

**Запатріна І.В.,**

кандидат економічних наук, заступник міністра,  
Міністерство з питань житлово-комунального  
господарства України

## **БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА ЯК ЕЛЕМЕНТ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ**

*Проаналізовано підходи, що застосовуються до бюджетної підтримки житлово-комунального господарства України. Запропоновано шляхи поліпшення бюджетного регулювання реформування й розвитку цієї надзвичайно важливої для життєзабезпечення суспільства галузі з урахуванням підходів до бюджетної підтримки, закріплених директивами ЄС і нормами СО. Надано пропозиції щодо переорієнтації бюджетної підтримки галузі на розвиток публічно-приватного партнерства.*

*Approaches are analyzed which are applied to budgetary support of housing-communal economy in Ukraine. The author suggests ways to improve the budget regulation of reforming and developing this socially important branch, taking into account the approaches to budgetary support sealed in the EU's directives and also advances her propositions aimed at reorienting such budgetary support toward the development of public-private partnership.*

В українському суспільстві тривають дискусії щодо визначення ступеня втручання держави в економіку та оптимальних форм і механізмів регулювання економічного розвитку. Ґрунтовні наукові дослідження в цій сфері здійснюють В. Геєць, В. Федосов, І. Чугунов, І. Луніна та інші українські науковці. Водночас недостатньо дослідженими лишаються питання визначення концептуальних засад надання бюджетної підтримки для стимулювання розвитку окремих галузей економіки, запровадження в них ринкових відносин.

У країнах із розвинутою ринковою економікою для визначення принципів, форм та механізмів надання державної підтримки знадобився тривалий час, і на сьогодні вони в цілому врегульовані директивами Європейського Співтовариства, нормативними актами Світової організації торгівлі (СОТ), національним законодавством. Що стосується України, то питання державної підтримки не були відображені в нашому законодавстві, тому сьогодні, з огляду на вступ до СОТ, вони вимагають особливої уваги. Роль держави в національній економіці завжди була великою, тому й підходи до надання бюджетної підтримки докорінно відрізняються від тих, що використовуються в розвинутих країнах світу, що свідчить про актуальність гармонізації правового регулювання цієї сфери із принципами ЄС і нормами СОТ.

Питання визначення принципів, напрямів та обсягів бюджетної підтримки розвитку певних галузей економіки України дотепер залишається відкритим як для науковців, так і для практиків. Навіть на концептуальному рівні не визначено

засад, на яких має базуватись участь держави в реалізації стратегії соціально-економічного розвитку, зокрема таких проблемних галузей, як вугільна, агропромисловий комплекс, житлово-комунальне господарство, на які сьогодні спрямовується левова частка бюджетної підтримки.

Житлово-комунальне господарство протягом останніх десяти років перебуває у стані перманентного реформування, та попри це є однією з небагатьох сфер, що функціонують на тих самих засадах, що й за часів існування СРСР. Такі негативні тенденції, як погіршення технічного й фінансово-економічного стану підприємств галузі, зростання втрат енергетичних та інших ресурсів, зниження надійності обслуговування населення та якості послуг, що йому надаються, свідчать про необхідність збільшення обсягів бюджетного фінансування цієї галузі. На думку певного кола державних діячів і практиків, це єдине можливе рішення проблеми збереження існуючих тарифів на житлово-комунальні послуги в умовах постійного зростання цін на імпортовані первинні енергоресурси (газ, нафту).

З огляду на зазначене автором поставлено за мету проаналізувати підходи до надання бюджетної підтримки житлово-комунальному господарству (ЖКГ) України, визначити принципи, які мають бути застосовані в цій сфері, та запропонувати шляхи розвитку бюджетного регулювання реформування й розвитку цієї надзвичайно важливої для життєзабезпечення суспільства галузі з урахуванням принципів надання бюджетної підтримки, закріплених директивами ЄС і нормами СОТ.

Зважаючи на технічний і фінансово-економічний стан підприємств ЖКГ, рівень якості послуг, що надаються населенню, енергоефективність та інші характеристики галузі, потреби житлово-комунальної сфери в інвестиційних ресурсах є надзвичайно високими й на найближчі роки оцінюються в мільярди гривень. У зв'язку з цим постає питання: чи можливо й доцільно розраховувати на те, що переважна частина потрібних для технічного переоснащення галузі коштів надаватиметься з державного бюджету?

На нашу думку, це й неможливо, й недоцільно. Адже високий рівень бюджетної підтримки підприємств ЖКГ не може бути забезпечений без підвищення податкового навантаження, що на сьогодні є небажаним через високу інфляцію. У свою чергу, збільшення податкового навантаження, яке й без того досить високе для України, негативно позначиться на темпах економічного зростання, що обмежуватиме можливості бюджету як стосовно підтримки соціальної сфери, так і щодо стимулювання розвитку реального сектору економіки.

Слід зауважити, що істотне збільшення обсягу бюджетних коштів для розвитку житлово-комунальної галузі не позбавить суспільство необхідності спрямовувати фінансові ресурси на розвиток галузі, адже інших джерел фінансування, крім тарифів або податків, поки що не існує. Водночас бюджетне фінансування не стимулює населення ефективно використовувати енергетичні та інші ресурси, оскільки окрема людина не відчуває залежності між своєю фінансовою участю в розвитку ЖКГ та обсягом і якістю послуг, які вона отримує.

Хоч би як нам хотілося, в цілому житлово-комунальні послуги коштуватимуть для суспільства не менше, ніж їх фактична вартість. І сплачувати їх за будь-якого підходу — прямого бюджетного фінансування галузі або приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня — буде населення України. Хіба що за першого підходу кожна конкретна людина сплачуватиме за житлово-комунальні послуги опосередковано, в тому числі й за рахунок зниження рівня своїх доходів та інфляції, а за другого — свідомо, розуміючи, кому, скільки та за що сплачуються гроші. Причому застосування другого підходу сприятиме зміні ставлення людей до споживання енергетичних та інших ресурсів, спонукаючи їх обліковувати ресурси та ощадливо їх використовувати. Разом із тим держава матиме можливість підтримувати соціально вразливі верстви населення, забезпечуючи їм достатній рівень споживання енергетичних та інших ресурсів, а не субсидувати всіх — і бідних, і багатих; і ощадливих, і марнотратних.

Деякі науковці вважають, що бюджетна підтримка підприємств галузі взагалі не потрібна, та пропонують замість цього знижувати податки і спрямовувати бюджетні кошти виключно на виконання державою функції підтримки соціально вразливих верств населення, фінансуючи розвиток житлово-комунальної інфраструктури за рахунок тарифів.

Такий підхід, безперечно, має право на існування. Проте, на думку автора, оскільки житлово-комунальна галузь протягом останніх десятиріч функціонувала в умовах недофінансування експлуатаційних витрат, заходів із модернізації основних фондів тощо, раптово позбавляти її бюджетної підтримки недоцільно. Крім того, через декларативність реформ у галузі, популістські підходи до формування тарифної політики, погіршення технічного та фінансово-економічного стану підприємств ЖКГ галузь і регіональна влада вже не можуть виживати без бюджетної підтримки, тому мусять поступово переходити до ринкової системи господарювання.

Бюджетна підтримка має бути чітко визначена в часі та стимулювати залучення інвестицій (як із боку міжнародних фінансових установ, так і з боку інших приватних інвесторів) у пріоритетні для розвитку галузі напрями. Тобто бюджетна підтримка повинна стати основою для розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, що вимагає перегляду підходів до напрямів та критеріїв її надання.

Сьогодні бюджетна підтримка підприємств ЖКГ в Україні здійснюється на безповоротній основі, що стимулює споживацькі настрої цих підприємств. Крім того, принципи формування бюджетних програм, їх цільові й результативні показники, порядки використання коштів змінюються з року в рік та значною мірою залежать від погляду чергового уряду на питання підтримки галузі, що ускладнює формування стратегії розвитку комунальної інфраструктури регіонів, гальмує реалізацію довгострокових проектів у цій сфері.

Як наслідок, бюджетна підтримка не лише не стимулює залучення в галузь позабюджетних інвестицій, а й породжує в підприємств небажання залучати кредитні

кошти для свого розвитку. І справді, навіщо готувати інвестиційні проекти, брати на себе певні зобов'язання й ризики, якщо можна просто отримати гроші з бюджету, не переймаючись результатами їх використання? Разом із тим через постійні зміни підходів до надання бюджетної підтримки з боку держави підприємства не в змозі ефективно планувати свою діяльність на довгострокову перспективу.

Треба наголосити, що таке надання бюджетної підтримки не відповідає основним принципам Європейського Співтовариства і Світової організації торгівлі та потребує вдосконалення. Відповідно до законодавства ЄС<sup>1</sup> державна підтримка може надаватися, якщо вона:

- має соціальний характер та надається окремим споживачам;
- спрямована на виправлення шкоди, заподіяної стихійними лихами або надзвичайними обставинами;
- спрямована на сприяння:
  - економічному розвитку регіонів із у край низьким рівнем життя та високим рівнем безробіття,
  - реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання серйозних економічних порушень у державі-члені,
  - розвитку певного виду економічної діяльності чи конкретних економічних регіонів, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі й не суперечить спільним інтересам.

Україна є членом СОТ, отже має привести форми, принципи й механізми бюджетної підтримки у відповідність до норм цієї організації, в тому числі у сфері ЖКГ. Згідно з нормами СОТ, допомогу дозволяється надавати<sup>2</sup>:

- неблагополучним регіонам у рамках загальної політики регіонального розвитку;
- на програми реструктуризації;
- на проведення науково-дослідної діяльності;
- з метою сприяння прискореній адаптації наявних виробничих потужностей до нових вимог щодо охорони довкілля.

Утім, головними вимогами до надання бюджетної підтримки, відповідно до принципів ЄС і норм СОТ, є запобігання викривленню конкуренції в певній галузі та сприяння переходу останньої на ринкові умови господарювання. Стосовно бюджетної підтримки ЖКГ в Україні зазначені вимоги не виконуються. Більше того, бюджетна політика в цій сфері фактично консервує ситуацію, коли підприємства галузі функціонують за недостатнього рівня відшкодування своїх виробничих витрат, отримуючи від держави відшкодування за різницею в тарифах та кошти на фінансування певних проектів для окремих підприємств. Тож про ринкові умови господарювання не може бути й мови.

---

<sup>1</sup> *Запатріна І.В.* Бюджетний механізм економічного зростання. — К.: Ін-т соц.-екон. страт., 2007. — 528 с.

<sup>2</sup> Там само.

Для поліпшення бюджетної підтримки житлово-комунальної сфери держава повинна забезпечити спрямування бюджетних коштів на досягнення таких пріоритетних завдань, як:

- адаптація житлово-комунальної сфери до ринкових умов господарювання;
- підтримка точок зростання у пріоритетних для суспільства напрямках (підвищення енергоефективності житлових і адміністративних будівель, поліпшення якості води, зменшення втрат енергоресурсів тощо);
- залучення в галузь приватних інвестицій.

Жодне з цих завдань у межах надання бюджетної підтримки житлово-комунальній галузі сьогодні не розв'язується. Навпаки, способи підтримки населення шляхом стримування зростання тарифів не стимулюють людей до ощадливого використання енергетичних ресурсів; підприємства не зацікавлені в залученні інвестиційних ресурсів на зворотній основі, навіть на привабливих умовах, що пропонуються міжнародними фінансовими організаціями; спрямування бюджетних коштів на різницю в тарифах і субсидування вартості природного газу викривлює конкуренцію на ринку житлово-комунальних послуг, провокує неефективні управлінські рішення, поглиблює системні проблеми в галузі; обмеженість коштів, які надаються з державного й місцевих бюджетів на підтримку житлово-комунальної сфери порівняно з її потребами у фінансових коштах, створюють підґрунтя для корупції.

Згідно з нормативними документами ЄС, реформування системи бюджетної підтримки в Україні, й зокрема у сфері ЖКГ, має базуватися на таких принципах<sup>3</sup>.

1. *Відповідність критеріїв бюджетної підтримки стратегічним напрямкам розвитку економіки регіонів або політики щодо розвитку певної галузі.* При цьому самі стратегічні напрямки мають лишатися стабільними досить тривалий час.

2. *Зрозумілість критеріїв і процедур надання бюджетної підтримки.* Не тільки органи виконавчої влади, а й учасники ринку повинні знати, чому державна підтримка надається тим чи іншим підприємствам та за якими процедурами приймаються відповідні рішення.

3. *Цільовий характер бюджетної підтримки.* Бюджетна підтримка має спрямовуватися на розв'язання визначеного, сформульованого в конкретних показниках завдання, яке відповідає пріоритетам державної соціально-економічної політики загалом та галузі зокрема.

4. *Визначення й обґрунтування часового інтервалу надання бюджетної підтримки,* що дасть змогу забезпечити виконання конкретних завдань, які потребують певного часу та можуть бути кількісно вимірянні.

5. *Використання конкурсних процедур у сфері розподілу коштів бюджетної підтримки, в першу чергу при здійсненні державного інвестування,* що дасть змогу уникнути зловживань у сфері розподілу бюджетних коштів.

---

<sup>3</sup> Запатріна І.В. Зазнач. праця.

6. *Запровадження принципу “прозорості” як при наданні бюджетної підтримки, так і при контролі її використання.* Суспільству має бути доступна інформація про отримувачів бюджетної підтримки та її ефективність.

7. *Встановлення відповідальності за забезпечення ефективності бюджетної підтримки з огляду на досягнення певних пріоритетів.*

На нашу думку, бюджетна підтримка житлово-комунальної сфери повинна базуватися на таких основних принципах.

*По-перше*, вона має стимулювати енергозбереження. Дуже високий рівень енергоемності української економіки, зокрема підприємств ЖКГ (у 3-4 рази вищий, ніж у країнах ЄС), низька енергоефективність житлових і адміністративних будівель на сьогодні належать до найпроблемніших питань, невирішення яких гальмує економічний розвиток, послаблює економічну незалежність країни, знижує рівень її конкурентоспроможності. Саме тому реалізація цього принципу при наданні бюджетної підтримки надзвичайно важлива.

*По-друге*, бюджетна підтримка повинна надаватися на зворотній основі та стимулювати залучення інвестицій міжнародних фінансових установ і приватних інвесторів. Ми мусимо створити умови, за яких одна гривня бюджетних коштів залучатиме в галузь 3—5 гривень приватних коштів. Одним із напрямів такої підтримки може бути здешевлення кредитів шляхом погашення за рахунок бюджетних коштів процентів за кредитами (частково чи повністю) або частини тіла кредиту.

*По-третє*, формування бюджетних програм і визначення принципів використання бюджетних коштів, з одного боку, має бути позбавлене суб'єктивізму, з другого — надавати можливість органу управління у відповідній сфері здійснювати управлінський вплив на розвиток галузі.

Нині вплив органу управління у сфері ЖКГ на визначення напрямів та характеру використання бюджетних коштів, що надаються на її розвиток, є обмеженим, що не дає змоги досягати поставлених перед галуззю завдань. Напрями фінансування й умови надання бюджетних коштів на розвиток галузі фактично визначає не Міністерство з питань житлово-комунального господарства, а Міністерство фінансів України.

З 2002 року в Україні запроваджено програмно-цільовий метод планування бюджету, головною перевагою якого є орієнтація бюджетного фінансування на певний результат і забезпечення управління результатами з боку держави. Сьогодні ця перевага застосування програмно-цільового методу реалізована лише на словах — реального впливу бюджетного фінансування на отримання пріоритетних завдань розвитку галузі досягти поки що не вдається. У цьому контексті потребує вдосконалення методологія оцінки й моніторингу бюджетних програм, зокрема щодо досягнення певних результатів. Треба переглянути функції окремих міністерств при формуванні бюджетних програм та визначенні субвенцій. Мінфін має визначати обсяги фінансування певних бюджетних програм і субвенцій відповідно до державних пріоритетів та контролювати ефективність використання коштів з огляду на додержання показників результативності й ефективності відповідних бюджетних

**Таблиця. Пріоритетні завдання з розвитку житлово-комунального господарства та рекомендації щодо форм надання бюджетної підтримки для їх реалізації**

<b>Сфера ЖКГ</b>	<b>Пріоритетні завдання</b>	<b>Безповоротна бюджетна підтримка (державний і місцевий бюджети)</b>	<b>Бюджетна підтримка як елемент публічно-приватного партнерства</b>
теплопостачання	Розроблення схем теплопостачання й регіональних програм розвитку комунальної інфраструктури	+	
	Удосконалення законодавства	+	
	Розвиток систем регулювання та обліку тепла		+
	Запровадження когенерації й інших енергоефективних технологій		+
	Робота із громадськістю	+	
Водопостачання та водовідведення	Розробка стандартів	+	
	Удосконалення законодавства	+	
	Запровадження систем доочистки води в місцях її використання		+
	Очищення стічних вод		+
	Запровадження енергозберігаючих технологій		+
	Встановлення систем обліку споживання		+
Побутові відходи	Удосконалення тарифної політики	+	
	Розвиток законодавства	+	
	Будівництво сміттєспалювальних заводів тощо		+
Розвиток житлової сфери	Сприяння створенню ОСББ (розвиток методологічного забезпечення)	+	
	Енергозбереження в будинках (термомодернізація)		+
	Встановлення приладів обліку		+
	Аналітичні прогностичні розрахунки	+	
	Розвиток фінансових механізмів запровадження енергозберігаючих заходів	+	

програм. Орган управління у відповідній сфері — визначати принципи та пріоритетні напрями використання бюджетних коштів, які забезпечать досягнення певних результатів та сприятимуть залученню в галузь приватного сектору.

Є проблеми й із визначенням порядків використання бюджетних коштів — із точки зору як законодавчого закріплення принципів надання бюджетної підтримки, так і процедур їх затвердження. Не завжди обґрунтовано для різних бюджетних програм встановлюється порядок використання коштів (обсяги співфінансування, умови використання коштів тощо), що є наслідком відсутності єдиних підходів у цій сфері. Розгляд і затвердження постановами Кабінету Міністрів України порядків використання бюджетних коштів тривають довго, що веде до затримки бюджетного фінансування відповідних програм. Для житлово-комунальної сфери така затримка призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів. Через тривалість затвердження згаданих порядків (3-4 місяці) разом із 2-3-місячним терміном

проведення тендерних процедур фінансування інвестиційних проектів починається восени, з початком опалювального сезону, що позначається на якості як послуг, що надаються населенню, так і робіт, які фінансуються з бюджету.

З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів треба закріпити основні принципи їх використання і критерії надання бюджетної підтримки на законодавчому рівні, а окремі особливості, що мають бути враховані в межах надання бюджетної підтримки певним галузям, — схвалювати відповідними постановами Кабінету Міністрів до початку бюджетного року, узгоджуючи їх одночасно з розглядом та ухваленням закону про держбюджет на відповідний рік.

Потребують удосконалення й підходи до використання бюджетних коштів, які обов'язково повинні:

- визначати мету, обсяги й терміни надання бюджетної підтримки;
- забезпечувати об'єктивність критеріїв і умов, що визначають право на одержання бюджетних коштів у відповідному обсязі;
- враховувати ефективність використання бюджетних коштів у попередніх періодах;
- сприяти розвитку конкуренції й не допускати будь-яких дій, що можуть мати на неї негативний вплив;
- забезпечувати контроль використання державних коштів;
- передбачати інформування громадськості про надання бюджетної підтримки.

Усі ці питання мають бути враховані при розвитку регулювання у сфері бюджетної підтримки, в тому числі житлово-комунальної галузі.

Пріоритетні завдання з розвитку окремих сфер ЖКГ та рекомендації щодо форм надання бюджетної підтримки для їх реалізації наведено в таблиці.