

О. В. Заїка,

к. держ. упр., доцент, завідувач кафедри адміністративного менеджменту і бізнес-адміністрування, Інститут управління Класичного приватного університету, м.Запоріжжя

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН З РОЗВИНЕНОЮ РИНКОВОЮ ЕКОНОМІКОЮ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

O. Zayka,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Head of Department of administrative management and business-administration, Institute of Management, Classic Private University

APPLIANCE EXPERIENCE OF COUNTRIES WITH DEVELOPED MARKET ECONOMY IN THE SPHERE OF THE COMMUNAL ECONOMY

У статті визначено основні прийоми і заходи реформування сфери житлово-комунального господарства, що використовувались країнами з розвинутою ринковою економікою. З метою удосконалення функціонування житлово-комунального господарства України запропоновано використання більш доречних закордонних практик, якими виявилися реформи Франції, Великої Британії, Німеччини і Польщі. Сутність реформування можна узагальнити у такому: проведення приватизації об'єктів ЖКГ без надання майнових прав, зменшення тарифів на водопостачання і підвищення якості питної води, створення ефективних інститутів управління житлом і вирішення проблеми фінансування житлово-комунального господарства.

The article outlines the basic techniques and activities reform in the sphere housing and communal services, which are used in developed market economy.. In order to improve the functioning of the housing and communal services of Ukraine was proposed the use of a relevant foreign practice such as reforms of France, Great Britain, Germany and Poland. The essence of the reform can be summarized in the following: conducting the privatization of public housing and communal services without property rights, reduction of tariffs for water supply and improving the quality of drinking water, the creation of effective institutions of governance and solving the problem of finance housing and communal services.

Ключові слова: реформи ЖКГ, приватизація, теплопостачання, водопостачання і водовідведення, енергопостачання, газопостачання, управління багатоквартирним будинком, форми державного регулювання, фінансування ЖКГ, договірні відносини.

Key words: reform of housing and communal services, privatization, heating, water and wastewater systems, electricity supply, gas supply, apartment house management, forms of state regulation, financing of housing and communal services, contractual relationships.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ситуація в житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) України продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі. Відсутність системних перетворювань у сфері надання житлово-комунальних послуг, недосконалість нормативно-правової бази призвело підприємства житлово-комунального

господарства до скрутного фінансово-господарського стану. Важливими чинниками, що впливають на поглиблення проблем у сфері житлово-комунального господарства, є: недостатньо ефективна система управління; недосконале ціноутворення; незадовільний технічний стан основних фондів галузі та житлового фонду; високі питомі витрати матеріальних та енергетичних ресурсів під час виробництва та надання житлово-комунальних послуг.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Пошуку оптимального рішення вищезазначених проблем серед наявного досвіду реформування ЖКГ розвинутими країнами світу приділяють увагу такі вітчизняні науковці, як Л.В. Беззубко, А.М. Шамонова, С.А. Єфімочкіна, Б.І. Беззубко, Ю.Г. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Четова, Г.М. Барахтенко, І.В. Єрохов, Ю.С. Вдовенко та інші. Деякі автори пропонують використовувати досвід країн, що мають найбільшу схожість з Україною за адміністративно-територіальним устроєм та ментальністю населення, інші — досвід країн, що за невеликий термін часу досягли суттєвого зростання показників ефективності ЖКГ. Однак, на нашу думку, впровадження у вітчизняну практику вдалих рішень щодо організації і управління житлово-комунальним господарством повинно враховувати те і інше.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою написання статті є вивчення досвіду розвинутих країн у сфері реформування житлово-комунального господарства та оцінка перспектив використання позитивних напрацювань у вітчизняній практиці управління галуззю. Досягнення мети передбачає виконання таких завдань: визначити основні прийоми і заходи реформування сфери ЖКГ, що використовувались країнами з розвинутою ринковою економікою та Російською Федерацією; запропонувати використання більш доречних закордонних практик з метою удосконалення функціонування ЖКГ України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Житлово-комунальне господарство — це складний багатогалузевий виробничо-технічний комплекс, в який входять підприємства, що забезпечують утримання житлового фонду, житлове господарство та ремонтно-експлуатаційне виробництво, водопостачання і водовідведення, комунальна енергетика, зовнішній міський благоустрій.

Житлове та комунальне обслуговування громадян в системі міського господарства виконує суспільно-соціальні функції, які можна розділити на три групи. До першої групи належать послуги з освітлення, озеленення, транспорту, створення інженерної інфраструктури та ін., тобто все те, що надає місту певний імідж. Забезпечення цього виду послуг є прямим обов'язком міської адміністрації. Друга група послуг спрямована на життєзабезпечення конкретного домоволодіння, громадської чи виробничої будівлі: ліфти, сміттєпроводи, горища, підвали, прибудинкова територія, призначені для обслуговування мешканців домоволодіння або громадської чи виробничої будівлі. Це послуги, що характеризують комфортність і привабливість конкретного домоволодіння. І, нарешті, третя група послуг призначена для життєзабезпечення конкретної квартири, відокремленого громадського чи виробничого приміщення, і має характер індивідуального споживання. Саме для останніх двох груп методи контролю та вимірювання обсягу та якості виробленої та спожитої комунальної послуги набувають першочергового значення при проведенні реформ.

Реформування галузей міського господарства, в яких існують комунальні підприємства, в зарубіжних

країнах проходило в рамках спільних програм приватизації публічної власності. При цьому до основних методів приватизації (продаж акцій, приватні інвестиції в держпідприємства, розукрупнення підприємств) додавались оренда і підряд, а також передача державних і муніципальних підприємств в управління приватним менеджерам. Таким чином, відбувалася приватизація управління та результатів діяльності без передачі майнових прав (табл. 1).

У кожній країні є свої відмітні особливості приватизації муніципальних підприємств. Так, у Франції приватизація охопила, в першу чергу, конкурентоспроможні галузі, які передавались підприємцям за порівняно завищеними цінами. У цілому, державна політика була спрямована на скорочення втручання у сферу економіки. Були приватизовані системи водопостачання, служби з прибирання сміття, вулиць. У приватний сектор передані комунальні послуги, окремі автобусні маршрути. При цьому комунальна інфраструктура не передана в приватну власність, а, в основній масі залишаючись муніципальною, експлуатується приватними операторами на умовах договору концесії.

У Франції, в більшості випадків, використовується схема децентралізованого теплопостачання. При експлуатації місцевого теплового джерела поточні витрати з теплопостачання істотно знижуються, хоча установка додаткового устаткування (котельні) при будівництві дому вимагає певних додаткових інвестицій. У довгостроковому плані така схема виявляється не тільки дешевшою, але й сприяє якісному наданню послуги з теплопостачання. Серед форм управління багатоквартирним житлом застосовується управління муніципальними, приватними і, навіть, загальнонаціональними компаніями. Обслуговування будинків, особливо дрібний ремонт — це сфера малого бізнесу [6].

У Великій Британії на реформу житлово-комунального господарства пішло 15 років. Приватизація об'єктів життєзабезпечення привела до створення суспільно прийнятних комерційних умов в комунальному секторі. Вживання ринкових механізмів дозволило бізнесу і населенню ефективно і дбайливо управляти житлово-комунальним господарством [4]. У ролі власника житла можуть виступати фізичні і юридичні особи, у тому числі місцева влада і житлово-будівельні асоціації. Часто зустрічається ситуація, коли орендарі володіють будівлею за допомогою управляючої компанії [2]. Теплопостачання будинку забезпечується в індивідуальному порядку завдяки функціонуванню безлічі дрібних теплоелектростанцій.

Місцевою владою великих міст Великої Британії накопичений певний досвід проведення конкурсів з благоустрою території. Акт про місцеве управління, прийнятий у 1988 році, зобов'язує її проводити конкурси приватних фірм при підрядах на будівництво споруд, доріг, санітарну очистку, прибирання території, забезпечення школярів харчуванням та інше. При організації обслуговування населення в названих сферах місцева влада може залучати власні служби тільки у випадку їх перемоги у конкурсі з приватним підрядчиком.

Заходи реформування житлово-комунального комплексу Східної Німеччини передбачали удосконалення ціноутворення і модернізацію інфраструктури (адрес-

Таблиця 1. Результати реформ та характерні ознаки житлово-комунального господарства країн Європи, США, Російської Федерації та України

Характеристики ЖКГ / вид комунальних послуг	Франція	Велика Британія	Німеччина	США	Польща	Російська Федерація	Україна
Приватизація	Комунальна інфраструктура ле передана в руках приватних компаній, а операційні функції приватним операторам на умовах довготривалої концесії	Повна приватизація житлово-комунальних об'єктів без передачі майнових прав	Автономна підприємства і організації, але основний пакет акцій належить муніципалітету		Приватизація без передачі майнових прав з поданням гарантії підпису	Оплата послугується майже, що знаходиться у власності суб'єктів Російської Федерації, у власності фізичних та (або) юридичних осіб	Оплата послугується майже, що знаходиться у власності держави, у власності фізичних та (або) юридичних осіб
Теплопостачання	Децентрализоване теплопостачання	Безліч дрібних теплоелектростанцій, теплопостачання будинку забезпечується в індивідуальному порядку	Підприємства теплового енергетичного комплексу власності ферми	Кожний будинок оплачує себе сам за допомогою бойлера, розташованого в підвалі, або на даху	Муниципальное підприємство АТ «Степлене теплове енергетичне підприємство» (SPEC)	Теплові мережі акціонерних товариств енергетики і електрифікації, муніципальні теплові мережі	Понад 360 муніципальних теплопостачальних підприємств
Водопостачання і водовідведення	Технічна система водопостачання належить муніципалітету, а працювати у ній може будь-який приватний оператор, який виграв конкурс	Підприємства водопостачання приватизовані в Англії та Уельсі, націоналізовані у Шотландії та є державною власністю в Ірландії, Франції	Державні і з'єднані підприємства, профільні об'єднання і унітарні компанії. Третина дрібних підприємств мають приватну управу ферму	Приватні компанії	Міські водоканалізаційні підприємства, що належать місцевим муніципальним властям держав	Деякі великі приватні компанії-оператори, найбільш крупною з яких є «Росводоканал»	Система комунальних власників
Постачання електроенергії	Державні і приватні енергетичні компанії	Переважання і диверсифікації електроенергії – монополістичні сектори, виробництва і збут – конкурентні сектори	Надання пального спектру послуг компаніями з'єднаної форми власності	Приватні публічні компанії	Державні підприємства	Великі компанії і промислово-фінансові конгломерати	Національна акціонерна компанія «Енергетична компанія України»
Постачання газу	Централізоване газопостачання	Переважна частина газу видобувається й переробляється англо-голландською компанією «Роял Датч-Шелл» та англійською «Брітіш петаліум»	Надання пального спектру послуг компаніями з'єднаної форми власності	Приватні публічні компанії	Державна газодобувна компанія Gazprom, імпорт російського газу	ВАТ «Газпром промгаз»	Мережа регіональних підприємств по постачанню газу і газифікації ДК «Газ України»
Управління багатоквартирним будинком	Власники будинків можуть бути муніципальні, приватні і загальнонаціональні компанії. Об'єднання власників житла мають алгоритм у своєму законі	Власники об'єднанні власників, муніципальні органи влади	Приватні управляючі житлові і сервісні компанії	Власники будинків	Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	Комітет з управління державним і муніципальним майном, управління житлово-комунального господарства, товариства власників житла, заручна організація, житлово-будівельні кооперативи	Житлово-експлуатаційні контори, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельні кооперативи
Фінансування	Система консолідованого фінансування	Система позик місцевих органів самоврядування; відсотки за позиками враховуються у вартості комунальних послуг	Самофінансування у межах кофінансової структури інтегрованих комунальних компаній, банки сприяють розвитку житлово-комунального господарства	Платіж населення, коштів бюджетів місцевих органів влади та субсидії в бюджетів штатів і федерального бюджету	Средства Банку національної економіки та комерційних банків, платіж населення	Платіж населення, бюджетні дотації, перехресне субсидування	Платіж населення, бюджетні дотації, перехресне субсидування
Форми державного регулювання	Регулювання цін (тарифів), розробка стандартів якості комунальних послуг, тендерна система замовлень	Регулювання цін (тарифів), розробка стандартів якості комунальних послуг, тендерна система замовлень	Регулювання цін (тарифів), розробка стандартів якості комунальних послуг, тендерна система замовлень	Розробка стандарту житлового будинку і квартири; програма допомоги малозабезпеченим сім'ям	Регулювання цін (тарифів), відпрацьована система субсидій, тарифів, кредитів та пілат	Регулювання цін (тарифів), державний контроль і регулювання якості житлово-комунального обслуговування, ліцензування	Контроль цін, обсягу прибутків, рівня локалії природного монополіста, якості послуг, приват безплати

Примітка: складено автором.

не субсидування, розрахунок оплати за надані послуги відповідно до їх фактичного споживання), приватизацію житлового фонду, демонополізацію і акціонування підприємств. Подальшу ефективну діяльність підприємств житлово-комунального комплексу Німеччини було забезпечено тим, що з'явилися банки сприяння розвитку житлово-комунального господарства [5]. Послуги тепло-, газо- і енергопостачання надаються компаніями змішаної форми власності. Третина діючих підприємств водопостачання і водовідведення мають приватну правову форму. Управління багатоквартирним будинком здійснюється приватними управляючими, житловими і сервісними компаніями.

У Польщі і інших країнах Європи все більша кількість муніципальних підприємств створюється у формі господарських товариств (акціонерних товариств і товариств з обмеженою відповідальністю). Однак для підприємств будь-яких організаційно-правових форм за участю публічної влади спільним є те, що в них завжди існують колегіальні органи з управління та контролю за їх діяльністю. З цього можна зробити висновок про те, що в розвинених зарубіжних країнах існує багато гнучких форм і методів управління об'єктами публічної власності з використанням можливостей приватної ініціативи, приватного капіталу та ринкової конкуренції.

Разом із збереженням в Польщі понять муніципального, службового і приватизованого житла, у сфері обслуговування і утримання житлового фонду, сьогодні найбільш розвинені Товариства власників житла. У Польщі є Програма, що передбачає допомогу в оплаті комунальних послуг. Однак, не дивлячись на здійснювані державою заходи із соціального захисту населення, вони не можуть повністю компенсувати зниження якості життя людей. На думку міжнародних експертів, рішення даної задачі могли б допомогти цільові дотації [3].

З реалізованого досвіду в Росії слід відзначити поширення аналогів об'єднань співвласників житла — товариств співвласників житла. Причому зростання їх кількості в Росії в процентному співвідношенні перевищує аналогічний показник для Франції. Однак, стан ЖКГ визнається кризовим. Це говорить про те, що цілі управління ЖКГ, поставлені на федеральному рівні, потребують додаткового теоретичного обґрунтування.

На окрему увагу заслуговує досвід США у сфері організації і управління комунальним господарством, в основі яких лежить відсутність держави в житловому секторі. Держава не будує житло, не розподіляє квартири, не займається стягуванням платежів, не займається тарифами. Держава виробила стандарт, якому повинні відповідати всі житлові будинки і квартири: квартира повинна бути обладнана плитою, холодильником, кондиціонером, протипожежним устаткуванням, всіма зручностями. Спальня повинна бути стільки, скільки членів сім'ї, що орендують квартиру.

Власник дому зобов'язаний забезпечити прибирання нежилых приміщень і благоустрій території, що належить будинку. За цим стежить спеціальний комітет муніципалітету. Централізованого опалювання і гарячого водопостачання немає. Кожний будинок опалює себе

сам за допомогою бойлера, розташованого в підвалі, або на даху. Оскільки тарифи за воду, газ, каналізацію і інше входять в суму оплати житла, переговори з постачальниками бере на себе власник дому. Він не зацікавлений в підвищенні тарифів, оскільки це підвищує вартість ренти і, відповідно, відлякує потенційних наймачів.

Якщо у сім'ї річний дохід нижче встановленого в штаті рівня і вона немає непрацюючого працездатного члена, то ця сім'я має право на федеральну восьму програму: сім'я платить одну третину свого доходу за житло, незалежно від його вартості, решту власнику дому доплачує місто зі свого бюджету [1].

Однак використання досвіду США у вітчизняних умовах без досконало опрацьованої системи соціального захисту малозабезпечених верств населення, яких на даний момент переважна кількість в Україні, може призвести до зростання тарифів на житлово-комунальні послуги, що стане не підйомною ношею для жителів українських міст. Також без проведення економічно обґрунтованої приватизації підприємств ЖКГ використання вищезазначеного досвіду не можливе.

Стосовно приватизації підприємств ЖКГ, на наш погляд, найбільш доцільним є досвід європейських країн — приватизація без надання майнових прав. При цьому діяльність приватних підприємств буде мати певну прозорість, а все керівництво і контроль за житлово-комунальною інфраструктурою буде здійснюватись виключно органами місцевого самоврядування, оскільки, саме вони повинні нести політичну відповідальність перед громадянами.

Впровадження децентралізованої системи теплопостачання у вітчизняних умовах на думку фахівців є недоречним. У нас краща в світі централізована система теплопостачання. Багато країн, наприклад Голландія, запозичили наш досвід. Просто необхідні сучасні прилади, що забезпечують діяльність цієї системи. У всьому світі використовується електроніка, яка реагує на зміну погоди, час доби та ін., а у нас стоїть примітивна механіка, яка вже давно застаріла. Тобто потрібна модернізація і проведення заходів з підвищення показників теплосбереження будівель. Використання децентралізованих систем комунального обслуговування може стати кроком на шляху до підвищення рівня благоустрою невеликих міст, селищ, сіл, а також ізольованих від централізованого комунального забезпечення селищ і будинків у межах великих міст.

Зараз середній рівень втрат у водоканалах — близько 40—50% (випаровування води у водосховищах, трубах, несанкціонований відбір води). Ця величезна цифра, несумірна з втратами в мережах розвинених країн: там вони в півтора — два рази менше. Такі втрати фактично в повному обсязі закладені у тариф. Ситуацію можна виправити, упровадивши так зване стимулююче регулювання. Схожа система працює в Уельсі і Англії, де всі водоканали приватизовані. Регулятор галузі — Офіс з питань водопостачання (Ofwat) — раз в п'ять років встановлює максимально допустимий ліміт ціни на воду. Ofwat також вказує відсоток, на який тариф щорічно може підвищуватися або знижуватися протягом п'яти років. Цей відсоток обчислюється як різниця між при-

ростом собівартості послуги і приростом ефективності підприємства. Спеціалізований регулятор, який буде встановлювати об'єктивні тарифи, повинен бути незалежним від місцевої влади і не підлеглим міністерству [7].

Стосовно досвіду розвинутих країн з управління житловим майном, безперечно, слід використовувати напрацювання в напрямі підтримки і стимулювання створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). На відміну від європейських країн українська приватизація житла здійснювалася без належної уваги до створення необхідної системи правових та організаційних передумов за доглядом й експлуатацією будинків. Звідси і проблеми, які істотно гальмують нинішню житлово-комунальну реформу. Нині гостро стоїть питання відносин ОСББ та обслуговуючих підприємств. Відсутність конкурентного середовища серед виконавців послуг та низька платіжна дисципліна споживачів ведуть до перекладання й інших проблем справжніх виконавців послуг на ОСББ.

Досвід Німеччини у вирішенні проблеми фінансування житлово-комунального господарства, на наш погляд, є вельми позитивним. Створення банків сприяння розвитку житлово-комунального господарства дозволить приватним підприємствам проводити реконструкцію квартир з метою підвищення енергозбереження, модернізувати наявне устаткування, що, в кінцевому результаті, дозволить отримати квартиронаймачам економію і нове уявлення про витрати (оплачувати тільки те, що сам спожив).

ВИСНОВКИ

1. Основними прийомами і заходами реформування сфери ЖКГ, що використовувались країнами з розвинутою ринковою економікою, були: приватизація житлово-комунальних об'єктів без передачі майнових прав, залучення приватного сектору економіки до надання комунальних послуг і створення конкурентного середовища в галузі, створення ефективної системи управління багатоквартирними будинками, забезпечення своєчасного і достатнього фінансування підприємств ЖКГ, розробка ефективних форм державного регулювання галузі у вигляді регулювання тарифів, затвердження стандартів якості послуг, тендерної системи розподілу замовлень.

2. З метою удосконалення функціонування ЖКГ України, на наш погляд, доречно використовувати досвід Франції, Великої Британії, Німеччини і Польщі у сфері проведення приватизації об'єктів ЖКГ (приватизація без надання майнових прав), досвід Великої Британії у напрямі зменшення тарифів на водопостачання і підвищення якості питної води (призначення спеціалізованого незалежного регулятора галузі), досвід Франції і Польщі у створенні ефективних інститутів управління житлом (стимулювання створення ОСББ), Досвід Німеччини у вирішенні проблеми фінансування житлово-комунального господарства (створення банків сприяння розвитку ЖКГ).

Література:

1. Вилнер Г. Почему в США нет ЖКХ и нет проблемы ЖКХ / Геннадий Вилнер [Электронный ресурс]. —

Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/blog/genviru/953128-echo/2012/11/20> — Заголовок с экрана.

2. Владеть домом в Англии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adelanta.info/encyclopaedia/realty/480/> — Заголовок с экрана.

3. Жилищно-коммунальное хозяйство Польши [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.audit-gkh.ru/polskaya-model> — Заголовок с экрана.

4. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в Великобритании [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.audit-gkh.ru/anglijskaya-model> — Заголовок с экрана.

5. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в Восточной Германии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.audit-gkh.ru/nemeczkaaya-model> — Заголовок с экрана.

6. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства во Франции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.audit-gkh.ru/francuzskaya-model> — Заголовок с экрана.

7. Шитикова Н. Коммунальная монополия. Жилищно-коммунальное хозяйство / Нина Шитикова [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.expert.ua/articles/16/0/3948/> — Заголовок с экрана.

References.

1. Vylner H. (2012), "Pochemu v SShA net ZhKKh y net problemy ZhKKh" / Hennadyj Vylner [Online], available at: <http://www.echo.msk.ru/blog/genviru/953128-echo/> (Accessed 26 Dec 2013).

2. The information site about Western Europe (2013), "Owning a home in England", available at: <http://adelanta.info/encyclopaedia/realty> (Accessed 20 Dec 2013).

3. The official site of Expert group of companies of Economics and Management Housing (2013), "Housing and communal services of Poland", available at: <http://www.audit-gkh.ru/polskaya-model> (Accessed 27 Dec 2013).

4. The official site of Expert group of companies of Economics and Management Housing (2013), "Reforming housing and communal services in the UK", available at: <http://www.audit-gkh.ru/anglijskaya-model> (Accessed 20 Dec 2013).

5. The official site of Expert group of companies of Economics and Management Housing (2013), "Reforming housing and communal services in Germany", available at: <http://www.audit-gkh.ru/nemeczkaaya-model> (Accessed 25 Dec 2013).

6. The official site of Expert group of companies of Economics and Management Housing (2013), "Reforming housing and communal services in France", available at: <http://www.audit-gkh.ru/francuzskaya-model> (Accessed 25 Dec 2013).

7. Shitikova N. (2012), "Municipal monopoly. Housing and communal services", Ukrainian business journal Expert, [Online], available at: <http://www.expert.ua/articles/16/0/3948/> (Accessed 15 Dec 2013).

Стаття надійшла до редакції 24.01.2014 р.