

В. О. КУЗНЕЦОВ

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-7949-7835

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті сформульовано характеристики житлово-комунальної інфраструктури, які необхідно враховувати як при створенні та реалізації програм реформування та розвитку публічного управління цієї сфери, так і при формуванні системи фінансового забезпечення її модернізації. Серед цих характеристик визначено такі: 1) основне значення інфраструктурних об'єктів для економічної привабливості території та забезпечення економічного зростання; 2) висока капіталомісткість об'єктів житлово-комунальної інфраструктури, тривалі терміни їх створення та, відповідно, окупності; 3) характер природної монополії, який властивий практично всім інфраструктурним об'єктам житлово-комунальної сфери; 4) висока соціальна значимість послуг централізованого водопостачання, водовідведення та теплопостачання, що висуває додаткові вимоги до діяльності житлово-комунальних інфраструктурних об'єктів, такі, наприклад, як неможливість відключати споживачів навіть за умов неплатежів, наявність порогових показників для встановлення тарифів, перевищення яких призводить до серйозних соціально-економічних потрясінь. З'ясовано, що окреслені характеристики багато в чому зумовили те, що у більшості країн світу об'єкти житлово-комунальної інфраструктури належать або державі, або територіальній громаді, а також те, що фінансування модернізації таких об'єктів частково чи повністю здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджетів. Аргументовано, що державою визнається важливість наявності та надійного функціонування таких об'єктів для кожного мешканця, який проживає на відповідній території (макро або мікрорівні). Виявлено, що ці самі характеристики, а також затребуваність товарів та житлово-комунальних послуг, що виробляються природними монополіями, робить їх привабливими для приватного бізнесу, що також необхідно враховувати при формуванні системи фінансового забезпечення розвитку публічного управління державними закупівлями та модернізації житлово-комунальної інфраструктури в Україні.

**Ключові слова:** механізми публічного управління, формування, система державних закупівель, житлово-комунальні послуги.

V. O. KUZNETSOV

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0002-7949-7835

## THEORETICAL PRINCIPLES OF THE FORMATION OF PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS OF THE STATE PROCUREMENT SYSTEM IN THE SPHERE OF HOUSING AND UTILITY SERVICES

The article formulates the characteristics of housing and communal infrastructure, which must be taken into account both when creating and implementing programs for the reform and development of public administration in this area, and when forming a system of financial support for its modernization. Among these characteristics, the following are defined: 1) the main importance of infrastructure facilities for the economic attractiveness of the territory and ensuring economic growth; 2) high capital intensity of residential and communal infrastructure objects, long terms of their creation and, accordingly, payback; 3) the nature of natural monopoly, which is characteristic of almost all infrastructure facilities in the housing and communal sphere; 4) the high social importance of centralized water supply, drainage and heat supply services, which imposes additional requirements on the activity of residential and communal infrastructure facilities, such as, for example, the impossibility of disconnecting consumers even in the event of non-payment, the presence of threshold indicators for setting tariffs, exceeding which leads to serious socio-economic upheavals. It was found out that the described characteristics largely determined the fact that in most countries of the world the objects of housing and communal infrastructure belong either to the state or to the territorial community, as well as to the fact that the financing of the modernization of such objects is partially or completely carried out at the expense of state and/or local budget funds. It is argued that the state recognizes the importance of the presence and reliable functioning of such objects for every resident living in the relevant territory (macro or micro level). It was found that these same characteristics, as well as the demand for goods and housing and communal services produced by natural monopolies, make them attractive for private business, which must also be taken into account when forming a system of financial support for the development of public management of state procurement and modernization of housing and communal infrastructure in Ukraine.

**Key words:** public management mechanisms, formation, public procurement system, housing and communal services.

### Постановка проблеми

На сучасному етапі розвитку України необхідно сформувати систему фінансового забезпечення модернізації та створення інфраструктурних об'єктів, основними напрямками якої мають стати: удосконалення тарифної політики на ринку житлово-комунальних послуг, формування нових підходів до бюджетної підтримки модернізації інфраструктури та соціально незахищених верств населення, удосконалення податкової політики у напрямку стимулювання енергозбереження та покращення навколишнього середовища, вдосконалення моделей залучення внутрішніх та зовнішніх запозичень, розвиток публічно-приватного партнерства та механізмів публічного управління системою державних закупівель у сфері житлово-комунальних послуг. Науково виважена комбінація всіх цих елементів дасть змогу вибудувати систему фінансового забезпечення та розвитку механізмів публічного управління житлово-комунальною інфраструктурою в Україні, дозволивши суттєво просунути в реформуванні галузі, і в підвищенні рівня життя українців. Усе це засвідчує актуальність обраної проблематики дослідження.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Особливості формування та реалізації державної політики механізмів публічного управління системою державних закупівель у сфері житлово-комунальних послуг визначали такі науковці, як Л. Антонова, І. Драган, І. Запаріна, Ю. Мохова, І. Гордієнко та ін. [1; 2; 3]. Не применшуючи значних здобутків науковців, зазначимо, що вимагає системного визначення науково-теоретичні засади формування механізмів публічного управління системою державних закупівель у сфері житлово-комунальних послуг.

### Постановка завдання

Метою наукового дослідження є визначення науково-теоретичних засад формування механізмів публічного управління системою державних закупівель у сфері житлово-комунальних послуг.

### Виклад основного матеріалу

Як правило, інфраструктурні галузі є природними монополіями. Не є винятком і сфера житлово-комунальної інфраструктури. З наукового погляду природна монополія – це офіційно визнана монополія на виробництво та продаж товарів і послуг, стосовно яких монополізм обумовлений або природними правами монополіста, чи міркуваннями економічної вигоди для всієї держави та населення», зокрема «...в інтересах держави вигідно мати єдині трубопровідні, енергетичні мережі, залізничні магістралі» [1].

Природними монополіями є суб'єкти господарювання, зайняті виробництвом (реалізацією) товарів у таких сферах: транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними трубопроводами; транспортування газу трубопроводами; послуги з передачі електричної та теплової енергії; залізничні перевезення; послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів; послуги загальнодоступного електричного та поштового зв'язку.

У цьому контексті варто вказати на те, що, по-перше, ринок централізованого водопостачання та водовідведення повністю відповідає економічній сутності природної монополії. По-друге, поняття «природна монополія» завжди розглядається у прив'язці до конкретної території/регіону, а не адміністративного утворення. Звичайно ж, існують певні вимоги до того, яким має бути мінімальний розмір території, для якого має сенс розглядати економічну доцільність природної монополії. І якщо розмір території перевищує цей рівень, то для визначення того, чи можна віднести певний ринок до природних монополій, то це не має ніякого значення для адміністративної характеристики території. Як відомо, природна монополія має безпосередній зв'язок і прив'язку до адміністративного утворення, а до території у її географічному розташуванні. Лише у цьому випадку можна розглядати економічну природу природної монополії. Виходячи з цього, на наш погляд, не можна вважати коректним виключенням зі списку природних монополій підприємств централізованого водопостачання та водовідведення на тій підставі, що вони не належать до державної компетенції.

За українським законодавством, у якому природна монополія визначена як «стан товарного ринку, при якому задоволення попиту цьому ринку є найефективнішим за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару внаслідок збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій, які не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку є менш залежним від зміни ціни на ці товари (послуги), аніж попит на інші товари (послуги) [4]. У цьому контексті централізоване водопостачання та водовідведення, а також централізоване постачання теплової енергії відноситься до природних монополій. Проте система державного регулювання природних монополій сьогодні на цьому ринку, а також на ринку теплопостачання працює вкрай неефективно. Щоправда, подібного регулювання в Україні не існує й на інших ринках, щодо до яких немає сумнівів стосовно їх приналежності до природних монополій, зокрема, таких, як транспорт [2; 3].

Вищевказане підтверджує те, що створення та модернізацію систем централізованого теплопостачання, водопостачання та водовідведення слід відносити до інфраструктурних проєктів, а суб'єктів, які здійснюють діяльність у цій сфері, підлягають державному регулюванню як природні монополії або такі, що працюють на суміжних ринках. Наявність і стан таких систем, поряд із системами транспортної й енергозабезпечення, визначає потенціал економічного розвитку тієї або іншої території, а також задоволеність мешканців умовами свого життя.

Не випадково ці питання завжди перебувають у центрі уваги й органів місцевого самоврядування. Надзвичайно висока соціальна значущість стану таких систем, а також підвищена чутливість суспільства до будь-яких змін, тим, що відбувається у цій сфері, і особливо до тарифів, зробили житлово-комунальне господарство заручником ситуації та стали суттєвою перешкодою для проведення реформи у цій сфері, метою якої (реформи) є організація гідного життєзабезпечення наших громадян. Саме ця особливість житлово-комунальної інфраструктури зумовила серйозні труднощі у формуванні системи фінансового забезпечення її модернізації й оновлення.

Найважливішою складовою житлово-комунальної інфраструктури території є наявність і стан житлового фонду, а також фонду адміністративних будівель та установ. З одного боку, житловий фонд не можна зарахувати до інфраструктури економіки. Він не має властивостей природної монополії, та її стан начебто впливає на інвестиційну привабливість й економічний потенціал території. З іншого боку, житловий фонд, як і будь-яка інша інфраструктура, є надзвичайно капіталомістким, багато в чому визначає соціальний клімат і тим самим суттєво впливає на економічний потенціал тієї чи іншої території.

Історично так склалося, що більшість житла, розташованого у багатоквартирних будинках в Україні, є приватною власністю. Однак питання його експлуатації та капітального ремонту досі залишаються відкритими. Це призводить до того, що людина, піклуючись своє власне житло (квартиру), не може впливати на якість свого проживання, яке визначають працюючі ліфти, чистота в парадних та на прибудинковій території, якість тепло- і водопостачання тощо. Найважливішим фактором, що впливає на соціальний клімат території, є система забезпечення житлом соціально незахищених категорій населення, так званим, соціальним житлом. Його наявність створює атмосферу захищеності у суспільстві. Виходячи з цього, розглядаючи питання, що стосуються системи фінансового забезпечення та розвитку системи державних закупівель у сфері житлово-комунальної інфраструктури, стосуватиметься не лише тих сфер діяльності, які, безумовно, відносяться до поняття «інфраструктура», а й безпосередньо до житлового фонду, який у певному сенсі можна вважати суміжним з інфраструктурною сферою.

#### Висновки

Отже, проведене дослідження дозволило сформулювати характеристики житлово-комунальної інфраструктури, які необхідно враховувати як при створенні та реалізації програм реформування та розвитку публічного управління цієї сфери, так і при формуванні системи фінансового забезпечення її модернізації:

1) основне значення інфраструктурних об'єктів для економічної привабливості території та забезпечення економічного зростання;

2) висока капіталомісткість об'єктів житлово-комунальної інфраструктури, тривалі терміни їх створення та, відповідно, окупності;

3) характер природної монополії, який властивий практично всім інфраструктурним об'єктам житлово-комунальної сфери;

4) висока соціальна значимість послуг централізованого водопостачання, водовідведення та тепlopостачання, що висуває додаткові вимоги до діяльності житлово-комунальних інфраструктурних об'єктів, такі, наприклад, як неможливість відключати споживачів навіть за умов неплатежів, наявність порогових показників для встановлення тарифів, перевищення яких призводить до серйозних соціально-економічних потрясінь.

Слід зазначити, що окреслені характеристики багато в чому зумовили те, що у більшості країн об'єкти житлово-комунальної інфраструктури належать державі або територіальній громаді, а також те, що фінансування модернізації таких об'єктів частково чи повністю здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджетів. Тим самим державою визнається важливість наявності та надійного функціонування таких об'єктів для кожного мешканця, який проживає на відповідній території (макро або мікрорівні). Водночас, виявлено, що ці самі характеристики, а також затребуваність товарів та житлово-комунальних послуг, що виробляються природними монополіями, робить їх привабливими для приватного бізнесу, що також необхідно враховувати при формуванні системи фінансового забезпечення розвитку публічного управління державним закупівлями та модернізації житлово-комунальної інфраструктури в Україні.

#### Список використаної літератури

1. Завадський Й.С. Економічний словник. URL: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI/KONDOR/EKONOMIC\\_SL\\_2006.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/KONDOR/EKONOMIC_SL_2006.pdf).

2. Запатріна І. В. Удосконалення політики тарифоутворення у системі фінансового забезпечення розвитку комунальних систем централізованого водопостачання та водовідведення // Наукові праці НДФІ. 2009. Вип. 3. С. 73-80.

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. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. <https://ips.ligazakon.net/document/view/KP190690?an=16>.

**References**

1. Zavadskyi, J.S. Economic dictionary [Ekonomicznyy slovnyk]. URL: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI/KONDOR/EKONOMIC\\_SL\\_2006.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/KONDOR/EKONOMIC_SL_2006.pdf). [in Ukrainian].
2. Zapatrina, I.V. (2009). Udoskonalennja polityky taryfotvorennya u systemi finansovogho zabezpechennja rozvytku komunalnykh system centralizovanogho vodopostachannja ta vodovidvedennja [Improvement of tariff policy in the system of financial provision of communal systems of centralized water supply and drainage]. *Naukovi praci NDFI*, 3, 73-80 [in Ukrainian].
3. Mokhova, Yu.L. & Gordienko, I.V. (2020). Peculiarities of state regulation of housing and communal services in Ukraine. *Academic notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration*. Vol. 31 (70), 58-62. [in Ukrainian].
4. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsynnyy veb-sajt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KP190690?an=16>. [in Ukrainian].