

Я. В. Куц

здобувач кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Чернігівського національного технологічного університету

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід державного управління у сфері житлово-комунального господарства з метою виявлення позитивної практики з метою застосування її в умовах України. Також розглянуті яскраві приклади державного і приватного управління, типові для функціонування житлово-комунального господарства цілої низки країн, а саме: США, Великобританії, Німеччині, Франції та інших. Крім того, у статті були виділені чотири основні моделі одержавлення житлово-комунального господарства у країнах із розвинутою економікою.

Ключові слова: державне управління, житлово-комунальне господарство (ЖКГ), житлово-комунальні послуги, моделі управління, приватна власність, закордонний досвід управління.

Постановка проблеми. З метою стабільного функціонування ЖКГ, нівелювання негативного впливу на соціальну сферу України галузь потребує кардинальних змін, які передбачають, насамперед, формування її нової структурної побудови, яка б поєднувала найкращі надбаня зарубіжних моделей управління житлово-комунальним господарством. Реформа ЖКГ має бути законодавчо, організаційно та економічно забезпечена на чотирьох рівнях: на рівні державних органів виконавчої влади; місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування; житлово-комунальних підприємств різних форм власності; споживачів послуг.

У країнах із розвинутою ринковою економікою (США, Великобританії, Німеччині, Франції, Австрії тощо) накопичений великий досвід організації житлово-комунальних служб у межах державного (муніципального) і приватного секторів. Його детальне вивчення дає змогу використовувати позитивний досвід у практиці нашої держави. Це і зумовило актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку теоретичних і практичних аспектів державного управління сферою житлово-комунальних послуг завжди перебували в центрі уваги

вітчизняних та зарубіжних вчених: К. Вітрищука, Г. Волинського, З. Герасимчука, І. Драгана, Т. Качали, Ю. Леги, В. Ляшенко, Ю. Макогон, Ю. Салами, В. Рибачука, Н. Чечетової, І. Ямпольської та інших.

Мета статті – вивчити досвід зарубіжних країн, результатів господарської діяльності, системи нормативно-правових актів, детальний аналіз якого дасть змогу запозичити позитивні практики з метою реформування вітчизняного житлово-комунального господарства. Щоб реалізувати поставлену мету, поставлені *такі завдання*: проаналізувати зарубіжний досвід державного управління у сфері житлово-комунального господарства та виявити позитивної практики з метою застосування їх в умовах України; розглянути яскраві приклади державного і приватного управління, типові для функціонування житлово-комунального господарства цілої низки країн із розвинутою економікою; виділити моделі державного управління житлово-комунальним господарством деяких із них, зокрема: США, Великобританії, Франції, Німеччини; вивчити можливості використання децентралізованих систем комунального обслуговування, що може стати кроком на шляху до підвищення рівня обслуговування територіальних одиниць із різним ступенем розвитку інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Аналіз зарубіжного підходу до управління ЖКГ свідчить, що комунальні послуги і все, що пов'язане з житлом, розглядаються як життєво важливі. Через це забезпечення населення цими послугами завжди здійснюється за активної участі державних органів. Чотири загальних підходи до регулювання і управління ЖКГ (США, Великобританія, Франція, Німеччина), так чи інакше, сходяться в одному: регулюючі органи визначають правила роботи приватних підприємств-конкурентів, захищають права споживачів, гарантують виконання стандартів якості на життєво важливі послуги. В ідеальному випадку вся система менеджменту виглядає як децентралізоване управління з контролем за відхиленнями [6, с. 144].

Почнемо з системи управління ЖКГ у США. Сфера житлово-комунального господарства в Сполучених Штатах Америки є сферою впливу місцевої влади: місцеве самоуправління виступає саме тим рівнем, на якому безпосередньо пропонуються суспільні послуги [2]. Сфера житлових послуг повністю перебуває у приватній власності і надає широкий спектр послуг для споживачів. Житлова сфера в США характеризується високою мобільністю громадян, зайнятих пошуком найприйнятніших умов життя і прийнятного рівня послуг, що відповідають певному рівню матеріального достатку громадян. Характерною особливістю житлового сектора є наявність приватних домовласників, що надають житло в комерційну оренду і несуть повну відповідальність за надання житлово-комунальних послуг орендарям житлових приміщень. Комунальна сфера характеризується також приватною власністю на основні фонди комунальних об'єктів, а основним критерієм у процесі надання послуг є платність.

Проте в країні існує також соціальний житловий фонд (5–7%), який дотується федеральним урядом, але керований і фінансується місцевими органами влади. Державна підтримка соціально незахищених верств населення передбачена федеральним законодавством і є обов'язковою для виконання всіма муніципальними утвореннями. Управління соціальним

житловим фондом здійснюється обраним мешканцями муніципального утворення мером або радою у кількості 2–7 осіб, який призначає керівника житлового управління. У ряді центральних міст житлові управління можуть бути незалежними, із соціально направленими органами управління, з самостійною радою і адміністрацією. У компетенцію житлового управління входять усі ключові функції, що належать до житлового сектора: обслуговування соціального житла, надання послуг із поточного і капітального ремонту, прибирання і вивіз твердих побутових відходів, купівля і надання таких комунальних послуг, як водопостачання, тепlopостачання, енергопостачання тощо [3, с. 209].

Безумовно, управління соціальним житловим сектором відрізняється від обслуговування приватного житла. Якщо в рамках обслуговування приватного житла приватний домовласник повністю орієнтується на ринкові принципи господарювання і управління, у разі з соціальним житлом необхідне застосування соціальних принципів управління, оскільки значна частина даного житла призначена для груп населення, для яких вартість послуг як для приватного сектора є надто високою [3, с. 211].

Разом із тим необхідно виділити тенденцію останнього часу щодо об'єктів комунальної інфраструктури. У зв'язку з незадовільним обслуговуванням інфраструктури приватними комунальними компаніями уряд штату Нью-Йорк прийняв рішення узяти кредит у 8 млрд доларів, щоб викупити і повернути в муніципальну власність оснащення ЖКГ приватних компаній. Нині в США триває процес націоналізації систем водопостачання, систем каналізації й електричних мереж [6, с. 150].

Досвід Великобританії, де на реформу ЖКГ пішло 15 років, є досить показовим і корисним для України. Англія довго йшла до створення суспільно прийнятних і комерційно привабливих умов у комунальному секторі. Наприклад, у 1997 р. лейбористами було уведено заборону на відключення послуг водопостачання для побутових споживачів, але водночас прийнято балансуюче рішення про включення

недоплачених споживачами сум у чинний тариф. Якість комунальних послуг у Великобританії – поняття не ефемерне, воно визначається безліччю вимірюваних параметрів. Зокрема, зафіксовано час дозвону до диспетчерської служби – 30 секунд – і час виконання заявки [8].

Важливим уроком комунальних реформ у Великобританії є об'єднання сотні муніципальних водоканалів спочатку у власність десяти регіональних державних компаній та подальша їхня приватизація. Перед приватизацією держава списала всі борги комунальних підприємств, узяла на себе видатки на приведення майна в працездатний стан, провела його паспортизацію [8]. На відміну від Англії, у більшості європейських країн комунальна інфраструктура не передана у приватну власність, а, залишаючись муніципальною, експлуатується приватними операторами на умовах договору концесії.

Більш наближеним до України, але не менш цікавим досвідом є побудова системи державного управління ЖКГ у Франції. Тут розподіл сфери житлово-комунальних послуг відбувається за принципом переважання конкурентного ринку в житловій сфері і збереження муніципальної монополії в комунальній сфері. Умовно населення Франції можна поділити на власників квартир у багатоквартирних будинках і приватних домовласників. Існують різні форми управління багатоквартирним житлом. Власник будинку може здавати квартири в оренду і може квартири продавати. У будинках, де квартири продаються, включаючи також підтримуваний муніципалітетом соціальний житловий фонд, створюються товариства власників квартир, які виступають від імені всіх жителів певної території замовника послуг та вступають із цього приводу у договірні відносини зі спеціалізованою фірмою з обслуговування будинків – приватною або муніципальною керуючою компанією. Одночасно укладають договори зі спеціалізованою фірмою, що контролює якість послуг, і, звичайно, з муніципалітетом на постачання води, газу й інших комунальних послуг. Обслуговування будинків є сферою діяльності малого бізнесу та є достатньо розвиненою у Фран-

ції. Комунальна інфраструктура цілком і повністю перебуває у віданні і власності муніципалітету і передається в управління приватним фірмам за концесійними угодами [5, с. 227]. Досвід Франції у сфері делегованого управління, який налічує три сторіччя, справді унікальний.

Першим об'єктом, створеним у Франції (і, можливо, у світі) на концесійній основі, став Південний канал, побудований ще в XVII ст., який з'єднав узбережжя Атлантики із Середземним морем. Зазначений об'єкт включений у список Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, залишаючись досі чинним об'єктом, що приносить чималі економічні вигоди як південним департаментам Франції і державі, так і приватним інвесторам – учасникам концесії. Концесійні фірми займаються практично всім, що стосується інфраструктури ЖКГ [5, с. 231]. Це електро-, газо- і водопостачання, каналізація; збір і перероблення сміття і взагалі всіх промислових відходів. Працюють концесійні компанії на основі різномісних контрактів, укладених із муніципалітетами. Одні контракти передбачають тільки експлуатацію вказаних систем, інші – відповідальність за ремонт, а можуть, і за будівництво нових об'єктів, наприклад, будівництво інфраструктури ЖКГ для нових міських районів. Як тільки робота закінчується, об'єкти ЖКГ передаються муніципалітету (на відміну від досвіду Англії, де у 1980-ті рр. вся інфраструктура була продана приватним фірмам). Замовлення і на експлуатацію, і на будівництво розподіляються через тендери, які проводяться муніципалітетами. І на кожному етапі будівництва і експлуатації фірму регулярно контролює муніципалітет [8].

На рівні уряду встановлюються стандарти забезпечення житлових будинків послугами, наприклад, стандарти якості води. У кожному контракті між муніципалітетом і концесійною компанією визначаються конкретні умови роботи системи, наприклад, тиск води, діаметр труб, їх матеріал. У цьому ж контракті визначаються майбутні тарифи на послуги. Власники окремих приватних будинків можуть обслуговувати свої будинки самостійно, наприклад, робити дрібний ремонт. Проте

власники будинків також укладають угоди з муніципалітетом на постачання газу, води та інших послуг.

Метою реформування ЖКГ Німеччини було створення ринку житлових і комунальних послуг із наявністю конкуренції в різних сферах господарства. Основою структурних змін галузі була побудова системи ефективного муніципального самоврядування. З метою вдосконалення ціноутворення були пророблені схеми, які давали змогу покривати поточні витрати в середньостроковій перспективі. Для цього першим кроком стала відмова від надання соціальної допомоги населенню через комунальні підприємства й перехід до адресного субсидування. Субсидії надавалися малозабезпеченим родинам залежно від їхніх одержуваних доходів. Зрештою бюджетні кошти, що звільнилися, були спрямовані як інвестиції в модернізацію мереж й устаткування. Кошти виділялися шляхом надання кредитів під низькі відсотки й грантів. Кредити, спрямовані на модернізацію житлового фонду, надавалися як Федеральним урядом Німеччини, муніципальними утвореннями, постачальниками енергоресурсів, так й Європейським Співтовариством [7, с. 16].

Також необхідно зазначити значне зростання вартості послуг й одночасно перехід до розрахунку за надані послуги відповідно до їхнього фактичного споживання. Це призвело до економії ресурсів населенням й їх індивідуального споживання.

До 1990 р. будівництво, управління і розвиток житлового фонду проводилися відповідно до загальних соціалістичних принципів державного управління та планування економічних і соціальних відносин. У цей час значна частина житла, що перебувала в приватній власності, передавалася самими власниками муніципалітетам, оскільки відсутність фінансових коштів на ремонт, порівняно низька квартплата за оренду державного житла, негативне ставлення до приватного житла в колишній соціалістичній Німеччині не сприяли розвитку цієї форми власності в житловому секторі [7, с. 18].

Житлова реформа, перш за все, проводилася в кооперативному і державному секторах. Як державний, так і коопера-

тивний житловий фонд не розрізнялися за стандартами мешкання і технічним станом, витратами на утримання, об'ємно-планувальними і конструктивними рішеннями будівель, соціальним статусом мешканців тощо. Проте для кожного з них потрібні різні прийоми реформування.

Житлове будівництво в Німеччині в нових ринкових умовах має певну спрямованість [8].

По-перше, суб'єкти житлового будівництва. Житловим будівництвом відповідно до державної політики мають займатися інвестори, які виступають на ринку житла, управляють житловим фондом і користуються житлом у власних потребах.

Це означає, що державні органи, муніципалітети, адміністративні відомства і установи, а також підприємства, що не спеціалізуються на житловому господарстві, а інші організації в основному не займаються житловим будівництвом.

Заохочуються такі види житлового будівництва: індивідуальне житлове будівництво; будівництво багатоквартирних будинків із метою подальшої здачі квартир в оренду; житлово-будівельні підприємства. Видами заохочуваних будівельних робіт є нові житлові будови, модернізація житла, ремонт житлових об'єктів. Під час заохочення всіх будівельних робіт суворо дотримуються принципи адресності.

По-друге, заохочення формування приватного сектора в житловому фонді. Заходи заохочення охоплюють нове житлове будівництво і придбання житлового об'єкта (власний будинок, квартира): пільгові податкові умови, які надаються лише сім'ям, що мають рівень доходу, що не перевищує певної встановленої величини; субсидії у вигляді пільгових позик, що надаються Кредитним банком реконструкції на основі «програми по заохоченню житлової власності молодих сімей».

По-третє, заохочення модернізації і ремонту житлового фонду: податкові пільги для замовлень на ремонт житлових об'єктів, які використовуються самим власником; податкові пільги для замовлень на ремонт і модернізацію квартир, що здаються в найм; пільгові позики (низький відсоток за кредит, стабільні відсотки на 10 років тощо), що надаються Кре-

дитним банком реконструкції власникам на певний ліміт житлової площі; сприяння муніципальним програмам міського будівництва (дотації, позики, часткове відшкодування витрат).

По-четверте, заохочення заощадження коштів на будівництво. У цьому напрямі на основі спеціальних законів мала місце система заохочення осіб, зацікавлених у будівництві власного житла. Якщо ця особа зацікавлена в накопиченні коштів для будівництва житла і щомісячно вкладає в банк певну суму, за певного рівня накопичення йому нараховується премія під час отримання позики. Розмір цієї премії може сягати 10% позики [7, с. 19]. Одночасно працедавець платить йому, згідно із законом, певну надбавку. Ці кошти дають змогу вкладнику фінансувати будівництво власного житла.

По-п'яте, допомога на користування житлом. Допомога надається за принципом адресності і залежно від соціального становища окремої особи або сім'ї, що займає житлове приміщення. За цими критеріями одержують допомогу, відповідно, наймачі квартир і власники житла, які самі його й використовують. Соціальний підхід до надання допомоги не дає змогу виключити власників житла з кола осіб, які одержують допомогу. Цією допомогою покривається частина квартплати або витрат, пов'язаних із утриманням житлового об'єкта.

У багатьох інших країнах Європи: Голландії, Бельгії, Австрії, скандинавських країнах – сектор ЖКГ перебуває здебільшого в руках держави й муніципальної влади, тобто за німецькою моделлю.

Але, виявляється, поза залежністю від форм власності на підприємства ЖКГ і навіть від того, хто ними керує, схема фінансування відновлення основних фондів у закордонних країнах завжди залишається однаковою. Підприємство-оператор (тобто той, хто ці фонди обслуговує й надає ЖКГ-послуги) залучає довгострокове фінансування на фінансових ринках, після чого на залучені кошти обновляє фонди, потім 15 років виплачує кредит за низькими ставками. А вже потім, ще через десять років, підприємство нарешті починає отримувати нормальний прибуток.

Цей процес є постійним. Тому в реальності підприємство поступово залучає кошти, поступово обновляє фонди, поступово отримує прибуток.

Безумовно, реформування житлово-комунального господарства країн Центральної Європи відбувалося завдяки розвитку економіки, за фінансової допомоги та за стандартами ЄС і досягло значних успіхів у результаті трансформації підприємств ЖКГ (реструктуризації, демонополізації, лібералізації ринку, приватизації), привнесення дієвих засобів управління (регулювання) та впровадження ринкових методів ціноутворення.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз показав, що з метою вирішення проблем житлово-комунального господарства в Україні потрібно скористатися закордонним досвідом. Мають прийматися державні програми модернізації, в яких, поряд із прямою участю держави у вигляді фінансування на поворотній основі, мають передбачатися заходи державної підтримки інвесторів, банків, будівельних й експлуатуючих організацій, що беруть участь у цьому процесі.

Виділені моделі управління у сфері житлово-комунального господарства є яскравим прикладом того, як завдяки спільними зусиллями держави і приватного сектору досягти консенсусу у вирішенні проблем надання якісних житлово-комунальних послуг. Так, для американської моделі характерним є диференційний підхід: хоча сфера житлових послуг повністю перебуває у приватній власності і надає широкий спектр послуг для споживачів, де основним критерієм у процесі надання послуг є платність, існує і соціальний житловий фонд, проблемами якого опікуються муніципалітети; англійська модель реорганізації житлово-комунального господарства передбачає повну приватизацію об'єктів життєзабезпечення; за німецькою моделлю, підприємства галузі стають акціонерними, де основним пакетом володіє муніципалітет; французька модель ґрунтується на об'єднанні муніципальної власності на об'єкти ЖКГ і керування ними, з боку приватного бізнесу, на умовах довгострокових договорів оренди й супутніх інвестиційних угод.

В Україні нині нічого схожого не відбувається. Відсутність комплексного підходу до структурних змін у житлово-комунальному господарстві залишає його об'єкти та інфраструктуру у відпрацьованому технічно стані, а втрати й, відповідно, експлуатаційні видатки зберігаються на неприпустимо високому рівні. Це не дає змоги зменшити плату за надання житлово-комунальних послуг і у разі переходу на 100%-ву оплату кількість неплатоспроможного населення тільки зростатиме. На жаль, жодна із перерахованих моделей не працює в нашій державі. Отже, є поле для подальших наукових досліджень і пропозицій шляхів удосконалення державної політики щодо механізмів регулювання сфери ЖКХ в Україні.

Список використаної літератури:

1. Волинський Г. Про деякі напрями реформування житлово-комунального господарства / Г. Волинський // Економіка України. – 2015. – № 8. – С. 78–84.
2. Герасимчук З.В. Організаційно-економічний механізм функціонування житлово-комунального господарства / З.В. Герасимчук, К.О. Витрищук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ekfor/2011_4/35.pdf.
3. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління [Монографія] / І.О. Драган. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 401 с.
4. Лега Ю.Г. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю.Г. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Четова. – М.: Черкаси, 2013. – 219 с.
5. Макогон Ю.В. Национализация и приватизация предприятий (Опыт Франции для Украины) : [моногр.] / Ю.В. Макогон, В.И. Ляшенко. – Изд. 2-е, испр. и доп.; Мин-во образования и науки Украины ; ДоНУ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2009. – 492 с.
6. Рибачук В.Л. Деформації сучасної державної політики розвитку житлово-комунальної сфери / В.Л. Рибачук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 143–151.
7. Салама Ю. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Восточной Германии / Ю. Салама // Реформа ЖКХ. – 2004. – № 2. – С. 15–19.
8. Ямпольская И.Л. Организация и реформирование жилищно-коммунального хозяйства в европейских странах / И.Л. Ямпольская [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jurenergo.kiev.ua/statti/yampgkh.doc>.

Куц Я. В. Практические аспекты применения зарубежного опыта государственного управления жилищно-коммунальным хозяйством в Украине

В данной статье проанализирован зарубежный опыт государственного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства с целью выявления позитивной практики и использования ее в условиях Украины. Также рассмотрены яркие примеры государственного и частного управления, типичные для функционирования жилищно-коммунальной сферы целого ряда стран, а именно: США, Великобритании, Германии, Франции и других. Кроме того, в статье были выделены четыре основные модели национализации ЖКХ в странах с развитой экономикой.

Ключевые слова: государственное управление, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), жилищно-коммунальные услуги, модели управления, частная собственность, зарубежный опыт управления.

Kuts Ya. Practical aspects of the application of foreign experience in public administration of housing and communal services in Ukraine

This article analyzes the experience of public administration in the sphere of housing and communal services with a view to revealing the positive aspects and its use in the conditions of Ukraine. Also, some examples of public and private management typical for the functioning of the housing and communal sphere of a number of countries, namely, the USA, Great Britain, Germany, France and others, are considered. In addition, the article highlighted four main themes for the nationalization of housing and communal services in developed economies.

Key words: public administration, housing and communal services, housing and communal services, management models, private property, foreign management experience.