ПАРТНЕРСТВО ПРИВАТНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРІВ У ЖКГ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HOUSING AND UTILITIES ECONOMY AS THE TOOL OF THE ECONOMY MODERNIZATION

Стаття присвячена розгляду інституту державно-приватного партнерства як одного з можливих шляхів виходу ЖКГ із кризового стану. Автором визначена залежність подальшого розвитку галузі від залучення інвестиційних можливостей недержавних установ. Надано рекомендації щодо розвитку відносин у межах державно-приватного партнерства як наряду активізації інвестиційних процесів у галузі. У роботі проведено порівняльний аналіз основних моделей функціонування ЖКГ і сфери водопостачання: англійської, американської, французької та німецької. Доведено, що більш привабливою для України є німецька модель. Вона передбачає створення у сфері ЖКГ підприємства акціонерної форми власності, але за умови, що контрольний пакет акцій буде належати муніципалітету. Але з урахуванням недостатньої розвиненості вітчизняного фондового ринку та інвестиційної привабливості ЖКГ запропоновано одночасно використати французький досвід.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, державно-приватне партнерство, економічна криза, державна політика.

Стаття посвящена рассмотрению института публично-частного партнер-

ства как одного из возможных путей выхода ЖКХ из кризисного состояния. Автором определена зависимость дальнейшего развития отрасли от привлечения инвестиционных возможностей негосударственных учреждений. Даны рекомендации по развитию взаимоотношений в рамках государственно-частного партнерства. В работе проведен сравнительный анализ основных моделей функционирования ЖКХ и сферы водоснабжения: английской, американской, французской и немецкой. Доказано, что более привлекательной для Украины является немецкая модель. Она предусматривает создание в сфере ЖКХ предприятия акционерной формы собственности, но при условии, что контрольный пакет акций будет принадлежать муниципалитету. Но с учетом недостаточной развитости отечественного фондового рынка и инвестиционной привлекательности ЖКХ предложено одновременно использовать французский опыт.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, государственно-частное партнерство, экономический кризис, государственная политика.

УДК 332.8:711.8 (477)

<https://doi.org/10.32843/infrastruct44-6>

Клевцевич Н.А.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри економіки,
права та управління бізнесом
Одеський національний економічний
університет

Klievtsievych Nataliya

Odessa National Economic University

The article observes the institute of state and private partnership as of possible ways of municipal facility output from crisis. The article represents the topical problems of housing and communal services sector. It analyses the present situation, exposes the correlation and mutual influence of housing enterprises on other parts of socio-economic infrastructure of regions, and defines the tendencies of further development. Article proposes the variants of solution of above-mentioned problems. Author considers that branch development directly depends from attracting to realization of branch's investment opportunities private establishments, which would be able to involve additional sources of budget financing. In the article the analysis of the modern state of bringing private capital in the house and utilities economy of Ukraine, there is a short description of factors of success and failures of partnership of public and private sector. Public and private partnership is examined as an economic instrument of decision of existent problems a deficit of money resources under the world economic crisis. In work the comparative analysis of the basic models of functioning housing and municipal services, in particular is carried out: English, American, French and German. Is proved, that more attractive for Ukraine is German model. It provides creation in housing and municipal services of the enterprise of a joint-stock pattern of ownership, but under condition of, which the control package of the actions (shares) will be belongs to municipality. But in view of a insufficient level of development of the domestic share market and investment appeal housing and municipal services, it is offered simultaneously to use the French experience of effective management and concession. The expediency of use of the contracts concession is proved during the coordination of interests of the state, private business and consumers housing and municipal services. Is shown, that the efficiency of this form of mutual relation essentially depends on state bodies, which carry out regulation of the tariffs on services, level of maintenance of guarantees performance of conditions of the contract in case of changes of a political situation in the country etc.

Key words: a housing and utilities infrastructure, public and private partnership, an economic crisis, public policy.

Постановка проблеми. Результати реформи ЖКГ показали відсутність позитивних змін у функціонуванні житлово-комунального господарства. На жаль, сьогодні ні дотації з бюджету для малозабезпечених верств населення, ні повне погашення боргів з оплати послуг цієї сфери не в змозі змінити її технічну і технологічну відсталість. До значного погіршення технічного стану основних фондів сфери ЖКГ, підвищення рівня аварійності на її об'єктах привели відсутність інвестицій в галузь та обігових коштів підприємств. Брак фінансових засобів для модернізації застарілого обладнання та зношених основних фондів можна виправити шляхом залучення в галузь позабюджетних коштів із наступним використанням їх для реконструкції та модернізації об'єктів комунальної інфраструктури.

Найбільш дієвим, на нашу думку, засобом вирішення вище зазначених проблем є залучення у галузь ЖКГ приватного капіталу. Визначення відповідного шляху розвитку партнерських відносин між державою та бізнесом потребує узагальнення світового досвіду реалізації проектів ДПП, переймання досвіду ефективних механізмів взаємодії та основних принципів співпраці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблеми державно-приватного партнерства присвячено чимало робіт українських та зарубіжних учених. Теоретичні та прикладні аспекти щодо розбудови ефективних і результативних відносин державного та приватного секторів у контексті вирішення суспільно важливих проблем в Україні знайшли відображення в

публікаціях О.І. Кария, К.В. Процака, А.О. Мавриної [1]. Розглядають науковці можливості та перепони на шляху запровадження партнерських відносин в окремих секторах та галузях економіки, зокрема О. Вавричук [2] торкається галузі житлово-комунального господарства України. Механізм державно-приватного партнерства продовжує посідати провідне місце у наукових дослідженнях зарубіжних вчених, які попри його світове визнання торкаються проблеми доцільності його реалізації. Зокрема, про це йдеться у роботах В.Г. Варнавського, А.В. Клименко [3]. Водночас, на наш погляд, не досить уваги в Україні приділяється дослідженню можливостей ДПП інструменту економічного розвитку регіонів нашої держави.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування теоретичних підходів та практичного застосування інституту державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. У світовій практиці традиційна державна форма власності на об'єкти ЖКГ поступово втрачає свою пріоритетність. У сучасних умовах все більшою стає кількість фірм, які діють на базі змішаної форми власності або експлуатуються приватними фірмами. Щодо нашої країни, то і в Україні в умовах відсутності інвестицій у галузь та гострої обмеженості обігових коштів комунальних підприємств необхідним є звернення до приватного капіталу для того, щоб підвищити ефективність господарювання таких підприємств, тобто запустити та активізувати використання механізмів державно-приватного партнерства.

Найбільш загальне визначення цього поняття дав В.Г. Варнавський: «Государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг» [4, с. 81]. ДПП трактують і як систему співробітництва приватного сектору, підприємств та організацій бізнесу з державними установами, які спрямовані на досягнення загальних економічних цілей, на вирішення актуальних соціально-економічних завдань. [5]. Використання ДПП є своєрідним симбіозом державних та приватних компетенцій, які, з одного боку, дають змогу уряду держави вирішувати наявні проблеми з фінансуванням інфраструктурних об'єктів і соціальних програм, з іншого – дає можливість приватному бізнесу вкладати кошти та отримати прибуток [4, с. 41–45].

В Україні організаційно-правові засади взаємодії державних та приватних партнерів визначені у головному законодавчому акті держави – Законі України «Про державно-приватне партнерство». Аналіз цього Закону виявив, що ним передбачено

можливість укладання договорів не тільки державою (Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним центральними чи місцевими органами виконавчої влади або суб'єктами господарювання, що діють на основі державної форми власності), а й органами місцевого самоврядування та/або територіальною громадою. При цьому органи місцевого самоврядування зможуть самостійно вирішувати питання щодо визначення переліку об'єктів комунальної власності, щодо яких доцільно використовувати можливі форми партнерства з приватним партнером, а також умови проведення конкурсів.

Основними формами такого партнерства є контракти, договори, угоди про взаємодію держави та приватних структур у тих чи інших галузях та сферах для здійснення важливих загальнодержавних проектів.

Одна із сторін державно-приватного партнерства – комерційна структура, підприємство, яке діє на основі приватного капіталу. Інша сторона – держава в обличчі регіональних органів державної влади.

Сьогодні більшість об'єктів житлово-комунального господарства знаходяться в державній власності. Для виконання деяких видів робіт залучаються і приватні структури, але цей процес проходить дуже повільно і ускладнюється багатьма чинниками. Партнерство стає необхідним унаслідок неможливості повного приватного фінансування потреб цієї галузі в результаті лімітованої фінансової прибутковості або великого ступеня ризику, які є характерними для деяких об'єктів комунального господарства.

Водночас приватні інвестори не завжди беруть до уваги соціальну значущість проекту, тобто соціальних чинників, які неможливо включити у фінансову прибутковість. Державні ж структури повинні з цим рахуватися, тому можуть взятися за реалізацію проекту більшої соціальної значущості, навіть якщо його фінансова прибутковість обмежена.

За оцінками більшості спеціалістів з цього питання, для того, щоб забезпечити необхідні умови для залучення приватного бізнесу до комунальної сфери, необхідним є:

- створення ринкових відносин у сфері управління об'єктами ЖКГ;
- проведення детальної оцінки системи управління житлово-комунальним комплексом;
- законодавче формування єдиного порядку тарифного регулювання;
- фінансове оздоровлення підприємств галузі.

Ключову роль в ініціюванні проектів ДПП, на нашу думку, повинна відігравати держава (в особі органів місцевого самоврядування як колективних представників інтересів територіальної громади), оскільки на органи влади, з одного боку, покладено зобов'язання забезпечити збалансований соціально-економічний розвиток територіальної

громади, ефективне використання наявних ресурсів, а з іншого боку, як слушно відзначають науковці, саме вони «здатні коректно формалізувати «дорожню карту» реалізації проектів ДПП» з урахуванням таких чинників, як наявний потенціал, ресурсні та законодавчі обмеження регіону, галузеві пріоритети, територіальна диференціація за рівнем розвитку, територіальне розміщення виробничих потужностей та ін. З метою забезпечення збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем, на нашу думку, проекти ДПП необхідно ініціювати під час стратегічного, територіального та галузевого планування. Ці проекти мають виступати складником проектного забезпечення довгострокових планів і програм соціально-економічного розвитку територіальних громад, регіонів, держави, галузевих стратегій. Розроблення проектів ДПП на цьому етапі не лише дасть змогу суттєво підвищити ефективність реалізації планів та програм соціально-економічного розвитку територіальних систем, але й сприятиме впорядкуванню взаємодії органів місцевого самоврядування та приватних компаній. Але для цього необхідно вдосконалити інституціональні умови, а також упровадити відповідні процедури та інструменти механізму управління проектами ДПП у практику діяльності органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього, необхідним є застосування методології проектного управління під час залучення приватних партнерів до управління об'єктами державної та комунальної форми власності.

Але у сучасних умовах України взаємодія між владою, бізнесом та менеджментом не сприяє успішній реалізації проектів, оскільки характеризується такими особливостями: влада формує законодавче, політичне та економічне оточення проекту, надає різноманітні дозволи та здійснює контроль за ходом виконання проекту, проте не налаштована на своєчасне прийняття необхідних рішень; бізнес є джерелом та рушійною силою проекту, але найчастіше він зацікавлений не у самому проекті, а у його результаті (особливо у фінансовій вигоді), при цьому намагається отримати результат будь-якою ціною, навіть із порушенням правил; менеджмент забезпечує професійне управління проектом та найчастіше зацікавлений у процесах реалізації проекту та не відповідає за його фінансовий результат [1, с. 35–44].

Підприємці відзначають такі перешкоди створенню, існуванню та розвитку бізнесу, які породжуються владою, як [2]: витрати відкриття нової справи; витрати, пов'язані з проведенням перевірок контрольно-наглядовими органами; правова безвідповідальність чиновників; побори під виглядом «соціальної відповідальності»; виділення земельних ділянок та нежитлових приміщень, умови оренди, орендна плата, умови викупу

орендованої нерухомості; проблема кредитування (особливо – малого бізнесу); збереження значної частки бізнесу в «тіньовому» секторі; проблема кадрів (низька правова грамотність дрібних підприємців, дефіцит кваліфікованих кадрів для середнього та великого бізнесу); низька консолідованість бізнесу у відстоюванні спільних інтересів.

Незважаючи на зазначене, вважаємо, що впровадження методології проектного управління для вирішення наявних проблем ЖКГ, особливо під час застосування різноманітних форм управління із залученням приватного сектору, не лише дасть змогу суттєво підвищити ефективність реалізації планів, але і сприятиме впорядкуванню взаємодії органів місцевого самоврядування та приватних компаній.

Виходячи з викладеного, необхідність застосування методології проектного управління під час залучення до місцевого розвитку територіальних громад, приватних партнерів не викликає ніяких сумнівів.

Це потребує забезпечення відповідного рівня знань у службовців виконавчих органів місцевого самоврядування та у самих приватних операторів, які братимуть участь у розробленні та управлінні подібними проектами. З цієї позиції в Україні проблеми відсутні, оскільки на цей час налагоджена ефективна система отримання знань з управління проектами та сертифікації як індивідуальних менеджерів, так і організацій загалом.

Сертифікацію виконує Українська асоціація управління проектами відповідно до розроблених Міжнародною асоціацією управління проектами «Основ професійних знань та системи оцінки компетентності проектних менеджерів» (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0 2006).

Складність проектів у межах такого партнерства зростатиме від форми до форми: договори на виконання робіт – контракти на управління підприємством – оренда – концесія. Насамперед це стосується цілей, строків виконання та змісту проектів; різними будуть і етапи життєвих циклів проектів.

Зарубіжний досвід свідчить про наявність таких основних моделей управління комунальними службами: англосаксонської, французької, німецької. Англосаксонська модель заснована на принципах введення конкуренції усюди, де можливо, розробленні чітких короткотермінових контрактів та створенні контролюючих органів, які стежать за виконанням цих угод. Такої політики англійці додержувалися під час здійснення приватизації служб водо-, електро- та газопостачання, транспорту, вивезення сміття. На відміну від цього, у Франції спеціалізований орган регулювання відсутній, натомість основна роль віддається місцевій владі, яка наділена широкими повноваженнями та співпрацює із приватними та змішаними підприємствами. Характерним у

Франції є те, що місцева влада незначно втручається у роботу комунальних служб, дотримуючись принципу довіри. У Німеччині також вагома роль належить місцевим органам, які укладають контракти із муніципальними підприємствами [6].

На наш погляд, у сучасних умовах для нашої держави найбільш прийнятна французька модель. Таке наше бачення пов'язане з тим, що німецька модель, наприклад, не дає того обсягу інвестицій, який необхідний сьогодні комунальній сфері, оскільки зорієнтована передусім на бюджетні кошти і на високий рівень бюджетної забезпеченості. При цьому сучасний стан цієї життєзабезпечуючої галузі економіки нашої держави характеризується як «аварійний», а коштів бюджету не вистачає навіть на здійснення ремонтних робіт, а не те щоб проводити масштабні капіталовкладення, які б дали змогу модернізувати об'єкти комунальної інфраструктури. У нашій державі такий варіант поки що неможливий. Що ж стосується англійської моделі, то і вона, на нашу думку, не прийнятна сьогодні для комунальної сфери України. У разі приватизації істотно знижуються можливості держави контролювати діяльність таких підприємств, оскільки не відпрацьовані критерії такого контролю. Інституціонально Україна ще не готова до приватизації таких об'єктів, за таких умов це може призвести до зловживань із боку приватних підприємців. Така система вимагає дуже розвиненого правового середовища і культури відносин між інтересами державного та приватного секторів. У нас такі відносини поки що не сформувалися, як не сформовано і чітке законодавче забезпечення цих процесів. Крім того, в державі сьогодні відчувається нестача приватних операторів, які, з одного боку, мали б необхідні кошти для придбання подібних об'єктів у приватну власність, а з іншого – мали б необхідну кваліфікацію та досвід роботи в цій сфері. Французька модель більш прийнятна для сучасної України, оскільки муніципалітет, мінімізуючи свої витрати на утримання та модернізацію об'єктів комунальної інфраструктури, не позбавляється їх назавжди, а інвестор протягом терміну дії партнерства з державним сектором зацікавлений в його розвитку і підтримці в належному стані, оскільки, якщо таке не буде здійснено, це не дозволить йому окупити витрати та отримати прибуток.

Для того, щоб державно-приватне партнерство могло бути реалізоване на рівні ЖКГ нашої держави, необхідним є формування низки інституціональних умов та змін, пов'язаних перш за все зі створенням законодавчої платформи для реалізації подібних проектів. У їх числі варто відзначити таке:

1) деталізація та доповнення вимог, яким повинні відповідати оператори, що бажають увійти в відповідні галузі, зокрема щодо доказів його

фінансової забезпеченості, доказів його можливості здійснення діяльності з експлуатації;

2) впровадження проектної форми реалізації намічених планів;

3) обґрунтування органів місцевого самоврядування вибору форми залучення приватного сектора;

4) впровадження ефективної системи контролю з боку органів місцевого самоврядування за виконанням приватними операторами поточних функцій та інвестиційних зобов'язань;

5) розроблення вимог до системи звітності приватного оператора;

6) залучення до прийняття рішень щодо передачі інфраструктурних об'єктів приватному сектору громадськості, а також визначення періодичності та видів громадського контролю;

7) розроблення і впровадження механізму визначення відповідальності представників приватного сектору за спричинення своїми діями або бездіяльністю збитків майну територіальних громад, і навпаки, визначення у зв'язку з цим прийнятного для обох сторін механізму повернення вкладених коштів тощо.

Необхідне створення регіональних інститутів державно-приватного партнерства і зниження, таким чином, рівня прийняття рішень за регіональними програмами до рівня органів державної регіональної влади під контролем центральних органів. Як показує практика, саме регіони генерують основний попит на державно-приватне партнерство. «Добудова» регіонального та муніципального інститутів державно-приватного партнерства може сприяти зростанню його ефективності.

Необхідне розширення можливих форм взаємодії держави і приватного партнера в частині надання держгарантій для інвесторів, тобто без прямої фінансової участі, а також відстроченої компенсації витрат інвестора на будівництво об'єктів інфраструктури, надання інвестору податкових пільг, земельних ділянок, субсидування частини процентної ставки за кредитами, передача в оренду або експлуатацію державного рухомого і нерухомого майна тощо.

Висновки з проведеного дослідження. Можемо зробити висновки, що одного лише розуміння тих колосальних можливостей у вирішенні проблем галузі, які закладені в державно-приватному партнерстві, не досить. Держава повинна створити необхідні умови для ведення бізнесу, розвитку конкурентного середовища, а також завершити формування нормативно-правової бази, яка б забезпечила прихід та ефективну роботу приватних підприємств в ЖКГ. Зважаючи на вищесказане, на нашу думку, для поліпшення ситуації, яка склалася на сьогодні у ЖКГ, необхідно проводити активну роботу в напрямі залучення приватного сектору в цю сферу. Це дасть можливість за рахунок його коштів зробити

технічне переозброєння підприємств ЖКГ, запровадити інноваційну модель їх розвитку, сформулювати та встановити економічно доцільні тарифи, підвищити якість житлово-комунальних послуг при економічно доцільному рівні витрат.

Для залучення приватного сектору у сферу життєзабезпечуючих систем необхідно розробити та привести в дію відповідні інвестиційні проекти. Вони зможуть бути використані під час підготовки регіональних програм реконструкції та модернізації таких підприємств. Важливу роль під час підготовки цих програм повинна відігравати держава. Необхідно розуміти, що спрямування коштів на вирішення цих питань не тільки забезпечить економію ресурсів, але і значно скоротить бюджетні дотації найбіднішим верствам населення. Тобто у вирішенні зазначених проблем має бути задіяний комплексний підхід, який передбачає застосування як ринкових механізмів, які дозволяють розвивати конкуренцію і на базі цього підвищувати якість послуг, які надаються, та знижувати ціни, так і методів державного регулювання, використовуючи економічні та правові регулятори. Тому для того, щоб підприємства житлово-комунального господарства були прибутковими за цих умов, на наш погляд, необхідно, з одного боку, проводити роботу, яка б дала змогу зменшити складники собівартості під час введення енерго- та матеріалозберігальних технологій, впровадити нову техніку, здійснити модернізацію виробництва, розвивати науково-технічну діяльність підприємств, що сприятиме їх переходу на інноваційний шлях розвитку, а з іншого – підвищити тариф для цієї категорії споживачів. Все це може бути реалізоване під час упровадження в процес управління галуззю ринкових методів, можливість здійснення цього бачимо саме в залученні приватного сектору в житлово-комунальне господарство за різними формами можливого входження в цю сферу.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Карий О.І., Процак К.В., Маврина А.О. Проекти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації. *Економічний аналіз*. 2015. Том 20. С. 35–44.
2. Вавричук О.С. Державно-приватне партнерство як механізм фінансування житлово-комунального господарства. *Комунальне господарство міст*. 2010. Вип. 96. С. 284–288.

3. Варнавский В.Г., Клименко А.В и др. Государственно-частное партнерство: теория и практика М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. 287 с.

4. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики. *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. № 9. С. 41–50.

5. Михеев В.А.: Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов. *Персональная страница Михеева В.А* URL: <http://www.c-society.ru/wind.php?ID=291211&soch=1> (дата звернення: 01.06.2020).

6. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг. *Економіка і прогнозування*. 2010. № 4. С. 62–86.

REFERENCES:

1. Kariy O.I., Protsak K.V., Mavrina A.O. (2015) Projekty derzhavno pryvatnoho partnerstva: kliuchovi problemy praktychnoi realizatsii [Projects of public-private partnership: key problems of practical implementation]. *Economic analysis*, Vol. 20. pp. 35–44.

2. Vavrichuk O.S. (2010) Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm finansuvannia zhytlovo-komunalnoho spodarstva. *Komunalne hospodarstvo mist* [Public- partnership as a private mechanism of financing financial and communal services]. *Municipal utilities*. Vol. 96. pp. 284–288.

3. Varnavsky VG, Klimenko A.V. et al.(2010) Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya y praktyka [Public-Private Partnership: theory and practice]. M.: Ed. house of state. University of Higher School of Economics.

4. Varnavsky V.G.(2018) Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: nekotorie voprosi teoryy y praktyky. [Public-private partnership: some issues of theory and practice]. *World economy and international relations*. Vol. 9. pp. 41–50.

5. Mikheev V.A.: (2020) Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizatsyy pryorytetnykh natsyonalnykh projektov. [Public-private partnership in the implementation of priority national projects] Personal page of V. Mikheev. URL: <http://www.c-society.ru/wind.php?ID=291211&soch=1> (accessed 1 June 2020).

6. Zapatrina I.V. (2010) Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: perspektyvy zastosuvannia dlia realizatsii infrastrukturykh projektiv i nadannia publichnykh posluh [Public-private partnership in Ukraine: perspectives of usage for implementation of infrastructural projects and providing public services]. *Economy and forecasting*. Vol. 4. pp. 62–86.