

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РИНКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ З УРАХУВАННЯМ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ

Бутін Є.П.

У статті розглянуто проблеми трансформації системи управління розвитком ринку житлово-комунальних послуг. Проаналізовано та систематизовано досвід організації та регулювання сфери ЖКГ у країнах з розвинутою ринковою економікою.

Україна в даний момент переживає важкий період перетворень, пов'язаний як з модернізацією економіки, так і з психологічною адаптацією населення до нових реалій життєдіяльності в умовах ринкової економіки. Досвід розвитку більшості країн з ринковою економікою дозволяє зробити висновок про існування певних законів, принципів, які необхідно враховувати при вирішенні задач модернізації вітчизняної економіки. Особливої уваги заслуговує закордонний досвід у сфері формування системи забезпечення житлово-комунальними послугами та управління розвитком ринку даних послуг.

Незважаючи на наявність специфічних елементів у побудові системи забезпечення житлово-комунальними послугами (ЖКП) та управління її розвитком у різних країнах з розвинутою ринковою економікою, – США, Німеччини, Японії, Швеції, які необхідно привносити у вітчизняну практику вкрай обережно з урахуванням специфіки нашої економіки, стає можливим виділити і деякі загальні принципи, елементи і механізми, що згодом стануть невід'ємною частиною функціонування і розвитку вітчизняного ринку ЖКП.

Можна з упевненістю сказати, що в цілому ринкова модель функціонування і розвитку системи житлово-комунального забезпечення в країнах з розвинутою ринковою економікою досить ефективна, надійна і може бути взята як стратегічний орієнтир розвитку вітчизняного ринку ЖКП. Це визначає величезну значущість систематизації та аналізу закордонного досвіду в рамках нашого дослідження, що дозволить побудувати цільову модель функціонування і розвитку муніципальної системи забезпечення житлово-комунальними послугами.

Розглянемо досвід управління розвитком сфери ЖКП США і Західної Європи [1, 2].

На рубежі 70-80-х рр. ХХ століття у розвитку галузей комунального господарства США, при досить досконалій правовій базі, на перший план вийшли проблеми організації управління і фінансування. Безпосередня відповідальність за об'єкти комунальної інфраструктури покладена на місцеві органи виконавчої влади. Саме вони мають забезпечувати безперебійне функціонування

комунальних об'єктів, їх реконструкцію і розвиток. Фінансування цих робіт винятково силами місцевих органів влади неможливо, тому надходить фінансова допомога з бюджетів штатів і федерального бюджету у вигляді субсидій, що виділяються під різні федеральні і регіональні програми. Цільові федеральні відрахування урядам штатів і місцевих органів влади для інвестицій у будівництво об'єктів комунальної інфраструктури складають щорічно більш ніж 25 млрд. дол.

Популярним видом федеральної фінансової допомоги є "блокові програми", спрямовані не на конкретний об'єкт, а у певну сферу, що потребує фінансової підтримки. Основною блоковою програмою, присвяченою міському і регіональному розвитку, стала так звана "Блокова програма районного і регіонального розвитку". Згорнувши ряд цільових напрямків, федеральний уряд скоординував її, справедливо вважаючи, що саме на місцях добре відомі реальні проблеми і пріоритети. Ця програма управляється Міністерством житлового і міського розвитку. Відрахування з бюджету по цій програмі йдуть відповідно до формули (залежно від чисельності населення і статистичного статусу даного міста) штатам, великим і невеликим містам, урбанізованим графствам. Конкретно, 70% фондів спрямовуються до органів місцевого самоврядування великих міст і урбанізованих графств, а 30% - малим містам і поселенням.

Фінансова й організаційна участь федерального уряду (в особі різних федеральних установ) у вирішенні проблем розвитку комунального господарства й інфраструктури не заміняє досить чіткої системи поділу відповідальності між владою різних рівнів. Федеральний уряд відповідає в основному за інвестування в природні ресурси, охорону навколишнього середовища, водний транспорт, порти і вокзали, регулярно виділяє великі кошти штатам для підтримки і розвитку шосейних доріг. Уряди штатів несуть відповідальність за будівництво шосейних шляхів, частково - за розвиток мережі електро-, тепло- і газопостачання. Всі інші питання комунальної інфраструктури - водопостачання, санітарний стан, каналізація, суспільний транспорт, - перебувають у віданні місцевої влади, що використовує на ці цілі як власні бюджетні кошти, так і федеральні субсидії в різних формах, а також кошти з бюджетів штатів.

Одним з основних елементів житлової і житлово-комунальної західноєвропейської політики є відділення управління від володіння. Підприємства й установи, що займаються утриманням суспільного житлового фонду, являють собою великі і малі компанії, централізовані і децентралізовані організації з різними формами участі самих мешканців.

Досвід західних країн (Великобританія, Німеччина, Швеція) свідчить, що великі структури (наприклад, більш ніж 20 тис. квартир) менше відповідають сучасним вимогам щодо експлуатації житлового фонду, ніж організації середнього розміру.

Власники й організації наймачів житла, у свою чергу, повинні мати право вибирати й, у разі потреби, змінювати управляючу компанію.

Управляючі компанії мають стабільні зв'язки з підрядниками на виконання житлово-комунальних послуг, але при цьому на ринку певного виду послуг працюють кілька конкуруючих фірм, що визначає високий ступінь зацікавленості і відповідальності підрядника в якісному й ефективному виконанні робіт. Конкурсні торги на здійснення підряду управляючими компаніями організуються досить рідко в силу працевитратності і дорожнечі та частіше використовуються переговорні методи добору підрядчиків (конкурентні методи добору використовуються при реалізації великих і відповідальних проектів розвитку житлово-комунального господарства).

У більшості розвинутих європейських країн велика увага приділяється захисту квартиронаймачів у питаннях проведення ремонту. В Австрії, наприклад, орендодавець повинний проводити ремонт відповідно до місцевих стандартів: ремонтуються як самі квартири, так і об'єкти загального користування. Крім квартирної плати, квартиронаймач може бути зобов'язаний виплачувати податок, що покриває частину витрат на ремонт усього будинку. Орендодавець виконує ремонтні роботи, оплачувані таким податком, раз на п'ять років; невиконання цієї умови надає право квартиронаймачу вимагати повернення сплаченої суми з нарахованими відсотками.

Управляючі компанії зобов'язані щорічно представляти наймачу звіт про витрати на ремонт і управління житловим фондом. У Бельгії розподіл ремонтних робіт узгоджується між орендодавцем і наймачами житлового приміщення при укладанні контракту. Контрактом передбачається і відповідальність орендодавця за проведення капітального ремонту: подібний порядок існує в Данії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Ірландії. При цьому, як правило, передбачається корегування розміру квартирної плати у випадку, якщо квартиронаймач бере на себе додаткові витрати щодо ремонту.

Заслугує на увагу порядок проведення капітального ремонту житлового фонду, що діє в Норвегії, де невиконання орендодавцем у встановлений термін капітального ремонту надає право владі на вилучення житла за власною ініціативою, або на прохання квартиронаймача.

Контроль за приватними фірмами, залученими для технічного обслуговування і ремонту житла та комунальних споруджень, здійснюється за допомогою системи ліцензування, податкового регулювання і договірних цін. Досвід Нідерландів свідчить, що передача приватним фірмам права експлуатації комунальних об'єктів у режимі довічної оренди з правом передачі спадкоємцям дозволяє заощадити не менш ніж 30% коштів місцевого бюджету.

У Великобританії укладання контрактів комунальних служб із приватними фірмами на збирання і ліквідацію побутових відходів дало економію коштів порядку 25%.

У багатьох країнах, таких як Великобританія, США, Швеція й ін., міські влади усвідомили, що монопольне положення муніципальних служб стримує підвищення якості обслуговування населення. Прикладом ліквідації подібної

монополії може слугувати продаж приватним транспортним компаніям на конкурсній основі автобусних і трамвайних маршрутів. У результаті посилення конкуренції за рахунок укладання контрактів витрати на обслуговування автобусних маршрутів скоротилися на 15%.

Великий досвід проведення конкурсів на виконання робіт із благоустрою територій накопичений у місцевої влади Великобританії. Акт про місцеве самоврядування, прийнятий у 1988 р., вимагає від цих органів влади створювати систему конкурсного розподілу визначених робіт з будівництва будинків, прибирання вулиць, комунального обслуговування тощо. У цих сферах владні органи можуть прибігати до послуг власних підприємств тільки у випадку, якщо вони перемогли в конкуренції з приватними підрядниками. Якщо приватний підрядник може виконати роботу дешевше, не заподіявши при цьому збитку інтересам населення, то замовлення має бути передане йому.

Таким чином, можна привести наступні основні характеристики сфери ЖКП у США та країнах Західної Європи:

1) У сфері законодавчого і нормативного забезпечення регулювання ринку ЖКП:

– нормативно-законодавча система побудована на основі врахування економічних інтересів усіх суб'єктів ринку ЖКП, що дозволило сформувати ефективну систему державного регулювання їх взаємин, засновану на сукупності економічних стимулів і антистимулів;

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

2) У сфері розвитку конкурентних умов на ринку ЖКП:

Розвиток конкурентних механізмів передбачено при виконанні наступних робіт, віднесених до компетенції муніципальної влади:

– організація й експлуатація житлового фонду (США, Великобританія, Бельгія, Нідерланди, Швеція, Австрія);

– побутове обслуговування населення: ремонтні послуги, благоустрій прибудинкових територій, збір, видалення і переробка побутових відходів (США, Великобританія, Франція, Німеччина, Японія, Канада, Швеція, Австрія);

– прибиральні роботи, озеленення (США, Великобританія, Австрія, Німеччина, Бельгія, Канада);

– транспортне обслуговування (США, Великобританія, Швеція, Австрія, Франція);

В основному на ринку ЖКП, як у сфері управління, так і підряду на обслуговування, представлений приватний бізнес, причому в першому випадку це фірми середнього розміру, у другому – малий бізнес.

3) Основні методи і принципи розвитку сфери ЖКП:

– справедливий бюджетний розподіл коштів між різними рівнями державного управління, що забезпечує безперерйне поточне фінансування відтворювальних витрат регіону і муніципалітету, а також наявність у

розпорядженні муніципалітетів досить пристойного бюджету розвитку територій (властиво всім країнам з розвинутою ринковою економікою);

- значне фінансування в межах державних і регіональних цільових програм розвитку ЖКГ;

- формування і рівноправний розподіл державних і регіональних фондів розвитку територій, що є одними з основних фінансових джерел проведення самостійної муніципальної політики розвитку територій;

- конкурентний добір організацій (в основному приватних підприємств) на виконання послуг щодо управління і житлово-комунального обслуговування;

- широкий розвиток методів економічного стимулювання розвитку приватного бізнесу в сферах традиційно-монопольного виконання робіт (надання послуг).

Отже, за результатами проведеного нами аналізу можна зробити певні висновки, а саме:

- не кожний позитивний закордонний досвід може бути застосований в економіці українських регіонів і міст в силу існування місцевих традицій, кваліфікації наявного персоналу та існуючої інфраструктурної бази;

- пристосування позитивного досвіду потребує, перш за все наявності політичної волі та бажання, а також певних змін законодавчої та нормативної бази, яка має передбачати узгодження економічних інтересів всіх суб'єктів ринку ЖКП: споживачів, постачальників послуг, інвесторів, а також органів влади і управління;

- будь-які реформаційні зміни в системі ЖКП потребують певних витрат.

Досвід свідчить, що вирішувати цю проблему за рахунок підвищення тарифів – безперспективно. Отже, пошук і залучення до цієї сфери інвестицій є найважливішим завданням, яке постає перед регіональними і місцевими органами влади.

Література

1. Местные власти и рыночная экономика. Уроки западноевропейского опыта. / Под ред. Гринчеля Б.М. – СПб., 1996. – 189 с.

2. Гаврилов А.И., Шевченко И.В. Анализ механизмов государственного регулирования в сфере инфраструктурных монополий / Кубанский гос. ун-т. Краснодар, 2005. – 32 с. – Деп. в ИНИОН РАН 27.10.2005 № 59305.

3. Лисюк В.М., Бутін Є.П. Інституціональні монополії в житлово-комунальному господарстві України // Прометей.– 2007.– Вип. 2(27).– С. 324-327.

4. Шлафман Н.Л., Чижова Т.В. Проблеми реалізації ринкових принципів у житлово-комунальній сфері // Вісник соціально-економічних досліджень. – Вип.22.– Одеса: ОДЕУ, 2006.– С.399-403.

Abstracts

Butin E.P.

Control of development of the market of housing-public utilities by the count of foreign experience

In the article the problems of transformation of a management system of development of the market of housings-public utilities are reviewed. Is parsed and the experience of organization and regulation of an orb of a housing-municipal services in countries with developed market economy is classified.