

Г.М. Филюк, д-р екон. наук, проф.

## РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ПІДПРИЄМСТВАХ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

*Розглянуто проблеми розвитку житлово-комунального господарства, обґрунтована необхідність впровадження державно-приватного партнерства на підприємствах ЖКГ, запропонований механізм його реалізації.*

*The paper analyzes problems of housing and utility service development. A necessity and a mechanism of public-private partnership implementation at the housing and utility service companies are proved.*

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, житлово-комунальна сфера, природна монополія, державно-приватне партнерство.

**Keywords:** housing and utility services, housing services area, natural monopoly, public-private partnership.

Проблема забезпечення ефективного функціонування підприємств житлово-комунального господарства (ЖКГ) була і залишається об'єктом пильного інтересу науковців, представників владних структур, засобів масової інформації, населення. Це зумовлено тим, що житлово-комунальне господарство є життєво важливою ланкою економіки, ефективність функціонування якого впливає на результативність функціонування підприємств усіх інших галузей, а також значною мірою визначає умови та якість життя населення.

Тим часом, на сьогодні ця галузь є практично не конкурентоспроможною, і навіть найбільш «слабкою» серед інших. Назріла нагальна необхідність пошуку принципово нових інституційних елементів і механізмів для подальшого розвитку ЖКГ, умонтування ринкових елементів у механізм функціонування всієї галузі і окремих її підприємств, залучення позабюджетних джерел їх фінансування тощо. Однією з найбільш гострих проблем, яка потребує невідкладного розв'язання на найближчу перспективу, є проблема залучення у галузь інвестиційних ресурсів.

Обґрунтуванню теоретичних і прикладних проблем інвертування галузі присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних дослідників. Серед вітчизняних науковців найбільший вклад у дослідження цієї проблематики здійснили Базилевич В., Борисенко І., Запатріна І., Кравченко Ю., Лебеда Т., Полуянов В. тощо. Проте, незважаючи на існуючий науковий доробок, деякі аспекти цього питання залишаються не достатньо висвітленими та потребують подальшого опрацювання. Зокрема, йдеться про проблеми впровадження в Україні проектів державно-приватного партнерства на підприємства ЖКГ, їх ефективність та роль у реформуванні та модернізації галузі, а також вироблення пропозицій щодо його вдосконалення. Це і визначило мету даної статті.

Виклад основного матеріалу слід почати з того, що житлово-комунальне господарство має свої особливості, а саме:

- являє собою цілісний комплекс, який може функціонувати тільки в умовах технологічної єдності та централізованого управління; розукрупнення та дублювання функцій у галузі є недопустимим, що створює об'єктивні перешкоди для запровадження конкуренції;

- значна частина підприємств галузі ЖКГ функціонує в умовах природної монополії. Зокрема, природними монополістами визнаються підприємства, що займаються централізованим постачанням холодної і гарячої води від водосховищ споживачам, підприємства, які здійснюють вивід використаної води та її очистку, підприємства комунальної теплоенергетики;

- продукція і послуги, які реалізують підприємства водопостачання, водовідведення, тепlopостачання тощо, беруть участь в усіх, без винятку, виробничих процесах та задовольняють першочергові потреби житлового сектора;

- існують високі бар'єри входу на відповідний товарний ринок (висока капіталомісткість та переважання величезних інвестиційних проектів на етапі формування загальнонаціональних мереж, значний обсяг інвестицій, необхідний для створення альтернативного об'єкту; тривалий період їх окупності; надто високий рівень технічного, економічного та політичного ризиків; тривалий період амортизації основного капіталу; негативний вплив на навколишнє середовище тощо);

- матеріальні активи характеризуються специфічністю та вузькоспеціалізованістю, що призводить до незворотних витрат, внаслідок чого значно знижується їх альтернативна вартість, а отже підвищуються бар'єри виходу з ринку; тощо [1, с. 84].

Тим часом, сьогодні житлово-комунальне господарство є найбільш технічно відсталою галуззю економіки з багатьма проблемами, які останнім часом особливо загострилися. Дослідження засвідчують, що критичної межі досяг технічний стан мереж і споруд. Так, зростає частка водопровідних мереж, які перебувають в аварійному стані (у 2010р. – 37%, у 2007 р. – 33% [2, с. 22], у 2002 р. – 30%) [3]. У 2010 р. в аварійному стані перебувало 34% каналізаційних мереж (у 2007 р. – 30% [2, с. 22], у 2002р. – 27% [3]). Аварійно небезпечними є понад 14 тис.км теплових мереж. Планово-попереджувальний ремонт поступився місцем аварійно-відбудовним роботам, витрати на які у 2-3 рази вищі. Кількість та обсяги повністю амортизованих основних фондів і обладнання теплоенергетики, водопостачання, водовідведення в 1,5-2 рази вищі, ніж у будь-якій іншій галузі.

Не викликає сумніву, що подібна ситуація спричиняє невідповідність структур та систем управління підприємствами житлово-комунального господарства умовам інтегрування в ринкову економіку. Про це свідчить хоча б той факт, що число щорічних поломок трубопровідної мережі водопостачання становить 1-4 поломки на 1 км, що у 5-20 разів перевищує аналогічний показник у країнах Західної Європи.

З погіршенням технічного стану водопровідних систем помітно знижується ефективність їх роботи та зростають нераціональні втрати води, витрати. Середній рівень втрати води та її технічного використання становить 30%, а у деяких мережах він досягає 50% і вище. Найбільшими вони є у м. Севастополі (45,3 %), Закарпатській (39,6 %), Чернівецькій (37,8 %), Івано-Франківській (37,2 %) та Миколаївській (36,9 %), найменшими – у Херсонській (9,4 %), Київській (11,5 %) і Рівненській (17,9 %) областях та в м. Києві (15,3 %). Показник втрат води у міських мережах є надто високим і знаходиться в межах 0,4-3,0 м<sup>3</sup>/км/год, порівняно з аналогічними показниками у Західній Європі, які становлять 0,1-0,4 м<sup>3</sup>/км/год. [4].

З огляду на це, невідкладним завданням трансформаційної економіки України є розробка та впровадження ефективних механізмів реформування і модернізації тих підприємств ЖКГ, які відносяться до сфери природної монополії, з метою встановлення таких «правил гри» на ринку, які б стимулювали їх ефективне функціонування та динамічний розвиток в інтересах суспільства. Тим часом, ремонт та модернізація інфраструктури житлово-комунального господарства потребує істотних коштів. За приблизними підрахунками експертів, це 2-3 річних бюджетів країни.

Очевидно, що модернізація системи ЖКГ лише за рахунок бюджетних коштів може затягнутися на тривалий період, а власних коштів комунальних підприємств для реалізації інфраструктурних проектів також недостатньо. Тому безальтернативним є варіант розвитку цієї галузі на основі її комерціалізації. Але його реалізація вимагає встановлення чітких та прозорих правил гри для бізнесу, оскільки сьогодні захист інтересів інвесторів у сфері житлово-комунального господарства є складним і негарантованим.

Світовий досвід переконливо доводить, що підвищенню ефективності функціонування підприємств ЖКГ, особливо поліпшенню економічних результатів їх діяльності багато в чому сприятиме створення і впровадження сучасних ефективних форм господарювання, зокрема, розвиток та реалізація державно-приватного партнерства (Public–Private Partnership, PPP), як одного з найважливіших ринкових важелів реформування галузі. Законом України «Про державно-приватне партнерство» сутність цього поняття тлумачиться як система відносин між державними (держава Україна, АРК, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та приватними (юридичні особи та фізичні особи-підприємці) партнерами, побудована на принципах рівності партнерів та узгодженості їх інтересів, при реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються [5]. Таким чином, державно-приватне партнерство являє собою інституціональний і організаційний альянс державної влади і приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значимих проектів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання суспільних послуг у масштабах всієї країни або окремих її територій. Основною метою

реалізації державно-приватного партнерства (ДПП) є розвиток інфраструктури в інтересах суспільства на основі об'єднання ресурсів і досвіду держави та бізнесу, реалізація суспільно-значимих проектів з найменшими затратами і ризиками за умови надання економічним суб'єктам високоякісних послуг.

Ця форма співпраці бізнесу і держави в економіці розвинутих країн виникла ще наприкінці 80-х років XX ст. і набуває значного поширення в останні роки. Так, протягом 2004-2008 рр. за допомогою механізму державно-приватного партнерства у світі укладено 392 угод на загальну суму понад 110 млрд дол. Порівняно з аналогічним попереднім періодом (1999-2003 рр.) кількість угод збільшилася на 60%, а у вартісному вираженні – майже у 3 рази. Важливою причиною зростання кількості проектів ДПП стали підвищення ефективності і збільшення швидкості реалізації проекту. Ефективність проектів, реалізованих на принципах ДПП, збільшується у середньому на 10% [6].

Світовий досвід використання ДПП демонструє активну його реалізацію у різних підгалузях ЖКГ. Так, у секторі водопостачання і водовідведення ДПП використовується такими країнами як Австралія, Бельгія, Канада, Франція, Німеччина, Голландія, Румунія, Польща, Ірландія, Італія, Португалія, Південна Африка, Чилі, Бразилія, Іспанія, РФ, Вірменія, Великобританія; у секторі переробки та утилізації відходів – Бельгія, Канада, Німеччина, Ірландія, Італія, Великобританія, Словаччина, Чехія; у секторі теплопостачання – Німеччина, РФ, Польща, Литва [7, с. 50].

Для розв'язання нагальних проблем розвитку ЖКГ, зокрема й за допомогою механізмів державно-приватного партнерства, у 2009 р. була прийнята Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві.

Слід відмітити, що ДПП має певні особливості, які вирізняють його від інших форм проектів взаємовідносин держави і бізнесу:

- як правило, тривалі терміни дії угод про партнерство (від 5 до 20 і більше років, у випадку концесій – до 50 років). Проекти зазвичай створюються під конкретний об'єкт (порт, дорога, об'єкт соціальної інфраструктури), що повинен бути завершений у чітко визначений термін;
- специфічні форми фінансування проектів: за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників;
- обов'язкова наявність конкуренції «на вхід», тобто за кожний контракт або концесію відбувається боротьба між декількома потенційними учасниками;
- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами: держава встановлює цілі проекту з позицій суспільних інтересів й визначає вартісні і якісні його параметри, здійснює моніторинг реалізації проектів, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекту – розробка, фінансування, будівництво й експлуатація, управління, практична реалізація послуг споживачам;
- розподіл ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін;

- перерозподіл повноважень між державою і бізнесом у стратегічно важливих галузях економіки, які не можуть бути приватизованими, внаслідок чого державно-приватне партнерство порівнюють із опосередкованою приватизацією;

- ДПП дає змогу реалізувати потенціал приватнопідприємницької ініціативи, з одного боку, та зберегти контрольні функції держави у соціально значущих секторах економіки, з другого.

Таким чином, ДПП дає змогу уникнути, з одного боку, недоліків прямого державного регулювання галузі, а з іншого боку нівелює «провали ринку».

Незважаючи на високу зацікавленість вітчизняної галузі житлово-комунального господарства у залученні інвестицій та наявність розвинутого нормативно-правового регулювання, поки що не напрацьовано позитивного досвіду у цій сфері. Так, на початок квітня 2012 р. у сфері житлово-комунального господарства на засадах угод спільної діяльності, концесії та оренди обслуговувалися лише 39 об'єктів: у сфері поводження з твердими побутовими відходами – 4, у сфері теплопостачання – 4, у сфері водопостачання – 21 [8].

На нашу думку, серед причин низьких темпів розвитку державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства є:

- недосконалість моделі організації ринків у житлово-комунальній сфері;
- несформованість механізму та відсутність дієвих важелів впливу держави на суб'єктів ринку житлово-комунальних послуг;
- недосконалість чинного законодавства, яке легітимізує державно-приватне партнерство, наявність колізій та неузгодженостей у різних законодавчих актах;
- відсутність прозорості системи роботи компаній, які здійснюють господарську діяльність на засадах державно-приватного партнерства;
- недосконала тарифна політика – чинний тариф не виконує функцію економічного регулятора; це загострює проблему несплати населенням рахунків за надані послуги, в результаті чого нагромадилися значні обсяги дебіторської та кредиторської заборгованості;
- невизначеність механізмів бюджетної підтримки державно-приватного партнерства (а точніше – її відсутність) з точки зору стимулювання приватних інвестицій, зокрема, відсутність чітко визначених принципів бюджетної підтримки ЖКГ на період приведення тарифів на послуги підприємств сфери життєзабезпечення до економічно обґрунтованого рівня;
- недостатність фінансових стимулів для приватного партнера для участі у відповідних проектах;
- неготовність приватного сектору до співпраці з державою: в середовищі українського бізнесу державно-приватне партнерство сприймається як проекти з надто високими ризиками й низькою прибутковістю, а також невизначеністю щодо майбутніх умов;

- неефективне управління проектами через неготовність органів влади до партнерських відносин і реалізації проектів державно-приватного партнерства; безвідповідальність українських чиновників за прийняті раніше рішення;

- у переважній більшості населених пунктів до теперішнього часу зберігається монополія комунальних ЖЕКів, які виступають одночасно у ролі замовника та надавача послуг, тобто виступаючи виконавцем послуг, самостійно контролюють їх виконання;

- недостатня регіональна активність в ініціюванні проектів ДПП, а також низька культура ведення бізнесу в регіонах України тощо.

Незважаючи на ці проблеми, ДПП в Україні, як і в розвинутих країнах світу може стати ефективним та перспективним інструментом економічного і соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні і допоможе вирішити не тільки економічні, але й соціальні завдання. Особливо це стосується окремих підприємств ЖКГ, які належить до сфери природної монополії.

На нашу думку, необхідність розвитку державно-приватного партнерства на вітчизняних підприємствах житлово-комунального господарства сприятиме:

- скороченню та оптимізації бюджетних видатків, зниженню навантаження на бюджет, а також зменшення ризику неефективного витрачання коштів. Тому ДПП слід розглядати як ефективну модель управління економікою;

- зниженню навантаження на тарифи для споживачів, підвищенню якості виконання проекту і надання суспільних послуг, а також зменшенню негативного впливу на навколишнє середовище через використання інноваційних технологій та технологій енергозбереження;

- підвищенню ефективності функціонування підприємств і досягнення кращих результатів завдяки тому, що суспільний (державний) і приватний сектори мають власні унікальні характеристики й переваги, при об'єднанні досягається синергійний ефект;

- створенню конкурентного середовища, що стимулюватиме ринкову поведінку, здібності та інновації тощо.

Але успішний розвиток ДПП як механізму активізації інвестиційної діяльності та залучення приватних інвестицій у стратегічно важливі для держави сфери можливий лише за умови, коли буде забезпечено баланс інтересів держави і приватного інвестора. Правова форма здійснення ДПП повинна забезпечити для інвестора привабливість, безпеку вкладення коштів у об'єкти державної власності та реалізувати основну мету проекту, тобто розвивати ту сферу, яка стратегічно важлива для держави. Тим часом, за своїм змістом Закон України «Про державно-приватне партнерство» носить декларативний характер та забезпечує участь держави у партнерстві, гарантуючи довготривалість відносин і права приватного партнера на окупність інвестицій. Однак для практичної реалізації положень Закону потрібно розробити більш чіткий та прозорий механізм партнерства, регламентувати розподіл етапів реалізації його проектів та створити максимальну мотивацію для

залучення іноземних партнерів. Це по-перше. По-друге, необхідно створити єдину концепцію розвитку державно-приватного партнерства саме на житлово-комунальних підприємствах на середньо- та довгострокову перспективу. По-третє, вкрай важливо розробити єдині стандарти і моделі проведення конкурсів (торгів) за право участі у проекті, зокрема, забезпечити прозорість цього процесу, удосконалити конкурсну документацію для різних форм державно-приватного партнерства. По-четверте, доцільно сформувати економічний механізм добровільної сертифікації систем управління, процесів, проектів, технологій, послуг та персоналу в сфері ЖКГ, спрямований на підвищення якості управління, реалізацію комплексного моніторингу розвитку та функціонування всіх об'єктів, розвиток системи підвищення кваліфікації відповідних фахівців тощо. По-п'яте, держава повинна сприймати приватного інвестора як рівноправного партнера. Вимагаючи від нього виконання передбачених угодою зобов'язань, держава має, зі свого боку, гарантувати виконання власних зобов'язань у повному обсязі. По-шосте, потрібно забезпечити введення адекватної системи тарифів на підприємствах житлово-комунальної сфери, створити досконалу систему субсидування та відповідні інструменти для того, щоб соціально незахищені верстви населення не постраждали від реалізації даних проектів тощо.

Насамкінець зазначимо, що впровадження механізмів державно-приватного партнерства для фінансування ЖКГ сприятиме його адаптації до ринкових умов господарювання, реалізації інвестиційних проектів щодо модернізації підприємств ЖКГ, підвищенню якості житлово-комунальних послуг і, як наслідок, підвищенню суспільного добробуту.

### Література

1. Базилевич В.Д., Філюк Г.М. Природні монополії: Монографія. – К.: Видавництво «Знання». – 2006. – 367 с.
2. Запатріна І., Лебеда Т. Реформування житлово-комунального господарства в умовах макроекономічної нестабільності // Економіка України. – 2011. – №10. – С. 16-29 (с. 22).
3. Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки та на період до 2010 року. Схвалена Постановою Кабінету Міністрів від 14 лютого 2002 року. №139. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=139-2002-%EF>.
4. Стан водопровідних мереж України та шляхи запобігання погіршенню якості питної води // Полимерные трубы: Специализированное информационно-аналитическое издание. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://polypipe.info/news/238-stanvodoprovidnuhmerezukraini>.
5. Закон України „Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 №2404-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://portal.rada.gov.ua/>.

6. The World Bank Group. Private Participation in Infrastructure Projects Database. [Електронний ресурс]. – URL: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=3](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3)
7. Сачёк А.Н. Государственно-частное партнёрство в жилищно-коммунальном хозяйстве: зарубежный опыт – в интересах Беларуси / А.Н. Сачёк // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. – 2011. - №2. – С. 45-54.
8. Близнюк А. Державно-приватне партнерство потребує успішних прикладів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://minregion.gov.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2144](http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2144).