

УДК 332.8:711.8 (477)

ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИВАТНИХ ОПЕРАТОРІВ ПРИ ЕКСПЛУАТАЦІЇ НИМИ ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Клевцевич Н.А.

Стаття присвячена розгляду системи контролю діяльності приватних операторів при експлуатації ними об'єктів комунального господарства. Розглядається залежність подальшого розвитку галузі від залучення можливостей не державних установ. Надано рекомендації щодо розвитку взаємовідносин між державним та приватним секторами у цій галузі.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. В даний час йдуть дискусії про те, як може існувати і розвиватися сфера комунального господарства нашої країни. На Заході давно існує і успішно застосовується механізм, який може реально сприяти реформуванню нашого комунального господарства. Механізм цей отримав назву державно-приватне партнерство. Але, як свідчить практика здійснення партнерських відносин у комунальному господарстві в нашій країні, існує ще багато не врегульованих питань. Одним з яких є зокрема і питання контролю над діяльністю приватних операторів, оскільки при укладанні відповідних договорів між місцевою владою і підприємцями, ці питання не знаходять належного відображення. А це є дуже важливим, так як, такий контроль забезпечить ефективність менеджменту на підприємствах, дозволить мати інформацію про те, як реалізується оператором виробнича та інвестиційна програми. У даному випадку йдеться не тільки про контроль, що здійснюється уповноваженими державними органами, але і в обов'язковому порядку громадськістю.

Аналіз досліджень і публікацій з даної проблеми. Суттєвий інтерес в дослідженні даної теми мали роботи таких теоретиків та практиків, як: Велісов В.М., який розглянув політико-правовий аспект партнерства держави та приватних підприємств [1], Варнавський В.Г., роботи якого присвячені процесам інституційної адаптації державно-приватного партнерства до умов реальної економіки [2], проблеми законодавчого забезпечення такого партнерства розглянуті Зелениним Д.Е. [3], підготовленість вищезначених процесів в законодавчому плані в житлово-комунальному комплексі розглядає Дежкіна І. [4]. Разом з цим, вивчення цих робіт показало, що мають місце немало дискусійних питань, які відображають недостатній ступень опрацювання цієї проблеми. Тема, що досліджується, характеризується недостатнім науковим опрацюванням. У вітчизняній літературі дуже мало праць, які б розглядали механізми державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, а саме яким має бути

порядок взаємодії двох сторін при залучення приватного сектору до зазначеної галузі.

Ціллю даної статті є визначення порядку взаємодії органів місцевої влади та приватних операторів при реалізації проектів в сфері ЖКГ, шляхом забезпечення контролю над виконанням учасниками даного процесу взятих на себе зобов'язань.

Виклад основного матеріалу. Контроль за виконанням домовленостей між місцевою владою і оператором повинен бути покладений на спеціальний уповноважений орган, куди в зазначені терміни повинні надаватися звіти про діяльність оператора.

На наш погляд, до складу такого контролюючого органу повинні увійти фахівці, які, крім високої кваліфікації і знань загальноекономічних, юридичних моментів, повинні розбиратися в особливостях експлуатації водопровідно-каналізаційних підприємств, в технічній документації і мати досвід роботи в даній сфері, тобто бути експертами в даному питанні, представники громадських організацій. Очолювати такий орган повинна місцева влада. Таке наше переконання викликане тим, що саме місцеві органи влади несуть відповідальність перед суспільством за стан даних об'єктів, і відповідно саме вони, в першу чергу, повинні мати можливість проконтролювати діяльність оператора, що взяв в управління об'єкт життєзабезпечення не тільки міста, але і всього регіону. Крім того, вважаємо доцільним включити в його склад також представників приватного оператора. Це дасть можливість забезпечити об'єктивність оцінок його діяльності. Через деякий час склад такого органу повинен мінятися. У цьому випадку поділяємо думку про те, що його склад повинен переглядатися кожні 4 роки, після чергових виборів місцевих органів влади. Контроль, здійснюваний вищезазначеним органом, повинен бути заснований на оцінці, з одного боку, поточного стану підприємства і, з іншого боку, виконання оператором своїх інвестиційних зобов'язань.

Основним завданням діяльності такого органу ми бачимо забезпечення прозорості роботи оператора, в управлінні якого буде знаходитися об'єкт комунальної інфраструктури. Важливо прописати функції, порядок роботи такого органу і звичайно встановити терміни звітності його перед місцевими органами влади і громадськістю. У функції даного органу, на наш погляд, повинно входити:

- визначення обґрунтованості зміни тарифів оператором;
- визначення необхідності залучення кредитних або інших джерел фінансування, і те, яким чином вони вплинуть на діяльність водоканалу в цілому;
- розгляд пропозицій і доповнень у програму партнерства приватного і суспільного секторів у сфері надання комунальних послуг;
- допомога в правовому і нормативно-методичному забезпеченні взаємин між представниками влади і підприємцем;
- своєчасне вирішення протиріч, що можуть виникнути, шляхом узгодження позицій оператора і місцевої влади;

- розробка рекомендацій операторові про першочергові напрями витрачання інвестиційних ресурсів;
- збір і обробка галузевої фінансової, і статистичної звітності та іншої інформації;
- організація, в межах компетенції, роботи з населенням, листами і зверненнями громадян;
- взаємодія із засобами масової інформації, інформування жителів міста про роботу оператора і виконання ним своїх інвестиційних зобов'язань.

У випадку, якщо в результаті перевірки роботи оператора були виявлені недоліки, то на такий орган повинен бути покладений контроль за їх усуненням.

Видається, що процедура контролю, здійснювана місцевими органами влади, повинна включати:

1. визначення плану контрольних заходів;
2. узгодження плану заходів з оператором, в управлінні якого знаходиться об'єкт комунальної інфраструктури;
3. визначення прав та обов'язків контролюючого органу;
4. підбиття підсумків проведених контрольних заходів;
5. проведення заходів з усунення порушень (у випадку, якщо такі були виявлені).

Першим кроком має стати визначення плану контрольних заходів. Планом контрольних заходів є перелік основних дій, які здійснюватимуться місцевими органами влади для проведення контролю над роботою оператора. План повинен містити: найменування об'єкта контролю, вид контролю, відомості про осіб, що залучаються до проведення контролю, термін проведення контролю. Останній повинен бути встановлений з урахуванням поставлених завдань, чисельності групи, що здійснює перевірку, а також необхідного часу для оформлення звіту перевірки.

Наступним кроком має бути узгодження плану заходів з оператором в управлінні якого знаходиться об'єкт комунальної інфраструктури. В обов'язковому порядку план контрольних заходів повинен бути узгоджений з керівництвом контролюваного об'єкта, і не повинен суперечити законам та нормативно-правовим актам, що забезпечують роботу підприємства. Усі заходи плану повинні бути обговорені й підписані всіма сторонами партнерства. Після чого такий план, на наш погляд, повинен бути затверджений міським головою і стати нормативним документом.

Далі визначаються права та обов'язки контролюючого органу. З нашої точки зору, до прав контролюючого органу має входити:

- здійснення контрольних заходів у строгій відповідності з термінами, вказаними в плані контрольних заходів;
- запрошення і отримання в оператора, що експлуатує об'єкт комунальної інфраструктури, документи та іншу інформацію, необхідну для того, щоб зробити висновки про роботу підприємства;
- прийняття до розгляду усних і письмових пояснень з питань, що виникають у ході контрольних заходів від оператора, що експлуатує об'єкт комунальної інфраструктури;

- проведення огляд уна об'єктах контролю;
- розроблення та внесення на розгляд міському голові пропозиції про можливі зміни в роботі оператора.

Після того, як вищезгадані питання уточнені й узгоджені зі всіма зацікавленими сторонами, уточнити необхідно порядок проведення контролю. Видається, що порядок повинен бути таким – міський голова призначає керівника контролюючого органу, він у свою чергу формує цей орган і призначає робочу групу, що здійснює контроль, розподіляє сфери відповідальності з питань діяльності оператора між особами, що входять до її складу; після чого особа, що очолює робочу групу, пред'являє керівникові об'єкта контролю документ, що підтверджує правомочність здійснення контролю, знайомить його з планом роботи, представляє керівництву підприємства членів робочої групи. У свою чергу оператор, що експлуатує підприємство, не повинен перешкоджати проведенню контрольних заходів і забезпечити робочу групу всіма необхідними даними. Цей істотний момент повинен бути прописаний у договорі, що укладається між місцевими органами влади й оператором, як і відповідальність оператора за достовірність і повноту всієї наданої інформації.

Четвертий крок – підбиття підсумків проведених контрольних заходів. Висновки, які надасть такий орган, повинні містити, крім прикладів виявлених порушень (якщо такі є), ще й пропозиції з їх усунення. Для цього можуть бути використані ресурси всесвітньої мережі Інтернет. Необхідна наявність якісного сайту, де можуть бути опубліковані звіти, з якими зможуть ознайомитися всі охочі. Такий звіт, на наш погляд, повинен бути складений за такими напрямками:

- чи виконуються умови укладених домовленостей;
- стан фінансування заходів щодо поліпшення роботи підприємства;
- які результати господарської діяльності за звітний період;
- які зміни в роботі підприємства були проведені за звітний період;
- яким чином зміни вплинули на навколишнє середовище;
- чи задоволені споживачі якістю, регулярністю, обсягами послуг, що надаються;
- які плани підприємства на наступний період;
- факти порушень у розрізі всіх передбачених планом контролю питань.

Такий звіт має бути підписаний представниками оператора. У випадку, якщо звіт має неточність з погляду оператора, що експлуатує підприємство, має бути передбачена можливість операторові викласти свої зауваження. Така процедура вимагає певного терміну часу і теж повинна бути обумовлена в договірних документах, що підписуються обома сторонами.

І наостанок – вживаються заходи з усунення порушень (у випадку, якщо такі були виявлені). При виявленні фактів порушень до звітів, що складаються робочою групою, повинні бути залучені документи, що їх підтверджують. За відсутності порушень з питань, що містить план контрольних заходів, у звіті робочої групи повинно бути відбито, що порушень не встановлено.

Ще раз наголошуємо, що вказані процедури, а також склад, форму і регулярність надання інформації необхідно зафіксувати в рамках договорів, що укладаються з підприємцями. У цих же документах доцільно передбачити санкції приватним операторам за порушення встановленого порядку надання інформації.

Як відмічено нами вище, на цей же орган повинна бути покладена і функція контролю за виконання оператором інвестиційних зобов'язань. Основною метою цього аспекту контролю повинно стати виконання показників інвестиційного проекту, визначених оператором в партнерстві з місцевою владою. З цієї точки зору, видається, що до компетенції такого органу повинно входити:

- систематичне спостереження за всіма процесами реалізації оператором інвестиційного проекту;
- щоквартальне надання міському голові інформації про виконання оператором узятих на себе інвестиційних зобов'язань;
- виявлення відхилень від задекларованих оператором показників;
- напрям запитів операторові про причини невиконання інвестиційних зобов'язань;
- обґрунтування необхідності вживання заходів з усунення виявлених відхилень;
- складання звітів про причини невиконання зобов'язань.

Послідовність оцінки діяльності приватного оператора повинна бути розроблена контролюючим органом і затверджена головою місцевого самоврядування. Вона повинна бути відкрита для всіх зацікавлених сторін, включаючи приватного оператора та громадськість, і вказуватися діапазон значень кожного показника, що рекомендується для здійснення такої оцінки.

У встановлені терміни відомості про виконання оператором зобов'язань повинні бути представлені контролюючим органом міському голові. На наш погляд, такі звіти повинні готуватися щоквартально. У випадку, якщо оператор не виконує взятих на себе зобов'язань, такий орган повинен з'ясувати причини і виробити спільно з оператором заходи, спрямовані на виправлення ситуації. Якщо ж після закінчення певного періоду часу з моменту розробки і затвердження даних заходів обома сторонами партнерства ситуація не міняється, такий орган повинен проінформувати про це міського голову. Це дасть можливість на підставі даних відомостей місцевій владі ухвалити рішення про доцільність співпраці з даним оператором надалі.

Контроль виконання оператором інвестиційних зобов'язань припускає перевірку:

- зносу систем комунальної інфраструктури, %;
- питомої ваги мереж, що потребують заміни за результатами діяльності за звітний період, %;
- заходів проведених по:
 - заміні устаткування з вказівкою кількості, од.
 - перекладанню мереж водопостачання та водовідведення, км;

- джерел фінансування заходів інвестиційної програми з вказівкою кількості, у грн.;
- відхилень від кошторису інвестиційних витрат, грн.
- індексу нового будівництва.

Отримані показники порівнюються з аналогічними показниками, відбитими в проекті. Виходячи з цього, визначається позитивна або негативна динаміка виконання оператором інвестиційних зобов'язань. На нашу думку, оператор, що експлуатує такий життєво важливий об'єкт, обов'язково повинен у певні періоди часу надавати місцевій владі звіт про інвестиційну діяльність. Він повинен містити детальний опис ходу виконання інвестиційного проекту, а також вказівки причин відхилень (у випадку, якщо дані обставини мали місце) фактичних показників від показників, передбачених інвестиційним проектом. Внаслідок того, що об'єкти водопровідно-каналізаційного господарства мають у край важливе значення для суспільства, вважаємо за можливе застосування до оператора, у разі систематичного невиконання ним інвестиційних зобов'язань, найжорсткіших заходів. Одним з таких заходів бачимо розірвання місцевою владою договору в односторонньому порядку. Для цього необхідно, щоб дана міра знайшла своє відображення в договорі, що підписується оператором і місцевою владою. Контроль за діяльністю підприємницьких структур, що взяли в експлуатацію об'єкти комунальної інфраструктури, також може і повинен бути проведений Антимонопольним комітетом, громадськими організаціями.

Для реалізації функцій громадського контролю доцільно створити наглядовий орган (наприклад орган самоорганізації населення), який об'єднав би у своєму складі представників громадськості. Основною метою його роботи має стати недопущення несумлінних операторів до експлуатації таких життєво важливих об'єктів. Такий орган повинен формуватися і працювати за чіткими правилами, його діяльність повинна бути відкритою, прозорою, заснованою на принципах законності, гласності і негайного повідомлення про виявлені порушення державні органи. Він повинен мати у своєму розпорядженні повний набір всіх існуючих законів, нормативно-правових актів, що мають відношення до роботи підприємства, з тим, щоб мати можливість швидко реагувати в різних ситуаціях. Разом з тим, вважаємо, що представники даного органу повинні бути знайомі зі специфікою роботи підприємств галузі, уміти визначати показники, що характеризують їх роботу. Це необхідно для того, щоб вони могли виявляти тенденції розвитку підприємства, порівнюючи досягнуті показники роботи з їх нормативними значеннями. Йдеться про те, щоб представники даного громадського органу володіли певним рівнем компетенції.

Крім того, такий контроль, на наш погляд, також як і контроль місцевих органів влади, повинен здійснюватися шляхом відвідування підприємства, участі в перевірках, що проводяться компетентними державними органами, шляхом проведення опитування споживачів, інших спостережень за діяльністю оператора, суспільних слухань, розробки доповнень і змін до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність підприємства, і

завершуватися інформуванням громадськості, про те, до яких підсумків дійшов даний громадський орган у результаті проведеної перевірки діяльності водоканалу.

Висновки. Можемо зробити висновки, що одного лише розуміння тих колосальних можливостей у вирішенні проблем галузі, які закладені в державно-приватному партнерстві, недостатньо. Держава повинна створити необхідні умови для ведення бізнесу, розвитку конкурентного середовища, а також завершити формування нормативно-правової бази, яка б забезпечила прихід та ефективну роботу приватних підприємств в ЖКГ.

Література:

1. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов: [сб. науч. раб.] / науч. ред. Пивоваров и др. – М.: Финпресс, 2007. – 320 с.
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский – М.: Наука, 2005. – 60 с.
3. Зеленин Д.Е. О проблемах законодательного обеспечения государственно-частного партнёрства. [Электронный ресурс]: Интернет издание Промышленник России. – Режим доступа к сайту: <http://www.promgos.ru/journal/553/1654/>
4. Дежкина И., Поташева Г. Оценка эффективности организационных структур управления / И. Дежкина // Проблемы теории и практики управления, 2010. – № 5 – С. 80–86.

Abstract

Klevcevich N.A.

Introduction of checking of activity of private operators system during exploitation by them objects of communal infrastructure

The article is sacred to consideration of the checking of activity of private operators system during exploitation by them objects of communal economy. Dependence of further development of industry is examined on bringing in of possibilities of not public institutions. Recommendations are given in relation to development of mutual relations between state and private sectors in this industry.