однією з форм муніципального замовлення на виконання послуг, у даному випадку — на надання житлово-комунальних послуг.

Аналіз положень Закону України "Про концесії" і проведені дослідження дозволяють стверджувати, що форма організації надання ЖКП із використанням концесійного договору між муніципалітетом і управляючими компаніями є оптимальною в сучасних умовах.

Для органів місцевого самоврядування її переваги полягають у наступному.

1. З міського бюджету значною мірою знімається тягар фінансування комунальних підприємств житлово-комунальної сфери.

2. Створюється можливість безболісної для бюджету (у поточному фінансовому році) ліквідації заборгованості перед комунальними підприємствами ЖКГ.

3. Створюються достатньо стійкі й ефективні у фінансовому й організаційно-господарському плані управляючі компанії зі значним статутним фондом. Це, у свою чергу, створює передумови для залучення інвестицій, у тому числі закордонних, у розвиток ЖКГ і, як наслідок цього, підвищення ефективності його функціонування на засадах зниження собівартості ЖКП шляхом впровадження інноваційних методів господарювання.

4. Удосконалення організації (шляхом укладання концесійного договору між міською владою та управляючими компаніями) контролю і регулювання сфери ЖКГ у соціально важливих питаннях: регулювання тарифів, здійснення контролю за дотриманням умов договору й ін.

5. Підвищення ефективності діяльності (прибутковості) управляючими компаніями порівняно з комунальними підприємствами за рахунок комерціалізації і диверсифікації діяльності, а також ефективного використання оновлених основних фондів. У перспективі це створить передумови для значного зниження компенсаційних платежів із бюджету шляхом скорочення чисельності населення, яке претендує на житлові субсидії (за рахунок зниження тарифів).

6. Раціональний перерозподіл фінансових ризиків, що виникають у процесі господарської діяльності. Фінансові ризики втрат і збитків як у комунальних підприємствах, так і в акціонерних з переважанням комунальної власності лягають значною мірою на міський бюджет. У варіанті ж, який рекомендується нами, тобто створення управляючих компаній, фінансові ризики цілком лягають на компанії, що обговорюються в концесійному договорі [7].

За всіх цих умов діяльність таких управляючих компаній достатньо прозора і контрольована з боку місцевих органів влади і може принести містам України значну користь.

Запропонований підхід до вирішення проблеми прогресивний і може бути проведений в Україні вперше як експеримент. Він також, безумовно, приверне увагу міжнародних фінансових організацій, що допомагають Україні у реформуванні економіки, зокрема житлово-комунальної сфери.

ВИСНОВКИ

Таким чином, введення ринкових відносин і наближення до ринкових принципів господарювання ЖКГ можливо за допомогою впровадження таких заходів:

— створення великих спеціалізованих компаній, які можуть надавати послуги на ринках природних монополій (наприклад, водопостачання, водовідведення, теплопостачання), що відповідає загальноприйнятим підходам світової практики. Такий підхід, розроблений в теорії економічних систем Дж. Гелбрейта, 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 комунальних послуг підприємницьких структур, для чого необхідно:

1) визначити перелік видів діяльності на ринку ЖКП, які можуть бути визнані як "соціальне підприємництво";

2) встановити пільги (у тому числі податкові) для підприємницьких структур, що займаються цими видами діяльності, та законодавчо закріпити їх;

3) встановити безкоштовне ліцензування діяльності підприємницьких структур, що працюють на ринку комунальних послуг;

4) 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. Відповідні акти мають передбачати відповідальність підприємств, що надають ЖКП.

Проведені нами дослідження показали, що пріоритетними напрямками розвитку ринкових відносин через залучення підприємництва в ЖКГ, з метою створення в них конкурентного середовища й підвищення якості послуг, повинні бути наступні:

— участь у вторинній житловій забудові міських територій новими багатоповерховими ширококорпусними монолітними або збірно-монолітними будинками на місці житлових будинків перших масових серій, що підлягають реконструкції, без їх зносу;

— виробництво сучасних досконалих приладів обліку споживання ресурсів (наприклад, води, тепла, газу тощо);

— виробництво, встановлення й обслуговування систем автономного опалення й гарячого водопостачання;

— виконання робіт з обслуговування житлового фонду. При цьому одним зі шляхів підвищення ефективності функціонування (тобто підвищення прибутковості) приватних підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, є можливість надавати додаткові послуги, а саме: капітальний ремонт приватних будинків, будівництво нежитлових приміщень, установлення лічильників води й тепла, ремонт квартир тощо.

Література:

1. Закон України "О концессиях" № 997-ХІУ от 16.07.99 // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 41. — Ст. 372.

2. Любаев В. Предпосылки и ожидаемые результаты реформы жилищно-коммунального хозяйства региона / В. Любаев, В. Пермьяков // Муниципальная экономика. — 2001. — № 3. — С. 49—55.

3. Люльчак З.С. Управление коммунальной теплоэнергетикой с учетом условий конкуренции на энергорынке / З.С. Люльчак // Интеграция в энергетике и экономическая безопасность государства. — К.: Знання України, 2005. — С. 323—328.

4. Максимова Н.С. Реформа жилищно-коммунальной сферы — важный резерв сокращения бюджетных расходов / Н.С. Максимова // Финансы. — 2000. — № 1. — С. 3—7.

5. Максимова Л.П. Особенности стратегии реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Украине / Л.П. Максимова // Вісник Хмельницького національного університету. Том 2: Економічні науки. — Хмельницький, 2009. — С. 191—194.

6. Назаренко М. Реформа ЖКХ: реалии и перспектива / М. Назаренко, А. Блохнин // Жилищное и коммунальное хозяйство. — 2003. — № 3. — С. 3—8.

7. Шлафман Н.Л. Проблемы реализации рыночных принципов в жилищно-коммунальной сфере / Н.Л. Шлафман // Вісник соціально-економічних досліджень: Зб. наук. праць. Вип. 22. — Одеса: ОДУ, 2006. — С. 399—403.

Стаття надійшла до редакції 08.10.2010 р.