

І. О. Драган,
докторант, НАДУ при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА Й ПРИНЦИПИ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних підходів до державного управління житлово-комунальним господарством. Визначено, що успішне реформування житлово-комунального господарства в значній мірі залежить від вибору ефективно діючої системи управління. Отже, створення нових організаційних форм управління повинне базуватися на чинному законодавстві, урахувати інтереси споживачів, органів місцевого самоврядування й підприємств галузі.

The article is devoted to research of theoretical approaches to state administration by the housing and communal economy. It is certain that successful reformation of housing and communal economy largely depends on the choice of the effectively operating control system. Consequently, creation of new organizational forms of management must be based on the current legislation, take into account interests of users, organs of local self-government and enterprises of industry.

ВСТУП

Механізм регулювання житлової сфери склався в радянський період і з деякими змінами зберігся аж до наших днів. Розвиток ЖКГ впливає на інші сфери міської економіки й через ціни й тарифи на житлово-комунальні послуги впливає на структуру грошових витрат населення, формуючи тим самим масштаби й структуру ринку споживчих товарів і послуг. Стан ЖКГ є результатом діючої системи управління будівництвом, капітальним ремонтом й експлуатацією житлового фонду й сфери комунального господарства.

Розгляду питань державного управління житлово-комунальним господарством присвячені наукові дослідження багатьох вітчизняних і закордонних учених: Безлюдова А.І., Манцевича Ю.М., Косматенко Н.Л., Качали Т.Н., Осипенко І.Н., Титяєва В.І., Фаршатова І.І., Шейкіна А.В.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Систематизувати теоретичні підходи до управління житлово-комунальним господарством.

РЕЗУЛЬТАТ

Для системи державного управління житловою сферою в радянський період були характерні наступні риси: переважна державна власність на житло в містах; безкоштовний, за чергою, розподіл житла в містах; державний монополізм і надцентралізація в управлінні житловою сферою; низькі тарифи на житлово-комунальні послуги; низька якість типових житлових приміщень; низька якість змісту житлового фонду й житлово-комунального обслуговування населення; партійно-державний контроль за діяльністю організацій житлової сфери; безгосподарність у будівництві й величезні втрати ресурсів у змісті й забезпеченні житлової сфери; централізоване ресурсозабезпечення.

Реальні кроки до ринкових перетворень почалися з 1994 року. Частковому рішенню проблем галузі присвячена постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1994 року "Про перехід на систему плати за житло й комунальні послуги й до адресних субсидій на відшкодування

цих витрат окремим верствам населення" [9]. Відповідно до цієї постанови, плата за оренду житла й тарифи на комунальні послуги, включаючи опалення, гарячу воду, водопостачання й водовідведення, буде поступово підвищуватися до рівня повного відшкодування реальних витрат на виробництво послуг і зміст житла. До 1995 року Кабінет Міністрів України встановлював розміри зміни тарифів на ці послуги, а конкретні тарифи визначали місцеві органи влади, виходячи із затверджених урядом граничних коефіцієнтів. Відповідно до діючого законодавства (стаття 66 Житлового кодексу України), рівень квартирної плати для населення встановлюється Кабінетом Міністрів України, а плата за комунальні послуги з 1995 року — місцевими органами самоврядування. У цей час плата за комунальні послуги визначається місцевими органами самоврядування відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року "Про встановлення повноважень органів виконавчої влади й виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)" [10].

В умовах перехідного періоду адміністративний механізм управління житловою сферою був перетворений в адміністративно-відомчий механізм. Його основними рисами стали наступні характеристики: перевага державної й муніципальної власності в житловій сфері й гальмування формування приватного конкурентного сектора; руйнування державної системи розподілу житла й виникнення елементів ринку житла й послуг, обмеженого бюрократією; розвиток відомчого монополізму й відомчої централізації; підвищення тарифів на послуги й продукцію житлово-комунального сектора; низький рівень утримування житлового фонду й житлово-комунального обслуговування населення; відомчий бюрократизм у управлінні й контролі за результатами діяльності підприємств й організацій житлової сфери; надто низька ефективність і величезні втрати використовуваних ресурсів; дотаційне фінансування.

Аналізуючи сформовану ситуацію в ЖКГ України, слід зазначити незадоволеність всіх учасників економічних відносин у галузі. Споживачі послуг галузі й населення й підприємства не задоволені якістю: безперервністю, дотриманням температурного й санітарного режимів і т.д., що приводить до величезних сум неплатежів населення, боргам бюджетних організацій і підприємств. Це спричиняє за собою значне відставання доходів підприємства й організації галузі від експлуатаційних витрат, що позбавляє й можливість розвивати виробництво, поповнювати оборотні кошти, обнов-

ляти основні фонди. Внаслідок цього на підприємствах галузі функціонує значна частина морально застарілого й фізично зношеного встаткування (котли, насоси, і т.д.), заміна яких могла б у значній мірі сприяти зменшенню вартості житлово-комунальних послуг й економії енергоресурсів.

В управлінні житловою сферою пріоритет має адміністративно-відомчий механізм, заснований на наказах і розпорядженнях, а не на врахуванні інтересів учасників й обгрунтованих, продуманих рішеннях [7]. У результаті для житлової сфери більшості міст країни характерні низька якість проведених робіт і надаваних послуг, безгосподарність і значна неефективність використання ресурсів, ігнорування інтересів споживачів, високе бюджетне навантаження й підвищення тарифів за житлово-комунальні послуги для населення й інших споживачів, відсутність реальних можливостей для більшості населення поліпшити свої житлові умови. Звідси випливає нагальна потреба проведення глибоких перетворень управлінської системи.

Найбільш універсальним інструментом управління розвитком житлово-комунального господарства є регіональні цільові програми розвитку й реформування галузі кожного регіону (міста, населеного пункту). Процеси реформування галузі, переклад її на принципи самофінансування, включення послуг ЖКГ у ринкову сферу, розвиток конкурентного середовища на основі демонополізації галузі викликає необхідність перегляду й удосконалювання науково-методичного забезпечення програмно-цільового управління галузю.

Розвиток житлової сфери в сучасний період можливий лише на основі формування нового господарського механізму, орієнтованого на використання економічних важелів і стимулів, а також на максимально повне врахування інтересів споживачів. Найважливішою метою нового механізму управління міським господарством служить максимально повне задоволення потреб населення в житлі, утриманні житлового фонду й житлово-комунальному обслуговуванні. Для досягнення цієї мети виникає необхідність рішення наступних завдань:

1) першочергове забезпечення врахування інтересів населення в рішеннях всіх найважливіших питань розвитку житлової сфери;

2) розробка раціональної системи взаємин між всіма учасниками господарського процесу на економіко-правовій основі;

3) активне включення протизатратних важелів господарювання;

4) впровадження економічних стимулів підвищення якості робіт і послуг;

5) гарантування надійності й стабільності життєзабезпечуваних систем житлової сфери (водо-, тепло-, електро- і газопостачання);

6) стійке ресурсне забезпечення житлової сфери за рахунок залучення централізованих і децентралізованих джерел фінансування, розвитку матеріально-технічної бази міського господарства й поліпшення системи підготовки кадрів.

Початок перетворень у галузі, труднощі й помилки початкового етапу житлово-комунальної реформи дозволяють сформулювати ряд принципів, які дозволять підвищити ефективність заходів реформи.

1. Здійснення житлово-комунальної реформи повинне здійснюватися комплексно. Із двох основних завдань реформи — перехід до самофінансування ЖКГ за рахунок підвищення частки платежів населення в його фінансування й підвищення ефективності розвитку цієї сфери за рахунок її включення в ринкові відносини — пріоритет віддається, на жаль, рішення першого завдання. Розрив у їхньому рішенні може привести до дискредитації самої ідеї реформи.

2. Принципи самофінансування ЖКГ. Головна мета реформи полягає в тому, щоб включити житлово-комунальні послуги в ринкову сферу: витрати виробників послуг повинні оплачувати самі споживачі з урахуванням кількості і якості споживаних послуг. Це дозволить звільнити бюджетні кошти й запобіжить перетворенню міських бюджетів у бюджети ЖКГ.

3. Принципи соціальних гарантій. Житлово-комунальна реформа є складовою частиною соціальної політики, тому вона повинна відповідати наступним вимогам: витрати не повинні перевищувати певної частки загального сукупного доходу родини; високоприбуткові групи населення повинні оплачувати витрати на утримання свого житла повністю, населення з низькими доходами повинне одержувати компенсацію для відшкодування витрат на оплату соціальної норми житлово-комунальних послуг.

4. Принципи державного й суспільного контролю. Здійснення реформи ЖКГ повинне бути взяте під контроль. Об'єктом контролю повинні стати якість житлово-комунальних послуг й об'єктивність витрат ЖКГ, пропонованих до оплати.

Для цього на державному рівні й по містах доцільне створення спеціальних служб, наприклад інспекцій, які здійснювали б регулярне обстеження житлового фонду й інженерних систем; розглядали б скарги громадян, пов'язані з питаннями експлуатації житла та його технічного стану; визначали б вимоги до підрядних організацій щодо виявлення й усунення дефектів й ушкоджень житлового фонду.

Крім того, необхідно вдосконалити роботу антимонопольних служб та їхній контроль за встановленням комунальних тарифів шляхом оцінки об'єктивності витрат підприємств — природних монополістів при формуванні цін, а також шляхом переходу на договірні відносини, у т.ч. які укладаються на контрактній основі. Важливою умовою успішної реалізації житлово-комунальної реформи є суспільний контроль із боку населення, його активна участь щодо захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг. Досвід інших країн показує, що цю функцію можуть виконати товариства власників квартир (кондомініуми).

5. Розвиток конкурентного середовища на основі демонополізації галузі. Високий ступінь монополізації й відсутність конкуренції в сфері ЖКГ привели до того, що тарифи на житлово-комунальні послуги завищені при низькій якості самих послуг. Для створення конкурентного середовища в ЖКГ необхідно виділити реальні напрямки, де можуть з'явитися підприємства-конкуренти й організувати на початковому етапі їхню підтримку. До числа таких напрямків відносяться прибирання вулиць, ремонт будинків, вивіз побутових відходів і ремонт мереж. Розвитку конкурентоздатного середовища сприяє лібералізація доступу до виробництва послуг, проведення конкурсних торгів на одержання права на обслуговування.

Управління й реформування житлово-комунального господарства на сучасному етапі розвитку народного господарства України повинне ґрунтуватися на обліку регіональних особливостей економічних відносин областей держави. У житлово-комунальному господарстві України склалася критична ситуація, і виправити ситуацію може тільки відтворювальний підхід до державного управління житлово-комунальним господарством.

Механізм управління житловою сферою повинен носити не адміністративно-відомчий, а індикативний (напрямний) характер, тобто він повинен створювати умови для поліп-

шення житлових умов, підвищення рівня утримування житлового фонду та якості житлово-комунального обслуговування населення. Основними важелями управління в ньому служать економічні (прямі й непрямі) і правові. У якості прямих економічних важелів доцільно використати наступні: цільове фінансування конкретних напрямків, програм, проектів і заходів; господарські договори; місцеві замовлення й контракти. Непрямими економічними регуляторами є місцеві податки, платежі, пільгові кредити, договірні ціни (тарифи) і ряд інших. Певну роль грають й організаційно-розпорядницькі важелі в частині виконання обов'язкових вимог й умов. Вони необхідні для організації розробки й реалізації прогнозів, планів і програм, висновку договорів на виконання робіт, проведення податкової й фінансово-кредитної політики в сфері управління даною сферою.

Найважливішими функціями управління житловою сферою служать прогнозування й планування, регулювання, організація й контроль. При переході до ринкової економіки, посиленні конкуренції в галузі підприємствам житлово-комунального господарства необхідно проводити маркетингову політику, спрямовану на поліпшення якості житлово-комунальних послуг [11].

Законодавча база системи управління житлово-комунальним господарством визначена в Конституції України (ст. 142,143) [6], Житловому Кодексу України (розділ II, ст. 13—18, ст.24,25) [1], Законі України "Про місцеву державну адміністрацію" (ст. 15,16,18—20) [5], Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 17,18, 26—31,60) [4].

Законодавча база в процесі проведення реформи не може не вдосконалюватися, що ініціативно визначено Кабінетом Міністрів України, який схвалив державну Програму реформування житлово-комунального господарства на 2002—2005 роки й на період до 2010 року (Постанова № 139 від 14.02.02) [8]. Згодом було прийнято Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки" [2].

Повноваження по управлінні житлово-комунальним господарством передані органам виконавчої влади місцевих рад. Також управління житлово-комунальним господарством здійснюють власники об'єктів галузі. Участь у управлінні здійснюють також громадські організації, профспілки, трудові колективи й громадяни [2].

Відповідно до законодавства України й уставів громадських організацій профспілки інші громадські організації й трудові колективи, а також громадяни беруть участь у управлінні житловим фондом й у забезпеченні його схоронності (ст. 21 ЖК) [1].

Громадські організації беруть участь у поліпшенні експлуатації житлового фонду. Вони мають право здійснювати контроль за якістю й строком виконання ремонту житлових будинків, а також здійснювати ряд інших заходів щодо управління житловим фондом і забезпеченням його схоронності.

Громадяни можуть самотійно сприяти поліпшенню використання й забезпечення схоронності житлового фонду, вносити державним органам, підприємствам й організаціям пропозиції з питань експлуатації й схоронності житлового фонду. Крім того, вони можуть вступати в об'єднання власників багатоквартирного житлового будинку [2].

Служба замовника повинна максимально орієнтуватися на задоволення потреб наймачів і власників житла в частині надання їм житлово-комунальних послуг. Така орієнтація може бути досягнута вибором відповідних правових, організаційних і фінансових механізмів.

Основними завданнями служби замовника є:

- 1) вибір найкращого підрядника житлових і комунальних послуг;
- 2) висновок договірних відносин з обраними підрядниками на надання житлових і комунальних послуг заданої якості, кількості й оптимальної вартості;
- 3) забезпечення системи контролю за наданням послуг й оплати їх по факту надання.

Необхідність проведення перетворень системи управління галуззю обумовлена тим, що діюча система управління житлово-комунальним господарством міст і селищ орієнтована на адміністративно-командний стиль роботи, при якому неможливо ефективно використати функції замовника, виробника й виконавця послуг. Такий стан справ у наданні першочергових послуг, якими є водопостачання й водовідведення, тепlopостачання, утримування житлового фонду із прилеглою територією не стимулює поліпшення якості їхнього надання й підвищення відповідальності за кінцевий результат.

У країнах з розвинутою ринковою економікою накопичений значний досвід рішення житлових проблем.

У цей час у цих країнах на відтво-

рення житлового фонду відводиться в середньому 23—25 % валових інвестицій. Останнім часом намітилася тенденція до скорочення інвестицій у нове житлове будівництво. Це викликано скороченням попиту на житло населення. У ряді країн, таких як Франція, Австрія, Швеція, Данія й ін., збільшуються обсяги державного житлового будівництва й створюються системи державних субсидій і пільгових кредитів на покупку або будівництво житла. Це робиться для того щоб задовольнити житлові потреби населення з низькими доходами.

У багатьох розвинених країнах відбувається перерозподіл інвестицій з нового будівництва на реконструкцію й модернізацію житлового фонду. При цьому зростає роль вимог до якості житлового фонду.

У країнах з розвинутою ринковою економікою для будівництва житла із залученням коштів населення, створений й удосконалюється відповідний кредитно-фінансовий механізм. Форми субсидування, умови кредитування (розміри кредитів, строки їхнього погашення, процентні ставки) сильно диференційовані по різних країнах.

Таким чином, житлова сфера в країнах з розвинутою ринковою економікою є об'єктом економічного й адміністративного регулювання з використанням різноманітних форм і методів. Досить високий рівень задоволення житлових потреб, рішення ряду соціальних проблем у цих країнах свідчить про ефективність діючих ринкових механізмів у сфері проведення житлової політики.

У сучасній світовій практиці існує 3 основні моделі відношення влади й бізнесу в сфері управління житлово-комунальним господарством.

"Німецька модель" — комунальні підприємства тепло- і водопостачання є акціонерними товариствами, основний пакет акцій яких або всі 100 % належить муніципалітету. Ця модель значно краща, ніж унітарні підприємства. Однак дана модель не орієнтована на реальний бізнес. При такій системі неможливий ефективний приватний менеджмент, тому що вплив влади на об'єкти ЖКГ залишається значним. "Німецька" модель одержала свою назву по досвіду реформування ЖКГ у Східній Німеччині. Істотним недоліком моделі є необхідність значного бюджетного підживлення нових акціонерних муніципальних компаній.

"Французька модель" — збереження муніципальної власності на інженерні й інфраструктурні об'єкти. Бізнесу надається право управля-

ти цими об'єктами на контрактних умовах. Таким шляхом зараз іде більшість країн третього миру. Контрактні відносини між муніципальними органами влади й бізнесу можуть закріплюватися договором по відплатному наданню послуг або договором оренди. В ідеалі — договір концесії, за яким влада не приймає участі в керуванні, а лише контролює виконання концесіонером своїх обов'язків.

"Англійська модель" — повна приватизація комунальних об'єктів. Головна вимога — наявність високо-розвиненої системи правових відносин між учасниками ринку. Модель також має на увазі високу відповідальність приватного бізнесу за якість комунальних послуг. В Україні модель нереалізована внаслідок низької договірної культури й особливостей національного менталітету.

Другий варіант виглядає найбільш відповідним щодо України, тому що припускає низькі бюджетні витрати. Однак відсутність культури договірних відносин між власником-муніципалітетом і приватним оператором, а також між приватним оператором і населенням є серйозним бар'єром на шляху приватних інвестицій у ЖКГ. Крім того, ринок житлово-комунальних послуг монополізований державними й муніципальними організаціями, що працюють із високим рівнем витрат. Центральні й муніципальні органи влади проти передачі об'єктів ЖКГ із їхнього підпорядкування. Тому залучення приватного бізнесу в ЖКГ на місцях у значній мірі залежить від доброї волі керівництва міста (району, області).

Не маючи договірних відносин за схемою "замовник-виробник послуга-виконавець послуг", підприємства галузі не несуть відповідної відповідальності в їхньому наданні. У свою чергу, через відсутність необхідних договірних відносин виробники послуг не можуть пред'явити претензій до замовників і споживачів послуг у зв'язку з неплатежами за їхнє надання.

ВИСНОВОК

На наш погляд, механізм державного управління житлово-комунального господарства повинен бути заснований на наступних положеннях: пріоритет соціальних, регіональних і суспільних інтересів над галузевими, відомчими й локальними; орієнтація на різні форми власності в житлово-комунальному господарстві; поступова децентралізація управління й передача ряду управлінських функцій в області жит-

лово-комунального господарства на місцевий рівень; посилення анти-монопольної політики в житлово-комунальному господарстві; поділ функцій замовника й підрядника експлуатації житлового фонду; нормативний принцип ресурсозабезпечення й виділення різних рівнів обслуговування населення; орієнтація на різні джерела фінансування: централізовані й децентралізовані фінансові ресурси; залучення населення до активної участі в управлінні житлово-комунальним господарством.

Відповідно до зазначених принципів у процесі державного управління житлово-комунальним господарством необхідно враховувати інтереси всіх господарюючих суб'єктів, включаючи користувачів, власників, замовників і підрядників, але інтереси відомчих служб, підприємств й організацій повинні бути вторинні стосовно інтересів громадськості.

У системі керування галуззю необхідні децентралізація й розукрупнення ряду управлінських функцій в умовах переходу до місцевого самоврядування. Розукрупнення системи керування повинне бути засноване на продуманій концепції з використанням спеціально розроблених програм. Основний критерій розподілу управлінських функцій за рівнями повинен бути таким: управління процесом необхідно організовувати на вищестоящому рівні управління тільки в тому випадку, якщо воно не може бути ефективно вирішене на нижчому рівні.

Найважливішим аспектом діяльності в даній сфері є антимонопольна політика. Це обумовлено наявністю тут штучного монополізму, особливо в житловому господарстві. Монополізм перешкоджає конкуренції, гальмує розвиток, знижує якість роботи, сприяє підвищенню цін і т.п.

Практично всі тарифи на житлово-комунальні послуги підлягають державному регулюванню. Функції Антимонопольного комітету України полягають в недопущенні нав'язування підприємствами-монополістами таких умов договору, які ставлять їхніх контрагентів у нерівноправне положення, установлення дискримінаційних цін, обмеження або припинення виробництва послуг, а також дій, що створюють перешкоди для доступу на монополізовані ринки іншим суб'єктам господарювання. У той же час Державна інспекція по контролю за цінами здійснює контроль за: дотриманням центральними й місцевими органами виконавчої влади встановленого порядку зат-

вердження й застосування цін і тарифів; дотриманням суб'єктами господарювання вимог державного регулювання цін.

Література:

1. Житловий кодекс України. — Харків: Одиссей, 2003. — 95 с.
2. Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки" // Відомості Верховної Ради. — 2004. — № 46. — ст. 512.
3. Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" від 29 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради. — 2002. — № 10. — Ст. 78.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280 від 21.05.1997 р. // Вісн. — 1997. — № 6. — С. 3—76.
5. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" № 586 від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — 23 липня. — № 30. — Ст. 141.
7. Лега Ю. Г., Качала Т. М., Четова Н. Ф. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки. — Черкаси: ЧДТУ, 2003. — 220 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002—2005 роки та на період до 2010 року" № 139 від 14.02.2002 р. // [Електронний ресурс Верховної Ради України]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про перехід на систему плати за житло й комунальні послуги й до адресних субсидій на відшкодування цих витрат окремим верствам населення" № 93 від 15.02.1994 р. // [Електронний ресурс Верховної Ради України]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про встановлення повноважень органів виконавчої влади й виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)" № 1548 від 25.12.1996 р. // [Електронний ресурс Верховної Ради України]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Студінський В. А. Маркетинг у житлово-комунальній сфері: Навч. посібник / Державна академія житлово-комунального господарства. — К.; Житомир: ДАЖКГ — Вид-во "Волинь", 2001. — 312 с.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2008 р.