

УДК 351.778.5

В. А. Рибачук,

к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

*Визначено соціально-економічні передумови державного регулювання діяльності з надання житлово-комунальних послуг населенню.*

*Conceptual directions and principles of sustainable development mechanisms of state control of housing and communal services.*

*Ключові слова: державне регулювання, житлово-комунальні послуги, механізми, передумови.*

### ВСТУП

Сучасне перманентне збереження кризового стану галузі свідчить про те, що ринкові реформи, що почалися з роздержавлення комунальних підприємств і приватизації житла, так і не призвели до досягнення необхідної ринкової збалансованості між кількістю і якістю пропонованих послуг, з одного боку, і платоспроможним попитом, з іншого. При цьому динаміка цін і тарифів виявилася як важкою для населення, так і непривабливою для приватних інвесторів, що посилює проблему дослідження додаткових фінансових ресурсів, особливо в регіонах. За таких умов не доводиться говорити про соціально-економічну ефективність виробництва житлово-комунальних послуг.

Таким чином, сьогодні найважливіша з соціальної точки зору галузь сфери послуг, як і раніше, залишається поза ринковим простором. Грошові і фінансові потоки, що формуються в ній, по суті, носять примусовий, через неможливість виключення даних послуг з сукупного споживання, характер. Можливості вільного споживачького вибору, як основного інструменту дії на виробників, відсутні.

Проблеми розвитку теорії та методології державного управління сферою житлово-комунальних послуг завжди були в центрі уваги вітчизняних та зарубіжних вчених: І.О. Драгана, О.І. Дація, Б.М. Данилишина, С.І. Князева, М.Х. Корецького, Г.О. Крамаренко, М.А. Хвесика та інших науковців.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Трансформація сучасної сфери житлово-комунальних послуг проходить досить конфліктно, тому що політичні і правові норми, згідно з якими будується діяльність інституту освіти, в рамках масової свідомості більшості українців не знаходять схвалення, оскільки в попередні історичні періоди життя в радянській Україні, сформувалося стійке уявлення про справедливість егалітарного розподілу в житлово-комунальній сфері, що особливо посилювалося в умовах сучасної урбанізації населення і існування малодітної міської сім'ї. І руйнування ринковими реформами ЖКГ цієї культурної традиції не може не породжувати істотних конфліктних ситуацій в житті сучасної України, як зараз, так і в найближчій і середній перспективі.

Аналіз житлово-комунальної сфери як об'єкту дослідження в рамках науки державного управління виходить з ознак, що дозволяють віднести їх до соціальних систем, оскільки його основними елементами є люди, регулюючи їх поведінку норми і зв'язку, у координатах яких житлово-комунальну сферу можна розглядати як відносно стійку, вольові, цілеспрямовані взаємодії суб'єктів, за допомогою яких організовується одна з галузей суспільного життя, направлена на задоволення реальних потреб, пов'язаних із забезпеченням розширеного відтворення суспільства, забезпечуючи стійкість зв'язків і відносин політики, економіки, організації і наданні допомоги населенню в задоволенні його вітальних потреб житлово-побутового характеру, розвитку сфери житлово-комунальних послуг, самоорганізації населення і персоналу ЖКГ у рамках державного управління розвитком житлово-комунальної сфери на історично певному етапі суспільного розвитку.

Таким чином у роботі ставиться завдання визначити соціально-економічні передумови державного регулювання діяльності з надання житлово-комунальних послуг населенню.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Важливим елементом соціально орієнтованої економіки є житлово-комунальні послуги (далі ЖКП), частка яких постійно збільшується у валовому внутрішньому продукті (ВВП) країни.

Однак темпи зростання житлово-комунальної сфери, які склалися, і, особливо, рівень сервісу у сфері житлово-комунальних послуг не відповідають сучасним вимогам суспільного розвитку. Характерною тенденцією сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни виступає широке поширення та проникнення житлово-комунальних послуг практично в усі галузі економіки та соціальної сфери. Тому сфера житлово-комунальних послуг в наші дні не може розглядатися, з одного боку, у відриві від інших секторів суспільного виробництва. А з іншого, — в суспільстві формуються соціально-економічні передумови, що вимагають розробки заходів, які забезпечили б поліпшення якості житлово-комунальних послуг та їх доступність для широкого кола споживачів, незалежно від рівня доходів останніх. До числа таких соціально-економічних передумов слід віднести наступні:

1) глобалізація світового розвитку, поглиблення міжнародного поділу праці, формування загальнопланетарного науково-технологічного та інноваційного простору. Активна та ефективна участь у цих процесах України стримується низьким рівнем життя значної частини населення. Неспівмірність доходів і витрат населення на житлово-комунальні послуги — один з чинників, що знижують рівень життя населення. Академік Л.І. Абалкін переконливо стверджує, що ключовим завданням держави є досягнення високої якості економічного зростання, яке в свою чергу "представляє собою досить складне і емне поняття, яке включає не тільки темпи зростання, але і високу ефективність використання ресурсів, конкурентоспроможність продукції, зростаючі доходи населення, поліпшення якості його життя" [1, с. 5];

2) інформатизація суспільства, що визначає різнобічну реалізацію людського потенціалу, формування членів суспільства, особистостей іншого складу мислення та способу життя. Цей висновок носить методологічний характер в сучасному розумінні суспільного розвитку. Невисокі доходи більшої частини населення, слабка соціальна інфраструктура, у тому числі і ЖКГ, стримують зростання людського капіталу в Україні. Г.О. Крамаренко приходить до висновку про те, що "найбільш адекватною нинішній обстановці, історичному досвіду і очікуваній в найближчі десятиліття демографічної ситуації слід визнати основну мету розвитку — збереження народу України" [5, с. 61]. Таке бачення поділяє і І.О. Драган, який відзначає, що до числа основних цілей-ідеалів світового господарювання відноситься "збереження та підтримання життєздатності людської популяції в науково підтвердженому обсязі" [3, с. 34];

3) зміна способу життя і пов'язані з цим вимоги до розвитку соціальної сфери. У національних економіках розвинених країн в останні роки різко зросла роль сфери послуг. Процеси розгортання сервісної діяльності обумовлені, з одного боку, підвищенням рівня життя населення, а, отже, платоспроможного попиту, а з іншого, — привабливістю бізнесу в цій сфері вкладання праці, капіталу та підприємницьких здібностей. Постійно збільшується роль сфери послуг в життєдіяльності людей та суспільства в цілому, яка пов'язана з істотними змінами в системі потреб та цінностей національних економік в зарубіжних країнах, що отримало назву "сервісація", яке останнім часом все стійкіше входить у вітчизняний науковий обіг.

Поки ж Україна значно відстає від індустріально розвинених країн практично за всіма кількісними та якісними показниками стану і розвитку сфери сервісу. Тоді як розширене відтворення, безумовно, вимагає багаторазового збільшення підприємств сфери послуг і, найголовніше, істотного зростання якісних характеристик надання різного роду послуг: від по-

бутових, житлово-комунальних, до професійних (консалтингових, аудиторських, маркетингових, інжинірингових тощо);

4) відсутність балансу та системної зв'язаності між основними напрямками соціально-економічного реформування в Україні, триваюча неузгодженість функціонування секторів національної економіки і влади різних рівнів. Сьогодні, незважаючи на спроби уряду країни надати впорядкованість перетворенням, які відбуваються, практично всі складові економіки розвиваються з велими нерівномірною інтенсивністю. Різні зрізи економіки (галузевий, територіальний, інституціональний) виявляють значну різницю в темпах та якості змін. Порухи співвідношення між окремими сферами і процесами: інноваційна активність відстає від виробничої, обсяги інвестицій — від зростання заощаджень населення, асортимент і якість товарів та послуг — від платоспроможного попиту споживачів. Сформована фрагментарність економіки, на думку професора Г.Б. Клейнера, — основна перешкода для економічного розвитку, оскільки "стійке економічне зростання на відміну від економічного спаду — привілей цілісних та збалансованих систем" [4]. Безперечно, що без усунення цих деформацій та фрагментарності економіки, неможливий принциповий прорив у суспільному розвитку. Тому пріоритетним є завдання формування механізмів синхронізації та узгодженості системних процесів національного розвитку. Серед системних складових сучасного соціально-економічного прогресу України важливу роль здатна і повинна зіграти сфера ЖКГ, яка пролізує сьогодні практично всі сектори і області суспільного відтворення;

5) підвищення конкурентоспроможності економіки на основі диверсифікації національного господарства. Виділяються дві моделі диверсифікації, що розрізняються за об'єктом впливу: перша орієнтована на розвиток промислових виробництв та сфери послуг, які працюють для задоволення потреб кінцевих споживачів, а друга — на зростання основної маси доданої вартості за рахунок високої якості людського капіталу, використання інтелектуальних ресурсів [2, с. 12]. Видається, що найбільш доцільним та ефективним підходом в сучасних умовах України слід визнати використання обох моделей впливу на активізацію процесів диверсифікації. При цьому одним з вирішальних факторів буде багатограний і масштабний розвиток сфери послуг, у тому числі і житлово-комунальних, адже саме останні являють собою істотну змістовну складову в обох зазначених моделях.

Житлово-комунальні послуги, будучи соціально значимими благами (вони несуть у собі і суспільну природу, і приватну), споживаються як індивідуально, так і суспільством у цілому, що обумовлює регулювання їх надання з боку держави. Крім того, роль держави в даній сфері пояснюється специфікою господарського середовища — необхідністю захисту споживачів від монополізму, обману, шахрайства, дотримання прав особистості.

Об'єктивна необхідність та соціальна значимість регулювання діяльності сфери житлово-комунальних послуг на різних рівнях (макро-, мезо-, мікрорівні), у ринкових умовах зумовлюється, по-перше, їх роллю в задоволенні фізіологічних потреб і потреб у безпеці людини; по-друге — роллю у збереженні здоров'я, працездатності тощо. Тому через забезпечення потреби населення в послугах ЖКГ забезпечуються відтворювальні імперативи, у тому числі і житлового фонду, що надає мультиплікативний ефект на розвиток економіки країни і на баланс споживаних ресурсів.

Крім цього, соціальна необхідність регулювання сфери житлово-комунальних послуг підтверджується наступними показниками: фізичний знос житлового фонду характеризується високим ступенем зносу основних фондів — 50—60%; частка підприємств, зайнятих наданням комунальних послуг, становить близько 7,4%; вартість основних фондів, зайнятих у сфері виробництва електроенергії, газу та води, становить близько 10%; обсяг комунальних послуг на душу населення зріс за 10 років у 30 разів [6].

Регулювання державою діяльності компаній, що надають житлово-комунальні послуги, також необхідно, тому що в умовах зростаючої конкуренції багато компаній шукають шляхи скорочення витрат через злиття, що може призвести до монополізації ринку. Дане регулювання може здійснюватися через систему організаційно-адміністративних та економічних заходів функціонування ринку житлово-комунальних послуг та підприємств, що їх надають.

Визнання необхідності регулювання сфери житлово-комунальних послуг, що мають важливе суспільне значення, не означає повного розриву з конкурентцією, визнання її неефективності або неможливості. Це лише констатація того факту, що конкурентний ринок не може бути єдиною гарантією високої ефективності функціонування даної сфери діяльності.

Таким чином, наведені вище соціально-економічні передумови розвитку житлово-комунальних послуг припускають подальші теоретичні та методологічні дослідження даної категорії послуг з метою розробки ефективної державної політики та розвитку ринкових відносин у сфері житлово-комунальних послуг.

У зв'язку з цим нам представляється доцільним проаналізувати, що ж являє собою комунальна діяльність, у чому її особливості. Знання особливостей галузі, її специфіки — важлива умова для побудови нових механізмів економічних відносин у житлово-комунальному господарстві та успішної адаптації підприємств галузі до умов вільного ринку.

Головна особливість комунальних послуг — їхній суспільний характер: вода, світло, тепло — все це суспільні блага. Як відомо, ознаками суспільного блага є [7]:

— знеособлений та (або) колективний характер споживання;

— суспільно корисний характер;

— загальнодоступність для споживача.

Розглянемо, в якій мірі ці властивості притаманні комунальній діяльності та комунальним послугам. Комунальна, значить, "общинна", тобто спрямована на задоволення первинних потреб людини. Всі види комунальної діяльності мають суспільно корисне значення незалежно від того, чи є споживання відповідних послуг спільним або індивідуальним. Тому інженерні системи, споруди та підприємства житлово-комунального господарства слід характеризувати як об'єкти і системи громадського користування. Знеособлений та колективний характер споживання комунальних послуг можна пояснити на наступному прикладі. Прибирання вулиць, зовнішнє освітлення приносять усім однакову користь, причому витрати на надання цих послуг практично не залежать від того, яка кількість людей пройшла по даній вулиці. Користування послугами загальнооміського призначення носить знеособлений характер — кожен мешканець населеного пункту отримує з них свою вигоду в тому обсязі (кількості), який відповідає його потребам. Деякі послуги загальнооміського призначення з точки зору окремого мешканця можуть здатися йому марними, які не приносять особисто йому ніякої користі. Такі, наприклад, заходи щодо захисту навколишнього середовища та охорони об'єктів природи. Однак не може бути сумнівів у тому, що ці заходи сприятливо впливають на стан навколишнього середовища населеного пункту, на екологію міста.

Суспільно корисними послугами є прибирання та благоустрій прилеглої до будинку території, вивіз сміття, прибирання сходових кліток — все це необхідна умова для нормального проживання людей у будинку незалежно від того, чи є вони власниками квартир або їх винаймачами. Однак, на відміну від об'єктів зовнішнього благоустрою, житлові послуги, по-перше, локалізовані, по-друге, призначені для конкретних мешканців, що проживають у цих будинках. І все ж їх споживання залишається спільним і неподільним [6].

Своєрідно виявляється суспільний характер і інженерних послуг — надання послуг водопроводу, тепло-, електропостачання, каналізації та газопостачання доведено до кожного житлового осередку і є елементом його благоустрою. Цей факт свідчить про повну індивідуалізацію споживання інженерних послуг кожним жителем. Завдяки цьому характеру споживання можливі кількісний вимір та індивідуальний облік, а також контроль за їх споживанням. Все вказує на користь того, щоб визнати ці послуги приватним товаром. Але в даному випадку індивідуальний характер споживання інженерних послуг не робить їх приватним товаром. Виділяються деякі властивості інженерних послуг, які обумовлюють їхній суспільний характер: загальний характер потреби, тобто їх потребують всі люди; необхідність у послугах виникає постійно незалежно від часу дня та ночі; часто їх споживання є невідкладним і має обов'язковий характер, тобто послуги повинні надаватися в будь-який момент, коли в них виникає потреба; комунальні послуги унікальні, вони не мають аналогів. У сукупності ці властивості інженерних послуг вимагають створення системи комунального обслуговування, що забезпечує їх доступність будь-якому споживачу. Іншими словами, системи інженерного забезпечення населених пунктів повинні бути здатні та готові до задоволення потреб будь-якого свого споживача в наданих послугах, в будь-який час (цілодобово протягом всього року), незалежно від кількості людей, які одночасно користуються ними. Система, що відповідає цій вимозі, надає їй ознакою суспільних благ. У сучасних містах системи інженерного забезпечення формуються і функціонують як загальнооміські об'єкти (за винятком систем теплопостачання, які можуть бути автономними), розраховані на населення всього міста.

Щоденний та незамінний характер споживання комунальних послуг вимагає, щоб вони були однаково доступні для всіх,

хто має потребу в них, і в будь-який час доби. Загальнодоступність комунальних послуг забезпечується за рахунок ефективного функціонування інженерної інфраструктури (системи життєзабезпечення). Чим надійніше й ефективніше функціонування інженерних систем, тим більш зручним, комфортним та сприятливим буде місце проживання. Рівень комфортності побутового життя визначається ступенем доступності послуги. Разом з тим споживання послуг збільшується із зростанням її доступності, внаслідок чого зростають і витрати, необхідні для підтримки відповідного рівня працездатності технічної системи. Це і породжує суперечність між принципом повної доступності послуг та платоспроможністю споживачів. Саме вирішення даного протиріччя — сутність державного регулювання житлово-комунальної сфери.

Таким чином, повна доступність житлово-комунальних послуг — один з показників рівня комфортності та якості сучасного житла. Вона ж перетворює комунальні послуги в суспільні блага, що доводить соціальну значущість комунальної діяльності та комунальних послуг. Саме з цих позицій необхідно дослідити систему оплати ЖКП та надання субсидій щодо незможних верств населення. У комунальних послугах в однаковій мірі мають потребу і багаті, і незаможні, причому, скільки споживати — залежить від процесів, для яких вони використовуються, а не від ціни послуг. Тому надання послуг залежно від того, хто скільки платить, означає дискримінацію людей за доходами. Нагальний та безальтернативний характер споживання комунальних послуг вимагає, щоб вони були рівнодоступні незалежно від платоспроможності тих, хто має потребу в них, у будь-який час, коли в них виникає потреба [3].

Доступними товари робить їх ціна, точніше співвідношення "ціна / доходи", яке кожен покупець того чи іншого товару на конкурентному ринку прагне оптимізувати для себе. Наявність товарів, близьких за своїми споживчими властивостями, сприяє утворенню широкого спектру цін та самостійного формування кожним покупцем споживчого кошика. Ціна стає індивідуальною і в тому сенсі, що споживач формує свою шкалу цін, виходячи з бажання оптимізувати свій бюджет і свої потреби. Всього цього позбавлений споживач комунального ринку [8].

У сфері комунальної діяльності законодавці вирішили, що оскільки корисність послуг для всіх людей однакова, то й ціна їх має бути однією і тією ж для всіх споживачів. Причому аргументом для такого рішення був критерій справедливості. Але відбувається якраз навпаки, оплата послуг за єдиним для всіх тарифом несправедлива, перш за все, для найбільш знедоленої частини населення країни, в силу наступних обставин:

1) навідину від ціни конкурентних товарів, що складається на ринку як незалежна об'єктивна величина, ціна комунальних послуг визначається розрахунковим шляхом як середня від ділення сукупних витрат виробника на величину сукупної потреби в його послугах. Середня ціна, на відміну від індивідуальної (ринкової), веде до зрівнялівки в оплаті послуг. Наприклад, якщо на конкурентному ринку покупець не влаштовує ціна товару, він може або скоротити його споживання, або відмовитися від нього на користь більш дешевого товару. Споживач же комунальних послуг позбавлений такої можливості і змушений ділити всі витрати нарівні з іншими споживачами. Зрівняльний характер середньої ціни полягає ще в тому, що вона не враховує в оплаті послуг споживачами індивідуальні відмінності в затратах на їх доставку та обслуговування системи, а також відмінності, які обумовлені дальністю транспортування послуг, особливостями розташування і типом будівель, складністю інженерного обладнання, ефективністю його використання тощо. Особливо великі ці відмінності в системах теплопостачання міст, що використовують різні типи джерел і схеми розподілу тепла;

2) оплата послуг за єдиним тарифом веде до перерозподілу ефекту централізації та концентрації (ефект природної монополії) в системах інженерного забезпечення на користь заможних покупців;

3) незаможні оплачують послуги не відповідно до своїх потреб та платоспроможності. Їм послуги обходяться дорожче, ніж багатим;

4) обсяг і ціна послуг нав'язуються незможним всупереч їхніх можливостей оплатити ці послуги або відмовитися від деяких їх видів;

5) інтереси незможних утискаються тим більше, чим вище відношення "ціна / доходи" [8].

Законодавчі, виконавчі органи влади, суспільство усвідомлюють несправедливість існуючої системи оплати послуг по відношенню до незможних верств населення, більш того, прагнуть прийняти законодавчі акти щодо захисту їхніх інтересів. Ці прагнення знайшли своє відображення у всіх документах комунальної реформи, які, на думку Раховської А.М. і Таги-заде, виявилися малоефективними і непрацюючими, оскільки

вони ґрунтуються на переконанні, що житлово-комунальні послуги нічим не відрізняються від приватних товарів і тому кожен споживач повинен сплачувати отриманий обсяг послуг у відповідності до їхньої повної вартості. У відповідності до такої думки, було поставлено завдання поступового переходу на 100-відсоткову оплату житлово-комунальних послуг населенням, скасування всіх пільг і дотацій, а також ліквідації перехресного субсидування. Для захисту інтересів незаможної частини населення введені адресні житлові субсидії. Але, новий механізм надання адресних субсидій малозабезпеченим сім'ям не підвищує рівень їх захищеності, а створює видимість турботи держави про їх благополуччя в цій сфері. Адресні житлові субсидії не збільшують доходи сім'ї, не покращують її матеріальне становище, тому їх не можна вважати формою соціального захисту малозабезпечених [8].

Замість того, щоб захистити незаможну частину населення, закони працюють проти неї через те, що в них ігнорується суть комунальних послуг як суспільного блага. Споживач комунальних послуг виключений з процесу оцінки їхньої корисності. І обсяг, і вартість послуг йому нав'язуються, він не може відмовитися або скоротити споживання окремих їх видів, що включаються в стандартний набір (нормативне споживання), іншими словами, він не має можливості раціоналізувати свої витрати.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, пропонуємо авторське визначення поняття "житлово-комунальна послуга". Житлово-комунальна послуга — діяльність із надання суспільно значущих індивідуальних послуг з тепло-, водо-, електро-, газопостачання та каналізації, утримання житлового фонду та систем інженерних комунікацій, їх ремонту, озеленення, благоустрою та санітарно-гігієнічного прибирання прибудинкової території, диференційованих за якістю, вартістю та фінансованих державою через субвенції, що виділяються для забезпечення їх доступності.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити наступні висновки:

1) в Україні продовжують формуватися соціально-економічні передумови розвитку житлово-комунальних послуг як суспільних благ;

2) спостерігається протиріччя між доступністю житлово-комунальних послуг як суспільних благ та рівнем вартості на них, які характеризуються, як "несправедливі" по відношенню до значної частини населення країни;

3) в силу несправедливості вартості на житлово-комунальні послуги як суспільного блага об'єктивним є процес їх субсидування;

4) одним з елементів регулювання житлово-комунальних послуг є вибір моделі субсидування, яка є адекватною інституціональній структурі суспільства.

## Література:

1. Абалкин Л.И. Стратегия России: взгляд в завтрашний день (методологические размышления) // Экономист. — 2003. — № 7. — С. 3—9.
2. Диверсификация российской экономики: современные проблемы и задачи // Вопросы экономики. — 2003. — № 12. — С. 4—22.
3. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління / І.О. Драган: монографія. — Донецьк: Юго-Восток, 2010. — 401 с.
4. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем / Г.Б. Клейнер; учебное пособие. — М.: "Наука", 2004. — 240 с.
5. Крамаренко Г.О. Організаційно-економічний механізм управління житлово-комунальним комплексом / Г.О. Крамаренко. — Дніпропетровськ: Наука, 1998. — 205 с.
6. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів: монографія / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, М.Х. Корецький, О.І. Дацій, С.І. Князев, І.О. Драган. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 351 с.
7. Олійник Н. Державне регулювання у сфері утримання та використання житлового фонду, об'єктів комунального призначення: зб. наук. пр. УАДУ / Н. Олійник; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — Вип. 2. В 4 ч. — Ч. IV. — С. 173—176.
8. Раховская А.Н. Анализ механизмов ценовых отношений в коммунальной деятельности / А.Н. Раховская, Ф. Таги-заде // Проблемы современной экономики. — 2008. — № 3. — С. 28—35.

Стаття надійшла до редакції 04.10.2012 р.