

ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІКИ

УДК 338.45:69.059

Й.М. Петрович, К.В. Процак

Національний університет “Львівська політехніка”,
кафедра менеджменту організацій

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ

© Петрович Й.М., Процак К.В., 2006

Проаналізовано стан законодавства і нормативно-методичного забезпечення взаємодії сторін у житлово-комунальному обслуговуванні населення в Україні. Запропоновано підходи до вдосконалення методичних питань широкого застосування норм як основи угод про взаємодію споживачів та надавачів житлово-комунальних послуг, зокрема із застосуванням принципу максимізації вартості.

The condition of the legislation and normative-methodical maintenance of interaction of the parties in housing-public service of the population in Ukraine is analyzed. The approaches to improvement of methodical questions of wide application of norms as bases of the agreements about interaction of the consumers and of suppliers of housing-municipal services, including with application of a principle increases of cost are offered.

Постановка проблеми

Передумовою успішного здійснення будь-якої бізнесової діяльності у сфері послуг є гармонізація взаємовідносин між суб'єктами, що беруть участь у її реалізації. Як правило, за цієї умови забезпечується досягнення такого результату, який влаштовує всіх учасників процесу. Гармонізація взаємовідносин вимагає погодження цілей діяльності між замовниками і виконавцями, між рівнями ієрархії всередині організації, між окремими виконавцями та їхніми об'єднаннями.

Проте сьогодні в Україні найбільша дисгармонія між очікуваннями замовників та отриманими результатами діяльності виконавців спостерігається у сфері житлово-комунального обслуговування населення. Невдоволення понад 80% замовників результатом діяльності надавачів послуг зумовлено передовсім особливостями взаємовідносин між ними, які характеризуються неузгодженістю цілей взаємодії, певною невизначеністю обов'язків, прав і відповідальності сторін за остаточні результати. Наслідком цього є несвочасність надання послуг, невідповідність їх вимогам якості і вартості, регулярне невиконання уже оплачених робіт, з одного боку, і несплата або тривала заборгованість оплати послуг за тарифом, невдоволення, претензії, скарги тощо.

Досягнення гармонізації взаємовідносин замовників та виконавців послуг у сфері житлово-комунального обслуговування населення вимагає дотримання засадничих економічних принципів та організації їхньої взаємодії на основі угод, які чітко визначали б обов'язки, права і відповідальність за остаточний результат, отримуваний кожною зі сторін. Отже, вельми актуальним завданням є розроблення таких концептуально-методичних підходів і практичних рекомендацій та регламентів побудови договірних стосунків, які забезпечили б гармонійну взаємодію сторін і досягнення кожним із них для себе корисного результату.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

В економічній теорії вважають, що взаємодія замовника з виконавцем повинна здійснюватися на основі угоди [1, с.19]. Відомо, що угода – це зобов'язання дотримання замовником та виконавцем регулярності регламентів і процедур у поведінці в певній ситуації (під час виконання замовлень, купівлі, продажу, виробництва, доставки, розподілу переваг тощо) за умови дотримання

таких правил: підпорядкування кожного учасника встановленому регламенту взаємовідносин, взаємної довіри, узгодженості інтересів кожного із учасників зі спільним, загальним визнанням того, що встановлений регламент – є не єдино можливим, що задовольняє умови угоди.

В основі кожної угоди лежить норма, яка є базовим регулятором взаємодії людей. У літературі немає єдності поглядів на норму як чинник, інструмент впливу на поведінку учасників взаємодії. Відомо, що норми і нормативи – це загальноновизнані або підтверджені у певний спосіб правила, вимоги, регламенти, рівні витрат, споживання, якості, тривалості, ефективності, продуктивності, часу тощо. Для житлово-комунальних послуг, наприклад, найважливішою передумовою ефективною їхньої реалізації можна вважати дотримання принципів профілактичності, комплексності та економічності. Проте дотримання цих принципів вимагає їхнього кількісного нормування, узгодження та визнання сторонами того, що важко забезпечити в діючій системі управління. Раціональний вибір, як стверджується в аналітичній літературі, може бути зроблений лише у межах відповідного нормативного середовища, а у разі його відсутності навіть найпростіші ринкові трансакції стають неможливими або такими, що не гарантують результату [7]. Разом з тим, в економічній теорії не розроблені достатньо чіткі критерії визначення оптимальних норм, підходи до забезпечення взаємозв'язку різних їхніх видів у практичній діяльності, не розкрито механізми регулювання діяльності учасників залежно від видів послуг, категорії споживачів, стану вирішення соціально-економічних проблем замовників і виконавців, гармонізації сутності норм як організаційної основи регулятора взаємовідносин на різних рівнях ієрархії та їхньої узгодженості в міжгалузевих взаємодіях тощо. Недостатньо розроблено також організаційно-економічні засоби оцінки відповідності норм і стану ринкового середовища, створення ефективних механізмів їхнього взаємопогодження.

У чинному законодавстві України з питань житлово-комунального обслуговування населення встановлюються лише загальні підходи до встановлення різних норм, механізмів їхнього регулювання та взаємодії. Повноваження встановлення норм у житлово-комунальній сфері в Україні надано значній кількості суб'єктів та рівнів управління, що зумовлює проблеми забезпечення однакового для всіх методичного підходу, їхнього взаємопогодження і ускладнює механізм взаємодії. Основи впровадження договірних відносин у сфері житлово-комунального обслуговування населення закладено в ЗУ “Про житлово-комунальні послуги”[2], де вперше чітко зазначається порядок укладення договорів у сфері житлово-комунальних послуг. Діяльність підприємств житлово-комунального обслуговування населення базується на Господарському та Цивільному кодексах [3,4], в яких спостерігаються розходження в трактуванні певних категорій, що не сприяє ефективному функціонуванню житлово-комунальної сфери. Проте договірні відносини між учасниками виробництва та надання житлово-комунальних послуг потребують не тільки впровадження, але й подальшого розвитку та вдосконалення. Майже всі проблеми, які виникають в житлово-комунальному обслуговуванні, пов'язані з тим, що комунальні послуги поки що не можуть бути достатньо чітко описані як предмет договірних відносин між надавачами послуг та споживачами, внаслідок чого ігнорується принцип взаємної відповідальності надавачів послуг (за якість, вартість, своєчасність наданих послуг) та споживачів (за вчасну і відповідну оплату отриманих послуг).

Постановка цілей

Запропонувати підходи до розширення застосування норм як основи угод про взаємодію споживачів та надавачів житлово-комунальних послуг, удосконалення механізмів регулювання взаємовідносин між замовниками і виконавцями у сфері житлово-комунальної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу

Дослідження взаємодії замовників і виконавців послуг показало, що в методичному плані в теорії та у чинних нормативних матеріалах недостатньо розроблено підходи до встановлення кількісних критеріїв оцінки змісту і якості надаваних послуг як основи норм взаємовідносин. Наслідком і вагомим доказом цього може служити повідомлення Антимонопольного комітету, що

лише в 2005 р. житлово-комунальні підприємства повернули населенню понад 190 млн. грн. за неякісні послуги. Це стосується також підходів до проблем організації контролю стану дотримання норм і регламентів оцінки якості, очікуваних і отримуваних результатів, їхньої відповідності стандартам, морально-етичним нормам, а також дотримання пропорцій між характеристиками послуг, тривалістю виконання, якістю, вартістю тощо. Так, наприклад, як показало наше дослідження, виконання ремонтів “під євро” доволі часто фактично призводить до погіршення функціональних характеристик житла, здійснюється неякісними матеріалами, некваліфікованими виконавцями, котрі через невідповідність знань про вимоги стандартів та інших нормативних документів, їхній взаємозв’язок з параметрами надійності, міцності, на вимогу замовника порушують технічні правила електромонтажу, водо- і газопостачання.

В економічній теорії достатньо аргументовано викладено засади про те, що конкретні рамки взаємодії замовника і виконавця послуг, умови здійснення угод, повинні бути визначені положеннями контракту. Вважають, що всі угоди в бізнесі мають характер від чітко та детально визначених – експліцитних, до таких, у яких повністю навіть якісно не обумовлено цілей і результатів – імпліцитних. Контракти (договори) – угоди про обмін повноваженнями та їхній захист, які є результатом усвідомленого і вільного вибору індивідів у заданих інституціональних рамках, можна класифікувати на: 1) класичні (експліцитні), у яких чітко та вичерпно визначено всі умови взаємовідносин і взаємодії; 2) неокласичні (гібридні), або угоди на основі відносин (довіри, знайомства, рекомендації); 3) імпліцитні, тобто такі, у яких відсутні чітко визначені умови взаємодії.

Класифікація угод та відповідних до їхніх вимог напрямків житлово-комунальних послуг за можливостями регулювання взаємовідносин учасників на основі контрактів подана на рисунку.



Напрямки житлово-комунальних послуг за можливостями регулювання взаємовідносин учасників на основі контрактів

Відомо, що контракт вважають звичайним явищем, потреба якого визначається незбіганням в часі моментів його укладення і виконання. В ньому повинні бути викладені норми взаємодії замовника і виконавця, які можуть виступати як організації і як індивіди. В соціальному аспекті укладення контракту вважають нормою як результат раціонального вибору. В економічному плані контракт виступає нормою як передумова раціональної поведінки замовника і виконавця. В

класичному (експліцитному) контракті, як відомо, повинні бути чітко і вичерпно визначені всі умови взаємодії учасників контракту, що стосовно житлово-комунальних послуг є достатньо проблемним. У зв'язку з труднощами передбачення всіх подій, які можуть статися упродовж терміну дії контракту і реалізації відповідних заходів, пов'язаних з цим, неможливістю однозначного описання цих подій у разі навіть ймовірності їхнього передбачення, визначення пов'язаних з цим обсягів робіт і витрат, критеріїв оцінки ефективності дій для обох сторін може створити нездоланні труднощі і вимагати багато часу. У зв'язку з цим у сфері житлово-комунального обслуговування контракти найчастіше виступають як угоди, договори таких відносин між замовником і виконавцем, мають імпліцитний характер. Вони встановлюють межі відносин сторін, визначають загалом їхню мету, регламентують окремі механізми прийняття рішень і регулювання взаємовідносин або використовують традиційні інституціональні рамки.

Незважаючи на те, що вимоги до угод (контрактів) в науково-методичному плані достатньо детально розроблені і навіть конкретизовані у законодавчих нормативних документах, практика їхнього укладання, особливо у сфері житлово-комунальних послуг, не витримує ніякої критики. Так за інформацією Антимонопольного комітету України, незважаючи на детально розроблений зразок типового договору, комунальні підприємства часто пропонують мешканцям для підпису договори із значно зменшеною кількістю саме тих пунктів, в яких передбачено інтереси споживачів.

Крім того, у житлово-комунальному обслуговуванні значна питома вага взаємовідносин індивідів, які, як правило, базуються на усних угодах, без письмової фіксації їхніх умов. Окремі критерії оцінки виконання цих угод запозичують із технічних умов складних технічних виробів, ескізів, типових рішень, аналогів інституційних рамок тощо. Виняток становить та частина угод на виконання послуг у сфері ремонтно-будівельних, житлово-комунальних і тому подібних робіт, у котрих замовник може визначити будь-які свої вимоги, зокрема протизаконні з порушенням чинних правил експлуатації, на виконання яких виконавець може погодитись або відмовитись їх виконувати. Тоді остаточне рішення залишається за замовником. У цій сфері послуг, як правило, не встановлені ні механізми для вирішення конфліктів, ні санкції за недотримання умов угоди і вимог, технічних правил, стандартів, ні критерії оцінки виконання вимог замовника. Недостатньо опрацьовані ці питання і теоретично, нечітко регламентовані методичні засади конкретного їхнього розв'язання в нормативно-законодавчих актах і документах. Так, наприклад, у Господарському кодексі [3] зазначено, що господарська діяльність комунального сектора економіки належить до некомерційної (ст. 52.2). Некомерційна діяльність ... "що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку" (ст. 52.1). У Господарському кодексі не передбачено розшифрування змісту "...економічних, соціальних та інших результатів". Отже, всі угоди стосовно комунального обслуговування населення, укладені на основі Господарського кодексу, матимуть винятково імпліцитний характер, що не зможе сприяти прогресу у цій галузі. Такі відносини надають більше переваг замовнику, якому виконавець делегує право функцій контролю над своїми діями без достатніх гарантій захисту своїх економічних інтересів, але й без чіткого регламенту відповідальності та процедур розв'язання конфлікту між сторонами. Водночас виконавець може отримати значну перевагу в угоді за рахунок не завжди зрозумілих замовнику технологічних особливостей виконання, володіння інформацією про інноваційні чинники скорочення витрат, застосування матеріалів-замінників, імпортованих концепцій технологій вирішення окремих проблем тощо.

Тому напевне логічним можна вважати й те, що у статутах підприємств житлово-комунального обслуговування населення передбачено утворення прибутку і всі вони є платниками податків. Вважають також, що імпліцитні умови сторони уточнюють в самому ході реалізації контракту. Цим визначаються і труднощі та особливості регулювання взаємодії сторін, проблеми розроблення відповідного організаційно-економічного механізму і забезпечення його дієвості. Водночас понад півстоліття тому був розроблений науково-методологічний підхід до конкретизації критеріїв оцінки взаємодії замовників і виконавців з погляду збільшення кожним загальної вартості відносин. Ще у другій половині ХХ ст. була сформульована знаменита теорема Р. Коуза [5] стосовно застосування принципу максимізації вартості як засобу ефективного розподілу обмежених ресурсів

у суспільстві. Принцип максимізації вартості зводиться до того, що розподіл ресурсів всередині групи людей (організацій замовників і виконавців) є ефективним, тільки якщо він максимізує загальну вартість (цінність, вигоду) і, отже, кожної з сторін. Для будь-якого неефективного розподілу існує інший варіант розподілу (який максимізує загальну вартість), котрому може віддати перевагу кожна з сторін.

На практиці в господарській діяльності розподіл вигод від будь-якої угоди між сторонами буде залежати від того, що кожна із сторін вкладає в реалізацію предмета угоди, від уміння кожної з них захищати свої інтереси, володіння достатньо повною і всесторонньою інформацією про технологію реалізації робіт, наявності, крім цієї угоди, альтернативних можливостей укласти іншу тощо. Проте якщо сторони досягли ефективної угоди, яка забезпечує отримання ними взаємної вигоди і якщо реалізується принцип максимізації вартості, то кожний з них буде старатись втілити тільки цей варіант як такий, що максимізує загальну вартість всіх учасників угоди [5]. Отже, максимізація вартості результату може служити методичною основою мотивації кожного із учасників до укладання саме експліцитних угод, а не імпліцитних, як сьогодні. Варто звернути увагу на ще одну, достатньо складну методично процедурну проблему мінімізації імпліцитних умов контрактів, яка виникає у зв'язку з ієрархічною побудовою організацій-учасників угоди та часто недостатньо структурованим її предметом (об'єктом, комплексом робіт тощо). Це стосується, насамперед, визначення цілей і критеріїв ефективності діяльності, принципів та способів їхньої ієрархізації. Власне, за критеріями ефективності можна спрямовувати механізми внутрішньої координації на головні цілі та завдання кожного з учасників реалізації угоди стосовно максимізації вартості остаточного результату. На це повинні бути спрямовані процедури мотивації в організації, чинна організаційна система, процеси самоорганізації колективних, асоційованих та інших об'єднань працівників кожної із сторін угоди, зусилля керівництва колективу і кожного виконавця зокрема.

Проте можлива ситуація, коли подолати невизначеність обставин і деталей окремих елементів предмета угоди у час їхнього складання неможливо. Тому, щоб не допустити наростання проблем невизначеності під час реалізації угоди, повинні бути встановлені відповідні регламенти прийняття рішень.

Аналіз відносин власників квартир–“замовників” послуг з їхніми “надавачами”–житлово-комунальними підприємствами свідчить про високий ступінь їхньої невизначеності (імпліцитності). Найбільше сприяє цьому невідповідність організаційного забезпечення управління процесом їхньої взаємодії, об'єднання у їхній структурі функцій встановлення цілей, планування контролю та мотивації, а також виконання робіт, їхньої оплати. Так, приблизно 80% квартировласників ретельно сплачують квартплату, близько 20% – не сплачують її роками (боржники) [8, с.10]. Але всі вони отримують послуги житлово-комунальних підприємств в однаковій кількості і якості. Відповідь на питання, яких послуг і хто недоотримує за сплачену квартплату, не може дати ніхто. Проте однозначним є факт, що і житлово-комунальні підприємства, і неплатники збільшують кожний свою вартість, і зменшують вартість дисциплінованих платників квартплати. Треба відзначити, що неорганізовані власники житла, незалежно – приватизованого, чи ні, не можуть, і переважно не хочуть займатись підвищенням відповідальності виконавців, що фактично консервує ті відносини, які вже склалися. Питома ж вага об'єднань співвласників багатоповерхових будинків не дотягує і до 4% [9; с.66]. До того ж законодавчими і нормативними документами декларуються лише загальні вимоги до угод і, як правило, не передбачають вимог до уточнення будь-яких кількісних норм для оцінки результатів дій сторін, що свідчило б про бажання відійти від імпліцитного характеру угод.

Висновки

Стан законодавства і нормативно-методичного забезпечення взаємодії сторін у житлово-комунальному обслуговуванні населення в Україні не відповідає потребам підвищення його якості, встановлення чітких регламентів прав, обов'язків та відповідальності кожного з учасників процесу за досягнуті результати.

Тільки удосконалення норм як основи регулювання взаємовідносин сторін в процесі надання житлово-комунальних послуг населенню, підвищення їхнього якісного формування та обґрунтування кількісної величини може служити методичною базою для наближення взаємодії замовників і виконавців до реалізації принципів забезпечення максимізації вартості результатів (загального і кожної зі сторін) вибору дій і підходів до вирішення спільних проблем виключно на підставі чинників ефективності. Це вимагає також зміни регламентів організаційних відношень учасників надання послуг, розподілу функцій замовлення, приймання і оплати робіт від функцій виконання.

Перспективи подальших досліджень

Науково-методичною основою покращання взаємодії сторін під час надання житлово-комунальних послуг населенню повинно стати удосконалення договірних відносин на основі принципів максимізації вартості, реалізація якого приводить до створення “бажаної цінності” для замовника за надані ним кошти для виконавця, який їх використає. Проте це вимагає розроблення ефективних моделей і механізмів максимізації вартості загальної і кожного із учасників угод, удосконалення науково-методичного та організаційно-економічного забезпечення взаємодії замовників і виконавців в процесі роботи.

1. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Избранные труды. Серия “Нобелевские лауреаты по экономике”, Таурус – Альфа, 1997. 2. Закон України “Про житлово-комунальні послуги” від 24 червня 2004 р. №1875 –IV // Урядовий кур’єр. – 3 серпня 2004 р. – №144. – С. 11–13. 3 Україна. Закони. Господарський кодекс , прийнятий 16 січня 2003 р.. – К., 2003. 4. Україна. Закони: Цивільний кодекс, прийнятий 16 січня 2003. – К.: Велес, 2004. – 312 с. 5. Коуз Р. Проблемы социальных издержек. Фирма, рынок и право // Дело, 1993. 6. Уильямсон О.Н. Экономические институты капитализма. Фирмы. Рынки. – СПб., 1996. 7. Тевено Л. Множественность способов координации: равновесие и рациональность в сложном мире // Вопросы экономики. – 1997. – №10. – С. 75. 8. Заборгованість домогосподарств з оплати житлово-комунальних послуг та послуг зв’язку (за даними вибіркового опитування домогосподарств, проведеного у січні 2004 року). Статистичний збірник // Держкомстат України. – К., 2004. – С.10, 108. 9. Гура Н. Проблеми створення об’єднань співвласників багатоквартирних будинків в Україні // Економіка України. – №4. – 2005. – С.66–71. 10. Строкань Т.М. Регіональний розвиток житлово-комунального господарства України / Черкаський держ. техн. ун-т. – Черкаси: ЧДТУ, 2001. – 326 с.