



## FINANCE, BANKING AND INSURANCE

### ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА ТА СТРАХУВАННЯ

УДК 658.3

#### ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА НАДАННЯ ЖИТЛОВИХ СУБСИДІЙ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СУСПІЛЬНИЙ ДОБРОБУТ

Тетяна Кізіма; Володимир Горин

*Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, Україна*

**Резюме.** Проаналізовано вплив витрат бюджету на програму житлових субсидій на рівень суспільного добробуту. Проаналізовано динаміку витрат бюджету на надання трансфертів населенню на оплату житлово-комунальних послуг та утримання житла, вказано на її тісний зв'язок із проведенням тарифної реформи в Україні, а також зміною підходів до призначення житлових субсидій. Доведено, що в умовах багаторазового підвищення тарифів на енергоресурси та комунальні послуги збільшення витрат бюджету на програму житлових субсидій та розширення доступу до неї домогосподарств дали можливість мінімізувати негативний вплив тарифної реформи на суспільний добробут. Проведений кореляційний аналіз і регресійне моделювання підтвердили тісну залежність та позитивний вплив витрат бюджету на програму житлових субсидій на рівень енергетичної бідності в Україні. Охарактеризовано основні причини зростання масштабів участі домогосподарств у програмі житлових субсидій, до яких зараховані, крім збільшення обтяжливості витрат на оплату комунальних послуг та енергоресурсів, також ментальні особливості населення, широкі можливості для приховування доходів, ліберальні умови призначення. Загрозливе зростання витрат бюджету на функціонування програми житлових субсидій, навіть в умовах поліпшення економічної ситуації в країні, поставило питання про перегляд умов надання населенню трансфертів на оплату комунальних послуг та посилення їх адресності. Обґрунтовано, що вирішити проблему недостатньої адресності соціальної допомоги може інформатизація процедур перевірки обґрунтованості набуття права на соціальні виплати, а також встановлення жорсткіших умов для участі у програмі житлових субсидій. Однак новації порядку надання житлових субсидій не вирішують проблеми відсутності мотивації до економічного споживання ресурсів. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність повного переходу на грошову форму надання соціальної допомоги з можливістю вільного розпорядження її зкономленою частиною. Також потребує вирішення проблема можливого несправедливого розподілу допомоги на оплату комунальних послуг у зв'язку з відмінностями в обсягах їх споживання.

**Ключові слова:** витрати бюджету, житлові субсидії, суспільний добробут, енергетична бідність, тарифи на енергоресурси та житлово-комунальні послуги.

[https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk\\_tntu2020.03.096](https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.03.096)

Отримано 03.05.2020

UDC 658.3

**BUDGET EXPENDITURES FOR HOUSING SUBSIDIES PROVIDING  
AND THEIR IMPACT ON PUBLIC WELFARE****Tetyana Kizyma; Volodymyr Horyn***Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine*

**Summary.** *The budget expenditures for the housing subsidies program influence on public welfare is analyzed in this paper. The dynamics of the budget expenditures for providing the housing subsidies as well as and its connection with the implementation of tariffs reform in Ukraine are analyzed. In addition, changes in the approaches to the housing subsidies provision are reflected. Based on the analysis, it is confirmed that under conditions of multiple increase of the tariffs for energy resources and housing services, growth of budget expenditures for housing subsidies program and extension the accesses for participation in the housing subsidies program it is possible to minimize the negative impact of tariffs reform on public welfare. Carried out correlation analysis and regression modelling proved the close relation and positive impact of budget expenditures for housing subsidies program on energy poverty rate in Ukraine. Main reasons for the increased households participation in this the housing subsidies program are characterised. In addition to the increased housing services and the costs of energy resources, these reasons include the population mental characteristics, wide possibilities for income hiding as well as liberal conditions of the housing subsidies attribution. The threatening problem concerning the increase of budget expenditures on the housing subsidies program, even in the context of improving economic situation in the country results in reconsidering the conditions for the attribution of the housing subsidies and strengthening its target beneficiaries. In this paper, the authors prove that digitalization of the procedures for checking the eligibility for social benefits, as well as establishing more strict conditions for participation in the housing subsidies program can solve the problem of insufficient targeting of these social benefits. However, the innovations of the housing subsidy procedure do not solve the lack of motivation for economical resources consumption. In this regard, it is reasonable to transfer to the cash form of social benefits providing with the possibility of free disposal of its saved part. The problem of unfair distribution of utility bills support, due to differences in its consumption should be solved.*

**Key words:** *budget expenditures, housing subsidies, public welfare, energy poverty, tariffs for energy resources and housing services.*

[https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk\\_tntu2020.03.096](https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.03.096)

Received 03.05.2020

**Постановка проблеми.** Невід'ємною ознакою сучасної цивілізованої держави є проведення активної соціальної політики, спрямованої на вирішення соціальних проблем і забезпечення гідного рівня добробуту для кожного громадянина країни. Актуальність проведення дієвої соціальної політики особливої гостроти набуває у транзитивних суспільствах, у яких відбувається кардинальне реформування усіх сфер економіки й суспільного життя. Зазвичай, економічні та суспільно-політичні реформи супроводжують зниження рівня життя населення, зростання рівня його диференціації за доходами і майновим статусом, підвищення показників депривації. У випадку, якщо держава не буде адекватно реагувати на ці негативні явища, вони можуть перерости в реальні загрози національній безпеці країни. Однак ефективність реагування держави на негативні наслідки трансформаційних процесів визначається не лише обсягами фінансових ресурсів, які вона спрямовує на вирішення соціальних проблем, але й умілим вибором підходів та методів до розподілу й використання цих коштів.

Упродовж багатьох років вітчизняна економіка вирізнялася безпрецедентними масштабами перехресного субсидування, квазіфіскальних операцій, що було наслідком патерналістської соціальної політики та відсутності політичної волі до запровадження конкурентного ринку енергоресурсів, переходу до ринкових підходів у функціонуванні житлово-комунальної сфери. Практика, коли тарифи на природний газ, електроенергію,

залізничні перевезення для промислових споживачів значно перевищують економічно обґрунтований рівень, тоді як тарифи для населення не покривають навіть витрат на їх надання, різко негативно впливала на фінансовий стан постачальних компаній та зумовлювала потребу в їх субсидуванні з боку держави. Крім відволікання з бюджету значних коштів, фіскальних втрат у вигляді недоотриманих податкових надходжень, встановлення занижених тарифів на енергоресурси та інші суспільні блага «розмивало» адресність соціального захисту, створювало сприятливе середовище для корупції та ін. Із започаткуванням тарифної реформи, коли в стислі терміни тарифи на основні комунальні послуги та енергоресурси зросли в кілька разів, постала необхідність у задіянні компенсаторних механізмів, що дали б можливість знизити негативний вплив тарифної реформи на рівень добробуту населення та упередити соціальний вибух. Таким механізмом стала програма житлових субсидій. Незважаючи на те, що програма загалом виконала призначення щодо мінімізації негативних наслідків для населення від тарифної реформи, у її функціонуванні зберігається ряд проблемних моментів, які потребують уваги з боку науковців та практиків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Програма житлових субсидій є одним із найважливіших на сьогодні елементів фінансового регулювання суспільного добробуту в Україні, а видатки зведеного бюджету на її функціонування в останні роки характеризуються різким зростанням. Попри це, питання теорії та практики надання соціальних трансфертів, зокрема житлових субсидій перебувають практично поза увагою наукової спільноти, а наукові праці з цієї тематики мають поодинокий характер. Серед публікацій останніх років доцільно відзначити статті І. Сидор, де житлові субсидії згадані побіжно у контексті дослідження домінант впливу макроекономічних показників на суспільний добробут [1]; М. Ігнатишин та Я. Ковач, що висвітлюють проблемні моменти процедури призначення житлових субсидій [2]; М. Ананської та Д. Товкан, де розглянуто регіональні особливості надання житлових субсидій [3]. Серед зарубіжних науковців варто згадати праці С. Фенкгаузера та С. Тепіч [4], А. Морін Аллен [5], присвячені питанням впливу програм субсидування комунальних платежів на рівень бідності населення. Таким чином, питання дослідження теоретичного базису та практики функціонування програми житлових субсидій у контексті її впливу на рівень суспільного добробуту в Україні залишаються відкритими та потребують уваги з боку науковців і практиків.

**Мета дослідження** полягає у проведенні аналізу практики здійснення видатків бюджетів на надання житлових субсидій на оплату комунальних послуг та оцінюванні їх впливу на рівень суспільного добробуту в Україні.

**Постановка завдання.** Для досягнення поставленої мети визначено такі наукові завдання: проаналізувати динаміку та об'ємно-структурні параметри видатків бюджету на функціонування програми житлових субсидій; оцінити вплив тарифної реформи на рівень енергетичної бідності населення; оцінити зв'язок між динамікою рівня енергетичної бідності й кількісно-вартісними показниками надання житлових субсидій і обтяжливості оплати витрат на житлово-комунальні послуги для домогосподарств за допомогою методів кореляційного та регресійного аналізу; вказати на проблемні моменти функціонування програми житлових субсидій та окреслити шляхи їх вирішення.

Для вирішення поставлених завдань було використано такі методи: аналіз, синтез, узагальнення, індукція, методи кореляційного та регресійного аналізу, системний підхід.

**Виклад основного матеріалу.** Проведення реформи тарифів на житлово-комунальні послуги довело високий рівень дієвості фінансового регулювання суспільного добробуту через систему житлових субсидій. Роль цього регуляторного інструменту непомірно зросла із приведенням ціни енергоресурсів та житлово-комунальних послуг до їх справедливої ринкової вартості. Водночас з метою

розширення доступності програми житлових субсидій було знято деякі обмеження для її отримання. Внаслідок цього, якщо в 2010–2014 рр. щорічно за підрозділом допомоги у вирішенні житлового питання спрямовувалося з бюджетів різних рівнів в межах 2,2–3,6 млрд. грн., то з 2015 року ці показники почали стрімко зростати: 15,5 млрд. грн. – у 2015 році, 41,6 млрд. грн. – у 2016 році, близько 69,0 млрд. грн. – у 2017–2018 рр. Упродовж 4-річчя видатки бюджетів на субсидування житлово-комунальних послуг для населення зросли у кількадесят разів [6].

Більш предметно динаміку бюджетних трансфертів на надання пільг і житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та утримання житла висвітлює програмний підхід до класифікації видатків бюджету. Ці трансферти відображені за двома бюджетними програмами, які передбачають надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, субсидій та пільг на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива, а також впровадженою з 2014 року бюджетною програмою надання адресної грошової допомоги внутрішньо переміщеним особам для відшкодування витрат на проживання, в тому числі оплату житлово-комунальних послуг. Сумарний обсяг бюджетних трансфертів населенню на оплату житлово-комунальних послуг та утримання житла «пiкових» значень досяг у 2017–2018 рр., коли ці видатки щорічно складали 75,2–75,6 млрд. грн. Тільки зі зміною підходів до призначення житлових субсидій, переглядом соціальних пільг, заходами з детінізації доходів населення контингент реципієнтів цієї форми соціальних трансфертів почав поступово зменшуватися. У 2018 році, хоча загальний обсяг бюджетних видатків на надання пільг, житлових субсидій та адресної допомоги дещо збільшився, такий ріст був пов'язаний виключно із черговим здорожчанням житлово-комунальних благ, тоді як чисельність отримувачів субсидій скоротилася. Відповідна тенденція отримала більш виражене продовження у 2019 році (таблиця 1).

**Таблиця 1.** Видатки бюджетів на надання трансфертів населенню на оплату житлово-комунальних послуг та утримання житла в Україні у 2010–2019 рр., млрд. грн.

**Table 1.** Budget expenditures for social transfers providing for utility bills and housing maintenance in Ukraine in 2010–2019, billion UAH

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Субвенція місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг та утримання житла									
5,13	6,07	6,72	6,05	6,17	17,99	44,12	69,74	69,98	44,83
Субвенція місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу									
0,50	0,56	0,74	0,73	0,71	1,12	2,28	2,63	2,69	1,82
Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в т. ч. на оплату житлово-комунальних послуг									
–	–	–	–	0,00	3,32	3,16	2,80	2,92	2,99
<b>Разом на програми соціальних трансфертів населенню на користування пільгами та утримання житла</b>									
7,06	8,38	9,38	8,61	8,65	24,17	49,56	75,17	75,59	49,64
<b>Питома вага витрат на утримання житла та комунальні послуги, % до сукупних витрат домогосподарств</b>									
9,2	9,6	9,9	9,5	9,4	11,7	16,0	17,0	15,2	14,7
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг									
1,43	1,75	1,92	1,83	1,77	1,74	0,00	0,00	0,00	0,00

Джерело: складено за [6; 7].

В основі швидкого нарощування видатків бюджету на програми житлових субсидій лежать об'єктивні та суб'єктивні причини. З одного боку, стрімке підвищення тарифів на природний газ, електроенергію, житлово-комунальні послуги відповідним чином позначалося на кількості домогосподарств, для яких новий рівень витрат на оплату комунальних благ виявився надміру обтяжливим. У 2016–2017 рр. учасниками програми житлових субсидій було понад 40% домогосподарств країни.

Упродовж 2014–2016 рр. відбулося масштабне підвищення тарифів на основні комунальні блага. За цей період вартість електроенергії зросла сумарно в 2,97 раза, природного газу – у 8,62 раза, холодного водопостачання – в 2,57 раза, водовідведення – в 2,66 раза, гарячого водопостачання та опалення – в 4,93 раза. У 2017–2018 рр. темпи зростання тарифів значно зменшилися, однак вартість водопостачання та водовідведення за цей період зросла в 1,4 раза, природного газу – на чверть, електроенергії – в 1,3 раза [8].

Як свідчать результати соціологічних опитувань, стрімке здорожчання енергоресурсів та комунальних послуг перетворило питання підвищення тарифів на одну із найактуальніших проблем для населення. У випадку ігнорування з боку держави, такі рішення мали б катастрофічний вплив на рівень добробуту населення та могли б спровокувати соціальні заворушення й навіть втрату державності. Однак завдяки програмі житлових субсидій вдалося згладити негативні наслідки відмови від перехресного субсидування населення за рахунок інших споживачів (промисловості), що стало одним із важливих кроків з підготовки до лібералізації ринку енергоресурсів. Попри стрімке зростання тарифів у 2014–2015 рр. питома вага витрат на оплату комунальних послуг та енергоресурсів у структурі сукупних витрат домогосподарств зросла всього на 2,3 в. п., з 9,4% у 2014 році до 11,7% у 2015 році. На думку авторів аналітичної записки «Енергетична бідність в Україні. Огляд чинників та інструментів державної політики», втримати на відносно стабільному рівні цей показник уряду вдалося за рахунок збільшення кількості домогосподарств, охоплених програмою житлових субсидій [9]. У зв'язку зі зміною підходів до призначення житлових субсидій, у 2017–2018 рр. спостерігалось підвищення частки витрат на оплату комунальних послуг та енергоресурсів до 16–17%. Однак у подальшому цей показник почав знижуватися (до 15,0% у 2018 році, 12,7% у II кварталі 2019 року [10]). Не зважаючи на прискорені темпи нарощування номінальних доходів населення у 2017–2019 рр., важливість для себе проблеми зростання тарифів на житлово-комунальні послуги у першій половині 2019 року відзначали 52–53% мешканців країни [11; 12].

Оцінимо зв'язок між динамікою рівня енергетичної бідності й кількісно-вартісними показниками надання житлових субсидій та обтяжливості оплати витрат на житлово-комунальні послуги для домогосподарств за допомогою методів кореляційного та регресійного аналізу. Результуючим показником оберемо питому вагу домогосподарств, які за результатами самооцінювання заявили про нестачу коштів для своєчасної та в повному обсязі оплати рахунків за житло й необхідні послуги з його утримання або оплати газу для приготування їжі (спрощено останній показник можна визначити як рівень енергетичної бідності [9]). У якості факторних показників застосуємо рівень витрат на оплату комунальних послуг та утримання житла в структурі сукупних витрат домогосподарств, % ( $Q_{HE}$ ), кількість домогосподарств, отримувачів житлових субсидій, тис. од. ( $N_{SR}$ ), загальну суму нарахованих субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пального побутового палива, млн. грн. ( $S_S$ ), сукупні видатки бюджету на надання пільг та житлових субсидій, млрд. грн. ( $BE_S$ ).

Перед проведенням моделювання із застосуванням регресійного аналізу, оцінимо тісний зв'язок між результативними та фактичними показниками за допомогою

кореляційного аналізу. Результати такого аналізу підтверджують наявність тісного зв'язку між масивами показників (таблиця 2), що дає підстави провести регресійне моделювання.

**Таблиця 2.** Результати кореляційного аналізу залежності рівня енергетичної бідності та кількісно-вартісними індикаторами надання житлових субсидій та обтяжливості оплати витрат на житлово-комунальні послуги для домогосподарств України у 2007–2019 рр.

**Table 2.** The results of correlation analysis of dependence of energy poverty rate and quantitative-value indicators of housing subsidies providing and the paying burden of utility bills for households in Ukraine in 2007–2019

Результуючий показник (Y)		Факторні індикатори ( $x_1...x_n$ )			
Рівень енергетичної бідності $I_{EP}$ , %		$Q_{HE}$ , %	$N_{SR}$ , тис. од.	$S_s$ , млн. грн.	$BE_s$ , млрд. грн.
2007	15,8	10,9	2577,0	407,55	4,55
2009	13,4	9,4	1505,3	232,6	4,83
2011	11,8	9,6	2312,7	481,5	6,63
2013	8,4	9,5	2016,5	487,1	6,78
2015	19,6	11,7	6010,3	3208,2	19,11
2017	26,5	17,0	9621,0	5997,8	72,37
2019	20,5	14,8	5927,1	3480,7	46,65
Коефіцієнт кореляції		<b>0,927879</b>	<b>0,936936</b>	<b>0,925549</b>	<b>0,880085</b>

За результатами аналізу чотирифакторна модель регресійного зв'язку між рівнем енергетичної бідності та вибіркою індикаторів, які характеризують кількісно-вартісні параметри надання житлових субсидій та обтяжливість витрат на оплату житлово-комунальних послуг й утримання житла для населення набуде такого вигляду:

$$Y = -14,6678 + 2,778711x_1 + 0,000168x_2 + 0,00185x_3 - 0,26827x_4. \quad (1)$$

де:  $Y$  – рівень енергетичної бідності (частка домогосподарств, які за підсумками самооцінювання заявили про нестачу коштів для своєчасної та в повному обсязі оплати рахунків за житло та необхідні послуги з його утримання або оплати газу для приготування їжі);  $x_1$  – частка витрат на оплату комунальних послуг та утримання житла в структурі сукупних витрат домогосподарств;  $x_2$  – кількість домогосподарств, яким призначено житлову субсидію у відповідному році;  $x_3$  – загальна сума призначених житлових субсидій;  $x_4$  – сукупні видатки бюджету на надання пільг та житлових субсидій.  $R^2 = 0,930934$  (результативний показник залежить від факторних на 93,09%). Коефіцієнт множинної кореляції  $R_m = 0,964849$  свідчить про тісний зв'язок між показниками. Перевірка істотності зв'язку за F-критерієм:  $6,739411 > 4,103$  при  $\alpha=0,05$  та числі ступенів вільності  $k_1=2$ ,  $k_2=10$ . Отже, зв'язок між показниками, які включено до чотирифакторної регресійної моделі, є істотним (невипадковим).

Показники регресійної моделі вказують на наявність оберненого зв'язку між динамікою видатків бюджету на надання пільг та житлових субсидій та індексом енергетичної бідності, а також прямого зв'язку останнього з рівнем витрат населення на оплату житлово-комунальних послуг та утримання житла в структурі сукупних витрат домогосподарств. Збільшення видатків бюджету на надання пільг та житлових субсидій на 1% зменшує рівень енергетичної бідності (самооцінки населенням неспроможності оплатити комунальні послуги та утримання житла) на 0,268%. Поряд з цим, кожен відсоток підвищення частки витрат на оплату житлово-комунальних послуг у структурі

сукупних витрат домогосподарств супроводжується підвищенням рівня енергетичної бідності на 2,779%. Інші обрані чинники, не зважаючи на наявність тісного кореляційного зв'язку, справляють не надто відчутний вплив на динаміку індикатора енергетичної бідності.

Поряд з об'єктивною необхідністю задіяння реабілітаційних важелів для підтримання населення за умов підвищення тарифів на комунальні послуги, іншу причину зростання масштабів інклюзії домогосподарств у програму житлових субсидій варто шукати в психологічних особливостях вітчизняного суспільства, яке тривалий час перебувало в умовах авторитаризму та планової економіки. Патерналістські настрої, психологія утриманства не втрачають суспільної підтримки навіть через десятиліття після започаткування переходу до ринкової економіки. Більше того, особливість політичного життя в Україні в тому, що підігравання цим настроям, безмірний популізм є одними із дієвих підходів до отримання політичної підтримки з боку населення. Для значної частини мешканців країни цілком прийнятно навіть без нагальної на те потреби використовувати можливості для отримання від держави певних благ, якими б незначними за розміром вони не були.

Ознакою виконання програми житлових субсидій в Україні в останні роки є безпрецедентно широкий контингент охоплення. На думку багатьох фахівців, вагома частина цих отримувачів насправді не потребували допомоги, однак користувалися нею з корисливих мотивів. За підсумками проведеної у 2016 році верифікації соціальних виплат, Міністерство фінансів України дало понад 12,9 млн. рекомендацій щодо перевірки обґрунтованості їх призначення, в тому числі 6,2 млн. рекомендацій щодо перевірки соціальних пільг, 3,9 млн. – щодо житлових субсидій, 2,8 млн. – стосовно інших видів соціальної допомоги. В рамках верифікації було передбачено не лише перевірити обґрунтованість призначення соціальних виплат, але й уніфікувати інформацію з різних реєстрів та баз даних, вказавши тим самим на зловживання. Завдяки цьому, у 2017–2018 рр., за оцінками фахівців, вдалося зменшити масштаби необґрунтованого призначення соціальних виплат на понад 14 млрд. грн. [13].

Втрата частини інформаційної бази про реципієнтів соціальних виплат на окупованих територіях призвела до ускладнення контролю за обґрунтованістю їх призначення. Непоодинокими стали випадки отримання соціальних виплат за втраченими документами, звичним явищем став так званий пенсійний туризм «переселенцями», які продовжують проживати на окупованих територіях, та ін. Таким чином, питання доцільності впровадження дієвого механізму верифікації соціальних виплат набуло додаткової аргументації. З метою забезпечення законності та адресності надання різних видів соціальної допомоги, мінімізації масштабів необґрунтованого призначення соціальних виплат наприкінці 2019 року було ухвалено Закон України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» [14]. Ним передбачено створення інформаційно-аналітичної платформи, що дасть можливість аналізувати та порівнювати параметри інформації, отриманої від суб'єктів її надання за кожним реципієнтом соціальної виплати, з подальшим визначенням відповідності цієї інформації вимогам, які впливають на набуття права та розміри соціальних виплат. Як свідчить досвід інших країн, інформатизація процедур перевірки обґрунтованості набуття права на соціальні виплати дає вагомий ефект у контексті посилення адресності соціальної підтримки та «відсіювання» неправомірних виплат. Відповідні електронні бази даних про реципієнтів соціальних виплат функціонують у Грузії, Австралії, Греції, Індії та інших країнах, що дає можливість не тільки посилити адресність соціальної підтримки, але й сприяє економії бюджетних ресурсів [13].

Іншим чинником безпрецедентного рівня охоплення населення програмою житлових субсидій були ліберальні умови їх призначення, що мало зменшити суспільний

спротив через різке підвищення комунальних тарифів, але створило сприятливі умови для маніпуляцій з інформацією про реальний рівень добробуту реципієнта. Іншим спірним моментом порядку призначення житлових субсидій було встановлення соціальних нормативів споживання та граничного рівня обов'язкового платежу домогосподарства на оплату послуг. У період 1998–2010 рр. застосовувалася норма, за якою домогосподарство мало право на отримання субсидії, якщо видатки на оплату комунальних послуг перевищували 20% сукупного доходу його членів. З 2010 року ця норма була знижена до 15%. Як зазначає М. Кузьмин, такі ліберальні умови давали змогу більшості населення сплачувати за комунальні послуги в опалювальний сезон від 9% до 16% свого доходу, а для найбідніших домогосподарств цей показник становив менше 7%. У перерахунку на річні показники обов'язкові платежі за комунальні послуги, за оцінкою М. Кузьмин, становили 5–8% для більшості домогосподарств і тільки 2% – для найбідніших [15].

На думку фахівців, рівень обов'язкового платежу домогосподарства за використані комунальні послуги занадто низький та не відповідає міжнародній практиці. На думку С. Фенкгаузера та С. Тетіч, граничний рівень витрат сім'ї на оплату комунальних послуг має становити 25% від сукупного доходу, тільки у випадку його перевищення державі доцільно задіювати механізми фінансової підтримки цих домогосподарств [4]. До подібних висновків доходять А. Морін Аллен та інші науковці, дослідження яких свідчать, що у багатьох країнах з перехідною економікою учасниками програм субсидування мали право стати домогосподарства, якщо їх витрати на комунальні послуги перевищували 25% [5, с. 40]. Таким чином, встановлена в Україні гранична межа сукупних витрат на комунальні послуги, яка дає право домогосподарству на участь у програмі житлових субсидій, надто занижена, що сприяє більшому охопленню населення соціальною підтримкою.

Загрозливе зростання видатків на функціонування програми житлових субсидій стало причиною введення жорсткіших умов набуття права на їх призначення, що мало на меті позбавити права на субсидію тих, хто її насправді не потребує. Впроваджені новації, зокрема зменшення соціальних нормативів споживання комунальних благ, скасування норми про врахування місця реєстрації членів домогосподарства, обмеження за ознаками перевищення площі житла й вартості матеріальних придбань та інші значно звузили контингент учасників програми житлових субсидій й стали причиною зменшення видатків бюджету на їх надання.

Обґрунтовані з точки зору посилення справедливості соціального захисту населення, новації порядку надання житлових субсидій не вирішували проблеми відсутності мотивації до економного споживання ресурсів. Однак відповідальне споживання природних ресурсів, комунальних благ у сучасних умовах має не лише раціональний економічний сенс, але й відповідає принципам сталого інклюзивного розвитку. Способом вирішення цієї проблеми у практиці зарубіжних держав є перехід до надання соціальної підтримки у грошовій формі з можливістю вільного розпоряджання зкономленою частиною допомоги. Монетизація житлових субсидій вирішує відразу кілька завдань: посилює власну відповідальність реципієнта за оплату спожитих житлово-комунальних благ, що повною мірою відповідає принципам інклюзії; мотивує отримувачів допомоги контролювати споживання задля отримання економії; звужує можливості для необґрунтованого завищення обсягів споживання комунальних благ компаніями з постачання. Однак, на думку А. Левицького, монетизація житлових субсидій без упровадження програм стимулювання енергозберігаючих заходів не тільки не сприяє зменшенню споживання ресурсів, але й значно загострює проблему несправедливого розподілу допомоги на оплату комунальних послуг. Порівняно більшу допомогу отримуватимуть домогосподарства, які користуються ширшим спектром комунальних



послуг [16]. На нашу думку, такі аргументи А. Левицького дещо перебільшені та на даний час значною мірою втратили актуальність. Звісно, різниця в обсягах нарахованих субсидій залежно від переліку житлово-комунальних послуг, які отримує реципієнт, гіпотетично можлива, але вона не має такого суттєвого негативного впливу. Враховуючи значне зменшення соціальних нормативів, на основі яких розраховують розмір житлової субсидії, жорсткі вимоги щодо мінімізації непогашеної заборгованості за житлово-комунальні послуги, а також зміна норми щодо можливості вільного розпорядження зекономленими коштами (встановлення ліміту економії та можливості її отримання в обсягах відповідних комунальних благ) значно зменшують ймовірну несправедливість у розподілі допомоги на оплату комунальних послуг.

Варто погодитися з аргументом А. Левицького щодо відсутності у програмі житлових субсидій мотивації до зменшення споживання ресурсів, її виключно реабілітаційний характер. Встановлення обмежень «винагороди» за ощадливе споживання енергоресурсів практично мінімізувало зацікавленість населення у зменшенні споживання природного газу чи електроенергії, що було одним із важливих завдань «тарифної» реформи. Поряд із прискореним зростанням видатків бюджету на функціонування програми житлових субсидій, дисонують відносно незначні масштаби бюджетного стимулювання програм енергоефективності. Інвестування ресурсів в енергоефективність у житлово-комунальному господарстві та приватному секторі сприяє вирішенню відразу кількох завдань економічного, соціального та безпекового характеру: зниження витрат домогосподарств на оплату житлово-комунальних послуг; зменшення потреби у фінансуванні програм фінансової підтримки домогосподарств, які перебувають у стані енергетичної бідності; мінімізація масштабів перехресного субсидування, що негативно впливає на розвиток економіки; зниження залежності держави від імпорту енергоносіїв, що важливо для підвищення національної безпеки; зниження екологічного навантаження на довкілля. Не зважаючи на очевидні переваги бюджетного стимулювання проектів енергоефективності, фінансування відповідних цільових програм упродовж 2010–2019 рр. відбувалося вкрай непослідовно [6].

**Висновки.** В сучасних умовах програма житлових субсидій є однією із найважливіших складових фінансового регулювання суспільного добробуту, значення якої із започаткуванням реформи тарифів на енергоресурси та житлово-комунальні послуги суттєво зросло. Багаторазове підвищення тарифів на природний газ, електроенергію, житлово-комунальні послуги для їх приведення до економічно обґрунтованих розмірів могло б викликати вибухове зростання рівня енергетичної бідності, однак розширення доступу домогосподарств до програми житлових субсидій та збільшення видатків бюджету на її функціонування дали змогу уникнути негативних наслідків тарифної реформи. Результати кореляційного аналізу та регресійного моделювання засвідчили тісний зв'язок між рівнем обтяжливості витрат на оплату житлово-комунальних послуг і показником енергетичної бідності, а також позитивний вплив на рівень енергетичної бідності населення видатків бюджету на програму житлових субсидій. Проблемними моментами функціонування програми житлових субсидій залишаються недостатній рівень адресності соціальної підтримки через надміру ліберальні умови їх призначення, широкі можливості для приховування доходів та зловживань. Діючий порядок призначення житлових субсидій недостатньо мотивує реципієнтів до економного споживання субсидованих комунальних благ та енергоресурсів. Тому перспективи подальших наукових розробок пов'язані з виробленням дієвих підходів до посилення адресності призначення житлових субсидій, а також розробленням формалізованого підходу до оцінювання їх ефективності у контексті впливу на суспільний добробут.

**Conclusions.** Summarizing the investigation results, the authors state that at present the housing subsidies program is one of the most important components for the financial regulation of public welfare. The importance of this program has significantly increased since the beginning of the tariffs reform in the sphere of energy resources and communal services/utilities. Multiple increase of the tariffs for natural gas, electricity, housing and communal services and bringing the tariffs to the economically justified levels could result in the increase of the energy poverty rate. However, extended participation of the households in the housing subsidies program makes it possible to minimize the negative effects of the tariffs reform.

Correlation analysis and regression modelling results revealed the close relationship between the utility costs level and the energy poverty rate, as well as the positive impact of the household subsidies program on the energy poverty rate. At the same time, there are some problematic aspects of the housing subsidies program operation, such as the insufficient level of social support targeting due to the excessively liberal conditions of their attribution, the wide opportunities for their mismanagement and non-disclosure of the income. The current procedure of providing the housing subsidies also does not sufficiently motivate recipients to economical consumption of communal services and energy. Therefore, further scientific investigations should consider the development of effective approaches to the targeting of housing subsidies as well as construction of more formalized approach for assessing their efficiency in the context of impact on public welfare.

#### Список використаної літератури

1. Сидор І. П. Домінанти впливу макроекономічних показників на добробут нації. Економіка і суспільство. 2018. № 16. С. 795–802.
2. Ігнатишин М. В., Ковач Я. М. Субсидії як інструмент адресної допомоги населенню. Економіка і суспільство. 2017. № 13. С. 993–997.
3. Ананська М. О., Товкан Д. М. Житлові субсидії в Україні, аналіз користувачів субсидій в Одесі та Одеській області у 2016 році. Ефективна економіка. 2017. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5640>.
4. Fankhauser S., Tepic S. Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries. European Bank for Reconstruction and Development. 2005. Working paper. No. 92. 31 p.
5. A. Morin Allen at al. Addressing Affordability of Utility Services in Urban Housing: Energy Efficiency Solutions. Regional Synthesis Paper. Washington: Alliance to Save Energy; Municipal Network for Energy Efficiency, 2007. 110 p.
6. Звітність про виконання державного та місцевих бюджетів України. Офіційний веб-портал Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.
7. Структура сукупних витрат домогосподарств. Офіційний веб-портал Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Індеси споживчих цін на товари та послуги. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
9. Енергетична бідність в Україні. Огляд чинників та інструментів державної політики. Аналітична записка. Проект «Energy poverty – Guidance for State Policy and Public Discourse on Energy Poverty in the time of Reform». К.: АЦ DiXi Group; World Experience for Georgia, 2019. 20 с. URL: [http://dixigroup.org/storage/files/2019-02-07/energy\\_poverty\\_web.pdf](http://dixigroup.org/storage/files/2019-02-07/energy_poverty_web.pdf).
10. Витрати і ресурси домогосподарств України за II квартал 2019 року (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України). Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh\\_vrduB\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh_vrduB_u.htm).
11. Україна напередодні президентських виборів 2019 – лютий. Веб-сайт Центру соціальних та маркетингових досліджень «Социс». URL: <http://socis.kiev.ua/ua/2019-02/>.
12. Українців найбільше турбують війна на Донбасі та маленькі зарплати – опитування. Інформаційне агентство «Уніан». 2019. 3 січня. URL: <https://www.unian.ua/society/10398159-ukrajinciv-naybilshe-turbuyut-viyna-na-donbasi-ta-malenki-zarplati-opituvannya.html>.

13. Серебрянський Д. Не годувати шахраїв. Чому необхідна верифікація соцвиплат. VoxUkraine. 2019. 15 березня. URL: <https://voxukraine.org/uk/connector/ne-goduvati-shahrayiv-chomu-neobhidna-verifikatsiya-sotsviplat/>.
14. Про верифікацію та моніторинг державних виплат: Закон України від 03.12.2019 р. № 324-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-20>.
15. Кузьмін М. 9 фактів про систему субсидій в Україні і «справжню» ціну газу для населення. VoxUkraine. 2016. 7 червня. URL: <https://voxukraine.org/uk/9-factiv-pro-sytemu-subsidiy/>.
16. Левицький А. Субсидії: за чи проти. Економічна правда. 2016. 2 березня. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/03/2/583784/>.

## References

1. Sydor I. P. Dominanty vplyvu makroekonomichnykh pokaznykiv na dobrobut natsii. *Ekonomika i suspilstvo*. 2018. № 16. P. 795–802. [In Ukrainian].
2. Ihnatyshyn M. V., Kovach Ya. M. Subsydii yak instrument adresnoi dopomohy naselenniu. *Ekonomika i suspilstvo*. 2017. № 13. P. 993–997. [In Ukrainian].
3. Ananska M. O., Tovkan D. M. Zhytlovi subsydii v Ukraini, analiz korystuvachiv subsydii v Odesi ta Odeskii oblasti u 2016 rotsi. *Efektivna ekonomika*. 2017. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5640>. [In Ukrainian].
4. Fankhauser S., Tepic S. Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries. European Bank for Reconstruction and Development. 2005. Working paper. No. 92. 31 p. [In English].
5. A. Morin Allen et al. Addressing Affordability of Utility Services in Urban Housing: Energy Efficiency Solutions. Regional Synthesis Paper. Washington: Alliance to Save Energy; Municipal Network for Energy Efficiency, 2007. 110 p. [In English].
6. Zvitnist pro vykonannya derzhavnoho ta mistsevykh biudzhativ Ukrainy. Ofitsiyni veb-portal Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>. [In Ukrainian].
7. Struktura sukupnykh vytrat domohospodarstv. Ofitsiyni veb-portal Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>. [In Ukrainian].
8. Indeksy spozhyvykh tsin na tovary ta posluhy. Ofitsiyni veb-sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>. [In Ukrainian].
9. Enerhetychna bidnist v Ukraini. Ohliad chynnykiv ta instrumentiv derzhavnoi polityky. Analitychna zapyska. Proekt “Energy poverty – Guidance for State Policy and Public Discourse on Energy Poverty in the time of Reform”. K.: DiXi Group; World Experience for Georgia, 2019. 20 p. URL: [http://dixigroup.org/storage/files/2019-02-07/energy\\_poverty\\_web.pdf](http://dixigroup.org/storage/files/2019-02-07/energy_poverty_web.pdf). [In Ukrainian].
10. Vytraty i resursy domohospodarstv Ukrainy za II kvartal 2019 roku (za danymi vybirkovoho obstezhennia umov zhyttia domohospodarstv Ukrainy). Ofitsiyni veb-sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh\\_vrduB\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh_vrduB_u.htm). [In Ukrainian].
11. Ukraina naperedodni prezydentskykh vyboriv 2019 – liutyi. Veb-sait Tsentru sotsialnykh ta marketynhovykh doslidzhen “Sotsys”. URL: <http://socis.kiev.ua/ua/2019-02/>. [In Ukrainian].
12. Ukrainsiv naibilshe turbuiut viina na Donbasi ta malenki zarplaty – opytuvannia. Informatsiine ahentstvo “Unian”. 2019. 3 sichnia. URL: <https://www.unian.ua/society/10398159-ukrajinciv-naybilshe-turbuyut-viyna-na-donbasi-ta-malenki-zarplati-opituvannya.html>. [In Ukrainian].
13. Serebrianskyi D. Ne hoduvaty shakhraiv. Chomu neobkhidna veryfikatsiia sotsvyplat. VoxUkraine. 2019. 15 bereznia. URL: <https://voxukraine.org/uk/connector/ne-goduvati-shahrayiv-chomu-neobhidna-verifikatsiya-sotsviplat/>. [In Ukrainian].
14. Pro veryfikatsiiu ta monitorynh derzhavnykh vyplat: Zakon Ukrainy vid 03.12.2019 r. № 324-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-20>. [In Ukrainian].
15. Kuzmyn M. 9 faktiv pro systemu subsydii v Ukraini i “spravzhniu” tsinu hazu dlia naseleennia. VoxUkraine. 2016. 7 chervnia. URL: <https://voxukraine.org/uk/9-factiv-pro-sytemu-subsidiy/>. [In Ukrainian].
16. Levytskyi A. Subsydii: za chy proty. *Ekonomichna pravda*. 2016. 2 bereznia. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/03/2/583784/>. [In Ukrainian].