

УДК 351:64

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

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Досліджено фінансові механізми реалізації регіональних програм у сфері житлово-комунального господарства за участю кредитних організацій. Обґрунтовано, що адаптація механізмів сек'юритизації та концесії до вітчизняних умов дасть можливість розширити обсяги довгострокового кредитування підприємств житлово-комунального господарства, що в макроекономічному масштабі призведе до покращення інвестиційного клімату, проведення модернізації основних фондів підприємств житлово-комунального господарства та удосконалення процесу безупинного надання якісних послуг населенню.

Study of financial mechanisms of regional programs in housing and public utilities with credit organizations. Proved that the adaptation of concessions to domestic conditions will allow to broaden the range of long-term lending to enterprises of housing and communal services, in macro-scale will improve investment climate and the modernization of capital assets to housing and utilities, continuous process improvement to provide quality services.

Ключові слова: держава, житлово-комунальне господарство, модернізація, основні фонди, природна монополія, фінансовий механізм.

ВСТУП

Гострота проблем, що нагромадилися в житлово-комунальному господарстві (ЖКГ), призвела до необхідності модернізації цього сектора економіки. Однак на сьогодні реформа проходить повільно і неефективно, тобто реально не відбувається покращення ситуації щодо виробництва та споживання житлово-комунальних послуг як в частині надання населенню якісних послуг, так і оплати житлово-комунальних послуг за оптимальними цінами і тарифами.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

З метою радикального удосконалення системи управління житлово-комунального господарства, значного підвищення рівня роботи державних та місцевих органів управління ЖКГ в умовах ринкової економіки, а також забезпечення органічного сполучення галузевих та територіальних методів планування та управління житлово-комунальним господарством на загальнодержавному рівні необхідно розробити принципово нову схему його управління, в основу якої повинно бути покладено рішення важливих задач економічного, науково-технічного та соціального розвитку житлово-комунального господарства.

РІШЕННЯ

Організаційно-економічний механізм управління житлово-комунальним господарством можливо розглядати в різних аспектах. У залежності від вибраного напрямку він може виступати у вигляді визначеної форми або струк-

тури. Для ЖКГ характерна поліструктурність не тільки в управлінні, а і у виробництві. Вибір форми управління є важливою проблемою в частині удосконалення організаційно-економічного механізму управління ЖКГ.

До останнього часу зі словом "кондомініум" ми зустрічались тільки на уроках географії — саме так визначалось "співволодіння" Франції та Великобританії островами Нові Гібриди. Історія виникнення кондомініумів сходить до часів Римської імперії, але за останні 20 років кондомініуми дістали широке розповсюдження у США, Західній Європі та інших країнах. Сталося це в першу чергу завдяки тому, що ця форма об'єднання дозволяє вдало поєднувати інтереси власників житлових і нежитлових приміщень у межах одного будинку або в межах щільно забудованої території. Тип будинку або спосіб забудови території не мають суттєвого значення, важливо, щоб у будинку було майно, яким користувалися б спільно усі мешканці.

Типові багатоквартирні будинки в Україні ідеально підходять для створення кондомініумів. Групу приватних будинків також можливо об'єднати в кондомініуми. Створення кондомініумів у цьому випадку може виявитись доцільним, якщо вони мають спільну територію, спільні системи тепло- та водопостачання, спільні каналізаційні системи чи дороги. Таке об'єднання являє собою форму власності, коли мешканці володіють тільки площею, зайнятою житловими та нежитловими приміщеннями, але, разом з тим, стають співвласниками неподільної частки площі та системи загального користування. Кондомініум має безсумнівні переваги, оскільки його члени дбають не тільки

про своє помешкання, а і про загальний житловий комплекс. Після об'єднання мешканці мають можливість самостійно підписувати вигідні для всіх мешканців договори на поставку води, тепла, вивіз сміття та інші послуги. Зрозуміло, що вибраний з цією метою приватний чи державний ЖЕК, буде зацікавлений в якісному виконанні своєї роботи, як і вибране на загальних зборах керівництво кондомініуму. Всі члени такого кондомініуму є рівноправними власниками загальних приміщень у будинку та користувачами територій, що до нього прилягають. Це означає, що вони можуть більш ефективно розпоряджатися ними, в тому числі й в комерційних цілях. Власні вільні приміщення можна буде здавати в оренду та використовувати отримані кошти для погашення частини витрат на квартплату, для оплати робіт по капітальному та поточному ремонту споруди [1, с. 2—5]. При цьому такі об'єднання будуть мати пільги по оподаткуванню, тому що кондомініуми — неприбуткові організації, які податків не платять і всі кошти можуть спрямовувати на обслуговування житла.

На початок 2002 року в Україні було зареєстровано лише 700 таких об'єднань у містах Києві, Одесі, Харкові, Львові. Виникає питання, чому при всіх визначених перевагах так мало будинків перейшло на нові форми обслуговування. Головна проблема цього — це плата за послуги, тому що сьогодні багато людей не спроможні платити за квартиру. У нас є велика кількість пільговиків, тому головна задача приватних організацій, у яких кондомініуми могли б купувати якісні послуги, — отримання коштів за пільговиків. Теоретично ці витрати повинні покриватись з бюджету, але реально цього не здійснюється, часто люди віддають перевагу у вирішенні своїх проблем, не сплачуючи послуги, а здійснюючи тиск на ЖЕКи. А на приватне підприємство не натиснеш, воно безкоштовно працювати не буде. Сьогодні багато чиновників вже починають розуміти, що малозабезпеченим необхідно допомагати, не надаючи їм щось безкоштовно, а забезпечуючи їх грошима на отримання нормальних послуг та товарів, тобто надавати адресні допомоги. У існуючій системі, коли держава дає гроші не тому, хто отримує послуги, а тому, хто їх виробляє, останній зовсім не зацікавлений в якісному їх наданні [2, с. 2—7].

З нашої точки зору, для підвищення зацікавленості мешканців будинків, створенні кондомініумів необхідно, перш за все, змінити структуру управління міським комунальним господарством. По-перше, ЖЕКам необхідно дати повну юридичну, господарську та фінансову самостійність; районну ланку усунути, а її майно та виробничу базу перевести на баланс ЖЕКів або міськжилуправління. По-друге, необхідно змінити систему взаємовідносин ЖЕКів з мешканцями будинків, що обслуговуються, а саме: затверджувати начальників ЖЕКів на гласній конкурсній основі з участю мешканців; розробити та затвердити єдиний міський устав ЖЕКів, в якому передбачити участь мешканців будинків у виборі пріоритетних статей витрачання коштів на обслуговування будинку; передбачити щомісячну або щоквартальну звітність ЖЕКів перед мешканцями за витрачання коштів. По-третє, необхідно стимулювати утворення альтернативного ринку комунальних послуг: дозволити ЖЕКам не утримувати спеціалістів у штаті, а підписувати договори на виконання робіт на конкурсній основі з підрядниками будь-яких форм власності; тимчасово звільнити від місцевих податків та зборів підприємства малого та середнього бізнесу, які займаються експлуатацією, ремонтом житлового фонду та обслуговуванням інженерних комунікацій на один рік. Для швидкого утворення товариств мешканців багатоквартирного будинку (з правом юридичної особи) необхідно впровадити додаткові економічні важелі:

знизити на 20—30% тарифи на комунальні послуги для утворених організацій співвласників багатоквартирного будинку на перші два роки; для мешканців, які встановили за свій рахунок квартирні лічильники гарячої та холодної води, понизити на 30—40% тарифи на відповідні комунальні послуги строком на один рік. Поряд з цим, необхідно вирішити ряд проблем на загальнодержавному рівні, основною серед яких повинно бути впровадження нового Житлового кодексу.

Одним із напрямів зниження бюджетних витрат на капітальні вкладення в житлово-комунальну сферу, залучення приватних інвесторів до реконструкції та підвищення якості житлово-комунальних послуг є передача в концесію на період від 5 до 30 років виключного права власності на майновий комплекс ряду житлово-комунальних підприємств. Цю форму залучення інвестицій, які дозволять на довгостроковій основі забезпечити приток інвестицій в комунальні підприємства міста, можна вважати найбільш перспективною. Концесія — малознайоме поняття. Однак така форма делегованого керування підприємствами (саме такий зміст цього поняття) широко використовується багатьма розвинутими державами в ринкових умовах. Вона включає в себе спільні зусилля держави, органів місцевого самоврядування і приватних інвесторів у рішенні проблем, що виникають у тому або іншому галузевому секторі країни. Для України такою "болючою крапкою" стало житлово-комунальне господарство. Зміст концесії полягає в тому, щоб здійснити процес передачі в делеговане керування підприємства комунальної служби. При цьому право власності на ці об'єкти залишається в руках держави. Це проміжний етап між державним керуванням і повною приватизацією. Можливості розвитку концесій в Україні величезні, але на даний момент абсолютно не використовуються. В той же час концесія — це дієвий інструмент економічного росту і залучення інвестицій [3, с. 3].

Законом України "Про концесії" створено чітку законодавчу базу для укладання договорів концесії у комунальному господарстві України. Концесіонер зобов'язаний використовувати на об'єкті концесії технології, матеріали, техніку відчизняного виробництва, що підвищує підтримку національного виробника та розширення ринку робочої сили. Передача об'єктів у концесію не передбачає перехід права власності на цей об'єкт до концесіонера та не припиняє права державної чи комунальної власності на ці об'єкти, концесіонеру належить лише право власності на прибуток, отриманий від управління (експлуатації) об'єкта концесії, а також на продукцію, отриману в результаті виконання умов концесійного договору. Головною умовою концесії повинно бути зобов'язання провести реконструкцію та модернізацію наданого в концесію муніципального підприємства. Основні переваги використання даного механізму для керівництва регіонів наступні: зниження фінансування з місцевого бюджету інвестиційних проектів на підприємствах житлово-комунального господарства з метою модернізації та реконструкції; стимулювання надходження приватних інвестицій у місцеве господарство; створення додаткових робочих місць та розміщення додаткових замовлень підприємствам, які розташовані в місті за рахунок коштів концесіонера; перехід у власність комунального підприємства сучасного ефективного обладнання після закінчення строку концесії. Виникає питання: чому концесія як фінансовий механізм реалізації регіональних програм не отримує розвитку в українських умовах? Можна виділити дві причини:

— обмежені фінансові можливості потенційних концесіонерів — професійних компаній, які працюють у сфері муніципальної економіки;

— досить високі ризики кредитних організацій, які виникають внаслідок недостатньої розробки механізмів реалізації заставних прав. Мінімізація ризиків утворить реальні умови для використання концесії в реалізації регіональних програм з участю кредитних організацій.

Необхідність здійснення модернізації та розвитку житлово-комунального господарства та інших об'єктів інфраструктури очевидна. Однак скорочення бюджетного фінансування часто перешкоджає або робить неможливою реалізацію таких проєктів за рахунок бюджету. В зв'язку з цим виникає необхідність пошуку шляхів залучення капіталу з позабюджетних джерел. Найбільш ефективним є застава прав вимоги комунальних платежів та їх сек'юритизація [4, с. 18].

Більшість регіональних кредитних проєктів на сьогодні видаються під заставу простих доручень місцевих бюджетів чи забезпечуються власністю місцевої влади. Через існуючі складності при переході права власності на закладене майно від боржника до кредитора банки надають перевагу забезпеченню у вигляді активів, які легко реалізуються на ринку. Однак місцеві бюджети та підприємства рідко володіють такого роду активами. Виходом з цієї ситуації є використання нових форм гарантування здійснення інвестиційного процесу. Для регіональних проєктів, пов'язаних з розвитком житлово-комунального господарства, такими механізмами можуть виступати застава прав вимоги комунальних платежів та сек'юритизація платежів. Розглянемо це на прикладі. Комунальне підприємство-позичальник (наприклад, "Водоканал") випускає облігації під заставу прав вимоги платежів з населення за свої послуги (водопостачання та водовідведення), підставою для яких є договори на поставку комунальних послуг між підприємством — постачальником послуг та спеціальним підприємством, яке здійснює збирання платежів за комунальні послуги. На практиці механізм кредитування під заставу прав вимоги має наступний вигляд: спеціалізоване підприємство отримує в банку кредит, забезпеченням по якому виступають права вимоги оплати комунальних послуг. Ці права обумовлюються в договорі між комунальним підприємством та споживачем (тобто знову ж виникає реальна необхідність впровадження договірних відносин між постачальником та споживачем комунальних послуг). Спеціалізоване підприємство займається лише збором платежів та залученням кредитних ресурсів і не залежить від фінансового стану комунального підприємства. В банку відкривається спеціальний рахунок, який виконує функції фонду погашення та на який будуть поступати кошти по заставним правам вимоги. Особливий режим функціонування рахунку, обумовлений в договорі на відкриття рахунку чи договорі застави прав вимоги, забезпечує використання коштів, які поступили на обслуговування боргу. Постійний залишок на рахунку страхує кредитора від коливань оплати комунальних послуг, а застава прав вимоги на більшу суму — від втрат через неплатежі. При цьому гарантії місцевих чи державних органів влади повинні покривати всю суму кредиту та відсотків по ньому — це забезпечує кредиторів надходження коштів у випадку припинення поставок комунальних послуг. Переваги вищезазначеного механізму в наступному: на випадок припинення надання послуг комунальним підприємством або несплати за надані комунальні послуги, в схему введені гарантії державних та місцевих органів влади; фонд погашення боргу відкривається в банку, який надав кредит; надходження від тарифів є одночасно і джерелом погашення, і заставою, тобто банк-кредитор отримує надійне забезпечення кредиту.

Застава прав вимоги комунальних платежів є досить надійним забезпеченням, але необхідно зацікавити в інве-

стиційному кредитуванні фінансову установу, яка повинна більшу частину своїх активів спрямувати в модернізацію ЖКГ, що є досить ризикованим у зв'язку з відсутністю диверсифікації кредитного портфеля. Для зменшення подібного ризику можна використати механізм сек'юритизації. Сек'юритизація — це випуск цінних паперів, забезпечених різними видами дохідних активів, у тому числі майбутніми доходами комунальних підприємств. Саме при реформуванні житлово-комунальної сфери регіонів можна ефективно використати сек'юритизацію в якості механізму пониження ризиків та залучення інвестицій. Сек'юритизація як фінансовий інструмент для житлово-комунальної сфери зумовлена тим, що комунальні підприємства є безумовними природними монополістами та мають гарантований ринок збуту. При сек'юритизації комунальне підприємство може спрямувати частину або весь обсяг майбутніх доходів та продати випущені під них фінансові вимоги (облігації). У міру сплати цих активів (комунальних платежів — як основної суми боргу та нарахованих процентів) потік доходів забезпечує виконання випущених боргових зобов'язань. Облігації, випущені комунальними підприємствами, є досить привабливими та надійними для інвесторів, що підтверджується світовою практикою. Поряд з тим, потенційні інвестори не мають реальної можливості проаналізувати та оцінити якість цих цінних паперів, тому істотним фактором виступають гарантії уряду та місцевих органів влади, надані комунальному підприємству чи іншій кредитній організації під забезпечення прав вимоги оплати послуг. В якості забезпечення суб'єктом державної влади проводиться виділення поруки в бюджеті "захищеним рядком" чи передача в заставу своїх цінних паперів [5, с. 33—40].

Економічний зміст сек'юритизації міститься у відокремленні високоякісних ліквідних активів (житлово-комунальних платежів) від загального фінансово-економічного стану комунального підприємства. В заставу передається не підприємство, як суб'єкт господарської діяльності, а дохідні активи у вигляді платежів за житлово-комунальні послуги, що є практично безризиковим джерелом погашення в зв'язку з монополістичним становищем підприємств житлово-комунальної сфери. Для реалізації цього проєкту уповноважені структури регіональних органів влади та комунальні підприємства можуть утворити спеціальне підприємство, яке виконує дві функції: збирання комунальних платежів з населення та передача отриманих коштів на рахунок постачальника послуг.

У механізмі сек'юритизації активів істотне місце займають банки, для яких відкривається широке поле діяльності: підготовка та розміщення цінних паперів; робота в якості агента-оператора з регулювання грошових потоків, які формують інвестиційний ресурс. Звичайно, при застосуванні даних фінансових інструментів існують певні ризики, але порівняно з прямими позиками комунальних підприємств ці ризики для кредитних організацій значно нижчі, що зумовлено перш за все можливістю їх розподілу між учасниками проєкту. Комерційні банки України (особливо дрібні) на сьогодні стикнулися з необхідністю диверсифікувати свої кредитні портфелі з метою підвищення прибутковості і зменшення ризику. Внаслідок відсутності стійких довгострокових ресурсів і неможливості вкладення власних коштів у інструменти фінансового ринку з сумарним рівнем їх прибутковості й ліквідності зробити це практично неможливо без впровадження нових фінансових інструментів. Банк, який має репутацію знання, необхідні для видачі кредитів, та нестачу ліквідних коштів, капіталу або незадовільну для фінансування позик структуру витрат, може спеціалізу-

ватися на ініціюванні позик або оцінці кредитного ризику. Навпаки, малі банки з найвищою часткою власного капіталу, але з менш високим рівнем репутації і меншим попитом на кредити, як правило, мають можливість забезпечити фінансування. У цьому випадку сек'юритизація пропонує малим банкам можливість диверсифікувати власний кредитний портфель. Участь у сек'юритизації і перерозподілі ресурсів у ролі ініціатора відкрита для всіх банків, однак малі банки через нестачу грошового і репутаційного капіталу не можуть бути ефективними гравцями на цьому ринку. Відповідно поширення традиційної кредитної функції йде таким чином, що великі банки беруть на себе функцію ініціатора кредиту, а малі банки (або інвестори у цінні папери) — первинних покупців або вкладників коштів. Великі банки цінують свою функцію ініціаторів кредитів тому, що вона дає їм змогу одночасно отримувати комісійні за відкриття й обслуговування кредитів і виносити відповідні активи на позабаланс, що, зважаючи на необіговість кредиту, усуває кредитні й процентні ризики і забезпечує додаткову ліквідність. Малі банки при придбанні кредитів отримують можливість диверсифікувати свої "кредитні портфелі" та скористатися кваліфікаційним і репутаційним капіталом великих банків. Крім того, вони розподіляють свій ризик з іншими банками.

Розглянемо також напрями підвищення рівня збору платежів, що є однією з передумов фінансової стабільності у сфері надання комунальних послуг в Україні. Закони, нормативно-правові акти, що регулюють відносини надавачів і споживачів послуг, а головне — рівень заробітної плати та пенсії, не сприяють формуванню платіжної дисципліни, в зв'язку з чим органи місцевого самоврядування в умовах обмеженого правового поля змушені створювати власні механізми підвищення рівня оплати послуг. З метою збільшення надходжень коштів за надані послуги на рахунки комунальних підприємств, необхідно розробити та здійснити заходи, спрямовані на поліпшення фінансової дисципліни споживачів. Проблема заборгованості з оплати спожитих житлово-комунальних послуг в Україні багатогранна, складна і соціально значима. Взагалі, вона значно загострюється в моменти підвищення вартості житлово-комунальних послуг в зв'язку з тим, що підходи до їх розгляду та вирішення не враховують, перш за все, проблем платоспроможності населення. В зв'язку з цим не акцентується увага на такому напрямі ліквідації заборгованості населення за спожиті житлово-комунальні послуги як застосування санкцій. Перш за все, це неетично при існуючій ситуації, тому що термін "санкції" в юридичні науки — це спосіб покарання за адміністративні проступки чи кримінальні злочини, а основною причиною несплати житлово-комунальних послуг є низький рівень життя та відтворення робочої сили громадян України. В умовах обмежених правових норм, що регулюють відносини споживачів і надавачів послуг, органи місцевої влади разом з комунальними підприємствами впроваджують різноманітні альтернативні заходи з метою збільшення збору платежів [6, с. 12—18]. До таких заходів слід віднести: запровадження прямих розрахунків із споживачами; впровадження заходів контролю за рухом коштів; застосування економічних стимулів з метою збільшення збору платежів; інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення. З переліку організаційних заходів щодо погашення заборгованості необхідно виділити надання боржникам можливості укладання з комунальними підприємствами договорів про реструктуризацію боргу на термін від 1 до 5 років. В умовах відсутності практики договірних відносин між споживачем та надавачем житлово-комунальних послуг договір реструк-

туризації не може бути підставою для позову до суду за невиконання споживачем зобов'язань щодо оплати послуг. Спрямованість нашої держави на ринкові відносини однозначна, і люди починають розуміти, що за всі послуги рано чи пізно необхідно буде платити.

ВИСНОВКИ

В якості підсумків розгляду фінансових механізмів реалізації регіональних програм за участю кредитних організацій, враховуючи природний монополізм підприємств цієї сфери, розроблено схему взаємодії складових для ефективного та обгрунтованого проведення реформ. Основні складові даної схеми — це механізми концесії та сек'юритизації, мета — вирішення проблеми модернізації підприємств житлово-комунального господарства на регіональному рівні. Розглянуто впровадження концесії як метод модернізації підприємств ЖКГ. За умови визнання статусу підприємств ЖКГ як природних монополістів, досить ефективним є застосування механізму сек'юритизації. Сек'юритизація — випуск цінних паперів, забезпечених майбутніми доходами комунальних підприємств. Лише за умови надання підприємствам ЖКГ статусу природної монополії цінні папери, випущені в рамках механізму сек'юритизації, є ліквідними, що не загрожує платоспроможності кредитних установ та виступає гарантією повернення кредиту. Необхідно підкреслити істотні переваги даної схеми для всіх учасників. Для регіонів — це можливість проведення реформи ЖКГ з мінімальною фінансовою участю місцевих бюджетів і поряд з цим жорстким контролем через систему гарантій. Підприємства та організації системи житлово-комунального господарства в результаті отримають доступ до відносно дешевих грошових ресурсів під фінансові гарантії місцевих органів влади, а головне — можливість організації стабільної і ефективної виробничої діяльності. Адаптація механізмів сек'юритизації та концесії до вітчизняних умов дасть можливість розширити обсяги довгострокового кредитування підприємств житлово-комунального господарства, що в макроекономічному масштабі призведе до покращення інвестиційного клімату, здійснення модернізації основних фондів підприємств житлово-комунального господарства та удосконалення процесу безупинного надання якісних послуг населенню держави.

Література:

1. Антонов А.В. Формування конкурентного середовища в житлово-комунальній сфері / А.В. Антонов, Л.І. Татовосова // Жилищное и коммунальное хозяйство. — 2003. — № 10. — С. 2—5.
 2. Бабаєв В.М. Припинити деградацію основних фондів стане можливим, якщо реалізується Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства / В.М. Бабаєв // Міське господарство України. — 2003. — № 3. — С. 2—7.
 3. Борисенко І. Регіональні проблеми організаційно-економічного забезпечення ефективності функціонування ЖКК / І. Борисенко // Регіональна економіка. — 2002. — № 4. — С.3.
 4. Боровская В.Г. Ціноутворення в житловому господарстві / В.Г. Боровская // Житлово-комунальне господарство. — 2000. — № 6. — С. 18.
 5. Коновалова Ю. Новий механізм банківського кредитування реального сектора економіки / Ю. Коновалова // Фінанси та кредит. — 2002. — № 10. — С. 33—40.
 6. Косова Т. Фінансування інвестиційної діяльності природних монополій / Т. Косова, В. Сагір // Економіка України. — 2004. — № 3. — С. 12—18.
- Стаття надійшла до редакції 11.10.2010 р.*