

УДК 658.589:332.821

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
(НА ПРИКЛАДІ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ)**

Логвиненко В.І.

кандидат економічних наук
голова Донецької обласної державної адміністрації

Annotation

Negative and positive factors, affecting forming machineries of state administration by development of housing communal economy are definite in article.

Анотація

У статті визначено негативні і позитивні чинники, які впливають на формування механізмів державного управління розвитком житлово-комунального господарства.

Ключові слова

Управління, житлово-комунальне господарство, ринок теплової енергії.

I. Вступ

Одним із пріоритетних напрямів розвитку підприємств ЖКГ має стати створення сприятливого інвестиційного клімату в житлово-комунальних господарствах, пошуки нових джерел залучення фінансових коштів у вигляді інвестицій, довго- й короткострокових кредитів, дотацій, формування нових інститутів управління житловим фондом, які забезпечують конкурентне середовище.

Вагомий внесок у розвиток цієї проблематики зробили Б.М. Данилишин, В.В. Дорофієнко, Т.М. Качала, В.М. Лобас, І.М. Осипенко, В.І. Пила, О.Т. Рибалко, Д.М. Стеченко, Ю.Г. Хівріч та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначення негативних і позитивних чинників, які впливають на підходи до формування нових інститутів управління житловим фондом, які забезпечують конкурентне середовище.

III. Результати

Однією з умов реформування та розвитку теплопостачання великого міста є створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг. Проблема формування ринкових відносин на ринку теплової енергії на сьогодні є особливо актуальною. Недосконалість існуючої системи централізованого теплопостачання великого міста визначає його неможливість забезпечувати вимоги споживачів щодо надійного та якісного надання послуг, а також ефективно працювати в умовах ринкових відносин. Сучасне централізоване теплопостачання, яке переважає у

великих містах, фактично є монополістом, що виключає можливість формування конкурентних відносин між суб'єктами теплопостачання.

Формуванню конкурентного середовища на ринку теплової енергії перешкоджає множина чинників:

1. Збитковість більшості підприємств теплопостачання, основними причинами якої є підвищення цін на енергоносії, погіршення технічного стану основних фондів, великі втрати ПЕР, підвищення мінімальної заробітної плати, що призводить до збільшення собівартості виробництва й транспорту теплової енергії. Збитки житло-комунального господарства України в 2003 р. становили більше ніж 1 млрд грн, у першому півріччі 2004 р. – близько 430 млн грн. Більше половини з них – борги з оплати послуг теплопостачання.

2. Заборгованість населення і бюджету з оплати житлово-комунальних послуг. У першому півріччі 2004 р. заборгованість населення становила 7,55 млрд грн, заборгованість бюджету перед підприємствами галузі – близько 70 млн грн.

3. Відсутність прямого зв'язку між зростанням тарифів на послуги теплопостачання та якістю останніх. Підвищення тарифів не пов'язане зі збільшенням доходів населення. Регулювання тарифів і бюджетних субсидій здійснює місцева влада. Від 22% до 100% рівень тарифів не відповідає в повному обсязі витратам на виробництво і надання послуг [1].

4. Третій опалювальний сезон суб'єкти у сфері теплопостачання працювали без нормативно-правового акта, що визначає правила користування тепловою енергією. Якість наданих послуг з теплопостачання регламентувалася "Правилами надання населенню послуг по водо-, теплопостачанню і водовідведенню", затвердженими в 1997 р. [2]. Мін'юстом 7.11.2002 р. було прийняте рішення про їхнє скасування.

5. Недостатнє виконання Програми поетапного оснащення житлового фонду приладами обліку та регулювання споживання води й теплової енергії на 1996–2007 рр.

6. Сьогодні житловий фонд є власністю територіальної громади, що делегує свої функції управління житлом муніципальним заснуванням ЖКГ. Договірні відносини між організаціями в цьому випадку не обов'язкові, що виключає можливість притягнення приватного бізнесу до управління житловим фондом, створення конкурентного середовища, ускладнює доступ на ринок теплової енергії нових виробників і немуніципальних споживачів.

7. Поєднання органами місцевого самоврядування функцій контролю і затвердження норм, тарифів на послуги підприємств теплових мереж, що перебувають у муніципальній власності, ускладнює правових захист споживачами своїх інтересів.

8. Домінуючі у сфері управління житловим фондом ДЕЗи, що прийшли на зміну ЖЕКам, не зацікавлені в поліпшенні якості послуг. Користуючись монополією становищем на комунальному ринку, вони завищують ціни на свої послуги, при цьому виключається можливість одержати їх в іншому місці.

Основними учасниками організаційно-господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг, відповідно до Закону України "Про житлово-комунальні послуги", є споживач (власник, балансоутримувач), виконавець і виробник [3]. Основний споживач послуг централізованого теплопостачання – населення. Якщо тепла енергія є товаром, то необхідно мати можливість купувати її стільки і такої якості, щоб вистачало кожній окремій людині. Ринок не може існувати без покупця, у вітчизняному теплопостачанні така ситуація наявна вже багато років. Населення як споживач послуг централізованого теплопостачання не має переваг ринкового покупця, тому що в умовах монополізованого товарного ринку та безоблікового теплоспоживання відсутня можливість оплачувати фактично споживану теплову енергію відповідно до її якості і надійності теплопостачання.

Сучасний підхід до формування нових інститутів управління житловим фондом виразився створенням об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ), передачею житла в управління приватним керівним компаніям. Передбачалося, що створення органів самоорганізації населення дасть змогу забезпечити появу покупця, який має можливість на основі договірних відносин із постачальниками послуг впливати на якість наданих послуг і зацікавлений в економії та підвищенні енергоефективності споживаної теплової енергії. Як показує досвід Польщі, Молдови, ОСББ міг би стати рішенням багатьох проблем в управлінні житловим фондом. ОСББ як споживач у системі теплопостачання має ряд переваг: можливість ко-

нтролю за якістю теплопостачання, раціональним використанням фінансових і матеріальних ресурсів, можливість оплати фактичних послуг теплопостачання за обґрунтованими тарифами, можливість укладання договорів на конкурсній основі щодо надання послуг теплопостачання, експлуатації, обслуговування і ремонту майна.

Проте прийнятий Закон "Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків" не діє, як планувалося. Житло приватизувало 88% населення, але житлофонд як був, так і залишається без господаря.

Існує точка зору, що з огляду на те, що Закон надає право, але не зобов'язує створювати такі об'єднання, подібний суб'єкт ринкових відносин з'явиться не швидко. Власники об'єднуються не поспішають, мешканці не хочуть брати на себе додаткові зобов'язання. Сама процедура реєстрації об'єднання досить копітка, тривала і потребує багато коштів. Місцеві органи влади, як правило, не зацікавлені у створенні ОСББ і в ряді міст усіляко цьому перешкоджають.

Голови та члени об'єднань, як правило, – люди, які не мають фахової освіти і свою роботу розглядають лише як додатковий зарібок. Це призводить до прийняття неефективних рішень, чому сприяє повна відсутність законодавчої відповідальності за управлінську діяльність.

У законодавстві про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку є суперечності. З одного боку, вони не є прибутковими організаціями і не мають коштів для оплати праці робітників, з іншого – мають право займатися підприємницькою діяльністю, прибуток від якої може бути використано для оплати праці.

Щоб зареєструвати ОСББ, необхідний відвід землі. Відповідно до законодавства, об'єднання може одержати землю у власність або в оренду. Фактично ніхто не одержав землю у власність. Основна причина – у необхідності передачі землі у власність поділу квартальної території місцевою владою, але цього не робиться. Не вирішено і питання про власність на нежилі помешкання, не зрозуміло, яким чином будуть вирішуватися конфлікти сторін, хто і як буде гарантувати права окремих членів об'єднання.

Для будинків, які потребують капітального ремонту, у місцевих бюджетах відсутні кошти для його здійснення і передачі їх на баланс ОСББ.

Запропонований Типовий договір "Про участь у витратах на утримання будинку і прибудинкової території" потребує значного доопрацювання. Районні адміністрації найчастіше намагаються перекласти обов'язки зі складання міської території на створені мешканцями багатоквартирних будинків

об'єднання, занадто розширюючи їх зону відповідальності на прибудинковій території.

У цілому по Україні станом на 01.03.2006 р. в Україні налічувалось 4362 об'єднання співвласників багатоквартирних будинків. На ринок послуг з управління житловим фондом виходять асоціації, що об'єднують декілька кондомініумів.

Демоніполізація сфери обслуговування житлового фонду передбачає залучення приватного капіталу. Приватні власники можуть бути представлені юридичними і фізичними особами, що мають у власності житловий фонд. ДЕЗи повинні йти на приватизацію або, залишаючись муніципальними, на контрактній основі вигравати право на експлуатацію житла. Хоча ринок підрядних організацій у сфері обслуговування й утримання розширюється, муніципалітети, що виступають у ролі замовників, визнаючи виконавців, зазвичай віддають перевагу комунальним підприємствам. Вкрай зношений фонд разом із регульованими державою тарифами становить головну проблему залучення приватників. Приватне обслуговування стосується в основному елітних новобудов або нових будинків. Утриматися на ринку і мати прибуток вдається тим приватникам, що контролюють вузькі сегменти ринку і по суті є монополістами. Станом на 1.03.06 р. функціонувало 333 приватних підприємства, що прийшли на зміну ЖЕКам. Таким чином, вибір ринкових відносин наявний, проте, незважаючи на прийняття численних законів, проведення реформ не справило істотного впливу на поліпшення становища в галузі.

Значною мірою на формування конкурентного середовища в теплопостачанні буде впливати становлення управлінських компаній, спроможних кваліфіковано управляти подачею теплової енергії споживачам. Управлінська компанія та її персонал повинні бути зацікавлені в якості надання послуг, економії й підвищенні енергоефективності теплопостачання. У досить значних муніципальних утвореннях доцільно формувати декілька управлінських компаній, що буде сприяти розвитку конкуренції в цій сфері діяльності.

Повноваження такої компанії, її роль в управлінні фінансовими потоками, в організації експлуатації комунікацій, обслуговування житлового фонду мають бути чітко визначені на законодавчому рівні. Управлінській компанії має бути передано ряд функцій, зокрема такі:

- інвентаризація теплового господарства, визначення теплового балансу;
- оцінювання тепловтрат за всіма теплоджерелами, незалежно від їх відомчої належності, розробка інвестиційної програми зменшення тепловтрат;

- розробка критеріїв якості, надійності теплопостачання, методів контролю, стимулювання зниження витрат; вибір теплоджерела і висновки договорів на купівлю теплової енергії необхідної кількості, якості, надійності теплопостачання;
- забезпечення системи контролю за якістю наданих послуг і оплати за фактичне теплоспоживання;
- забезпечення та підтримка в належному стані прийнятої від власника в управління системи теплопостачання;
- диспетчерське управління системою;
- налагодження гідравлічних режимів теплових мереж;
- розподіл фінансових засобів між підприємствами-теплопостачальниками, тепловими мережами окремо за виробітку теплової енергії, окремо – за утримання теплових мереж (можливо, окремо – за облік теплової енергії);
- розробка програми реформування системи, перспективне планування забезпечення ефективності теплопостачання з урахуванням поступового переходу існуючого житлового фонду на поквартирне теплозабезпечення, промислових, суспільних споживачів – на автономне теплопостачання;
- організація процедури відкритих тендерів, у тому числі через Інтернет, на виконання підрядних робіт, урахування при проведенні тендерів не тільки термінів і вартості виконання робіт, але й чинної системи якості на підприємстві;
- аналіз системи управління;
- створення та підтримка електронної моделі системи теплопостачання міста, наявність якої дасть змогу вибрати оптимальний варіант на основі системного підходу до розвитку теплопостачання;
- організація фінансово-технічного контролю за роботою підприємств, що постачають теплову енергію.

Розвиток конкуренції у сфері надання послуг теплопостачання тісно пов'язаний із залученням на конкурсній основі якомога більшої кількості суб'єктів підприємництва різних форм власності, насамперед, малих підприємств. Найбільш типовими у сфері теплопостачання є послуги, пов'язані з наданням альтернативних технологій теплозабезпечення: електроопалення, газового, сонячного, теплонасосного, з ремонтом інженерного устаткування, очищенням мереж, безтраншейним прокладанням трубопроводів, установкою і сервісним обслуговуванням устаткування поквартирного теплозабезпечення, систем регулювання й обліку, включаючи зняття показань і розрахунок поквартирного споживання теплової енергії за показаннями загальнобудинкових та індивідуальних приладів обліку, обслугову-

ванням систем вентиляції і кондиціювання повітря тощо.

З метою активізації створення ОСББ необхідно розробити комплексну програму щодо переходу житла на самоврядування і самофінансування, передбачити в бюджеті міста кошти на проведення капітальних ремонтів, установку приладів обліку в багатоквартирних будинках за умови створення в них ОСББ.

Необхідно утворити структуру, відповідальну за створення інститутів самоврядування населення, здатну юридично захистити інтереси споживача послуг, ефективно управляти системою самоврядування житловими будинками. Законодавчо має бути уведена відповідальність керівників інститутів управління житловим фондом за неналежне утримання житла.

Велике значення в розвитку конкуренції у сфері теплопостачання має реформа оплати комунальних послуг. З огляду на соціальне значення цієї сфери, регулювання тарифів і доведення їх до економічно обґрунтованих, держава лишає за собою. Нерозвинутість конкурентних відносин у теплопостачанні сприяє використанню тільки витратного методу при формуванні тарифів, виходячи з фактичного (часто економічно нерационального) рівня витрат, тоді як розрахунок тарифів на підставі реального техніко-економічного обґрунтування займає другорядне місце. Необхідно прийняти ряд нормативних документів, спрямованих на нормалізацію тарифів у сфері теплопостачання, скорочення непродуктивних витрат, погашення заборгованості.

Становлення конкурентного середовища в теплопостачанні передбачає виробіток механізмів фінансування і кредитування галузі, зміни напряму скерування бюджетних фінансових засобів, чітке розмежування

повноважень центру і регіональної влади. Без фінансової підтримки галузь приречена і навіть 100% платежі населення не здатні її реанімувати.

Ринкові умови функціонування галузі передбачають створення механізму мотивації виробників і споживачів до економії та підвищення ефективності енергоспоживання. У більшості випадків принципи стимулювання робітників підприємств локальних природних монополій не пов'язані з розумною економією енергоресурсів, ефективністю роботи підприємств. Множина програм зі зростання енергоефективності, лімітування, підвищення відповідальності з набагато більшим ефектом можна замінити на мотивацію до енергозбереження суб'єктів теплопостачання і теплоспоживання з підвищення енергоефективності ПЕР.

IV. Висновки

Таким чином, існує багато проблем, що перешкоджають становленню конкурентного середовища на ринку теплової енергії. Реалізація наданих пропозицій буде сприяти формуванню конкурентних відносин на ринку теплової енергії, що є однією з головних умов ефективного, надійного забезпечення теплоспоживачів тепловою енергією необхідної якості.

Література

1. Сахно Р.В. Необхідна нормативно-правова база / Р.В. Сахно // Міське господарство України. – 2004. – № 3. – С. 12.
2. Постанова Кабінет Міністрів України "Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення" від 30.12.1997 р. № 1497.
3. Закон України "Про житлово-комунальні послуги" // Міське господарство України. – 2004. – № 3. – С. 19–27.

УДК 338.824.5

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ

Макаренко П.М.

доктор економічних наук, професор
Дніпропетровський державний аграрний університет

Annotation

At the article it is investigational problem of the modern state and level of development of financial institutes which work in an agrarian sphere, certain role and functions of the state in providing of development of mutual relations of agrarian producers with subjects insurance and credits services. Suggestions are devel-

oped in relation to development of state support of agrarian sector of Ukraine.

Анотація

У статті досліджено проблеми сучасного стану та рівня розвитку фінансових інституцій, які працюють в аграрній сфері, визначено роль та функції держави у забезпеченні розвитку відносин сільгосптоваровиробників та суб'єктів страхових і кредитних пос-