

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

# ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦІПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

*Стаття присвячена проблемі теоретичного забезпечення системи державного управління житлово-комунальним господарством. У статті обгрунтовано та систематизовано принципи державного управління у сфері житлово-комунального господарства для забезпечення його розвитку в ринкових умовах.*

*The article is devoted the problem of the theoretical providing of the system of state administration a housing and communal economy. In the article based and systematized principles of state administration in the field of housing and communal economy for providing of his development in market conditions.*

## ВСТУП

Житлово-комунальне господарство виступає однією з найважливіших сфер суспільного життя в Україні, від ефективності функціонування якої значною мірою залежать добробут населення і економічна активність в країні. Виступивши на початковому етапі економічних реформ у якості стримувача соціальних наслідків лібералізації цін, житлово-комунальне господарство в Україні перетворилося на джерело загрози для соціально-економічного розвитку країни. Однією з головних причин критичного стану є недостатня увага з боку державного управління до інституціональної складової житлово-комунального господарства.

Проблеми формування ефективних механізмів управління житлово-комунальним господарством достатньо повно представлені в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: Б.І. Адамова, В.Н. Амітана, А.В. Бабака, Л.В. Беззубко, П.Ю. Беленького 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. Куценко, Ю.М. Манцевича, Н.І. Олійченко, Я.В. Остапенка, Т.М. Строкань, Г.І. Онищука, В.П. Полуянова, Ю.М. Самохіна, Д.М. Стеценка, В.І. Торкатиюка, М.А. Хвесика та ін. Проте окремі аспекти цієї загаостреної пролеми залишаються нерозв'язаними.

Ринкова система як система різноманітних економічних відносин між людьми, що виникають у процесі виробництва, розподілу, обміну, заснована на певних принципах, головною з яких є свобода економічної діяльності. Основу розвитку житлово-комунального господарства як специфічної сфери діяльності також повинні складати

певні правила (принципи). Саме від адекватності останніх залежить дієвість усієї системи.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Основною метою зтатті є теоретичне обгрунтування та систематизація принципів державного управління у сфері житлово-комунального господарства для забезпечення його розвитку в ринкових умовах.

## РЕЗУЛЬТАТИ

У рамках принципів державного управління, заснованого на знаннях, житлово-комунальне господарство (ЖКГ) доцільно розглядати як інституціональну систему, розуміючи під інститутом не власне суб'єкт, що займається діяльністю з надання житлово-комунальних послуг (ЖКП), а стосунки між учасниками цього комплексу (тут споживач є повноправним його учасником), тобто це процес взаємодії і його супроводжувальні норми, цінності, переконання, цілі, лінії поведінки і тому подібне. Останнє твердження не означає, що при дослідженні проблеми формування інституціональної системи ЖКГ не можна використовувати положення неокласичної економічної теорії. У завдання цього напрямку, сформованого в 1890-х роках і заснованого на ідеях економічного лібералізму і принципах системного аналізу маржинальних (граничних) величин у дослідженнях мікроекономіки, нині входить вирішення макроекономічних питань і проблем державного регулювання економіки. Крім того, ряд фундаментальних принципів теоретичного аналізу не відкидається жодним з представників альтернативних течій.

Проблеми формування інституціональної системи ЖКГ необхідно розглядати комплексно, спираючись на

методологічну базу як класичної економічної теорії, так і неінституціональної. Це зумовлено специфікою діяльності суб'єктів ЖКГ, а також основними положеннями економіки знань, згідно якої ринок — деяка сукупність наділених знанням взаємодіючих суб'єктів. Неінституціоналізм як течія, що виникла в 60-70-і роки ХХ століття, ставила економічні процеси в залежність від технократії і пояснила їх значення в соціальному житті суспільства. Інституціональний підхід цілком прийнятний як для аналітичних цілей (як основа для розуміння процесів, що відбуваються усередині організації), так і для практичних цілей — для обстеження стану конкретної організації і вироблення пропозицій за рішенням конкретних організаційних проблем [2].

Згідно з уявленнями класичної економічної теорії, ринок ЖКГ є мікроекономічне середовище, у межах якого здійснюються процеси виробництва і споживання корисних властивостей продукції комплексу. Таке специфічне і широке тлумачення поняття ринку в цій теорії пояснюється прикладним характером завдань, що вимагають максимального зосередження в першу чергу на принципах організації процесів і лише потім на його межах.

На початку 1990-х років неблагополучне положення в ЖКГ посилювалося зростанням збитковості, оскільки тарифи на оплату населенням житла і комунальних послуг були незмінними. В результаті до 1994 р. практично усі витрати по поточному і капітальному ремонту житлового фонду і об'єктів інженерної інфраструктури покривалися з бюджету. Низькі ціни на ЖКП населенню підтримувалися за рахунок підвищених тарифів для промислових споживачів.

Політичні події 1990-х років привели до втрати адміністративного контролю над системою ЖКГ. На жаль, не була сформована і система ринкового контролю, і саморегулювання. Це привело до підвищення аварійності житлово-комунальної системи в цілому. Значення нормативу максимального допустимої кількості аварій і ушкоджень відповідно до того, що склалося в 1980-і — початок 1990-х років рівнем не повинно перевищувати 0,1 аварій на 1 км мережі. Проте з урахуванням надійності роботи систем життєзабезпечення (в середньому по Україні більше 2 аварій на 1 км мережі в теплостачанні і близько 1 аварії — у водопостачанні) істотно знизилися [1]. Ситуація, що склалася, з одного боку, характеризувалася неефективним і невинувато завищеним витрачанням фінансових і матеріальних ресурсів; з іншого — постійним недофінансуванням ЖКГ у зв'язку із зростанням негативних тенденцій в бюджетно-фінансовій сфері.

Протягом 1994—2009 рр. сформувався правовий простір, в якому немає місця колишнім стосункам в житлово-комунальній сфері. Сьогодні вартість житлово-комунальних послуг населенню сплачується наступним чином: 20% — за рахунок прямих дотацій підприємствам житлово-комунального господарства з консолідованого бюджету України, 80% — за рахунок платежів населення, коштів державних житлових субсидій та державних коштів, за рахунок яких покривається вартість існуючих пільг громадян щодо сплати житлово-комунальних послуг. Це утрудняє рішення інших соціальних завдань — розвитку охорони здоров'я, освіти. Крім того, з бюджетів усіх рівнів фінансуються лише поточні витрати ЖКГ, але не його просте відтворення, не кажучи про розширене. В результаті знос інфраструктури ЖКГ виходить за усі допустимі межі. Значна частина витрат ЖКГ, як і раніше, покривається за рахунок підвищення тарифів на комунальні послуги для промислових підприємств і включаєть-

ся в собівартість їх продукції [4].

Ринок ЖКП, як і будь-який інший ринок, зумовлений дією закону попиту і пропозиції, які, у свою чергу залежать від динаміки цін. Не дивлячись на те, що сфера послуг понад усе підготовлена до ринку, виникає необхідність проведення певної цінової політики держави стосовно послуг особливої соціальної значущості, куди відноситься сфера ЖКП.

Поєднання умов досконалої конкуренції і монополії в комунальному господарстві призводить до паралельного існування двох методологічних принципів встановлення тарифів: на основі "витрат, пов'язаних з наданням послуг" і на основі "цінності послуги". Застосування цих двох методологічних принципів ціноутворення зумовлює необхідність диференціації рівня тарифів за окремими групами споживачів.

Основні принципи організації процесів взаємодії суб'єктів ЖКГ згідно неокласичної економічної теорії визначають межі й норми поведінки учасників ринку ЖКГ. Практична корисність виводів очевидна, але з точки зору теорії це вимагає доповнення представленнями альтернативних економічних теорій, в даному випадку — неінституціональної, тобто цілком можлива ситуація, в якій перетворена в результаті аналізу ділянка діяльності суб'єктів ЖКГ не вписуватиметься в неокласичне тлумачення меж цього ринку. Тоді при аналізі проблеми формування інституціональної системи ЖКГ діяльність його суб'єктів доцільно розділити на дві складові:

1) дії учасників ЖКГ, спрямовані на виробництво корисних властивостей продукції ЖКГ (виробнича діяльність);

2) дії учасників комплексу, засновані на розподілі праці, координації зусиль і розподілі результатів їх діяльності.

Якщо в першому випадку принципів неокласичної економічної теорії вистачає (свобода вибору, конкуренція, вільне ціноутворення, державне регулювання, договірні стосунки), то в другому ми приходимо до так званих трансакцій (за визначенням учень-неоінституціоналістів, трансакції — це дії). В ході розвитку ЖКГ відбувається кількісний і якісний розвиток обох складових діяльності його суб'єктів.

Розвиток виробничої діяльності відбувається у відомих напрямках (вдосконалення технології виробництва і розподілу електроенергії, газу, води, надання інших комунальних і соціальних послуг, послуг з ведення домашнього господарства, зростання інтенсивності праці, зниження трансформаційних витрат виробництва і так далі) і характеризується цілком очевидними результатами (збільшення кількості і поліпшення якості, розширення видів послуг ЖКГ, що надаються, і так далі). Науково-технічний прогрес у сфері виробничої діяльності ЖКГ є сукупністю прикладів розвитку сфери діяльності ЖКГ різного рівня управління і організаційно-правових форм функціонування; кількісних оцінок в динаміці при дослідженні цієї складової, як правило, цілком вистачає.

Інакше йдуть справи з розвитком трансакційної складової діяльності в ЖКГ. Це пов'язано не стільки з використанням для оцінки формування інституціональної системи ЖКГ переважно якісних показників, скільки передусім із завданнями мінімізації витрат трансакційної складової діяльності його суб'єктів. У зміст трансакції економісти вкладають вичерпний перелік операцій, що входять до її складу [3]. Грунтуючись на цьому переліку, автор включає до трансакційної складової діяльності суб'єктів ЖКГ наступні елементи: збір інформації про

поточний стан ЖКК; планування взаємодії між суб'єктами; переговори, обговорення інтересів, планів взаємодії; рішення про форми, характер, терміни взаємодії; закріплення домовленостей із застосуванням формалізованих процедур оформлення договорів, укладення угод; взаємодія учасників у процесі спільного використання матеріальних і нематеріальних ресурсів; взаємна мотивація учасників ЖКК; координація зусиль взаємодіючих сторін; контроль над виконанням зобов'язань суб'єктів у процесі взаємодії; застосування санкцій до суб'єктів, що опортуністичний поводяться.

З цього переліку виходить, що спрощено трансакції можна представити як набір дій учасників у рамках укладення угод з правами власності на ресурси і забезпечення їх виконання. Саме з метою надання трансакціям в ЖКК належних характеристик формується його інституціональна система як набір стабільно відтворних взаємодій його учасників. Дослідження показують, що найнижчою сумарною величиною трансакційних витрат характеризується унітарне підприємство [2].

Згідно з уявленнями неокласичної економічної теорії ключовим постулатом ринкових стосунків учасників є свобода вибору характеру і форми їх взаємодії. У основі інституціональної системи лежить індивідуальна мотивація учасників ЖКК, а саме — їх прагнення дістати мінімально витратний доступ до необхідного ним ресурсу. У свою чергу, еволюційний розвиток взаємодій суб'єктів інституціональної системи ЖКК орієнтований на мінімізацію їх трансакційних витрат при здійсненні ними своїх функцій на ринку.

У плані формування двох рівнів конкурентного середовища (перший — конкуренція у сфері управління нерухомістю за отримання замовлення від власника на управління ЖФ; другий, — конкуренція між підрядними організаціями за отримання замовлення на обслуговування житла) і переходу на договірні стосунки виникає завдання відповідної зміни принципів встановлення цін і тарифів на продукцію ЖКК. При цьому слід керуватися певними правилами формування і розвитку ринкових стосунків у рамках принципів економіки, заснованої на знаннях сучасної економічної теорії. Серед них, на думку автора, згідно теорії неокласицизму і неоінституціоналізму можна виділити наступні основні принципи, представлені з їх короткою характеристикою.

1. Принцип свободи вибору — економічної, господарської, підприємницької діяльності, професійного вибору для кожного охочого працювати, споживчого вибору для кожного покупця (в межах його фінансових можливостей) — у рамках дотримання законності. Стимулом економічної, господарської, підприємницької діяльності й ринкового вибору виступає економічний інтерес. Підприємці зацікавлені в максимізації прибутку (чи мінімізації витрат виробництва), власники чинників виробництва — в отриманні високого доходу за їх використання у сфері бізнесу, а споживачі, купуючи необхідні ним товари і послуги, прагнуть оптимізувати свою вигоду. Свобода підприємництва, свобода вибору і особистий інтерес формують стосунки змагальності, конкуренцію між учасниками ринкового обміну. Ці стосунки реалізуються через систему ринкових цін, яка відбиває переваги споживачів і примушує пристосовуватися до них підприємців і власників виробничих ресурсів.

2. Принцип конкуренції. Без конкуренції ринковий механізм не працює. Конкуренція має бути між окремими підприємствами, що надають комплекс ЖКП. Вона потрібна, щоб уникнути монополізації і захоплення ринку.

Конкуренція є одним з найефективніших і дієвіших засобів збудження ділової активності, використання досягнень науково-технічного прогресу, зростання якості продукції (робіт, послуг), задоволення запитів споживачів, що міняються.

У конкурентній економіці у споживача є право вибору, за допомогою свого вибору він здійснює контроль над виробником продукції (робіт, послуг), визначає якість, диктує фактичний рівень витрат.

Ще один важливий момент, пов'язаний з роллю конкуренції в збалансованій ринковій економіці, торкається психологічної мотивації. Коли здійснюється перехід до так званих економічних методів управління, до надання самостійності, то в громадській психології економічні стимули розглядаються як позитивні (з'являється додатковий прибуток, власні фонди, прискориться оновлення виробництва і тому подібне). У ринковій же економіці найефективнішим є негативний стимул. Так, загроза втратити роботу, загроза втратити частку ринку діє набагато ефективнішим, ніж стимул позитивний.

3. Принцип вільного ринкового ціноутворення на послуги ЖКК. Як відомо, на ринку ціна формується в результаті торгу продавця і покупця, взаємодії попиту і пропозиції. Продавець прагне продати товар подорожче, покупець — купити товар дешевше. В результаті досягнення балансу цих двох протилежних інтересів і встановлюється ринкова ціна. Ринкові ціни прийнято трактувати як вільні, і може здатися, що вони здатні рости безмежно, проте потужним регулювальником цін виступає конкуренція. У нормально функціонуючій економіці ціна на вільному ринку не опускається нижче за собівартість і не піднімається вище за суму собівартості і прибутку, відповідно до середнього нормативу рентабельності.

Якісні характеристики ЖКП лежать в основі розподілу цін на вільній регульовані. Так, послуги з експлуатації елітних житлових будинків оплачуються за вільними цінами, тоді як аналогічні види послуг, що виконуються для об'єктів ЖФ інших категорій, здійснюються за регульованими цінами. Регулювання цін здійснюється шляхом прямої і непрямой дії на них. У сфері ЖКК, де діяльність підприємств має яскраво виражений локальний характер, регулювання цін здійснюється головним чином на місцевому рівні місцевими органами виконавчої влади.

4. Принцип договірних, контрактних стосунків. Це означає перехід від управління по вертикалі до управління по горизонталі, тобто на основі угоди між рівноправними економічними суб'єктами. На контрактні умови переводяться система найму і звільнення працівників, оплата їх праці, матеріально-технічне постачання і кредитування підприємств ЖКК. Стосунки підлеглих замінюються стосунками партнерства. Організація договірної роботи на підприємстві ЖКК є стержневою, від її виконання залежать результати роботи самого підприємства. Крім того, договірні стосунки за поданням послуг житлово-комунального призначення повинні передбачати заходи щодо захисту прав споживачів, зокрема:

- умови, що гарантують можливість отримання споживачем послуги, відповідної за якістю обов'язковим вимогам нормативів, стандартів, санітарних правил і норм;
- відповідальність виконавців за порушення порядку і умов надання послуг, а також гарантій їх якості.

6. Принцип державного регулювання ринку ЖКК і ринкових стосунків у житлово-комунальній сфері. Будь-яка ринкова економіка в цивілізованій державі регулює-

вана. Питання може бути поставлене лише щодо заходів і способів державної дії на ринок і їх законодавчого оформлення, тобто підготовки юридичних актів, що підкріплюють їх. Інструментами регулювання ринку виступають: державні (місцеві) програми; система оподаткування; фінансово-кредитна і банківська система; трудове законодавство; цінові обмеження; антимонопольні заходи. Система регулювання повинна передбачати відповідальність регулюючого органу за рішення, що приймаються, і його звітність. Крім того, мають бути розроблені правила оскарження його рішень в арбітражному суді.

7. Принцип сегментації ринку. Сегментація є підрозділом ринку на чіткі групи покупців (споживачів), для яких можуть потрібні окремі товари (послуги) або специфічні комплекси маркетингу, а також виділення частин (сегментів) ринку, що є сферою діяльності фірм-конкурентів. Сегментація ринку ЖКГ може здійснюватися стосовно території (місто, село, район), може відбуватися з урахуванням вікових, соціальних характеристик покупців, їх прибутків (вищі середнього рівня, середній рівень, рівень прожиткового мінімуму, нижче за рівень прожиткового мінімуму). Сегментацію можна проводити і безпосередньо за змістом. Це дві великі групи послуг — житлові та комунальні. І усередині кожної з цих груп можуть бути визначені свої сегменти. Сегментація може йти також за принципом визначення долі тієї або іншої групи виробників послуг (тобто залежно від форми власності).

8. Принцип взаємозамінюваності робіт (послуг) ЖКГ як у виробництві, так і у споживанні. При визначенні взаємозамінюваності робіт (послуг) ЖКГ як у виробництві, так і у споживанні слід враховувати можливу необхідність використання послуг ЖКГ, економічно недоцільних у звичайних умовах способів їх виробництва і споживання, а також можливий вплив заміни на ринок послуг інших підгалузей. Наприклад, при аваріях систем теплопостачання можливе використання електронагрівних приладів, що, у свою чергу, веде до різкого зростання споживання (попиту) на ринку електропостачання.

9. Принцип обов'язкової платності й безкоштовності, актуальний для ринку виробника. Відповідно до ст. 68 ЖК Української РСР наймач зобов'язаний своєчасно вносити квартирну плату та плату за комунальні послуги. Визначаючи обов'язок наймача щодо здійснення своєчасних платежів, ЖК Української РСР таким чином формує основи платіжної дисципліни в житловій сфері.

Ринок ЖКП є досить молодим, має невелику історію свого існування. Не дивлячись на те, що послуги в дореформений період були платними, вони не виступали як товар в звичайному розумінні цього слова. Реальна вартість послуги, по суті, не бралася до уваги, і усі витрати підприємств із надання послуг компенсувалися в основному з бюджетних коштів. До початку приватизації житла та проведення цінової реформи в галузі житлово-комунального господарства цей сектор економіки майже повністю був дотаційний: до жовтня 1994 року платежі населення за використані житлово-комунальні послуги покривали лише біля 4% собівартості цих послуг, 96% собівартості покривалися з консолідованого бюджету України. Не діяли механізми взаємодії попиту і пропозиції, впливу на них ціни. Говорячи про ринок ЖКП, необхідно враховувати не лише обсяги у вартісному вираженні залежно від попиту і пропозиції, але і саму динаміку за окремими видами послуг. Пропозиції послуг можуть розрізнятися не лише залежно від зміни ціни послуги, але і під впливом розмірів інвестицій в ЖКК.

Ліквідувати несправедливість, що зберігається, в оплаті житла різними категоріями населення можна за рахунок забезпечення регулювання плати для усіх груп населення. Критерієм регулювання служить доля витрат на оплату ЖКП в сукупному доході сім'ї, а для високодоходних категорій населення — вартість цих послуг. Також на практиці необхідно змінити роль стандарту рівня платежів громадян і розглядати його як інструмент міжбюджетних стосунків при розрахунку трансфертів і їх коригування залежно від досягнутих на території соціально-економічних результатів. У даному випадку збільшується роль введення диференційованого підходу до встановлення тарифу на оплату ЖКП.

10. Принцип адресності в наданні пільг і субсидій по відношенню до незаможних верств населення. На практиці необхідно реалізувати перехід від дотацій виробників послуг ЖКГ до адресного соціального захисту категорій населення з низьким рівнем прибутків при оплаті житла і КУ, і забезпечити додатковий вступ фінансових коштів (до 40% нарахувань) за спожиті послуги ЖКГ за рахунок високодоходних категорій населення.

11. Принцип формування у різних соціально-економічних груп різних стандартів і типів житлових переваг. Раніше побудоване житло вже може не задовольняти потреби населення за своїми архітектурно-будівельними і конструктивно-планувальними характеристиками, рівнем благоустрою, місцем розташування й іншими параметрами. В результаті знижується споживач, а отже, вартісна оцінка ЖФ. Відсутність у житловій будові таких видів благоустрою, як гаряче водопостачання, централізоване опалювання, ванні кімнати, а також комунальне заселення, сприймаються як серйозні споживчі дефекти, які не можуть не впливати на цінність цього житла.

12. Принцип пріоритету споживача. У ринковій економіці цінний механізм і система конкуренції викликають суперництво між виробниками в боротьбі за покупця (споживача). З'являється особливий вид відповідальності перед споживачем, бо його втрата означає зниження доходу, а іноді і банкрутство фірми.

## ВИСНОВКИ

Сформульовані принципи спрямовані на впорядкування взаємин, що виникають між суб'єктами в процесі надання ЖКП різним групам споживачів. Ці принципи визначають межі норми ліній поведінки суб'єктів ЖКГ. Їх реалізація дає змогу виявляти найбільш "вузькі" місця у суспільних відносинах у сфері ЖКГ і реально судити про рівень відповідності тих чи інших процесів цим принципам.

## Література:

1. Бабаєв В.М. Комунальна політики енерго- та ресурсозбереження / В.М. Бабаєв // Міське господарство України. — 2000. — № 2. — С. 23—35.
  2. Бистряков І.К. Деякі інституціональні аспекти земельних відносин в Україні: стан та напрями вдосконалення / І.К. Бистряков. — К.: Рада по вивченню продуктивних сил НАН України, 2002. — 1324 с.
  3. Геєць В. Сек'юритизація "кредитного портфелю" комерційного банку як метод розширення інвестиційної діяльності в Україні / В. Геєць // Банківська справа. — 1998. — № 3. — С. 22—26.
  4. Зимарьов В. Проблемні питання формування тарифів на житлово-комунальні послуги / В. Зимарьов, М. Карбовська // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. — 2005. — № 2 (17). — С. 50—53.
- Стаття надійшла до редакції 02.09.2010 р.*