

Дорожня карта реформування сфери України: польський

На прохання членів Громадської ради з розвитку міста Славутича пропонуємо статтю міського голови Володимира Удовиченка, надруковану в №2 газети "Твоє життя" від 31 березня 2009 року

Нещодавно нам, міським головам, представникам Верховної Ради, центральних органів виконавчої влади, громадських організацій та об'єднань удалось практично ознайомитись із досвідом Польщі. Емоції переповнюють душу після відвідування цієї країни.

Виникає питання: чому так ми живемо? Хочу відповісти на нього, перш за все, не як міський голова, не як член Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, президент "Клубу мерів", а просто як громадянин України.

Без сумніву, можна зрозуміти, що не вистачає спеціальних знань, компетенції, професіоналізму. Можна взяти до відома, що відсутня система відповідальності представників владної системи. Але, дозвольте запитати: "Українська владо, а в тебе совість є?"

Ми хочемо потрапити до списку країн Європейського Союзу, не реалізувавши жодного з принципів ефективного управління, прийнятих у Валенсії на конференції міністрів країн-членів Ради Європи. Потрібно зауважити: це стосується української центральної влади.

З самого початку поставлена мета — потрапити до списку країн Європейського Союзу, найбільш розвинутих в економічному і соціальному плані. Вона — хибна! Мета української держави повинна бути одна: досягти європейських стандартів життя. А далі не буде великих проблем вступу України до Євросоюзу, може, і на середині шляху. Ви знаєте, що в економіці є економічні парадокси. Так от, у політиці Україна теж відкрила свої парадокси. Деякі з них я хотів би просто назвати.

Влада України на сьогоднішній день вже має європейські стандарти життя. До речі, влада Польщі сьогодні бідніша і має нижчі стандарти, ніж влада України. А народ Польщі живе в 4—5 разів краще за українців, має вищі стандарти, ніж в Україні. Як пояснити цей парадокс? І чи можемо ми з цим погодитися і для цього попрацювати?

Модель української держави на сьогодні абсолютно суперечлива: президент, прем'єр-міністр, управління областями, районами; відношення держави і місцевого самоврядування. Не так важко зрозуміти, що місцеве самоврядування — це механізм для держави, це можливість для держави надавати якісні послуги в конкретному місті, селі та селищі, де проживає український народ. Починаючи від народження, закінчуючи цвинтарем і дорогою до нього. Без ям і без сміття, хоча б в останню дорогу.

В Україні умудрились розвалити комунальну сферу, основні фонди якої зношені більше як на

70%. Не вирішуються проблеми в комунальному секторі, а це безпека життя людей. А центральна влада брала на себе зобов'язання перед українським народом і повинна їх виконувати, звісно, якщо є совість. А коли не виконуєш, то дуже просто — потрібно дати дорогу тому, хто це може зробити. І не боятися цього. Це в демократичному світі абсолютно нормально.

Історія дасть справедливу, об'єктивну оцінку кожному з нас, як би нам цього не хотілося, причому, що важливо, без нашої участі.

Чи складно дійти до теорії децентралізованої держави? Зовсім не складно, тому що ці моделі уже реалізовані в світі. Відкриваєш Конституцію Польщі і читаєш: "Польща — децентралізована держава". Це наш партнер, у нас спільна історія, спільні герої польсько-українського народу. Які проблеми?

Панове президенте та голово Верховної Ради, пані прем'єр-міністр, зі своїми секретаріатами, залиште Україну на певний час, поїдьте до Польщі, і в рамках програми USAID, у рамках програм Єврокомісії, на безкоштовній основі, не за рахунок українського народу, пройдіть стажування, не відволікаючись і не соромлячись, і отримайте сертифікат. Тоді ці знання реалізуйте в Україні, створивши чи план дій, чи дорожню карту, розписану по годинах, по днях, і розпочніть її реалізацію. Цим самим маємо виконати тільки перше завдання — створити об'єктивні, необхідні і достатні умови для формування української державності на базі економічного стрімкого соціального розвитку та підняття рівня і якості життя українського народу.

Для мене сьогодні немає іншої національної ідеї, заради якої все робив би, як і роблю. Це українська державність, високий рівень і якість життя народу України з максимальними можливостями для молодого покоління, з віддачею належного людям, зробившим свою справу, наприклад, скажімо, побудувавши унікальну газотранспортну систему, яка до сих пір ще ефективно працює. Зараз, якщо порівняти комунальну сферу України і Польщі, то Україна їде сьогодні волами, причому знесиленими, голодними, хоча потенційно сильними. Польща ж — нехай не на свіженькому, не на останньому випуску, але на достойному мерседесі. То скільки ж ми будемо їхати волами, скільки ж ми будемо стримувати історію, відкидати Україну на узбіччя світового та європейського розвитку?

Так що ж треба мати політику України сьогодні? Відповідь проста — совість! Бо все останнє — і

знання, і компетентність, і професіоналізм — можна здобути, можна оволодіти європейськими принципами ефективного управління і, звісно, реалізувати їх на практиці, тому що лише практика є критерієм істини.

Безумовно, для реформування усієї системи відносин треба вирішити ще одне питання: реформаторів об'єднати, а противників реформ на цей час просто "нейтралізувати", бо в Україні сьогодні немає окремих недоліків, в Україні все не так. Але разом з тим у цьому "все не так" є позитивне явище: формується українське громадянське суспільство, яке акумулює громадську думку, громадську позицію на достатній рівень.

Сьогодні не впізнати Польщу. Десять років тому там були страйки, невдоволені, вони й зараз є, але люди живуть зовсім іншим життям, ніж українці.

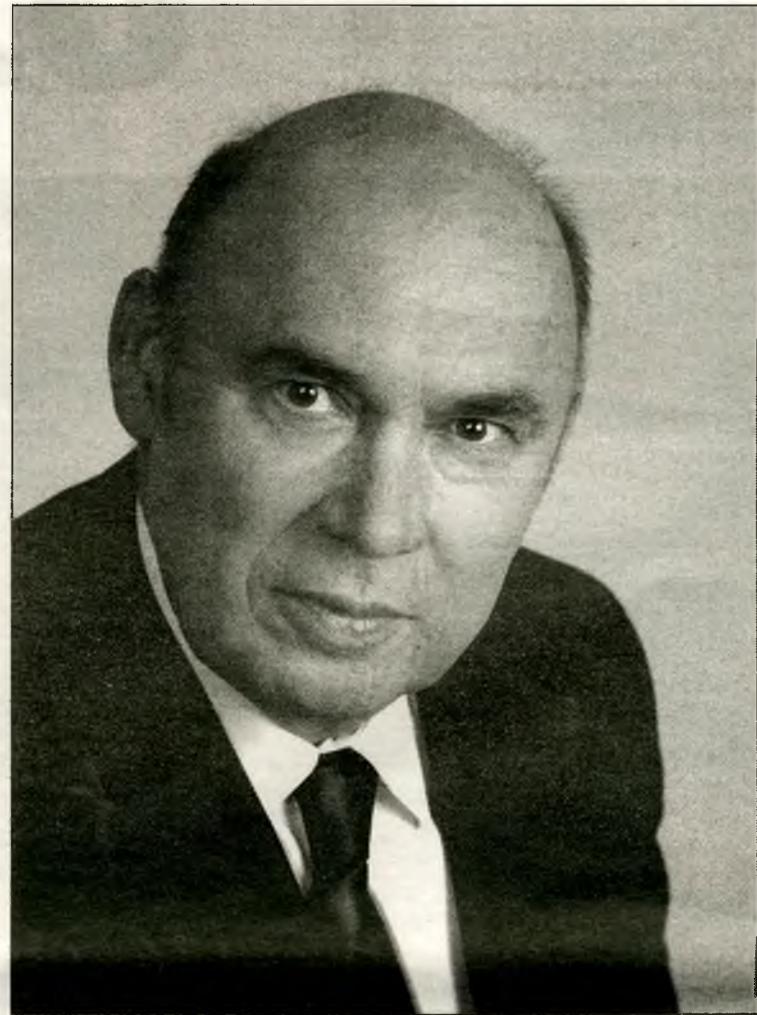
За організацію цього стажування хочеться висловити подяку перш за все владі Польщі, Інституту демократії, європейській комісії, програмі USAID. Ми відчули, з чого треба починати — з реформування усієї адміністративної системи держави. Воно має логічне продовження до реформування адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, управління на рівні органів місцевого самоврядування. З чого почати? Звісно, з місцевого самоврядування, реалізуючи принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування, децентралізації бюджету через зміни до Бюджетного кодексу і реформування комунальної сфери.

Важливо підкреслити, що це навчання було проведено за участю представників усіх органів влади, в тому числі і фахівців комунальної сфери, безпосередньо учасників процесу експлуатації і утримання житлових будинків Польщі, інженерної інфраструктури.

Була можливість порівняти дві столиці — Київ і Варшаву. Відвідали місто Краків — місто студентства, сучасної освіти і великої історичної спадщини.

Приємно вразило результатами адміністративно-територіальної реформи містечко Велички, відоме своїми соляними шахтами. Сьогодні це 20-тисячне місто об'єднує і вирішує проблеми територіальної громади в 40 тис. жителів. Ми побачили, як поряд із державною структурою результативно працює муніципальна міліція.

У кожному місті вивчався досвід комунальної сфери. Спочатку її реформа розпочиналася з простого плану: з питання власності, що є чим, і хто за що відповідає, модернізації усього комунального сектора, вирішення проблем з тепlopостачанням, водопостачанням, водовідведен-



Міський голова Славутича, президент ВГО "Клуб мерів", представник України в Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи, доктор економічних наук, професор Володимир УДОВИЧЕНКО

ня, переробки сміття. Розпочали ж все із експлуатації і утримання багатоквартирних будинків, дійшовши, хоча і з проблемами, до системи будівництва нового житла.

Не ідеалізуючи Польщу і те суспільство, хочу підкреслити, що рівень досягнутого вже далеко перевищує сьогодні життя в Україні і те неефективне державне управління, знесилена нерезалізована модель місцевого самоврядування.

Якщо говорити про комунальну сферу, то, на мій погляд, головне завдання — це вирішення проблем власності. Можна сказати, що де-юре проблема власності вирішена. Сьогодні в Україні рівень приватизації дуже високий, а отже, потрібно завершувати цей процес. У Польщі є відмінність: там немає безкоштовної приватизації. Неприватизована частина залишається в комунальному секторі. За комунальний сектор відповідає місцева влада, яка представляє це комунальне житло в об'єднанні співвласників і робить все для того, щоб завершився процес приватизації. В Україні набагато простіше це зробити, тільки повинен бути чіткий термін завершення приватизації житла.

Не врегульовані до цього часу питання загальних площ і прибудинкових територій. Вони повинні закріплюватися за власниками житла. Історична практика і практика перехідного періоду багатьох країн: Чехії, Словачії,

Польщі, Прибалтійських країн, показує, що не буде вирішено це питання без адміністрування, чіткого закону з термінами. Будь ласка, є різні варіанти: через об'єднання співвласників або продаж усіх загальних площ приватному сектору, а ці кошти використати на модернізацію будинків і йти далі. Не може бути так, що за загальні площі приватизованих квартир відповідає хтось, а не самі власники цих квартир!

Це наступний економічний парадокс, якого не повинно бути, і дуже важливо його терміново змінити і виправити. Чому наполягаю на цьому факторі? Ми з вами живемо в ринковому середовищі, в ринкових відносинах, і повинні зрозуміти, що відносини в частині утримання, експлуатації житлових будинків, де проживають їх власники, повинні теж формалізуватися до ринкових.

Що це дало і дає Польщі? Це підняло активність самих власників квартир, дало можливість практично проводити модернізацію будинків, від утеплення, системи обліку — до тарифної політики. Не влада повинна говорити про те, що робити в будинку, скільки раз треба прибирати територію і скільки разів. Все це робиться самими мешканцями, вони встановлюють тарифи і вони замовляють ті послуги, які їм потрібні.

У Польщі немає такої практики, щоб міська влада встановлю-

КОМУНАЛЬНОЇ ДОСВІД

вала тарифи на теплопостачання. Де в тарифі роль місцевих влад? Скільки відсотків? Коли ціна на газ утворюється на верхньому рівні центрального органу виконавчої влади, заробітна плата — на верхньому, електроенергія — на верхньому, що ж залишається, на що в тарифі впливають міські влади? Там є спеціальні органи, як у нас НКРЕ по електроенергетиці. Вони приймають рішення по тарифах і проводять цю політику. Тяжко переоцінити важливість прийняття економічно обґрунтованої тарифної політики, що дає можливість залучити до діяльності в комунальному господарстві приватного сектору.

Ще важливо підкреслити, що реформовані всі системи водопостачання, водовідведення, теплопостачання, працюють на комерційній основі, проведена децентралізація на основі сучасних теорій ефективності використання обладнання і енергозбереження. І все це — за 10 років.

Мені було дуже приємно зустрічатися із учасниками цього процесу — керівниками і правлінням об'єднання співвласників. Такий собі невеличкий польський будиночок, який знаходиться недалеко від центру в привабливому місці. Це об'єднання, яке запланувало побудувати ажурну огорожу, щоб забезпечити певну автономію і захистити свою територію від посягань інших громадян, інколи просто недоборочинних.

До речі, багато було проблем з ліфтовим господарством, а сьогодні і вони в Польщі вирішені. Укладаються угоди об'єднання співвласників з відповідними фірмами. Це їх справа, і відповідальність, і звітність — цивілізовані форми, які зрозумілі. І абсолютно незрозуміло, чому ми сьогодні — скільки ведемо розмов, проводимо конференцій — жодної реформи в Україні не зробили, в тому числі і комунальної. А зношення основних фондів комунального сектору вже 70—80%. Далі — це вже біда. А одночасно все проводити — це величезні кошти, величезні ресурси, яких сьогодні, звісно, немає.

На мій погляд, треба почати з правової основи, з проведення реформування відносин, в тому числі відносин власності, і далі вже реалізувати відповідні програми щодо модернізації усього комунального сектору, починаючи від будиночків і завершуючи інфраструктурою теплопостачання, водопостачання, переробки та захоронення відходів. Ця тема теж не банальна, тому що ми в цьому, смітниках цих, закопаємося і від нас тоді якраз і будуть біогази, які в Польщі використовуються на виробництво електроенергії. Ці установки успішно працюють.

Виявляється, що для того, щоб все це зробити, повинна бути умова, а саме — партнерство держави, органів місцевого самоврядування, населення і при-

ватного сектору, бізнесу. Без такої моделі вирішити проблему дуже важко, тому що ми виходимо на пошук ресурсу, який повинен бути для проведення величезного обсягу робіт. Вже сьогодні немає точної цифри, але мінімум — це 50 млрд. доларів треба спрямувати на приведення більш-менш до нормального стану всього українського комунального сектору.

Звісно, якби нам дав хтось такий ресурс, стверджували учасники поїздки, то з урахуванням рівня корупції, яка є в Україні (в Польщі давно вже немає цього, навіть наближено), то всі ті гроші міжнародних інституцій розійшлися б, і в журнал "Форбс" попало б додатково немало українців. У цьому ми з росіянами як братами надійно тримаємо перші місця в світі.

А ресурс треба шукати, вести пошук через різні джерела. Перш за все, це довгострокові кредити від міжнародних інституцій, світового банку, ЄБРР, це різні програми тієї ж Японії, участь у Кіотському протоколі, обов'язкові кошти державного бюджету, причому на конкурсній основі. Це можливість доступу до спеціальних кредитів у державі з погашенням відсотків, але для цього потрібні спільні дії з певною гарантією держави і органів місцевого самоврядування:

ДЕРЖАВА — ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ — ПРИВАТНИЙ СЕКТОР — НАСЕЛЕННЯ

Сьогодні є різні форми. Перш за все, це тарифна політика, яка дасть змогу створити об'єктивні умови та залучити до програм і приватний сектор. У Польщі, наприклад, використовуються концепції і довгострокові оренди, розпочинається процес із залученням приватного сектору в експлуатацію та утримання будинків. Побудована така схема управління об'єднання співвласників: є поточний рахунок, ремонтний рахунок, тобто розписаний весь будинок від покрівлі до підвалу та земельних відносин. Звісно, що є голова об'єднання співвласників, правління, а далі це управитель будинку і можливість укладати договори з будь-якими фірмами, організаціями, установами, які сьогодні працюють у комунальному секторі. Тобто, створене певне конкурентне середовище, і конкуренція управителів сьогодні є дуже серйозною. Кожного року робиться детальний аналіз і планування наступного року, що треба відремонтувати: покрівлю чи якусь трубу, в підвалі навести порядочок чи огорожу зробити, побудувати майданчик для дітей, і прибирання теж. Все це розписано.

Ще одне джерело, яке треба залучити до реформування комунального сектору, — це кошти громадян. Без участі людей теж неможливо реалізувати комунальну реформу. А вкладаючи

гроші в свої будинки, люди почнуть цінувати цю власність, вона стане їхньою, відбудеться зміна свідомості, яка вплине на психологію людини і, безперечно, на її поведінку. Це можливість збільшення свого власного капіталу. В результаті ми отримаємо певну економічну поведінку, коли людина буде дбати за свою власність і коли буде рости нове покоління із новою свідомістю, а значить, і новим комфортним життям.

Цікавились ми, і як беруть участь жителі в управлінні будинком. Частинці людей це не потрібно, інша — саботує і не приходять на збори, тоді правління або голова ходить по квартирах, збирає підписи. Контрольний пакет завжди за здоровим глуздом, тому що люди розуміють: це їх будинок, в якому вони живуть. На ту частинку комунального житла, яке сьогодні не приватизоване, бо у 15% мешканців немає грошей, щоб викупити його, робить внесок на рахунок об'єднання співвласників місцева влада.

Передбачено в Польщі і соціальне житло для тих, хто не сплачує комунальні послуги або не може платити за комфортабельне дороге житло. У Варшаві на 3-мільйонне населення в минулому році розглядалося приблизно 200 таких справ. Відпрацьований і захист громадян через субсидії.

Звісно, щоб залучити приватний сектор, перш за все, треба реалізувати систему тарифної політики і її правове забезпечення, а також відповідальність громадян за комунальні платежі. При цьому — відпрацювати систему соціального захисту і соціальних гарантій для громадян України. З таким ростом цін на енергоносії і з таким доходом, який мають сьогодні жителі України порівняно з європейськими та світовими, — це плачевний стан. І більшість людей просто неплатоспроможні.

Саме тому треба використовувати всі міжнародні фонди, те, що робить сьогодні успішно Польща і куди продовжують надходити мільярди євро на модернізацію комунального сектору.

На завершення хотілось би підкреслити, що в Україні є загальнодержавна програма, причому кілька варіантів, є путівник, де розписано, що потрібно зробити для прийняття і успішного проведення реформи і створення певної правової бази. На порядку денному — прийняття нової редакції. А далі треба прийняти близько 100 законів і нормативно-правових актів у сфері комунального господарства. Тобто повинна бути сильна державна політика, державне управління, щоб розпочати кардинальне реформування комунальної сфери, сфери, яка є основою безпечної життєдіяльності, з якої починається, відбувається і завершується життя людини.