

УДК 351

В. Л. Рибачук,
к.держ.упр., доктoрант Академії муніципального управління

ОБҐРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

***Анотація.** Обґрунтовано доцільності використання партнерства в системі управління ринком житлово-комунальних послуг. Розроблений алгоритм відбору найбільш значущих проектів для розвитку житлово-комунальної інфраструктури за допомогою механізму державно-приватного партнерства.*

***Summary.** Proved the feasibility of using partnerships in the management of the housing and communal services. The algorithm of selection of the most important projects for the development of housing and municipal infrastructure through public-private partnerships.*

***Ключові слова:** бізнес, державно-приватне партнерство, житлово-комунальні послуги, комунальні відносини, реформування, управління.*

I. Вступ

Сьогодні значне коло проблем, пов'язаних з модернізацією житлово-комунального господарства неможливо вирішити тільки за рахунок регіональних та місцевих бюджетів.

У світовій практиці для залучення приватних компаній з метою розвитку громадських інфраструктур і управління ними широко використовуються механізми державно-приватного партнерства (ДПП). Механізм застосування державно-приватного партнерства здатний забезпечити, перш за все, можливість здійснення суспільно-значущих проектів в найбільш короткі терміни, малопривабливих для традиційних форм приватного фінансування, а по-друге, підвищити ефективність проектів за рахунок участі в них приватного бізнесу, як правило, більш ефективного на ринку, ніж державні інститути. Крім того, при цьому забезпечується зниження навантаження на бюджет за рахунок залучення приватних коштів і перекидання частини витрат на користувачів, можливість залучення кращих управлінських кадрів, техніки і технологій, підвищення якості обслуговування кінцевих користувачів. Нарешті, з'являється можливість сконцентрувати увагу державних органів на найбільш властиві їм адміністративні функції та скоротити державні ризики за рахунок розподілу їх між приватним партнером і владою. Зі свого боку держава забезпечує правомочність власника, можливість надання податкових та інших пільг, гарантій, а також матеріальних і фінансових ресурсів. Іншими словами, партнерство держави і бізнесу спрямоване на досягнення соціальних і економічних цілей щодо створення необхідних умов для функціонування сфери ЖКП та обслуговування потреб населення.

Отже, державно-приватне партнерство стає актуальним у всіх сферах економіки, в т. ч. в житлово-комунальному господарстві.

Важливий внесок у розробку проблем розвитку партнерства держави і приватного сектору, в тому числі і в сфері ЖКП внесли зарубіжні та вітчизняні вчені: П.І.Надолішній, В.І. Торкатюк, О.В. Колосова, С.В.Кравцова, М.В. Грицаненко, С.А. Левченко, Д.О.Брижань, Є.С. Жданко, Ю.В. Макогон, В.І. Ляшенко, Н.Г. Діденко та ін.

II. Постановка завдання

Сфера житлово-комунальних послуг України в даний час має потребу в серйозних змінах: технічне переоснащення, організації ефективного управління, монополізації та створенні умов для конкуренції, а також правового та науково-технічного забезпеченні реформування галузі.

Чинне законодавство, що регулює надання житлово-комунальних послуг в Україні, багато в чому не відповідає ні фактично сформованим у цій сфері правовідносин, ні європейським стандартам, що, в свою чергу, не сприяє залученню іноземного капіталу для розвитку тих об'єктів, які дійсно цього потребують.

Перспективи розвитку ринку житлово-комунальних послуг безпосередньо залежать від потоку приватних інвестицій у галузь житлово-комунального господарства (ЖКГ). Враховуючи, що інвестиції в ЖКГ мають соціальну значимість, в галузь необхідні як державні, так і приватні капіталовкладення. Забезпечити приплив приватних інвестицій у ЖКГ, на нашу думку, може державно-приватне партнерство (ДПП) – система взаємодії держави і бізнесу.

Таким чином в роботі ставиться завдання обґрунтувати доцільності використання партнерства в системі управління ринком житлово-комунальних послуг. Розробити алгоритм відбору найбільш значущих проектів для розвитку житлово-комунальної інфраструктури за допомогою механізму державно-приватного партнерства.

III. Результати

Ефективність управління житлово-комунальною сферою є найважливішим пріоритетом діяльності на державному, регіональному та місцевому рівнях. Перетворення останніх років були спрямовані на розвиток ринкових механізмів управління житлово-комунальною сферою. Стає очевидним той факт, що забезпечення високих та стійких темпів розвитку ринку ЖКП, досягнення стратегічних цілей неможливе без зацікавленого партнерства державних та місцевих органів влади з представниками приватного бізнесу.

Вважається, що публічно-приватне партнерство в його сучасному розумінні виникло на початку 90-х років минулого століття у Великій Британії. Тоді на зміну традиційній співпраці держави з приватним бізнесом як підрядником запроваджується модель, що отримала назву „приватна фінансова ініціатива” (Private Finance Initiative), за якої держава лише замовляла, але не оплачувала бізнесу спорудження тих чи інших капіталомістких об'єктів. Після закінчення робіт об'єкт брався державою у довгострокову оренду за умови, що підрядник продовжував забезпечувати його експлуатацію. Таким чином, інвестиції поверталися підряднику за рахунок орендних платежів. Як правило, після закінчення терміну оренди об'єкт передавався замовнику за символічною вартістю або безкоштовно [5].

Сучасний стан розвитку державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства є незадовільним. Так, у 2010 р. до утримання житлового фонду залучено лише 417 приватних підприємств, з них найбільше у Донецькій (86), Сумській (36), Одеській (27), Житомирській (23) та Київській (22) областях. Водночас у Черкаській, Львівській, Волинській, Хмельницькій, Чернівецькій, Запорізькій, Закарпатській областях та м. Севастополі цьому питанню зовсім не приділяється належної уваги [6]. У переважній більшості населених пунктів до теперішнього часу зберігається монополія комунальних ЖЕКів.

На думку Є. С. Жданко, основною перешкодою, найважливішим і найвпливовішим чинником-погрозою для розвитку та реалізації державно-приватного партнерства в ЖКГ України є недосконалість тарифорегулювання і неузгодженість процесів тарифоутворення у сфері життєзабезпечення [3].

Як зазначають Ю. Макогон, В. Ляшенко, допуск приватного сектору у природні монополії є можливим тільки там, де існують чіткі, стабільні, легітимні правила і норми, інституціональне середовище, система державного регулювання і контролю [4].

На нашу думку, господарське партнерство держави і приватного сектору – це інституціональний та організаційний альянс між владою і приватним бізнесом

з метою реалізації національних та міжнародних, масштабних, суспільно-значимих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і НДДКР до забезпечення суспільних послуг. Державно-приватне партнерство дозволяє, з одного боку, уникнути недоліків прямого державного регулювання, а з іншого – „вад ринкової економіки”. Основний аргумент на підтримку ДПП полягає в тому, що і державний і приватний сектори володіють своїми власними унікальними характеристиками і перевагами, при об'єднанні, яких існує можливість більш ефективно діяти і отримувати оптимальні результати в ЖКГ, де найбільш помітні неефективність державного управління і „вади ринкової економіки”.

Проєкти державно-приватного партнерства в житлово-комунальному секторі майже завжди містять в собі високий рівень ризиків внаслідок залучення великих фінансових коштів, невизначеності щодо витрат на модернізацію та експлуатацію комунальних систем, і невизначеності доходів. Схема створення партнерства ґрунтується на збалансованому розподілі виявлених ризиків і дозволяє передати певну їх частку приватному оператору, який здатний контролювати їх краще, ніж відповідальна за це влада. Таким чином, в рамках реалізації конкретного договору держава може істотно скоротити свої ризики, хоча в більшості випадків доцільно, щоб деякі з ризиків (наприклад, соціальні) залишалися в відповідальності держави.

Сам принцип ДПП передбачає, що влада несе відповідальність за послуги, що надаються громадянам, але зовсім не обов'язково, щоб влада безпосередньо здійснювала процес надання послуг або відповідала за інвестиції, необхідні для якісного надання послуг. Завдяки державно-приватному партнерству місцеві органи влади можуть частково зняти з себе відповідальність за управління процесом надання послуг та інвестування, зосередившись на контролі за якістю житлово-комунальних послуг, які надаються. Приватний оператор в даному випадку це професійний управляючий, який несе ризики щодо оптимізації свого функціонування для забезпечення необхідної якості обслуговування.

Оскільки надання житлово-комунальних послуг являє собою суспільні блага, то й ДПП у цій сфері повинно носити соціально-економічний характер. По-перше, прискорення реалізації проєктів в житлово-комунальній інфраструктурі сприяє модернізації економіки країни в цілому. По-друге, підвищення доступності та якості послуг житлово-комунальної інфраструктури позитивно впливає на інвестиційну привабливість території, сприяє впровадженню нових технологій [2].

ДПП в житлово-комунальному господарстві приносять як прямі, так і непрямі вигоди економіці. ДПП дає можливість залучити кваліфікованих експертів з великим міжнародним досвідом, а також будівельні компанії, проєктні організації, фінансові установи, юристів тощо. Цей досвід повинен передаватися від приватного бізнесу до місцевої влади, як в процесі діяльності комунальних служб, так і у вигляді консультування при передачі передових технологій (будівництво, системи експлуатації, менеджмент проєктів, фінансова та інституційна інженерія). Модернізація технологій та передача досвіду буде відображатися на місцевих житлово-комунальних підприємствах, що беруть участь в проєкті, сприяти підвищенню кваліфікації їх персоналу.

Однією з головних переваг державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері, на наш погляд, виступає переміщення центру дій місцевих властей в область контролю. ДПП дозволяє трансформувати функції органів місцевої влади з володіючого та експлуатуючого органу в адміністративний і контролюючий. Така зміна функцій органів влади створює передумови для впровадження ринкових принципів господарювання в житлово-комунальному господарстві, знижує витрати, підвищує гнучкість реагування на запити споживачів. При ефективній організації партнерства влада отримує серйозну вигоду, так як підвищується якість житлово-комунальних послуг, при одночасному розширенні можливостей переміщення фінансових ресурсів на вирішення інших соціально-економічних завдань [1].

На наше переконання без формування власної (внутрішньої) інфраструктури ДПП, що містить конкретні його інститути не можливо ефективно використання партнерства в житлово-комунальному господарстві.

Структура ДПП повинна спиратися на такі елементи:

- державне організаційно-управлінське забезпечення – спеціальний орган державного управління в контурі ДПП;
- фінансове забезпечення – фінансові структури, вбудовані в контур відносин ДПП та обслуговуючі фінансові потоки, що виникають у цьому контурі, а також потоки між контуром ДПП і зовнішнім середовищем. У світовій практиці є різноманітні схеми підключення до здійснення проєктів ДПП різних страхових компаній, державних та приватних інвестиційних фондів тощо. Вони відпрацьовані в міжнародних фінансових організаціях, таких, як, наприклад, Світовий банк, Європейський банк реконструкції і розвитку та інші;
- системно-інтегральне забезпечення – структури, які виконують функції системного інтегратора при розробці та реалізації масштабних проєктів формату ДПП, що припускають залучення декількох державних відомств. Це, як правило, недержавні комерційні організації, які відбираються на конкурсній основі, які усвідомлюють свою соціальну місію та володіють багаторічним досвідом успішної взаємодії з державними структурами в розробці та реалізації масштабних і довгострокових проєктів;
- консалтингове забезпечення – розгалужена мережа консалтингових компаній, які забезпечують незалежну експертизу та обґрунтовані рекомендації щодо вибору та застосування адекватних механізмів ДПП при реалізації проєктів ДПП в кожному конкретному випадку, а також їх правове обґрунтування та супровід. Відзначимо особливу важливість цього елемента ДПП, оскільки навіть у розвинених країнах зі сформованою ринковою економікою, де давно вже сформувалося чітке правове поле для застосування різних форм ДПП, існує великий ринок консалтингових послуг, орієнтований конкретно на ДПП, функціонують десятки фірм, що спеціалізуються на наданні для державного сектора консалтингової підтримки процедур створення і функціонування державно-приватних партнерств, а також надання допомоги в технічній, фінансовій та юридичній експертизах при розробці та супроводі реалізації проєктів ДПП;
- інформаційне забезпечення – створення спеціальної інформаційно-правової мережі, що обслуговує проєкти ДПП і забезпечує формування адекватного та привабливого вигляду цих проєктів у відповідності з їх соціальною значимістю і ступенем впливу на суспільні інтереси. Цей ресурс може включати, наприклад, у відкритому доступі електронну базу даних по проєктам ДПП, що знаходяться на різних стадіях реалізації, систему моніторингу та інформаційного висвітлення ходу реалізації проєктів ДПП, відкритий правовий портал в мережі Інтернет, що містить структуровану базу законодавчих та нормативних документів, що регулюють питання ДПП, періодичні видання, які висвітлюють актуальні питання розвитку ДПП в Україні та за кордоном, і так далі;
- інституційне забезпечення – утворення нового некомерційного інституту (асоціації, ліги або іншого подібного утворення), об'єднуючого на засадах добровільного членства приватні компанії, які виступають партнерами держави при реалізації різних великомасштабних проєктів;
- кадрове забезпечення – створення системи підготовки фахівців з управління проєктами ДПП. Для цього необхідно створити або акредитувати в установленому порядку з числа існуючих навчальний центр професійної додаткової освіти, розробити навчальні програми та курси, системи та порядок сертифікації та атестації учнів тощо;
- суспільне забезпечення – створення дієвих механізмів, що забезпечують вбудовування інтересів „третьої сторони” ДПП (безпосередніх споживачів товарів і послуг, вироблених у рамках проєктів ДПП) в систему прийняття та реалізації рішень в рамках ДПП.

В результаті розробки й аналізу напрямів розвитку житлово-комунальної сфери формується кілька вихідних варіантів інвестиційних проєктів і виникає завдання вибору перспективних напрямів для подальшого опрацювання. У зв'язку з цим пропонуємо алгоритм відбору найбільш важливих проєктів, які використовуються в регіонах за допомогою механізму ДПП (рис).

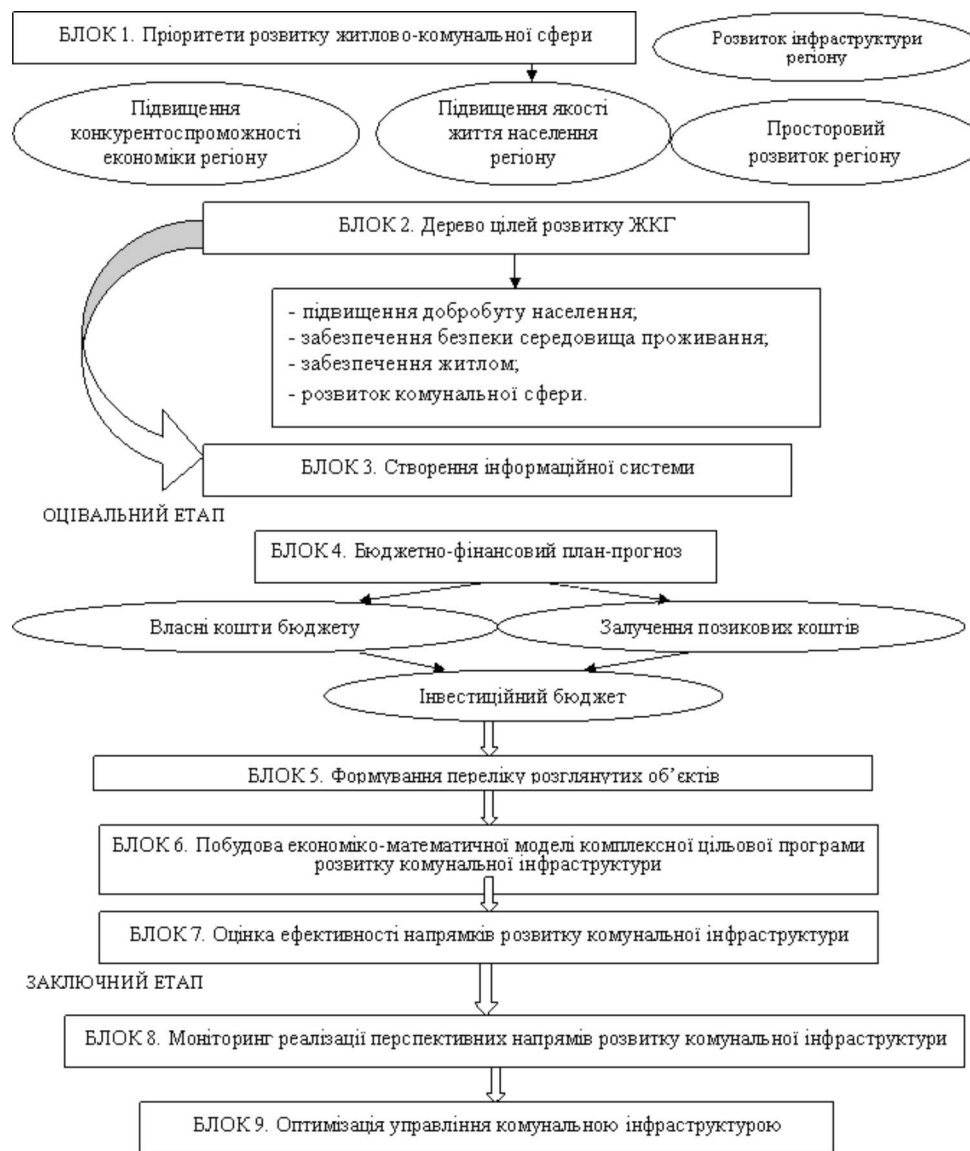


Рис. Схема участі ДПП в реалізації пріоритетного інвестування напрямків розвитку житлово-комунального господарства

Основними положеннями даного алгоритму є:

1. Вихідним моментом методики є визначення пріоритетів розвитку житлово-комунальної сфери. З позиції регіональних інтересів на сьогоднішній день головним пріоритетом є підвищення якості життя населення.

2. Оскільки головна мета (підвищення якості життя населення) носить узагальнюючий характер, то вона вимагає деталізації, побудови дерева цілей розвитку сфери ЖКГ з оцінкою їх відносної важливості і визначення цільових показників. Відповідно, розробляються напрями розвитку набувають пріоритетність.

3. При виборі перспективних напрямків розвитку галузей житлово-комунальної інфраструктури керівництво змушене постійно приймати управлінські рішення з множини альтернатив. У виборі найбільш оптимального рішення найважливішу роль відіграє своєчасна і точна інформація. Інформаційна система дозволить оперативно збирати, обробляти та консолідувати фактичні дані, необхідні для вибору перспективних напрямків розвитку житлово-комунальної сфери регіону. Створена інформаційна система включає показники макроекономічного розвитку, показники розвитку галузей житлово-комунальної інфраструктури, діагностику поточної ситуації на підприємствах.

4. В сучасних умовах галузі житлово-комунальної інфраструктури не можуть працювати ефективно, якщо бюджетування не синхронізовано з динамікою розвитку галузей. Формування та узгодження бюджету – найбільш трудомістка частина методики. Крім інвестиційного бюджету необхідно розробити бюджет руху грошових коштів, який дозволить оцінити, скільки грошових коштів і в якому періоді буде потрібно галузям житлово-комунального господарства.

5. Мета визначення напрямків з'являється в тих випадках, коли є набір проектів, кожен з яких є найбільш економічно і соціально ефективним. Якщо інвестиційний бюджет обмежений, то визначається набір напрямків, які забезпечують максимум корисності з урахуванням різноякісних властивостей (надійність функціонування житлово-комунального господарства, кількість об'єктів, які розвиваються, забезпеченість послугами). Крім цього, оптимізація напрямків розвитку житлово-комунального господарства здійснюється за критеріями: мінімум терміну реалізації проекту, мінімум щорічних витрат і втрат.

6. При постановці завдань оптимального вибору напрямків розвитку галузей житлово-комунальної сфери в ряді випадків суто економічні критерії оптимальності (прибуток, обсяг випуску) виявляються неприйнятними. У ролі критерію вибору пропонується використовувати показник корисності результатів, що отримується в результаті обраного напрямку та за умови мінімальних витрат на його реалізацію.

7. Підхід до визначення ефективності напрямків розвитку житлово-комунальної інфраструктури передбачає врахування й оцінку всього комплексу результатів, які вони можуть викликати, як позитивних, так і негативних. Це дозволить передбачати ефекти і наслідки програм.

Важливим моментом при передачі функцій надання житлово-комунальних послуг є необхідність визначення владою цілей розвитку ринку ЖКП, підготовка та адаптація правових та інституціональних структур до встановлення партнерських відносин з бізнесом, і, що особливо важливо, формування механізму ефективного контролю над функціонуванням ЖКГ. Важливо, що організація державно-приватного партнерства дозволяє залучити приватний менеджмент і приватних інвесторів, не відчужуючи при цьому суспільну інфраструктуру в приватну власність. Застосування державно-приватного партнерства дозволяє зберегти суспільну сутність комунального обслуговування.

В залежності від поставлених цілей розвитку проекту ЖКГ можливі різні підходи до розподілу ризиків. Перенесення всіх ризиків на приватного інвестора (концесіонера) вимагає більшої компенсації, відшкодування та гарантій з боку концесіонера (місцевої адміністрації). Поділ ризиків не є безоплатною передачею відповідальності і має сприяти кращому розподілу обов'язків між партнерами, забезпечуючи мінімізацію можливих втрат. Наприклад, експлуатаційний або будівельний ризик може в більшій частині контролюватися приватним сектором; страхування цього ризику, швидше за все, знайде віддзеркалення в ціні експлуатації або будівництва.

Розподіл ризиків у концесійному угоді, на наш погляд, виступає як механізм оптимізації проекту за технічними параметрами і якістю експлуатації і по

вартості соціального захисту споживачів. Обґрунтовуючи варіанти і можливості врахування та демпфування ризиків, необхідно зазначити, що перелік і поєднання ризиків специфічні для будь-якої сфери економіки, в тому числі і для ЖКГ, тому використання тих чи інших методів захисту господарюючих суб'єктів від ризиків багато в чому залежить від повноти аналізу причин їх виникнення.

Залучення приватного капіталу в галузь на довгостроковій основі, що дозволяє окупити вкладені ресурси, дає можливість не збільшувати суттєво платежі споживачів за користування послугами ЖКГ. Перевагою реалізації концесійних угод в ЖКГ полягає в реалізації багатьох рентабельних проектів, пов'язаних з підвищенням ефективності наданих житлово-комунальних послуг за рахунок скорочення непродуктивних витрат, які вимагають мінімального збільшення збору платежів, а в середньостроковій перспективі спрямовані на зниження рівня платежів.

IV. Висновки

Таким чином, стає очевидним той факт, що забезпечення високих і стійких темпів розвитку країни, досягнення стратегічних цілей державної влади неможливо без зацікавленого партнерства державних та місцевих органів влади з представниками приватного бізнесу. У цих умовах необхідно перейти до ефективної взаємодії державних органів влади з приватним бізнесом.

На нашу думку, для успішного розвитку ДПП на місцевому і регіональному рівнях необхідно:

- розбити стратегію із застосуванням схем ДПП безпосередньо для ЖКГ;
- розробити нормативно-правову базу, що регламентує ДПП, забезпечити її надійне функціонування;
- розробити схему моніторингу проектів, що реалізуються за схемами ДПП, і судового захисту прав держави та інвесторів, як вітчизняних, так і зарубіжних.

Вести також моніторинг судової практики у справах, пов'язаних з ДПП, і своєчасно вживати заходів щодо вдосконалення нормативно-правової бази в цій сфері цивільно-правових відносин;

- забезпечити введення адекватної системи тарифів на ЖКП, побудованих за схемами ДПП;
- розробити типові форми інвестиційних угод та встановити чіткий порядок їх укладення, враховуючи повноваження державних, регіональних і місцевих рівнів управління (органів); розробити механізм публічної пропозиції (оферта) проектів інвесторам;
- вирішити питання бухгалтерського обліку, амортизаційної політики, податкового навантаження, враховуючи при цьому, що при реалізації складних капіталомістких проектів з тривалим періодом окупності податкове навантаження на інвесторів може бути значним, що робить використання цього механізму недоцільним;
- створити адекватну систему субсидування та відповідні інструменти для того, щоб соціально незахищені верстви населення не постраждали від реалізації даних проектів.

Крім того, слід зробити узагальнюючий висновок про необхідність (за соціальними критеріями) та доцільність (за ринковими критеріями) формування багаторівневого комунального соціального договору між населенням, державою і бізнесом щодо пропорцій формування доходів в процесі використання валового внутрішнього продукту (заробітної плати і прибутку) з урахуванням оплати населенням повної вартості житлово-комунальних послуг.

Як відомо, багатосторонні соціальні договори зіграли винятково позитивну роль у післявоєнному облаштуванні західноєвропейських країн в середині минулого сторіччя. Тоді до їх укладення підштовхували наслідки руйнівної війни та запропоновані угоди профспілок, бізнесу і держави дозволили сформувати ефективні, соціально-орієнтовані національні ринки.

У специфічних умовах української економіки соціальний договір відіграє системоутворюючу роль у дії всієї сукупності організаційно-економічних інструментів, які формують ринок житлово-комунальних послуг. Рамкові умови цього договору будуть сприяти встановленню універсальних правил підприємництва в житлово-комунальній сфері та форм ефективного контролю їх дотримання з боку населення.

Література

1. Бульбас С. Порятунк сфери ЖКГ – державно-приватне партнерство / С. Бульбас Порятунк сфери жкг – державно-приватне партнерство
2. Діденко Н.Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики / Н.Г. Діденко. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2007. – 404 с.
3. Жданко Є. С. Державно-приватне партнерство у ЖКГ: проблеми реалізації і перспективи розвитку в Україні / Є. С. Жданко // ЕКОНОМІКА И ПРАВО. – 2011. – №3 / http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/epravo/2011
4. Макогон Ю. В. Национализация и приватизация предприятий (Опыт Франции для Украины) : моногр. / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко. – Изд. 2-е, испр. и доп. / Мин-во образования и науки Украины ; ДоНУ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2009. – 492 с.
5. Надолішній П. І. Публічно-приватне партнерство в Україні: теоретико-методологічні засади і умови інституціалізації / П. І.Надолішній, Н.В. Піроженко http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10.pdf
6. Торкатюк В.І. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні / В.І.Торкатюк, О.В.Колосова, С.В.Кравцова, М.В.Грицаненко, С.А.Левченко, Д.О.Брижань http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/kgm_econ/2011_100/64-70.pdf.

Стаття надійшла до редакції 06.02.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"