



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ

К. ГАРНИК,

соискатель кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

SUMMARY

In the article the author carried out a capacious characterization of foreign experience of administrative and legal regulation of the activities of the housing and communal services in the provision of services to the public, namely: Austria, Belgium, Britain, Canada, the Netherlands, Germany, USA, Sweden, France, Japan, etc. The issue of administrative and legal regulation of the housing and communal services in Ukraine is one of the most urgent because of insufficient study of specific activities in this field in a competitive market economy, the need for new approaches to the management and theoretical understanding and evaluation of the administrative and housing and municipal reform, which will be defined as the positive achievements and outstanding issues of concern and to further decisions on the basis of formation of a favorable regulatory environment.

Key words: international standards, administrative regulation, utilities, services, public finance, regional development programs, implementation and international experience.

* * *

В статье автором осуществлена емкая характеристика зарубежного опыта административно-правового регулирования деятельности органов жилищно-коммунального хозяйства в сфере предоставления услуг населению, а именно: Австрии, Бельгии, Великобритании, Канады, Нидерландов, Германии, США, Швеции, Франции, Японии и т.д. Вопрос административно-правового регулирования деятельности жилищно-коммунального хозяйства в Украине является одним из самых актуальных из-за недостаточного уровня изучения специфики деятельности в этой сфере в условиях конкуренции и рыночных отношений, необходимость внедрения новых подходов к управлению и теоретическому осмыслению и оценке результатов административной и жилищно-коммунальной реформ, что позволит определить как положительные достижения, так и проблемные и нерешенные вопросы с целью дальнейшего решения на основе формирования благоприятных регуляторных условий.

Ключевые слова: международные стандарты, административно-правовое регулирование, жилищно-коммунальное хозяйство, услуги, государственное финансирование, региональные программы, внедрение, иностранный опыт.

Постановка проблемы. Автором отмечено, что внедрение современных систем качества и их сертификация по международным стандартам является актуальным для всех предприятий Украины, в том числе и сферы жилищно-коммунального хозяйства. Сама же политика в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг должна базироваться на принципе соблюдения установленных стандартов, нормативов, норм, порядков и правил. По результатам изучения международных стандартов, приводится опыт других государств в: решении вопросов финансирования жилищно-коммунального хозяйства; тарифной политике; нормативно-правовом обеспечении; структурном построении органов жилищно-коммунального хозяйства и управления ими; предоставлении услуг и т.п., что и является целью данной статьи.

Состояние исследования. Исследованием проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства занимались преимущественно ученые-экономисты, а также отдельные специалисты административного права, государственного управления, местного самоуправления, гражданского и хозяйственного права, а именно: А.Н. Билянский, В.А. Гавриленко, Н.А. Гурова, Б.М. Данилишина, Т.М. Качалу, Г.А. Крамаренко, С.М. Мельник, А.А. Муренко, А.В. Ореховская, И.М. Осипенко, В.И. Серебряный, В.А. Сладкий, Я.А.

Сухая, Л.П. Шаповал Т.П. Юрьева и др.

Изложение основных положений.

Говоря о международных стандартах, невозможно обойти вниманием вопрос опыта, который накопили другие государства в процессе реформирования своих ЖКХ. По нашему мнению, интересным и полезным будет выяснение вопроса об опыте: 1) финансирования ЖКХ; 2) тарифной политики в сфере ЖКХ; 3) нормативно-правового обеспечения; 4) структурного построения органов ЖКХ и управления; 5) предоставления услуг ЦНАП. Безусловно,

понятие «стандарт» и «опыт» не являются тождественными, и лишь нормативно-правовое закрепление наработанного годами опыта может сделать его стандартом.

Зарубежный опыт в сфере управления ЖКХ, как отмечает А.П. Скорик, свидетельствует о том, что там пытаются постоянно развиваться конкурентные механизмы при выполнении определенного вида работ. Такими работами являются:

1) организация и эксплуатация жилищного фонда (США, Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Швеция, Австрия); 2) бытовое обслуживание населения – ремонтные услуги, благоустройство придомовых территорий, сбор, удаление и переработка бытовых отходов (США, Великобритания, Франция, Германия, Япония, Канада, Швеция, Австрия); 3) уборочные работы, озеленение (США, Великобритания, Австрия, Германия, Бельгия, Канада); 4) транспортное обслуживание (США, Великобритания, Швеция, Австрия, Франция) [1, с. 10-11].

На основе изучения рыночного



опыта стран мира, В.Л. Рыбачук выделяет следующие основные принципы и методы развития сферы ЖКХ:

а) справедливое бюджетное распределение средств между различными уровнями государственного управления, которое обеспечивает бесперебойное текущее финансирование воспроизводственных затрат региона и муниципалитета, а также наличие в распоряжении муниципалитетов достаточно приличного бюджета развития территорий (присуще всем странам с развитой рыночной экономикой);

б) значительное финансирование в рамках центральных и региональных целевых программ развития ЖКХ;

в) формирование и равноправное распределение центральных и региональных фондов развития территорий, что является одним из основных финансовых источников проведения самостоятельной муниципальной политики развития;

г) конкурентный отбор организаций на выполнение услуг по управлению и жилищно-коммунальному обслуживанию;

д) широкое развитие методов экономического стимулирования развития частного бизнеса в сферах традиционно монопольного выполнения работ [2].

При проведении реформирования в Польше власти удалось заинтересовать банки в предоставлении жилищным товариществам кредитов для модернизации жилищного фонда с низкими процентными ставками (2-10%) под гарантию возврата через тарифную политику. Кроме того, общество могло выиграть грант и получить от государства финансирование на покрытие процентов по кредиту. Соответствующим процессам способствовала законодательная деятельность государства. Таким образом, за первые 5 лет реформы поляки четко урегулировали взаимоотношения в сфере ЖКХ. После этого в стране увеличилось количество жилищных товариществ. По состоянию на 2005 г. их насчитывалось около 107 тыс., а на конец 2011 г. в жилищных товариществах находится 98% всех многоквартирных домов. Практику востока при реформировании ЖКХ использовали в Эстонии, где она продолжалась 10 лет [3].

В Германии действует кредитная программа Банка Реконструкции, согласно которой коммунальные предприятия (преимущественно с муниципальным учредителем) имеют возможность получить для инфраструктурных проектов долгосрочные кредиты со сниженными процентными ставками. Стимулируются, в частности, инвестиции в инфраструктуру снабжения и утилизации. Максимальная сумма кредита – 10 млн. евро на один проект, максимальный срок кредита – 30 лет, процентная ставка – не более 10%. Кроме того, прежде чем начать реформирование ЖКХ на уровне крупных городов, были разработаны и внедрены образовательные программы и пилотные проекты, которые демонстрировали гражданам преимущества от реформирования ЖКХ [4].

Сейчас в Европе, как указывает Р.С. Фурман, разработаны три основных модели реорганизации ЖКХ: английская, французская, немецкая. Английская предусматривает полную приватизацию объектов жизнеобеспечения; немецкая модель, по которой предприятия отрасли становятся акционерными, где основным пакетом владеет муниципалитет; французская модель – объединение муниципальной собственности на объекты ЖКХ и управление ими со стороны частного бизнеса на условиях долгосрочных договоров аренды и сопутствующих инвестиционных соглашений.

Английский опыт, где на реформу ЖКХ ушло 15 лет, является весьма показательным и полезным для Украины, которая сейчас стоит на пороге масштабных преобразований в этой жизненно важной области. Англия долго шла к созданию общественно приемлемых и коммерчески привлекательных условий в коммунальном секторе. Например, в 1997 году лейбористами было введен запрет на отключение услуг водоснабжения для бытовых потребителей, но одновременно принято балансирующее решение о включении недоплаченных потребителями сумм в действующий тариф. Качество коммунальных услуг в Великобритании – понятия не эфемерное, оно определяется множеством измеряемых параметров. Важным уроком коммунальных реформ в Англии является объединение

сотни муниципальных водоканалов сначала в собственность десяти региональных государственных компаний и последующая их приватизация. Перед приватизацией государство списало все долги коммунальных предприятий, взяло на себя расходы на приведение имущества в работоспособное состояние, провело его паспортизацию.

В отличие от Англии, в большинстве европейских стран коммунальная инфраструктура не передана в частную собственность, а, оставаясь муниципальной, эксплуатируется частными операторами на условиях договора концессии. Франция – страна с мощным государственным сектором. Однако в ней частный бизнес в водоснабжении формировался более ста лет. Частные компании начинали строительство коммунальных сетей.

В общем, во Франции действует тройная система предоставления ЖКУ: вместе с национализированными газовыми сетями и государственной энергетикой существуют частные компании, а также те, которые строят свою деятельность на основе концессии. В то же время, все частные предприятия во Франции, особенно те, которые занимаются электро-, газо- и водоснабжением, водоотведением, сбором и переработкой мусора и промышленных отходов, работают в тесном контакте с муниципалитетами на основе заключенных контрактов и договоров. Существует много типов контрактов. Одни предусматривают только эксплуатацию указанных систем, вторые – ответственность за ремонт, третьи – за строительство новой инфраструктуры ЖКХ. При этом муниципалитет возлагает на себя и контроль над качеством предоставления услуг населению и эксплуатацией объектов жилищно-коммунального хозяйства. Стандарты качества услуг устанавливает правительство страны, а в каждом контракте между муниципалитетом и эксплуатационной компанией определяются конкретные условия работы системы и тарифы на услуги. Интересно, что в последнее время происходит постоянное укрупнение фирм, работающих в жилищно-коммунальной сфере [5].

Целью реформирования ЖКХ Германии было создание рынка жилищных и коммунальных услуг с наличием



конкуренции в различных сферах хозяйства. Основой реформы было построение системы эффективного муниципального самоуправления. В целях совершенствования ценообразования были проделаны схемы, которые позволяли покрывать текущие расходы в среднесрочной перспективе. Для этого первым шагом стал отказ от предоставления социальной помощи населению через коммунальные предприятия и переход к адресному субсидированию. Субсидии предоставлялись малообеспеченным семьям в зависимости от их получаемых доходов. В результате освобожденные бюджетные средства были направлены как инвестиции в модернизацию сетей и оборудования. Средства выделялись путем предоставления кредитов под низкие проценты и грантов. Кредиты, направленные на модернизацию жилищного фонда, предоставляемых как Федеральным правительством Германии, муниципальными образованиями, поставщиками энергоресурсов, так и Европейским Сообществом.

Необходимо отметить, что при проведении реформы в Германии вся сфера ЖКХ была фактически приватизирована (земля также перешла в частную собственность), но при этом были обеспечены прозрачные схемы деятельности предприятий. Поставщики услуг стали отбираться на конкурсной основе, что было закреплено соответствующими нормами законодательства. Это дало толчок повышению качества более эффективного хозяйствования новых владельцев. Также, учитывая постоянную конкуренцию, коммунальным компаниям было недостаточно только поставлять ресурсы и взимать оплату за их потребление. Возникла необходимость обеспечивать потребителей рядом дополнительных услуг. Появился новый термин «многосторонние коммунальные услуги». Например, помимо своего основного вида деятельности, коммунальные компании включали в свои пакеты многосторонних услуг уборку придомовых территорий, вывоз мусора и утилизацию отходов, обслуживание внутридомовой инфраструктуры, телекоммуникаций и др. Такие организации должны иметь холдинговую структуру, распределенную по видам деятельности, что позво-

лило осуществлять финансирование направлений, которые менее развиваются (или являются социально значимыми), за счет успешных [6].

Также необходимо отметить значительный рост стоимости услуг и одновременно переход к расчету за предоставленные услуги согласно их фактическому потреблению. Это привело к экономии ресурсов населением и их индивидуальному потреблению. Во многих других странах Европы: Голландии, Бельгии, Австрии, скандинавских странах – сектор ЖКХ находится в основном в руках государства и муниципальных властей, то есть по немецкой модели.

Всего в зарубежных странах вне зависимости от форм собственности на предприятиях ЖКХ схема финансирования модернизации основных фондов всегда остается одинаковой. Предприятие-оператор (то есть тот, кто эти фонды обслуживает и оказывает ЖКУ) привлекает долгосрочное финансирование на финансовых рынках, после чего на привлеченные средства обновляет фонды, затем 10-15 лет выплачивает кредит по низким ставкам. А уже потом, через 5-10 лет, предприятие, наконец, начинает получать нормальную прибыль. Этот процесс является постоянным. Поэтому в реальности предприятие постепенно привлекает средства, постепенно обновляет фонды, постепенно получает прибыль. То есть идет процесс долгосрочного бизнеса, в котором 5-7% прибыли – это уже очень хороший показатель [7].

По мнению многих ученых, наиболее успешный опыт государственного-частного партнерства наработан в Великобритании, где его суть заключается в том, что в рамках договоров о государственно-частном партнерстве частному сектору передаются функции финансирования (в сфере строительства, реконструкции, эксплуатации, управления и т.д.) объектов социально-культурного и производственной инфраструктуры, которые находились в государственной собственности [8].

В ряде стран создана правовая основа государственного регулирования цен в виде изданных законов, приказов и постановлений. Систематически печатается статистическая информация о ценах, их уровне в динамике, что ис-

пользуется при регулировании уровня и индексации доходов населения. Подобная практика существует в США, Японии, Франции, Швеции. В США государством регулируется от 5 до 10% цен. В целом контроль осуществляют антитрестовское управление министерства юстиции и федеральная торговая комиссия. Комиссия, которая регулирует цены, независимая и практически образует четвертое управление в правительстве. Под наблюдением независимых координационных комиссий находится обеспечение населения водой, газом, канализацией, вывозом твердых бытовых отходов, электроэнергией.

В Японии для осуществления регулирования цен в 1973 был создан специальный государственный орган – бюро цен управления экономического планирования. В целом здесь регулируют 20% потребительских цен. Во Франции государственным регулированием цен и ценовой конкуренции занимается департамент по конкуренции министерства экономики, финансов и бюджета. Прямым регулированием охвачены цены на газ, электроэнергию, транспортные услуги и товары (услуги) монопольных производителей.

В Швеции контроль над ценами осуществляет государственное управление цен и конкуренции, подчиненное министерству гражданской администрации. На него возложены функции по постоянному надзору за движением общего уровня цен в стране и цен в специально определенных отраслях – потребительские товары и услуги, строительство и жилье, сырье и энергетические ресурсы, транспорт и связь. Влияние на уровень цен проявляется через монополию и государственные предприятия. Определенные функции в ценообразовании имеют органы самоуправления (коммуны), которые являются монополистами на отдельные виды деятельности – водоснабжение, канализация, вывоз и обезвреживание мусора и [8, с. 230].

В Украине недавно был принят Закон Украины «Об административных услугах», которым предусмотрена возможность создания для субъектов обращения центров предоставления административных услуг. Похожие учреждения действуют и в других странах.



В Германии их называют «burgerbuero» или «burgeramt», что в переводе означает «офис (бюро) для граждан». Их создание было отнесено на усмотрение муниципалитетов, поскольку специального закона или программы по этому поводу нет. Однако такой офис стал визитной карточкой администрации населенного пункта, там происходит до 80% всех контактов администрации с населением. Создание такого офиса в среднем длится 1-2 года. В них не предоставляются социальные услуги и услуги по регистрации актов гражданского состояния. Это связано со спецификой законодательства, поскольку социальными услугами заведует исключительно государство, и они относятся к категории «быстрых».

В Варшаве (Польша) действуют Отделы обслуживания жителей, созданные в каждом из 18 районов города. В качестве основного принципа деятельности таких отделов возложено отделение принятия заявления от тех чиновников, кто рассматривает дело и выносит решение. Это должно гарантировать незаинтересованность и исключить коррупцию. Работа Отдела тесно связана с Интернетом и электронными ресурсами. К слову, порядок разрешения дела и получения государственной услуги похож на наш: получить и заполнить бланк – приобщить необходимые (определенные) документы – получить квитанцию и оплатить услугу [9, с. 234-236, 254].

Как показывает зарубежный опыт реформирования ЖКХ и предоставления услуг в этой сфере, власть пытается проводить различную политику. В одних случаях максимально привлекают банковский капитал под низкую процентную ставку, в других – законодательно урегулировать вопросы качества услуг, установление четких стандартов и тарифов, в третьих – содействовать работе в этой сфере предприятий различных форм собственности. В любом случае опыт рассматриваемых стран свидетельствует об эффективности таких мер. Следует помнить, что реформирование ЖКХ – это дело не одного-двух лет, на это может уйти и несколько десятков лет.

Заключение. Для Украины больше всего может подойти немецкая модель реорганизации ЖКХ, а основными на-

правлениями внедрения иностранного опыта должны стать: 1) постоянное развитие конкурентных механизмов при выполнении определенного вида работ (уборке территории, уборке и утилизации отходов, ремонтных работах); 2) стимулирование частного бизнеса в сферах традиционного выполнения работ; 3) поддержка государственного финансирования региональных программ развития ЖКХ, жесткий и прозрачный контроль над использованием выделенных средств; 4) упрощенная система кредитования на мероприятия в сфере ЖКХ.

Список использованной литературы:

1. Скорик А.П. Развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства Украины: монография / А.П. Скорик. – О. : Одеск. нац. политехнический ун-т, 2006. – 72 с.

2. Рибачук В.Л. Зарубіжний досвід формування та управління ринком житлово-комунальних послуг / В.Л. Рибачук // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=484>.

3. Генцлер И. О. О некоторых вопросах управления многоквартирными домами. Международный опыт / И. Генцлер, Т. Лыкова // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://urbanecconomics.ru/publications/?mat_id=439.

4. Фомина О. Чисто немецкий подход: опыт Германии по энергосбережению в коммунальном теплоснабжении / О. Фомина // Топливо-энергетический комплекс. – 2008. – № 9 (17) – С. 2–8.

5. Самойленко В.С. Развитие жилищно-коммунального хозяйства: закордонний досвід / В.С. Самойленко // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/5/07.pdf>.

6. Фурман Р.С. Житлово-комунальне господарство: закордонний і вітчизняний досвід його реформування та розвитку / Р.С. Фурман. – Режим доступа: <http://intkonf.org/furmanrs-zhitlovokomunalne-gospodarstvo-zakordonniy-i-vitchiznyaniy-dosvid-yogo-reformuvannya-ta-rozvitku>.

7. Реформування житлово-комунального господарства: теорія, практика, перспективи: монографія / О.М.

Тищенко, М.О. Кизим, Т.П. Юр'єва, С.Ю. Юр'єва, І.В. Покуца. – Х.: Інжек, 2008. – 368 с.

8. Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cultinfo.ru/cultura/2006-04/partnerstvo.htm#00>.

9. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практ. посібник / [І.І. Бригілевич, С.І. Ванько, І.Б. Коліушко та ін.] / за заг. ред. Тимошука В.П. – К.: СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.