

УДК 351:332.87

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.43>

Нарівний Микола Миколайович,

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби

Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0009-0006-9260-5024

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY OF UKRAINE

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми, пов'язаної із функціонуванням системи публічного управління житлово-комунальним господарством України в сучасних умовах, та розроблено науково-прикладні підходи, що забезпечують практичне використання отриманих наукових результатів. Встановлено, що публічне управління в даній сфері охоплює всі види житлових фондів, включаючи приватний сектор. Вказано, що основна мета публічного управління житлово-комунальним господарством полягає в охороні та установленні обов'язкових правил експлуатації житлових будинків, проведенні реконструкції та організації комунального обслуговування населення. Визначено основні методи публічного управління житлово-комунальним господарством, а також нормативне забезпечення функціонування житлово-комунального господарства. З'ясовано, що система управління житлово-комунальним господарством охоплює три рівні і кожен з цих рівнів включає відповідну кількість органів управління, об'єктів управління та зацікавлених суб'єктів, які змінюються в залежності від рівня розглядуваних питань. Згадано роль Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Підкреслено, що існуюча в Україні структура публічного управління дозволяє забезпечити координацію в сфері житлово-комунального господарства на різних рівнях влади. Розглянуто основні проблеми, які існують на даний час у сфері житлово-комунального господарства України. Проаналізовано зарубіжний досвід публічного управління житлово-комунальним господарством та доведено можливості його впровадження в українські реалії. Визначено, що основні напрями вдосконалення системи управління житлово-комунальним господарством включають поліпшення якості послуг та тарифної політики, створення інституту відповідальних власників житла, удосконалення законодавства, а також фінансової стабілізації та управління. У статті відзначено, що важливими умовами для впровадження ринкових механізмів та системних змін у цій сфері житлово-комунального господарства є підвищення ефективності державного контролю та регулювання технічного стану об'єктів.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, публічне управління, децентралізація.

The article provides a solution to an actual scientific problem related to the functioning of the system of public management of the housing and communal economy of Ukraine in modern conditions, and developed scientific and applied approaches that ensure the practical use of the obtained scientific results. It has been established that public management in this area covers all types of housing funds, including the private sector. It is indicated that the main purpose of public management of housing and communal services is to protect and establish mandatory rules for the operation of residential buildings, to carry out reconstruction and organization of public utility services. The main methods of public management of the housing and communal economy, as well as regulatory support for the functioning of the housing and communal economy, are defined. It was found that the housing and communal management system covers three levels and each of these levels includes the appropriate number of management bodies, management objects and interested subjects, which change depending on the level of the issues under consideration. The role of the Ministry of Development of Communities, Territories and Infrastructure of Ukraine was mentioned. It is emphasized that the structure of public administration existing in Ukraine allows for coordination in the field of housing and communal services at different levels of government. The main problems that currently exist in the sphere of housing and communal services of Ukraine are considered. The foreign experience of public management of housing and communal economy was analyzed and the possibilities of its implementation in Ukrainian realities were proved. It was determined that the main areas of improvement of the housing and communal economy management system include improving the quality of services and tariff policy, creating an institute of responsible home owners, improving legislation, as well as financial stabilization and management. The article noted that the important conditions for the introduction of market mechanisms and systemic changes in this sphere of housing and communal services are the improvement of the effectiveness of state control and regulation of the technical condition of objects.

Key words: housing and communal economy, public administration, decentralization.

Постановка проблеми. Одним із ключових аспектів результативного публічного управління є створення оптимальної організаційної системи, здатної адаптуватися до умов, що постійно змінюються, та протистояти трансформаціям сучасного суспільства. Крім того, важливо створювати мотивацію для персоналу регулюючих органів, забезпечувати керованість органів регулювання та усувати дублювання функцій місцевого самоврядування. Ці принципи повинні бути впроваджені в систему публічного управління житлово-комунальним господарством, яке відіграє вагомую роль у національній економіці, має високу соціальну значущість та поєднує виробничі та невиробничі функції.

Житлово-комунальне господарство являє собою важливий індикатор наявних соціальних, економічних та технологічних проблем сучасного суспільства. Тому на даний час необхідно підвищувати ефективність функціонування системи публічного управління житлово-комунальним господарством України, зважаючи на низку проблем, які присутні сьогодні у національному господарстві держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток та особливості функціонування житлово-комунального господарства досліджуються в працях багатьох науковців. Варто згадати таких дослідників як Гордієнко І.В. [3], Кузнєцов В.О. [1], Лаврик В.В. [2], Мохова Ю.Л. [3], Обуховський П.П. [4], Орлова Н.С. [5], Самборська О.В. [5] та багато інших, які працюють у цій сфері.

У своїх статтях вчені вивчають закордонний досвід публічного управління системою державних закупівель у сфері житлово-комунальних послуг, розглядають особливості державного регулювання житлово-комунального господарства в Україні, досліджують особливості фінансового забезпечення житлово-комунального господарства територіальних громад в умовах децентралізації, аналізують ефективність державного регулювання у сфері житлово-комунального господарства, обґрунтовують стратегічні напрямки розвитку житлово-комунального господарства України.

Разом з тим, система публічного управління житлово-комунальним господарством України піддається значним впливам в умовах трансформаційних змін в українському суспільстві, що вимагає глибоких наукових досліджень у напрямі покращення функціонування цієї системи та підвищення добробуту населення в цілому.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей системи публічного управління житлово-комунальним господарством України.

Виклад основного матеріалу. Житловий фонд України є визначальним компонентом національного багатства країни. Житлово-комунальне господарство України забезпечує підприємства, організації, та населення необхідними житлово-комунальними послугами, будучи ключовою галуззю, що відіграє важливу роль у розвитку економіки країни.

У сучасних умовах сфера житлово-комунального господарства відзначається створенням умов для життєдіяльності людини. Публічне управління в даній сфері охоплює всі види житлових фондів, включаючи приватний сектор, і основна мета його полягає в охороні та установленні обов'язкових правил експлуатації житлових будинків, проведенні реконструкції та організації комунального обслуговування населення.

Житлово-комунальне господарство володіє власними характеристиками, які визначають його складну та динамічну організаційно-економічну структуру. Система житлово-комунального господарства складається з природних монополій та "чистих" підгалузей, що функціонують в умовах чистої конкуренції. Житлово-комунальне господарство вирізняється тим, що воно одночасно належить і до виробничої, і до невиробничої інфраструктури, тобто ця галузь не виробляє товари, а переважно надає послуги.

В основі нормативного забезпечення функціонування житлово-комунального господарства лежать закони України, які визначають правові засади їхньої взаємодії з зовнішнім середовищем в умовах ринкової економіки. Ключові нормативні акти у цій сфері включають в себе Конституцію України, Кодекс про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України, Житловий кодекс України, закони «Про оренду державного та комунального майна», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також низку постанов уряду та указів Президента України.

Форми публічного управління передбачають контроль за різними аспектами, такими як обсяг пропозиції продукції на ринку, рівень доходів (у формі прибутку, комісійних), рівень та структура цін, якість послуг (продукції), дотримання правил безпеки, визначення бар'єрів для виходу (входу) на ринок або з нього, а також аналіз фінансової структури підприємств або організацій та структури їх власності. Важливо враховувати ці аспекти при розробці та впровадженні державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Варто наголосити, що завдання у сфері житлово-комунального господарства не можуть бути повністю вирішені лише за допомогою ринкових

відносин. Для досягнення цілей і вирішення проблем в цій галузі необхідне застосування різноманітних методів, включаючи пряму участь держави. Такий підхід враховує комплексність та специфіку житлово-комунального сектору, а також дозволяє забезпечити ефективність регулювання та задовольнити потреби суспільства в житлово-комунальних послугах.

До основних методів публічного управління житлово-комунальним господарством слід віднести:

- регулювання тарифів. Визначення та контроль за ціновою політикою на рівні тарифів житлово-комунальних послуг;

- бюджетне регулювання (субсидування). Держава може надавати фінансову підтримку за допомогою бюджетних асигнувань чи субсидій для забезпечення доступності житлово-комунальних послуг для населення;

- контроль якості послуг. Визначення та виконання стандартів якості може бути здійснено шляхом встановлення обов'язкових вимог та перевірок для постачальників послуг житлово-комунального господарства;

- податкове регулювання. Встановлення податкових пільг чи ставок для підприємств та осіб у сфері житлово-комунального господарства може впливати на їхню ефективність та сприяти розвитку галузі;

- стандартизація. Встановлення стандартів та нормативів для різних аспектів функціонування житлово-комунального господарства сприяє забезпеченню однакових умов та якості послуг у всій галузі;

- екологічне регулювання. Встановлення та виконання екологічних стандартів для житлово-комунальних систем забезпечує збалансований підхід до експлуатації та обслуговування;

- захист конкуренції. Створення ефективного конкурентного середовища може бути забезпечено шляхом регулювання ринкових відносин та запобігання монополізації.

Існує два основних підходи до регулювання житлово-комунального господарства: адміністративні методи, які безпосередньо впливають на об'єкти через примус, заборону та дозвіл, а також економічні методи, що використовують господарське законодавство, грошову та фінансову політику для впливу на інтереси об'єктів житлово-комунального господарства. Обидва підходи використовуються для досягнення конкретних цілей у сфері житлово-комунального господарства та забезпечення ефективного розвитку галузі.

Податкове регулювання в сфері житлово-комунального господарства впроваджується через

надання пільг його підприємствам, що здійснюють модернізацію, а також реалізують програми інновацій та енергозбереження. Екологічне регулювання, здійснюється урядом шляхом застосування штрафів та санкцій за забруднення навколишнього середовища. Регулювання тарифів передбачає встановлення економічно обґрунтованих нормативів, структури витрат та розміру прибутку в тарифі на послуги житлово-комунального господарства.

Система управління житлово-комунальним господарством охоплює три рівні: муніципальний, регіональний та загальнодержавний. Кожен з цих рівнів включає певну кількість органів управління, об'єктів управління та зацікавлених суб'єктів, які змінюються в залежності від рівня розглядуваних питань.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України виступає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань будівництва, містобудування, архітектури та державної житлової політики. Воно безпосередньо підпорядковане Кабінету Міністрів України та відповідає за формування та забезпечення політики в цих галузях. Регіональне управління житлово-комунальним господарством реалізується через управління та відділи місцевих державних адміністрацій. Обласні та районні державні адміністрації мають у своєму складі управління регіонального розвитку та житлово-комунального господарства, які допомагають здійснювати реалізацію державної політики та програм у цій галузі, виконують управлінські функції та сприяють вирішенню проблем обслуговування населення на відповідних територіях.

На даний час в сфері житлово-комунального господарства залишаються актуальними проблеми обслуговування будинків із приватизованими квартирами. Однією з основних причин обмеження залучення фінансових ресурсів є неліквідність неподільного майна загального користування в житловому господарстві та велика кількість дрібних власників. Це ускладнює ефективне управління та використання механізмів майнових гарантій для повернення банківських кредитів та захисту інтересів інвесторів.

Також в сучасних умовах багато житлово-комунальних підприємств залишаються у стані збитковості. Фізичне та моральне старіння систем житлових будівель та конструкцій є ключовою причиною погіршення комфорту, зниження надійності умов проживання та якості комунальних послуг. Економічні труднощі, низька платоспроможність населення, значна економічна неста-

більність та відсутність бюджетних дотацій для покриття різниці між повною вартістю послуг та рівнем тарифів утруднюють ринкові трансформації в галузі житлово-комунального господарства.

Публічне управління житлово-комунальним господарством України потребує значної уваги внаслідок активних воєнних дій, зокрема:

- руйнування значної кількості майна;
- нестача працівників житлово-комунального господарства, значна частина яких пішла до лав ЗСУ;
- існування проблем з оплатою комунальних послуг населенням;
- труднощі з впровадженням технологічних досягнень, інновацій та залученням інвестицій в галузь.

Запозичення позитивного досвіду реалізації ефективних управлінських дій у цій галузі допоможе українській державі впровадити його та покращити життя своїх громадян.

Значна кількість європейських країн успішно реалізовували програми реформування публічного управління житлово-комунальним господарством шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій, приведення нормативно-правової бази, що стосувалася житлових відносин, у відповідність до вимог часу. Наприклад, у Німеччині були прийняті такі нормативно-правові акти як Закон «Про право власності на житло», Декларація «Про розподіл спільної власності в будинку»; у Польщі – закони «Про охорону прав піднаймачів комунального житла і внесення змін до цивільного Кодексу» та «Про право власності на житло»; у Латвії – Закон «Про квартирну власність, яка виникає тільки в багатоквартирних будинках».

У Великій Британії всі об'єкти житлово-комунального господарства знаходяться у приватній власності. Підприємства, які надають житлово-комунальні послуги, контролюються Департаментом регулювання водних послуг та Управлінням газо- та електроенергетичних ринків [8; 9].

У Німеччині публічне управління житлово-комунальним господарством здійснюється на основі формування ринку житлово-комунальних послуг на конкурентних засадах. Зміни в системі органів муніципального самоуправління були зумовлені передачею управлінських функцій приватним компаніям та приватизацією об'єктів житлово-комунального господарства. Функції забезпечення надання житлово-комунальних послуг і управління житловим фондом були покладені на комунальні компанії у формі акціонерних товариств та приватні підприємства.

Реформа польської системи публічного управління житлово-комунальним господарством базувалася на змінах адміністративно-правової моделі його управління. Були прийняті важливі нормативно-правові акти стосовно набуття права власності та приватизації житла і відбулася реорганізація комунальних підприємств в управлінські фірми різних форм власності, яка призвела до зменшення видатків з державних і місцевих бюджетів та управлінського навантаження на органи влади [6].

У Франції в кінці минулого століття надання комунальних послуг було передано у приватний сектор, а більшість об'єктів житлово-комунального комплексу були приватизовані. Житлово-комунальне господарство знаходиться в управлінні комуни як конкретної адміністративно-територіальної одиниці, яка вирішує значну кількість проблем у сфері міського господарства, які стосуються забезпечення комфортного та безпечного життя громадян. Комуни несуть політичну відповідальність за належне утримання та управління об'єктами житлово-комунального комплексу, а управляє ними рада муніципалітету, що обирається на шестирічний термін шляхом проведення виборів, і мер, який, у свою чергу, призначається радою [7].

Французька модель реформування житлово-комунального господарства притаманна Фінляндії, у якій усіма об'єктами житлово-комунального господарства володіє та управляє муніципалітет, але при цьому підприємства, що надають житлово-комунальні послуги, є приватними. Жителі міст мають право вибирати компанії з надання комунальних послуг та компанії з управління нерухомістю [7].

Характерним для більшості зарубіжних країн стало впровадження сучасних інформаційних технологій, покликаних уніфікувати систему публічного управління житлово-комунальним господарством. Наслідком цього стало формування системи електронної взаємодії органів влади із споживачами житлово-комунальних послуг, а також з бізнесом у процесі забезпечення виробництва та постачання таких послуг.

Отже, європейські країни мають успішну самоорганізовану, самофінасовану та самоокупну систему публічного управління житлово-комунальним господарством з мінімальним втручанням органів влади. Їхній досвід свідчить про те, що реформування неможливе без приведення нормативно-правової бази відповідно до вимог часу, залучення населення і бізнесу до процесів управління об'єктами житлово-комунального

комплексу та впровадження інформаційних технологій. Саме досвід впровадження інформаційних технологій є важливим для України на шляху до євроінтеграції.

Негативними факторами, які впливають на розвиток сфери житлово-комунального господарства України на даний час, є стабільний розмір дебіторської заборгованості за його послуги тривалістю близько 3 місяців та на рівні 20% вартості послуг. Це пов'язано із збереженням збитковості підприємств галузі, високим рівнем платежів за енергоносії та природний газ, що становить дві третини кредиторської заборгованості житлово-комунального господарства. Така ситуація спричиняє формування широкого кола проблем, включаючи накопичення дебіторської та кредиторської заборгованості, сприйняття комунальних послуг як необхідних безкоштовних громадських товарів, відсутність стимулів до інвестування, незадовільні економічні умови, а також некомпенсовані збитки виробництва.

Головною причиною низької ефективності діяльності житлово-комунального господарства є технологічна застарілість, що виникає внаслідок тривалої інвестиційної паузи через політизацію тарифоутворення. Зміни в організаційно-фінансовому механізмі розвитку житлово-комунального господарства, включаючи модернізацію інфраструктури та ринкові трансформації, потребують посилення контролю за дотриманням норм законодавства, створення системи моніторингу, підвищення ефективності державного контролю та інтенсивної законотворчої роботи.

Удосконалення системи публічного управління житлово-комунальним господарством має стати головною метою реформування та розвитку галузі через формування стратегічного організа-

ційного потенціалу та перетворення організаційної структури для забезпечення повноцінного розвитку галузі.

Висновки. Житлово-комунальне господарство є однією з найважливіших сфер функціонування держави, оскільки воно пов'язане із забезпеченням належних умов існування людей та створенням комфортних і безпечних умов для цього. Визначено, що житлово-комунальне господарство має ряд характерних особливостей, які визначають його як складну організаційно-економічну систему з багатьма компонентами, що постійно змінюється.

Завдання публічного управління житлово-комунальним господарством полягають у контролі за якістю продукції та структурою власності, фінансовою структурою, рівнем доходів, правилами безпеки, структурою та рівнем цін та обсягом пропозиції продукції на ринку. Для досягнення цих цілей використовується економічне та адміністративне регулювання, прямі та непрямі методи. Визначені основні проблеми розвитку житлово-комунального господарства в Україні, такі як відсутність позитивних змін в інвестиційному кліматі, обмеженість фінансових ресурсів, повільний розвиток ринкових відносин та непослідовність у політиці реформування.

Основні напрями вдосконалення системи управління житлово-комунальним господарством включають поліпшення якості послуг та тарифної політики, створення інституту відповідальних власників житла, удосконалення законодавства та фінансову стабілізацію. Підвищення ефективності державного контролю та регулювання технічного стану об'єктів житлово-комунального господарства є важливим для впровадження системних змін у цій сфері.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кузнєцов В. О. Закордонний досвід публічного управління системою державних закупівель у сфері житлово-комунальних послуг. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 4 (35), 2022. С. 59–65.
2. Лаврик В.В. Фінансове забезпечення житлово-комунального господарства територіальних громад в умовах децентралізації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Сумський державний університет. Суми. 2021. 25 с.
3. Мохова Ю.Л., Гордієнко І.В. Особливості державного регулювання житлово-комунального господарства в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31 (70). № 1. 2020. С. 58–62.
4. Обуховський П.П. Державне регулювання у сфері житлово-комунального господарства. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 19.01.2024).
5. Орлова Н.С. Самборська О.В. Стратегічні напрями розвитку житлово-комунального господарства України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 15. 2020. С. 76–81. DOI <https://doi.org/10.32843/2663-52402020-15-15>
6. Бриль П.О. Досвід республіки Польща в удосконаленні публічного управління сферою житлово-комунального господарства. Матеріали XX Всеукр. науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні Науки ФСП» (20–21 квітня 2017 р., м. Київ) / А.А. Мельниченко, В.А. Прищеп, Є.А. Клейно. К. : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2017. С. 161–162.
7. Лук'янов В.І. Регіональні аспекти державного регулювання розвитку житлово-комунального господарства. *Соціальна економіка*. 2017. № 2. С. 120–124.
8. Ofgem : Офіційний сайт. URL: <https://www.ofgem.gov.uk/about-us> (дата звернення: 19.01.2024)
9. Ofwat : Офіційний сайт. URL: <https://www.ofwat.gov.uk/about-us/> (дата звернення: 19.01.2024)