

УДК 332.83+332.87

**Мельникова М.В.**

доктор економічних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень  
Національної академії наук України

## **РИНОК ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ МІСТА: ОСОБЛИВОСТІ ДЕМОНОПОЛІЗАЦІЇ ТА ПОГЛИБЛЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ**

*У статті розглянуто проблеми регулювання ринку послуг у житлово-комунальній сфері міста, пов'язані з процесами демонополізації і розвитку конкурентного середовища. Охарактеризовано монопольний і потенційно конкурентний сегменти ринку ЖКП міста і визначено роль органів державного і місцевого самоврядування у забезпеченні регулювання цих сегментів. Обґрунтовано доцільність розширення повноважень органів місцевого самоврядування у реалізації процесу демонополізації та розширення конкурентного середовища на ринку ЖКП міста.*

**Ключові слова:** місто, ринок житлово-комунальних послуг, регулювання ринку, демонополізація, конкуренція.

*В статье рассмотрены проблемы регулирования рынка услуг в жилищно-коммунальной сфере города, связанные с процессами демополизации и развития конкурентной среды. Охарактеризованы монопольный и потенциально конкурентный сегменты рынка ЖКУ города и определена роль органов государственного и местного самоуправления в обеспечении регулирования этих сегментов. Обоснована целесообразность расширения полномочий органов местного самоуправления в реализации процесса демополизации и расширения конкурентной среды на рынке ЖКУ города.*

**Ключевые слова:** город, рынок жилищно-коммунальных услуг, регулирование рынка, демополизация, конкуренция.

*The article covers the problems concerning the regulation of the market of services in the city's housing and communal sphere as related to the processes of demonopolization and development of a competitive environment. The monopolistic and potentially competitive segments of the city's housing and communal services market are characterized, and the role of the bodies of state administration and bodies of local self-government in the regulation of these segments is determined. The expediency of expanding the powers of local self-government bodies in the realization of the process of demonopolization and expansion of the competitive environment in the city's housing and communal services market is justified.*

**Keywords:** city, market of housing and communal services, market regulation, demonopolization, competition.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Житлово-комунальна сфера є сферою економіки міста, результати діяльності якої значною мірою впливають на рівень та якість життя населення. Вирішення завдань функціонування та розвитку житлово-комунальної сфери міста передбачає формування відповідного правового забезпечення й інституційного середовища, становлення конкурентного ринку житлово-комунальних послуг

(ринку ЖКП); вдосконалення методів та інструментів фінансування, тарифного регулювання і ресурсозбереження; розроблення заходів соціального захисту населення під час оплати ЖКП. Становлення конкурентного ринку ЖКП нерозривно пов'язане з формуванням відповідних інституційних структур, нових партнерських форм взаємодії публічного та приватного капіталу, створенням і вдосконаленням системи тарифного регулювання житлово-комунальних підприємств та підвищенням якості надаваних

ними послуг. Прийняття нової редакції Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 9 листопада 2017 р. № 2189-VIII законодавчо закріпило реформування сфери житлово-комунальних послуг у напрямі створення конкурентного ринку, включаючи процеси демонополізації та підтримки підприємництва. Як зазначається у річному звіті АМКУ за 2017 р., на ринку житлово-комунальних послуг країни діє більш ніж 3,1 тис. суб'єктів господарювання, що надають послуги із централізованого водопостачання та водовідведення (16,1%), теплопостачання (12,9%), управління житловим фондом (32,2%), поводження з побутовими відходами (38,7%) [1, с. 67]. Практично всі суб'єкти господарювання є природними або локальними (регіональними/міськими) монополіями. Зокрема, на потенційно конкурентному сегменті ринку щодо поводження з побутовими відходами спостерігаються як порушення законодавства щодо видів та операцій, що здійснюються в процесі поводження з побутовими відходами, так і проведення конкурсів між виконавцями послуг, що гальмує поглиблення конкуренції [1; 69]. Зазначене зумовлює актуальність дослідження та визначає його мету та завдання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми формування розвитку ринку житлово-комунальних послуг займають важливе місце у дослідженні вітчизняних учених та практиків. Зокрема, В.П. Попелюк та В.І. Ляшенко [2; 3] розглянуто проблеми та перспективи розвитку ринку житлово-комунальних послуг на державному на регіональному рівнях з урахуванням кризових умов господарювання. У працях О.З. Апостолук, П.К. Аньеза, Д. Гибса, Л.М. Мекшун, А.М. Соайтаа [4–8] розглянуто досвід регулювання ринку житлово-комунальних послуг за кордоном, О.І. Васильєвою та В.В. Жван [9; 10] визначено концептуальні підходи до демонополізації та розвитку конкуренції на ринку житлово-комунальних послуг. Однак потребують подальшого опрацювання питання щодо виявлення особливостей здійснення процесу демонополізації та розвитку конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг міста на підставі узагальнення зарубіжного досвіду та врахування змін в українському законодавстві.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою дослідження є виявлення, систематизація та врахування особливостей регу-

лювання ринку послуг у житлово-комунальній сфері міста, пов'язаних із процесами демонополізації і розвитку конкурентного середовища.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Ринок послуг у житлово-комунальній сфері міста характеризується високою значимістю щодо задоволення базових потреб населення (у водо-, газо-, електро-, теплопостачанні, благоустрої та утилізації побутових відходів), низькою можливістю заміни одних послуг на інші, колективним характером споживання послуг, нееластичністю попиту та обмеженістю кола виробників, що надають пропозицію. Основними завданнями його регулювання виступають: забезпечення прав споживачів отримувати ЖКП у тому обсязі й такої якості, які вони вважають прийнятними для себе та які вони в змозі оплатити; забезпечення безпечного та сталого розвитку суб'єктів господарювання, які надають ЖКП; надання соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення під час оплати ЖКП на підставі використання відповідної системи пільг [2; 3].

Зазначені завдання неможливо виконати без урахування особливостей ринку ЖКП, пов'язаних із наявністю монопольного та потенційно конкурентного сегментів. До монопольного сегменту належать природні монополії (відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії», це господарюючі суб'єкти, які надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, транспортування теплової енергії, захоронення побутових відходів). Потенційно конкурентний сегмент представлено суб'єктами господарювання, які надають послуги з виробництва та постачання теплової енергії, управління будинками, утримання будинкових споруд та прибудинкової території, поводження з побутовими відходами. Як визначається у звіті АМКУ за 2017 р., потенційно конкурентний сегмент нині також є монополізованим [1, с. 66]. Це потребує розроблення та реалізації заходів щодо демонополізації ринку житлово-комунальних послуг.

Під демонополізацією розуміється комплекс мір у рамках економічної політики держави та законодавства, спрямованих на обмеження діяльності монополії та розвиток конкуренції за рахунок регулювання ринку.

Регулювання ринку ЖКП міста у цілому та діяльності на ньому надавачів та виробників житлових та комунальних послуг здійснюється за

допомогою прямих (законодавчих, адміністративних, економічних, організаційних та соціальних) та непрямих (державна підтримка конкуренції, трансферти на соціально-важливі та інфраструктурні проекти) інструментів. У процесі регулювання приймають участь як центральні (НКРЕКП, АМКУ, Минрегіонбуд України), так і місцеві органи виконавчої влади (департаменти житлово-комунального господарства, управління комунальної власності облдержадміністрацій), органи місцевого самоврядування. Результатом регулювання є: обмеження природного монополізму, достатні доступні та якісні житлово-комунальні послуги, соціальні гарантії споживачам послуг. Питання, пов'язані з виробництвом, наданням та споживанням ЖКП, регламентують нормативно-правові акти: Закон України «Про житлово-комунальні послуги», Житловий, Цивільний, Господарський кодекси України, закони України «Про природні монополії» та «Про захист прав споживачів».

Зарубіжний досвід [5–7] свідчить про два підходи до регулювання діяльності природних монополій:

– регулювання на державному рівні – зміна організаційно-правових форм, приватизація майна підприємств – природних монополій та створення національного регуляторного органу, проведення конкурсів серед приватних операторів або використання механізмів державно-приватного партнерства;

– делегування регуляторних функцій місцевим органам влади щодо організації конкурсів приватних операторів та використання механізмів державно-приватного партнерства.

Делегування регуляторних функцій є найбільш прийнятним для України в контексті децен-

тралізації влади та підвищення фінансової самостійності територіальних громад. Окрім того, саме подвійна роль місцевого самоврядування (самостійність у місцевих справах та виконання делегованих державних функцій на місцевому рівні) визначає особливості регулювання ринку послуг у житлово-комунальній сфері міста. Про це свідчить і досвід країн ЄС, зокрема Латвії, Німеччини та Польщі, щодо повноваження органів місцевого самоврядування щодо регулювання сегментів ринку ЖКП (табл. 1).

Слід погодитися з пропозицією В.І Ляшенко про те, що, оскільки житлово-комунальні послуги з управління житловим фондом, водопостачання та водовідведення, тепlopостачання надаються локально, то вони повинні регулюватися на локальному рівні – органами місцевого самоврядування. Це сприятиме формуванню раціональної політики надання першочергових послуг населенню, а обмеження державного впливу на процеси тарифоутворення дасть змогу органам місцевого самоврядування враховувати особливості місцевості, на який вони надаються, а також потреби та інтереси кінцевого споживача [3, с. 83].

Зазначене зумовлює доцільність формування та реалізації програм демонополізації та поглиблення конкуренції на ринку ЖКП міста, заснованих на дотриманні принципів системності, комплексності, збалансованості інтересів учасників, соціальної спрямованості, врахування особливостей території і потреб територіальної громади. Зміст указаних принципів розкрито на рис 1.

Найважливішими умовами реалізації програм демонополізації та поглиблення конкуренції на ринку ЖКП міста виступає наявність від-

Таблиця 1

**Повноваження органів місцевого самоврядування  
щодо регулювання сегментів ринку ЖКП**

Країна	Повноваження органів місцевого самоврядування	
	Щодо регулювання сегменту природних монополій	Щодо регулювання потенційно конкурентного сегменту
Латвія	Ціни на послуги встановлюються органами місцевого самоврядування самостійно в кожному регіоні за винятком цін на газ та електроенергію. Органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють надання соціальної допомоги	
Німеччина	Водоканалами керують акціонерні товариства, 100 % власності або контрольний пакет акцій яких належить муніципалітету	Міські та комунальні підприємства змішаної форми власності, які спеціалізуються на наданні повного спектру послуг (електро- та теплоенергії та газу), а також включають додаткові пакети послуг щодо прибирання, вивозу сміття та утилізації відходів
Польща	Комунальні холдинги, до складу яких входять підприємства енергетики, водоканалу, транспорту, є власністю муніципалітету	Прибирання, вивіз сміття, ремонт житла здійснюється приватними компаніями, діяльність яких контролюється муніципалітетом

Джерело: складено за даними [4–8; 11]



Рис. 1. Зміст принципів, яким повинні відповідати програми демонополізації та розвитку конкурентного середовища на ринку ЖКП міста

Джерело: складено автором

повідного фінансового забезпечення за рахунок вдосконалення законодавства про публічно-приватне партнерство, укладання інституційних угод та розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування.

Поряд з удосконаленням чинного Закону України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 1 липня 2010 р. (зокрема, визначення форм взаємодії між учасниками, прийняття рішень з урахуванням інтересів учасників, методів поєднання ними ресурсів, інструментів розподілу отриманих результатів) доцільна правова урегульованість угод, яка повинна унеможливити утворення приватної монополії на модернізовані за рахунок приватного інвестора комунальні мережі, а також дасть змогу уникнути отримання подвійної інвестиційної вигоди за рахунок точного визначення інвестором джерела компенсації вкладених коштів.

Що стосується інституційних угод, то вони повинні забезпечувати задоволення інтересів суб'єктів природної монополії за рахунок визначення можливостей стимулювання зниження рівня невизначеності з мінімальними витратами та вибору між альтернативою використання механізму концесії (торгів за франшизу) та формування тарифних схем на набори послуг за рівнем обслуговування [12, с. 26]. Для управління конкурентною ситуацією на ринку житлових послуг частка організованих ОСББ повинна становити 35% від їх загальної кількості, що

забезпечить можливість узгоджених дій проти природної монополії [13, с. 15].

Підвищенню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування сприятиме надання повноважень щодо встановлення ставок місцевих податків та зборів, зокрема податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та земельного податку. Зазначені податки нині зараховуються до місцевих бюджетів, але органи місцевого самоврядування не мають можливості самостійно встановлювати та визначати ставки зазначених податків, як це практикується у Великобританії, Іспанії та Швейцарії [14, с. 87].

Саме вдосконалення нормативно-правового забезпечення, можливості укладання інституційних угод та реальна фінансова самостійність територіальних громад дадуть змогу скористатися особливостями демонополізації та поглиблення конкуренції на ринку житлово-комунальних послуг міста за участю органів місцевого самоврядування.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ринок ЖКП має характерні риси, що впливають на його регулювання, що зумовлено наявністю монопольного і потенційно конкурентного сегментів. Регулювання діяльності підприємств монопольного сегмента передбачає використання обмежувальних заходів, а підприємств потенційно конкурентного сегмента – стимулюючих заходів. Обмежувальні заходи пов'язані з



антимонопольним регулюванням і контролем (демонополізацією), стимулюючи заходи спрямовані на підтримку наявних і залучення нових учасників ринку (поглиблення конкуренції).

У процесах демонополізації і поглиблення конкуренції на ринку житлово-комунальних послуг беруть участь органи державного управління та органи місцевого самоврядування. Особливості демонополізації та розвитку конкурентного середовища на ринку ЖКП міста зумовлені участю органів місцевого самоврядування щодо виконання функцій: контролю обґрунтованості підвищення ціни на послугу з боку природних монополістів; організації конкурсів на виконання робіт для приватних операторів; підтримки малого і середнього бізнесу; реалізації проектів публічно-приватного партнерства.

Зарубіжний досвід свідчить про наявність досить широких повноважень органів місцевого самоврядування щодо розвитку конкурентного середовища та участі в регулюванні діяльності природних монополій на ринку житлово-комунальних послуг міста. Адаптація зарубіжного досвіду в Україні передбачає створення умов, що дають змогу органам місцевого самоврядування розробляти і реалізовувати міські програми демонополізації та розвитку конкурентного середовища на ринку ЖКП. Ці програми повинні відповідати принципам: системності, комплексності, збалансованості інтересів учасників, соціальної спрямованості, врахування особливостей території і потреб територіальної громади. Реалізація зазначених програм потребує наявності відповідного нормативно-правового забезпечення, укладання інституційних угод та розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування.

Подальших досліджень потребують питання забезпечення прозорості ціноутворення на послуги, що надаються підприємствами житлово-комунальної сфери міста.

#### Бібліографічний список:

1. Антимонопольний комітет України. Річний звіт за 2017 рік. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/doccatalog/list?currDir=95113> (дата звернення: 31.05.2018).
2. Попелюк В.П. До питання функціонування ринку житлово-комунальних послуг в Україні. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2015. № 5. С. 133–138.
3. Ляшенко В.І. Важливість реформування локальних ринків житлово-комунального госпо-

дарства в умовах економічної кризи в Україні. Вісник економічної науки України. 2017. № 2 (33). С. 82–84.

4. Апостолук О.З. Адаптація міжнародного досвіду до реформування системи державного регулювання ринку житлово-комунальних послуг України. Економіка та суспільство. 2017. Вип. 13. С. 169–175. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/journal-13/20-stati-13/1437-apostolyuk-o-z> (дата звернення: 25.05.2018).
5. Annez P.C. Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we Learned from Recent Experience? World Bank Policy Research Working Paper 4045. 2006. November. 30 p.
6. Gibbs D. Urban Sustainability and Economic Development. New York: McMillan, 2007. 331 p.
7. Мекшун Л.М. Особливості реформування житлово-комунального господарства у Білорусі та країнах Балтії. Науковий вісник Полісся. 2015. № 4 (4). С. 20–25.
8. Soaitaa A.M. Supported Housing in Britain and Sweden. Housing, Theory and Society. 2016. Vol. 33. Issue 3. P. 377–379.
9. Васильєва О.І. Концептуальні засади демонополізації житлово-комунального господарства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_1_9) (дата звернення: 25.05.2018).
10. Жван В.В. Концепция развития конкуренции в жилищно-коммунальной сфере. Бизнес Информ. 2011. № 10. С. 50–52.
11. Мельникова М.В., Градобоева Є.С. Організація ринку житлово-комунальних послуг міста і практика його регулювання за кордоном. Схід. 2018. № 1 (153). С. 12–17.
12. Баскакова І.В., Батина І.Н. Институциональные соглашения как инструмент регулирования рынка услуг ЖКХ. Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2007. Вып. 2. № 10. С. 18–27.
13. Горошкова Л.А., Волков В.П., Касінок М.А., Кіорпе А.В. Методологічні підходи до визначення тенденцій домінуючого конкурентного позиціонування на галузевих ринках. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2016. Вип. 1 (1). С. 8–17.
14. Богачов С.В., Мельникова М.В. Управління розвитком міських агломерацій на державному та місцевому рівні. Економіка України. 2017. № 9 (670). С. 81–91.

#### References:

1. Antimonopoly Committee of Ukraine (2018), Annual report for 2017, available at: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/doccatalog/list?currDir=95113> (Accessed 31 May 2018).

2. Popeliuk, V.P. (2015), "On the functioning the market of housing and communal services in Ukraine", *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*, vol. 5, pp. 133-138.
3. Liashenko, V.I. (2017), "The importance of reforming the housing and communal local markets in the condition of economic crisis in Ukraine", *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, vol. 2 (33), pp. 82-94.
4. Apostoliuk, O.Z. (2017), "Adaptation of international experience to reforming the system of state regulation of the housing and communal services market in Ukraine". *Ekonomika ta suspilstvo*, vol. 13, pp. 169-175.
5. Annez, P.C. (2006), "Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we Learned from Recent Experience?", *World Bank Policy Research Working Paper 4045*, November, 30 p.
6. Gibbs, D. (2007), *Urban Sustainability and Economic Development*, McMillan, New York, 331 p.
7. Mekshun, L.M. (2015), "Features of reforming housing and communal services in Belarus and the Baltic States", *Scientific bulletin of Polissia*, vol. 4 (4), pp. 20-25.
8. Soaitaa, A.M. (2016), "Supported Housing in Britain and Sweden". *Housing, Theory and Society*, vol. 33, no. 3, pp. 377-379.
9. Vasylieva, O.I. (2010), "Conceptual basis for the demonopolization of housing and communal services", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. [Online], vol. 1, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=242> (Accessed 25 May 2018).
10. Zhvan V.V. (2011), "The concept of development of competition in housing and communal services", *Biznes-inform*, vol.10, pp. 50-52.
11. Melnykova M.V. and Hradoboieva Ye.S. (2018), "Organization of the city's market of housing and communal services and practice its regulation abroad", *Skhid*, vol. 1 (153), pp.12-17.
12. Baskakova I.V. and Batina I.N. (2007), "Institutional agreements as a tool for regulating the market for housing and communal services", *Vestnik JuUrGu. Ser. Jekonomika i menedzhmen*, vol. 2, no. 10, pp. 18-27.
13. Horoshkova, L.A., Volkov V.P, Kasinok, M.A. and Kiorpe A.V. (2016), "The methodological approaches to definition of the tendencies of dominant competitive positioning in the branch markets", *Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti*, vol. 1 (1), pp.8-17.
14. Bogachov S.V. and Melnykova M.V. (2017), "Managing the development of urban agglomerations at the state and local level", *Economy of Ukraine*, vol. 9 (670), pp. 81-91.

**Melnykova M.V.**

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,  
Leading Researcher at Department of Economic  
and Legal Problems of City-study,  
Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine

## THE MARKET OF CITY'S HOUSING AND COMMUNAL SERVICES: FEATURES OF DEMONOPOLISATION AND DEEPENING OF COMPETITION

The article covers problems concerning the regulation of the market of services in the city's housing and communal sphere as related to the processes of demonopolization and development of a competitive environment. The market for housing and communal services has characteristic features that affect its regulation. This is explained by the existence of the monopolistic and potentially competitive segments. The regulation of the activities of enterprises of the monopolistic segment involves the use of restrictive measures, as for the enterprises of a potentially competitive segment the incentive measures are used. The restrictive measures are connected with antimonopoly regulation and control (demonopolization), and the stimulating measures are aimed at supporting existing market participants and attracting new ones (deepening of competition). In the processes of demonopolization and deepening of competition, the participants in the market of housing and communal services are the bodies of state administration and the bodies of local self-government. The features of demonopolization and development of a competitive environment in the city's housing and communal services market are determined by the participation

of the bodies of local self-government in performing the following functions: control over the validity of price increase for the service by natural monopolists; organization of tenders for the works to be done by private operators; support for small and medium business; implementation of public-private partnership projects. Foreign experience testifies to the fact that the bodies of local self-government have sufficient authority to develop a competitive environment and to participate in the regulation of natural monopolies activities in the city's market for housing and communal services. Adaptation of foreign experience in Ukraine involves the creation of conditions that would allow the bodies of local self-government to develop and implement urban programs on demonopolization and development of a competitive environment in the market of housing and communal services. These programs must meet the principles of consistency, complexity, balanced interests of participants, social orientation, taking into account territorial peculiarities and needs of the territorial community.

Further research should be focused on the issues of ensuring the transparency of pricing for services provided by the enterprises of the housing and communal services of the city.