

*І. О. Драган,
к. держ. упр., докторант, НАДУ при Президентіві України*

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНИХ УМОВ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЖКГ

Проведено теоретичний аналіз формування соціальних умов, що визначають спрямованість державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Узагальнено типи соціально-економічних моделей розвитку житлово-комунального господарства.

The theoretical analysis of forming of social terms which determine the orientation of public policy in the field of housing and communal economy is conducted. The types of social-economic models of development of housing and communal economy are generalized.

Житлово-комунальне господарство як об'єкт аналізу є феноменом достатньо складним і суперечливим. Проблеми формування ефективних механізмів управління житлово-комунальним господарством достатньо широко представлені в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: Б.І. Адамова, В.Н. Амітана, А.В. Бабака, Л.В. Беззубко, П.Ю. Бельського І.К. Бистрякова, Б.М. Борщевського, М.П. Бутко, Б.М. Данилишина, О.І. Дація, В.М. Інякіна, Б.Т. Кліяненка, Н.Й. Конищевої, М.Х. Корецького, Г.О. Крамаренко, В.І. Куденко, Ю.М. Манцевича, Н.І. Олійченко, Я.В. Остапенка, Т.М. Строкань та ін. Проте окремі аспекти цієї загастроеної пролеми залишаються нерозв'язаними.

Очевидно, що перш ніж розглядати сферу житлово-комунального господарства через призму процесів її трансформації, необхідно конкретизувати специфіку її соціально-інституційного змісту. Це і тому важливо, що в структурі сучасних державно-управлінських знань недостатньо розробленою залишається проблема формування соціальних умов ефективної реалізації державної політики у сфері ЖКГ.

Необхідно зазначити, що основною метою соціальної політики є забезпечення стабільного функціонування і розвитку суспільства, вдосконалення його організації і структури. Проте лише сам центральний рівень державної влади забезпечити це без сукупних зусиль нижчестоячих рівнів не може, оскільки саме на місцях, власне, і реалізується політика. Центральний рівень тільки задає загальні її умови і забезпечує координацію діяльності на нижчестоячих рівнях, використовуючи для останнього не тільки адміністративні важелі, але й стимули. Зокрема, перерозподіляючи між різними територіями, бюджетні кошти виділені на соціальні потреби. Проте, якщо все це робиться неналежним чином, то відбувається розбалансування політики в масштабах всієї країни. Досягнення будь-якої соціально-економічної мети припускає відповідний механізм реалізації. Він відображає закони суспільного розвитку, конкретну ситуацію і суть цієї мети.

Даний механізм реалізується через політичний процес і визначає динамізм соціально-економічної політики, що реалізовується через суб'єктно-інституціональний комплекс

політичної системи. Цей політичний процес є сукупною діяльністю суб'єктів суспільних відносин, що забезпечує формування, зміни в плані пристосування до цілей соціально-економічної політики, функціонування і вдосконалення політичної системи. Він має ряд стадіальних етапів, а саме: інституалізацію політичної системи; відтворення в основному її складових елементів і якісних характеристик; ухвалення і використання владних рішень у сфері соціальної політики; контроль за функціонуванням і розвитком політичної системи і відповідно за реалізацією соціальної політики.

Кожен такий стадіальний етап політичного процесу має свою регіональну і територіальну специфіку, свої параметри і відповідно алгоритми. Зокрема, свої недоліки інституалізації, відтворення владних компонентів та їх ознак, функціональні обмеження в ухваленні й використанні владних рішень, у рівні контрольної компетенції у сфері соціальної політики держави є співвідношення цілей і засобів, які використовуються для їх здійснення. Тут, перш за все, питання, якою мірою цілі, що афішуються, співпадають з фактичними. Неспівпадання їх, хоча і допомагає тимчасово уникати соціальних конфліктів, але збільшує силу останніх. Кожен такий стадіальний етап політичного процесу має свою регіональну і поселенську специфіку, свої параметри і відповідно алгоритми, зокрема, свої недоліки інституалізації, відтворення владних компонентів та їх ознак, функціональні обмеження в ухваленні й використанні владних рішень, в рівні контрольної компетенції у сфері соціальної політики.

Такі аспекти політики багато в чому зумовлюють імідж її суб'єктів, тобто центральних і місцевих властей і відповідно зумовлюють її загальну ефективність.

Принципове методологічне і програмно-організаційне значення має онтологічне розрізнення в цільовій визначеності соціальної політики її істотних напрямів. Серед них ключове місце займає соціальне забезпечення і соціальний захист. Перше стосується пенсіонерів всіх категорій, а також груп соціально знедолених. Друге — направлене на захист всього населення від деструктивних процесів у суспільстві, а також соціального ризику. Це розрізнення диктує специфіку формування і реалізації кожного з цих напрямів соціальної політики, цільові особливості її стратегії і тактики.

Можна виділити також такий напрям політики, який ми назвали б соціально інфраструктурним. Цей напрям стосується створення для населення систем комунально-побу-

тового мінімуму і забезпечення функціонування їх в масштабах і на такому якісному рівні, який зумовлюється потребами суспільного прогресу і можливостями суспільства. Цей напрям безпосередньо стосується житлово-комунальної сфери.

Ефективність державної соціальної політики може бути охарактеризована тільки сукупністю соціальних показників або агрегованими соціально-економічними і соціально-психологічними індексами. При цьому невірно було б вимірювати її лише ступенем задоволеності населення забезпеченістю житлом або житлово-комунальним обслуговуванням. Така задоволеність може пояснюватися нерозвиненістю потреб цього населення, яка не відповідає потребам суспільства в розширеному соціальному відтворенні й суспільному прогресі. Скажімо, в переході від індустріалізму в постіндустріальний стан. З цієї ж причини ненадійні показники соціальних конфліктів, які пов'язані як із ступенем розвиненості суспільних потреб і задоволеності або незадоволеності умов їх реалізації, так і з рівнем розвиненості громадянської активності, суспільної культури, з традиціями суспільної діяльності й багатьма іншими обставинами. Звідси витікає необхідність багатовимірного підходу до ефективності державної соціальної політики. Ми оцінюємо її, а отже і ефективність ринкової трансформації сфери житлово-комунального господарства системою показників, що характеризують ступінь і спрямованість впливу відповідної діяльності на соціальне відтворення і суспільний прогрес. Ця система включає як кількісні, так і якісні показники.

Кожен рівень державної політики — центральний, регіональний, місцевий — вимагає для її обґрунтування своїх сукупностей статистики і досліджень, відмінних на різних рівнях цілями, задачами, об'єктом, суб'єктами, масштабністю, іншими ознаками і параметрами. Особливо важлива в умовах нинішньої кризової ситуації увага до регіонального рівня. Багато регіонів сьогодні мають ознаки депресивності. З цієї причини регіональні проблеми вийшли на перший план управлінської діяльності. Вони таять в собі, з одного боку, питання переважання відцентрових або доцентрових настроїв в Україні, з іншого — можливості, за сприятливого в цьому плані результату, затвердження України як сильної держави.

Оскільки йдеться про специфічний об'єкт державної політики — ринкову трансформацію житлово-комунального господарства, де у України немає традицій і достатнього досвіду, — представляє інтерес, як

розв'язуються пов'язані з цим інститутом соціально-політичні й супутні їм питання такого роду іншими країнами. Кожна країна стурбована проблемами функціонування і розвитку житлово-комунального господарства в цілому. Їх уряди і громадськість постійно аналізують не тільки економічну, але і соціальну ефективність реалізованих стратегій фінансування, організації житлово-комунального господарства, задоволеності населення якістю житлово-комунальних послуг тощо. Все більша увага приділяється питанням неухильного зростання вартості житлових і комунальних послуг, що набуває перманентного характеру і перетворюється на глобальну проблему світової сфери житлово-комунального господарства. Стіжке зростання витратності сфери житлово-комунального господарства розвинених країн зумовлене, по-перше, гуманізацією цієї сфери, що знаходить прояв у переході цих країн до соціальної політики загального забезпечення населення мінімумом задоволення його житлово-комунальних потреб; по-друге, зростанням потреб населення в комфортабельному і, отже, дорожчому житті; по-третє, аналогічним зростанням потреб у додаткових житлово-комунальних послугах. Усвідомивши характер проблеми, більшість західноєвропейських країн перейшли до розробки і реалізації заходів її вирішення. Не відмовляючись від стратегії соціальної політики в сфері житлово-комунального господарства, направленої на підвищення справедливості в питаннях забезпечення житлом, доступності комунально-побутових послуг і, зрештою, загального добробуту населення, вони доповнили її стратегією стримувальних витрат шляхом посилювання контролю за використанням ресурсів ЖКГ. У 1980-ті роки були створені системи контролю за витратами ресурсів ЖКГ на макросистемному рівні, а в 1990-ті роки доповнили їх аналогічними за спрямованістю заходами із заборони зростання витрат на мікроструктурних рівнях.

У східноєвропейських країнах колишнього соціалістичного табору, що переконалися в неефективності стратегії заборони витрат ЖКГ на принципах централізованого виділення бюджетних коштів за залишковим принципом, почали розробляти і здійснювати макросистемні заходи зі зниження дотаційного фінансування цієї галузі. У доповненні до них на мікроструктурному рівні розробляються і реалізуються програми підвищення участі в ресурсному забезпеченні галузі самого населення і раціоналізації використання ресурсів ЖКГ низовими службами і установами, що базуються на

ринкових механізмах.

Процес розробки нових стратегій державної політики в сфері житлово-комунального господарства супроводжується протистоянням думок і концепцій. У основі цього протистояння лежать суперечності між соціально-гуманістичним і фінансово-економічним імперативами суспільного розвитку в тій або іншій сфері. В даному випадку між необхідністю в умовах сучасної цивілізованості орієнтуватися в процесі вдосконалення житлово-комунальної сфери на принципі зміцнення солідарності й соціального благополуччя суспільства, з одного боку, і ліберальною орієнтацією цих процесів на їх прибутковість шляхом заборони витрат — з іншого.

За кожною стратегією вдосконалення сфери житлово-комунального господарства стоять певні соціальні сили. Громадськість в особі більшості споживачів житлово-комунальних послуг і значної частини соціальних працівників дотримується тієї позиції, що зменшення витрат на відтворення ресурсів ЖКГ негативно впливає на солідарність суспільства, оскільки веде до неминучого погіршення стану галузі, задоволеності її роботою, до зниження соціальної справедливості у зв'язку з доступом різних груп громадян до житлово-комунальних послуг. Тоді як представники органів державної влади і функціонуючого в ЖКГ приватного капіталу, а також обслуговуючі їх ліберальні економісти вважають, що орієнтація реформування житлово-комунального господарства на прибуток, скорочення витрат на відтворення ЖКГ шляхом підвищення ефективності використання його ресурсів не тільки не перешкоджає підтримці й збереженню солідарності суспільства, але і стають в умовах ринкової економіки їх неодмінною умовою.

Зазначене концептуальне протистояння ускладнюється непослідовністю реалізованої в сфері житлово-комунального господарства державної політики, що є віддзеркаленням, багатосмисловою невизначеністю або неточністю використовуваної при цьому термінології — реформа, якість, керованість, децентралізація тощо, що перешкоджає виробленню загального підходу на принципах конвергенції раціональних елементів у концепціях, що протиставляються, і стратегіях.

Останнє можливо зробити лише за умови визнання початкової для дослідження проблем трансформації, — як це має місце в колишніх соціалістичних країнах, — сфери житлово-комунального господарства послідовно, бо ці багатоаспектні процеси охоплюють всі системні для їх функціонування і розвитку види діяльності — як економічні, так і со-

ціальні, як політичні, так і ідеологічні, як нормативно-правові, так і організаційні тощо. І питання стоїть тільки щодо визначального виду діяльності для того або іншого етапу трансформації житлово-комунального господарства.

У результаті дискусій про переважні стратегії реформування сучасних інститутів національних житлово-комунальних господарств багатьох країн, в першу чергу західноєвропейських, переглядають свою політику в цьому напрямі, пробують альтернативні системи ресурсного забезпечення ЖКГ і організації житлово-комунального обслуговування, орієнтуючись при цьому або на економічну ефективність, або на поєднання її із забезпеченням більшої соціальної справедливості у сфері житлово-комунального обслуговування. Відбувається реалізація комплексних програм реформування житлово-комунальної сфери, інші країни обмежуються новими стратегіями вирішення часткових проблем такого реформування. Такі підходи активно використовуються в практиці східноєвропейських країн, що трансформують свої національні сфери житлово-комунального господарства в контексті системної перебудови соціалістичного суспільно-економічного устрою. І саме вони (Чехія, Угорщина, Польща) дають продуктивні приклади конвергенції різних моделей та ідей трансформації житлово-комунального господарства із збереженням деяких соціалістичних позитивів у цьому інституті. Детальніше аналіз зарубіжного досвіду буде проведений в наступному розділі.

Необхідно відзначити, що на ухвалення тієї або іншої стратегії розвитку житлово-комунального господарства впливають, з одного боку, макроекономічні чинники функціонування ЖКГ, з іншою — домінуючі в суспільстві соціальні цінності. У сучасних умовах найбільш значущий вплив на стратегію трансформації житлово-комунального господарства фундаментальних, які виражають природу того конкретного суспільства, в якому цей інститут функціонує, норм і цінностей. У своїй сукупності вони суб'єктивують історично укорінені, закріплені традиціями соціальні й культурні очікування даного суспільства. Саме ці основоположні норми і цінності останнього, незалежно від генетичного зв'язку їх з формальними структурами трансформованого інституту, визначають загальний характер і потенціал трансформації житлово-комунального господарства.

Початковим чинником значущим для житлово-комунальної сфери норм і соціальних цінностей є суспільна природа цього інституту. За-

лежно від її характеру в одних суспільних умовах, забезпечуваних в рамках відповідних національних інститутів, житлово-комунальні послуги оцінюються переважно як безумовне благо, від користування яким вирає все суспільство. В інших, що за деякими якостями відмінні від перших, але які в гуманістичних устремліннях є близькими до них суспільних умовах, в основу державної політики покладається принцип солідарності суспільства. Відповідно до нього велика або менша частина витрат на житлове і комунально-побутове обслуговування за узгодженням з суспільством перекладається з малозабезпечених верств населення на заможніших, що дає змогу забезпечити хоча б на мінімальному, вітальному рівні потребу в ньому всіх громадян.

Вибір стратегії розвитку житлово-комунального господарства залежить не лише від характеру суспільно-політичного ладу в країні, а й від стану національної економіки. В умовах глобалізації макроекономічна політика більшості країн у все більшою мірою відображає їх глибоку заклопотаність щодо своєї конкурентоспроможності в системі, що складається під впливом транснаціональних кампаній, це робить замах на самостійність слабких національних економік нового світового порядку кожної окремої країни в період регіоналізації і глобалізації промислового виробництва і торгівлі.

Через неоднозначність впливу на різні країни вказаних чинників на сьогодні в світі більш-менш стійко функціонує декілька соціально-економічних моделей розвитку житлово-комунального господарства. Вони істотно відрізняються ступенем залежності їх від держави, а також характером і ступенем обхвату населення програмами державної підтримки ЖКГ, джерелами ресурсного забезпечення останнього і формою власності його структур, що надають житлово-комунальні послуги. Мається на увазі національні системи житлово-комунального господарства: що цілком функціонують і розвиваються на базі приватної власності; з недержавним ЖКГ з державними регулюванням житлово-комунального обслуговування окремих категорій населення; з недержавним ЖКГ з державним регулюванням його з метою забезпечення мінімуму загального обов'язкового житлово-комунального обслуговування; зі змішаним державно-приватним ЖКГ, націленим на загальне гарантоване житлово-комунальне обслуговування з оплатою за кількістю і якістю споживання послуг і пільгами в цій частині для малозабезпечених; з державним ЖКГ, зор-

ієнтованим на забезпечення рівності в споживанні ЖКП.

Крім цих стійких соціально-економічних моделей житлово-комунального господарства, існують моделі змішані, з незавершеною системою організацією. Вони властиві переважно країнам з ринково трансформованими економічними, політичними, соціальними і духовними відносинами, для яких характерна перехідність історичного розвитку. Кожна з перерахованих соціально-економічних моделей житлово-комунального господарства примітна відмінностями за такими загальними кваліфікаційними критеріями, як: обсяг державних гарантій житлово-комунального обслуговування; джерела ресурсного забезпечення ЖКП; соціальний статус замовника і виконавця останніх; характер соціально-економічних відносин між замовником житлово-комунальних послуг і виконавцем; характер державних впливів на ЖКГ; роль державних органів управління в забезпеченні функціонування і розвитку сфери житлово-комунального господарства; механізми фінансування різних видів діяльності ЖКГ; принципи і механізми структури захисту прав виробників і споживачів ЖКП.

У переважній більшості розвинених країн світу в основу стратегії вдосконалення національної сфери житлово-комунального господарства покладаються лише чотири критерії реформування: забезпечення визнається за справедливим мінімумом його для всіх громадян; досягнення макроекономічної ефективності, за якої частка витрат на житлово-комунальне обслуговування в національному бюджеті не перевищує прийнятний з погляду його балансу рівень; мікроекономічна ефективність, яка визначається тим, що набір забезпечуваних житлово-комунальних послуг повинен за мінімальної їх вартості давати певне задоволення попиту більшості населення; свобода вибору житлово-комунальних послуг.

Література:

1. Куценко В.І., Богуш А.Г., Шевченко Ю.М. Соціальна сфера в умовах трансформації економіки / В.І. Куценко, А.Г. Богуш, Ю.М. Шевченко. — К.: РВПС України, 2000. — 284 с.
2. Лебедев М.І. Житлова політика України в умовах ринкових перетворень / М.І. Лебедев — К.: Знання, 2000. — 125 с.
3. Опыт реформ в жилищно-коммунальной сфере / Е. А. Марчук, А.С. Маршалова, А.С. Новоселов, Т.А. Кашун // Регион: экономика и социология. — 1999. — № 2. — С. 124—137.

Стаття надійшла до редакції 16.09.2010 р.