

УДК 351:332.8

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.1.12>

Фролова Ганна Олександрівна,

аспірантка

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0002-4844-9312

Чикаренко Ірина Аркадіївна,

доктор наук з державного управління, професор,

завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0001-7381-7773

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОБ'ЄКТІВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

EUROPEAN EXPERIENCE IN PUBLIC MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF HOUSING AND COMMUNAL FACILITIES

У статті відображено результати дослідження досвіду європейських країн щодо публічного управління розвитком житлово-комунального господарства та об'єктів його інфраструктури, зокрема тих, що стосуються водопостачання та водовідведення. Показано, що особливої актуальності питання публічного управління у житлово-комунальній сфері країни набули із початком повномасштабної збройної агресії росії та введенням в Україні правового режиму воєнного стану. Руйнування критичної інфраструктури внаслідок воєнних дій, ракетних та артилерійських обстрілів мало безпосередній вплив на організацію безперервного виробництва й споживання води, електроенергії, тепла в реальному масштабі часу, що, у свою чергу, вимагає відновлення (відбудови та / або модернізації) та подальшого забезпечення стабільної роботи об'єктів комунальної інфраструктури задля задоволення потреб населення у якісних житлово-комунальних послугах по всій території країни. Тому проведення такого дослідження дозволило зробити висновок про те, що потреба у вдосконаленні публічного управління житлово-комунальним господарством в Україні висунута часом та є невідворотною.

З метою подальшого пошуку та обґрунтування ефективних підходів, інструментів та моделей, використання яких органами публічного управління дозволить підвищити ефективність управлінської діяльності у сфері водопостачання та водовідведення на регіональному рівні та здійснювати раціональний розподіл інвестиційних інструментів відбудови та розвитку систем водопостачання та водовідведення у повоєнний період, нами проаналізовано досвід публічно-управлінської діяльності з надання житлово-комунальних послуг (з акцентом саме на визначену сферу) таких провідних європейських країн, як Франція, Німеччина, Польща, Великобританія тощо, за результатами чого зроблено висновок, що найбільш прийнятний досвід організації функціонування та використання об'єктів комунальної інфраструктури для імплементації до вітчизняних умов та реалій – це досвід Федеративної Республіки Німеччини та Республіки Польщі.

Ключові слова: публічне управління, житлово-комунальне господарство, житлово-комунальні послуги, комунальна інфраструктура, критична інфраструктура, водопостачання та водовідведення, європейський досвід, реформування та розвиток, війна, правовий режим воєнного стану, повоєнне відновлення.

The article reflects the results of a study of the experience of European countries in public administration of the development of housing and communal services and its infrastructure, in particular, those related to water supply and sanitation. It is shown that the issues of public administration in the housing and communal sector have become particularly relevant with the beginning of Russia's full-scale armed aggression and the introduction of martial law in Ukraine. The destruction of critical infrastructure as a result of hostilities, rocket and artillery shelling had a direct impact on the organisation of continuous production and consumption of water, electricity, and heat in real time, which, in turn, requires the restoration (reconstruction and/or modernisation) and further ensuring the stable operation of communal infrastructure facilities to meet the needs of the population for quality housing and communal services throughout the country. Therefore, this study has led to the conclusion that the need to improve public administration of housing and communal services in Ukraine is time-bound and inevitable.

In order to further search for and substantiate effective approaches, tools and models, the use of which by public administration authorities will allow to increase the efficiency of management activity in the sphere of water supply and sanitation at the regional level and to carry out rational allocation of investment instruments for rehabilitation and development of water supply and sanitation systems in the post-war period, we have analysed the experience of public administration activity in the provision

of housing and communal services (with a focus on a specific area) of such leading European countries as France, Germany, Poland, Great Britain, etc., based on the results of which it was concluded that the most acceptable experience of organizing the functioning and use of communal infrastructure objects for implementation to domestic conditions and realities is the experience of the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland.

Key words: *public administration, housing and communal services, utilities, infrastructure, water supply and sanitation, European experience, reform and development, war, legal regime of martial law, post-war recovery.*

Актуальність проблеми. Житлово-комунальне господарство є надзвичайно важливою галуззю національної економіки, яка має забезпечувати зручне, безпечне та комфортне проживання громадян, що, у свою чергу, є одним із пріоритетних завдань публічного управління у цій сфері. Разом із тим, успішність публічного управління розвитком житлово-комунального господарства залежить, насамперед, від дотримання органами державного управління та органами місцевого самоврядування таких ключових принципів, як забезпечення якості надання житлово-комунальних послуг [1], їх доступності для кожної категорії населення, комплексності (тобто, «повномасштабності охоплення усього масиву житлової території» [2]), а також від ефективності та результативності публічноуправлінської діяльності в цілому.

Разом із тим, існує широкий спектр проблем житлово-комунальної сфери, виникнення яких, зокрема, пов'язано із початком повномасштабної збройної агресії росії та введенням в Україні правового режиму воєнного стану. Руйнування критичної інфраструктури внаслідок воєнних дій, ракетних та артилерійських обстрілів має безпосередній вплив на організацію безперервного виробництва й споживання води, електроенергії, тепла в реальному масштабі часу, що, у свою чергу, вимагає відновлення (відбудови та / або модернізації) та подальшого забезпечення стабільної роботи об'єктів комунальної інфраструктури (інженерних мереж та систем, зокрема у сфері водопостачання та водовідведення, енергетики, газо- й тепломереж тощо) задля покриття всієї території країни [2]. Тому можна стверджувати, що потреба у вдосконаленні публічного управління житлово-комунальним господарством в Україні висунута часом та є невідворотною. Ця сфера повинна розвиватися масштабно та невідкладно завдяки досвіду та кращим практикам публічного управління, тому дослідження цього питання є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам сталого розвитку систем життєзабезпечення територій та громад, питанням управління комунальною власністю та удосконалення житлово-комунальної сфери під час децентралізації, запровадженню сучасних управлінських та

програмно-цілевих підходів та інструментів для підтримки її розвитку, зокрема, в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення країни, зарубіжному досвіду публічного управління та реформування галузі житлово-комунального господарства приділено увагу у працях В. Бабаєва, В. Безуса, Д. Бізонич, П. Бриля, В. Вакуленка, Н. Гончарук, А. Григоровича, О. Карлової, В. Лаврика, Г. Монастирського, Т. Пахомової, В. Рибачука, І. Хожило, Т. Чепіги, О. Шевської, М. Шкільняка та інших науковців України.

Разом із тим, європейському досвіду публічного управління у сфері модернізації, відновлення та реформування саме комунальної інфраструктури, зокрема, у галузі водопостачання та водовідведення, яка є життєзабезпечувальною складовою житлово-комунального комплексу країни в цілому, майже не приділено уваги жодним із авторів. Тому вважаємо, що це питання є відносно новим саме для науки в галузі публічного управління та адміністрування.

Визначення мети статті. Метою статті є дослідження європейського досвіду публічного управління розвитком об'єктів житлово-комунального господарства (на прикладі систем водопостачання та водовідведення).

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах правового режиму воєнного стану, який регулюється відповідним Законом України [3], питання забезпечення належного та безперебійного функціонування критичної інфраструктури країни [4], відновлення та розвитку всіх об'єктів комунальної інфраструктури (інженерних мереж, систем, споруд тощо), а також реформування житлово-комунального господарства в цілому набули особливого значення. Така актуальність обумовлюється потребою населення у якісних житлово-комунальних послугах, які виробляються і надаються комунальними підприємствами та іншими організаціями різних форм власності, причому, як зазначає автор праці [2], виробництво і самі послуги (як унікальний продукт цього виробництва) є невіддільними. Така організаційна, інженерно-технологічна та суспільно-економічна значущість та унікальність багатоцільового комплексу потреб певної територіальної агломерації вимагає системного дослідження всіх структурних компонентів жит-

лово-комунального господарства у масштабах цієї території (регіонального та/або місцевого рівня), з її економікою та процесами життєзабезпечення населення, промисловості, бюджетних організацій тощо [2].

Більшість зарубіжних країн вже реалізували успішні програми у сфері реформування та розвитку житлово-комунального господарства та комунальної інфраструктури. Провідні європейські держави вже підводять підсумки проведених реформ, тому Україна може врахувати цей позитивний досвід та уникнути небажаних негативних наслідків. І такий досвід для України, що вже майже два роки, як отримала статус країни-кандидата на вступ до ЄС, дійсно буде корисним [5] – потреба у підвищенні ефективності та якості публічного управління житлово-комунальним господарством України залишається нагальною та вимагає продовження реформування галузі.

Будемо розуміти під об'єктами житлово-комунального господарства не лише житловий фонд та об'єкти благоустрою, а й системи енерго-, тепло-, газо-, водопостачання, водовідведення, а також інші мережеві (інженерно-технічні інфраструктурні) елементи, системи, споруди та обладнання, що інтегровані до сфери надання житлово-комунальних послуг (які можуть надаватися як природними монополіями, так і на конкурентних засадах, залежно від сфери їх використання), і забезпечують виробництво та споживання останніх (у цьому контексті, до житлово-комунальних послуг, що надаються природними монополіями, віднесено і систему водопостачання та водовідведення, про яку далі буде йти більш детально).

В європейських країнах та у світі в цілому існують різні моделі функціонування, реформування та розвитку житлово-комунального господарства та його інфраструктури. У праці П.О. Бриль [5] детально розглянуто французьку модель реформування житлово-комунальної сфери, основна ознака якої – приватизація об'єктів комунальної інфраструктури муніципалітетом, який у свою чергу, здійснює управління самостійно або передає в управління приватному бізнесу на підставі договорів. Тобто саме комуна вирішує значну кількість проблем у сфері житлово-комунального господарства, зокрема тих, що стосуються забезпечення комфортного та безпечного життя громадян, до яких, насамперед, віднесено системи водопостачання, водовідведення, утилізації побутових відходів, технічного обслуговування будівників тощо. Управління комунами здійснює рада муніципалітету, що обирається на шестирічний термін шляхом проведення виборів, і мером,

який, у свою чергу, призначається радою. Крім того, комуни несуть політичну відповідальність за належне утримання та управління об'єктами житлово-комунального комплексу, у тому числі за організацію постачання питної води і водовідведення в рамках політики децентралізації у Франції, що проводиться з 1982 року [6]. При останніх можуть створюватися міжмуніципальні об'єднання публічного права з метою спільного використання коштів. Наприклад, на 36 тис. комун припадає приблизно 29 тис. служб з водопостачання, причому 12,3 тис. займаються постачанням питної води і 16,7 тис. – водовідведенням. У свою чергу, муніципалітети можуть надавати послугу самостійно, відповідаючи за інвестиції, функціонування та взаємовідносини зі споживачами, або довірити управління спеціалізованій компанії у рамках довгострокового договору оренди або концесії. При цьому комуни зберігають контроль і право власності на все обладнання, а також несуть повну відповідальність перед споживачами.

Таким чином забезпечується гнучкість французької моделі управління в житлово-комунальній сфері, яка полягає у великій кількості так званих «проміжних» форм між прямим і делегованим управлінням. Муніципалітет може у рамках договору делегувати управління частиною послуг, і при цьому безпосередньо керувати іншою їх частиною.

Вважається, що в країнах Європейського Союзу (ЄС) публічне управління у водному господарстві є найбільш досконалим – про це, зокрема, свідчить і проведений нами аналіз наукових, аналітичних та статистичних джерел у цій сфері. Публічне управління у водному господарстві регламентується низкою нормативно-правових актів ЄС. Зокрема, фундаментальною засадою водного господарства країн ЄС є правове положення Водної Рамкової Директиви ЄС (Директива 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23.10.2000, [7]), яка встановила основні (рамкові) положення для досягнення країнами ЄС доброї якості води у їхніх водних об'єктах, та визначила воду (на відміну від будь-якого комерційного продукту) спадщиною, яку необхідно охороняти, захищати та відповідно бережливо з нею поводитися [7].

Послуги у водному секторі країн ЄС на 80 % забезпечуються державним (муніципальним) сектором. Зважаючи на життєву потребу та невід'ємність людини від водних ресурсів, зосередження повноважень щодо надання зазначених послуг знаходиться у компетенції державних та

муниципальних органів, і яскраво підкреслює особливу цінність життя та здоров'я громадян у європейських країнах.

Англійська модель реформування житлово-комунального господарства полягає у повній (не частковій, і не за бажанням муніципалітету – як здійснюється у Франції) приватизації його об'єктів. У Великій Британії всі об'єкти житлово-комунального комплексу приватизовані, а муніципальні підприємства об'єднані за своєю специфікою та галуззю. Зокрема, в Англії та Уельсі послуги з водопостачання та каналізації надаються 10 приватними регіональними водопровідними та каналізаційними компаніями та 13 переважно невеликими приватними компаніями «тільки для води». У Шотландії послуги з водопостачання і каналізації надаються однією публічною компанією Scottish Water, а у Північній Ірландії – державним підприємством Північної Ірландії. Діяльність підприємств у сфері надання житлово-комунальних послуг контролюються Управлінням газо- та електроенергетичних ринків (Office of Gas and Electricity Markets) та Департаментом регулювання водних послуг (Water Services Regulation Authority) [5].

Основним обов'язком Управління газо- та електроенергетичних ринків є захищення інтересів споживачів шляхом заохочення конкуренції, а основна мета діяльності Управління полягає в захисті вже існуючих і майбутніх (потенційно можливих) інтересів споживачів щодо газу, який транспортується трубами, і електроенергії, переданої спеціальними інженерними системами розподілу або передачі. Відповідальність за економічне регулювання приватизованої водопровідної та каналізаційної промисловості в Англії і Уельсі покладено на Департамент регулювання водних послуг [5].

Цікавою є і інші моделі реформування житлово-комунального господарства, зокрема, німецька (Федеративна Республіка Німеччина) та польська (Республіка Польща), основна ознака якої – приватизація підприємств сфери житлово-комунального господарства. При цьому більша частина власності на підприємства залишається муніципалітетам (органам місцевого самоврядування базового рівня) [5].

Слід зазначити, що публічне управління розвитком і реформуванням житлово-комунального господарства у Федеративній Республіці Німеччина базувалося на формуванні ринку житлово-комунальних послуг на принципах конкурентності. Основою реформи стали трансформаційні зміни системи органів муніципального

самоуправління. Такі зміни були зумовлені приватизацією об'єктів житлово-комунального господарства та передачі управлінських функцій приватним компаніям. Отже, на базі державних були створені приватні підприємства та комунальні компанії у формі акціонерних товариств, на яких було покладено функції управління житловим фондом і забезпечення якісного надання житлово-комунальних послуг.

Для України, за думкою науковців [5; 6], оптимальною моделлю реформування публічного управління житлово-комунальним господарством є німецька модель, а якщо розглядати найбільш прийнятний досвід для імплементації до вітчизняних умов та реалій – це знов-таки досвід Федеративної Республіки Німеччини, а також Республіки Польщі.

Отже, результати аналізу зарубіжного досвіду публічного управління житлово-комунальним господарством свідчать, що для України, яка сьогодні виконує всі вимоги ЄС щодо набуття повноправного членства в Європейському Союзі, досліджувані нами вище підходи, моделі та кращі практики публічноуправлінської діяльності з розвитку житлово-комунальної сфери є актуальними та такими, що доцільно взяти за основу для їх впровадження з адаптацією до сучасних вітчизняних умов та реалій. Втім, слід відзначити, що в Україні споживачі житлово-комунальних послуг, незважаючи на тривалий час останнього реформування галузі (з 2016 року), під час захисту своїх інтересів досі покладаються самі на себе, та не мають дієвого впливу на підвищення якості наданих житлово-комунальних послуг.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, як свідчать результати аналізу європейського досвіду, удосконалення публічного управління розвитком об'єктів житлово-комунального господарства України, зокрема, в умовах дії правового режиму воєнного стану та повоєнного відновлення, буде сприяти забезпеченню належного функціонування та розвитку критичної інфраструктури країни, зокрема у сфері водозабезпечення та водовідведення, яка є життєво необхідною як для населення, так і для бізнесу. Тому найбільш прийнятний досвід поводження та використання об'єктів комунальної інфраструктури для імплементації до вітчизняних умов та реалій – це досвід Федеративної Республіки Німеччини та Республіки Польщі.

Перспективою подальших досліджень є пошук ефективних підходів, інструментів та моделей, використання яких органами публічного управління дозволить підвищити ефективність управ-

лінської діяльності у сфері водопостачання та інвестиційних ресурсів, потрібних для відбудови водовідведення на регіональному рівні, а також та розвитку систем водопостачання та водовідведення у повоєнний період. здійснювати пошук та раціональний розподіл

REFERENCES:

1. Pro zhytlovo-komunalni posluhy (2017) [About housing and communal services] : zakon Ukrainy vid 09.11.2017 № 2189-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2018. № 1. St. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text>. [in Ukrainian].
2. Bubenko P.T., Dymchenko O.V., (2019) Pryntsypy analizu yakosti zhytlovo-komunalnoho hospodarstva yak systemy Kharkivska natsionalna akademiia miskoho hospodarstva. [Principles of analysis of the quality of housing and communal services as a system]. URL:<http://eprints.kname.edu.ua/32019/1/10.pdf>. [in Ukrainian]
3. Pro pravovyi rezhytym voiennoho stanu (2015) [About the legal regime of martial law]: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 № 389-VIII. Redaktsiia vid 09.07.2023, pidstava – 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. [in Ukrainian].
4. Pro krytychnu infrastrukturu (2021) [About critical infrastructure]: zakon Ukrainy vid 16.11.2021 №1882-IX (iz zminamy, vnesenymy zghidno iz Zakonom № 2684-IX vid 18.10.2022). Redaktsiia vid 01.01.2024, pidstava – 1909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>. [in Ukrainian].
5. Bryl P.O. (2018) Doslidzhennia zarubizhnoho dosvidu publichnoho upravlinnia zhytlovo-komunalnym hospodarstvom. [Research of foreign experience of public management of housing and communal economy]. Investytsii: praktyka ta dosvid, 2018. № 4. S.142-146. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2018/28.pdf. [in Ukrainian].
6. Riabets K.A. (2018). Zarubizhnyi polityko-pravovyi dosvid publichnoho upravlinnia u haluzi vodnoho hospodarstva (na prykladi okremykh krain Yevropeiskoho Soiuzu). [Foreign political and legal experience of public management in the field of water management (on the example of certain countries of the European Union) Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia]. 2018. № 2. S. 114 – 120. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy>. [in Ukrainian].
7. Dyrektyva Yevropeiskoho parlamentu ta Rady pro vstanovlennia ramok diialnosti Spivtovarystva v haluzi vodnoi polityky. (2000). [Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community activity in the field of any policy.] Dyrektyva vid 23.10.2000 № 2000/60/Yes. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text. [in Ukrainian].