

УДК 643/645:303725(477)

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УПРАВЛІННІ НЕРУХОМІСТЮ

Горошкова Л.А., д.е.н., доцент кафедри менеджменту організацій та логістики, академік Академії економічних наук України, ДВНЗ «Запорізький національний університет»

Волков В.П., д.т.н., проф., проректор з науково-педагогічної роботи, академік Академії економічних наук України, ДВНЗ «Запорізький національний університет»

Горошкова Л. А., Волков В.П. Державно-приватне партнерство в управлінні нерухомістю

На основі аналізу досвіду використання державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, доведена доцільність його впровадження в управління ЖКГ в Україні. Показано, що одним з напрямів реалізації державно-приватного партнерства є управління багатоквартирними будинками та забезпечення їх мешканців якісними житлово-комунальними послугами. Основними формами такого управління є: приватизація; договір на виконання робіт; контракти на управління підприємством (довірче управління); оренда; концесія. В роботі проведено порівняльний аналіз основних моделей функціонування ЖКГ і сфери водопостачання, зокрема: 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 ефективного управління та концесії. Доведено доцільність використання договорів концесії в процесі узгодження інтересів держави, приватного бізнесу та споживачів ЖК послуг. Показано, що ефективність саме цієї форми взаємовідносин суттєво залежить від державних органів, які здійснюють регулювання тарифів на послуги, рівня забезпечення гарантій виконання умов договору в разі змін політичної ситуації у країні і т.ін.

Goroshkova L., Volkov V. State-private partnership in management of the real estate

On the basis of the analysis of experience use of state-private partnership in a housing and municipal services proved expediency of his introduction at management housing and municipal services in Ukraine. Is shown, that one of directions of realization of state-private partnership is management of multiroom houses and maintenance of their inhabitants by qualitative housing and municipal services. By the basic forms of such management is: a privatization; the contract on performance of works; the contracts on operation of business (confidential management); rent; concession. 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.

Горошкова Л. А., Волков В.П. Государственно-частное партнерство в управлении недвижимостью

На основе анализа опыта использования государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве, доказанная целесообразность его внедрения у управления ЖКГ в Украине. Показано, что одним из направлений реализации государственно-частного партнерства есть управление многоквартирными домами и обеспечение их жителей качественными жилищно-коммунальными услугами. Основными формами такого управления есть: приватизация; договор на выполнение работ; контракты на управление предприятием (доверительное управление); аренда; концессия. В работе проведен сравнительный анализ основных моделей функционирования ЖКГ, в частности: английской, американской, французской и немецкой. Доказано, что более привлекательной для Украины есть немецкая модель. Она предусматривает создание в ЖКХ предприятия акционерной формы собственности, но при условии, которое контрольный пакет акций будет принадлежать муниципалитету. Но с учетом недостаточного уровня развития отечественного фондового рынка и инвестиционной привлекательности ЖКГ, предложено одновременно использовать французский опыт эффективного управления и концессии. Доказана целесообразность использования договоров концессии в процессе согласования интересов государства, частного бизнеса и потребителей ЖК услуг. Показано, что эффективность именно этой формы взаимоотношений существенно зависит от государственных органов, которые осуществляют регулирование тарифов на услуги, уровня обеспечения гарантий выполнения условий договора в случае изменений политической ситуации в стране и др.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Актуальність проблем ефективного управління нерухомістю обумовлена тим, що володіння комерційною нерухомістю відкриває можливості отримання не тільки основного, але й додаткового доходу. Але ці можливості більшість власників та користувачів використовують неефективно, оскільки не отримують максимальної економічної вигоди за умови мінімальних витрат на експлуатацію та утримання нерухомості. На особливу увагу заслуговує стан використання нерухомості у сфері житлово-комунального господарства (ЖКГ), оскільки ця галузь на сьогодні знаходиться у кризовому стані. На необхідності реформування ЖКГ наголошується у Загальнодержавній програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства. Впродовж останніх років ЖКГ залишається збитковим. За попередніми даними, обсяг збитків у 2013 році становив 4 млрд.грн. Такий стан соціально значимої галузі національного господарства обумовлює об'єктивну необхідність пошуку шляхів підвищення ефективності процесу її реформування у т.ч. за рахунок створення ефективної системи управління нерухомістю.

Аналіз основних досліджень чи публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Сучасними аспектами вирішення проблем розвитку ЖКГ займаються Дорофійко В.В., Запатріна І.В., Качала Т.М., Кизим М.О., Тищенко О.М., Поважний О.С. та ін. [1-3]. Результати власних досліджень проблеми наведені в [3-8].

Виокремлення невирішених проблем, яким присвячена стаття. Зазначені особливості зумовлюють доцільність пошуку шляхів та можливостей ефективного управління та використання майна у житлово-комунальному господарстві на засадах державно-приватного партнерства.

Формування цілей статті. Метою роботи є дослідження можливостей використання державно-приватного партнерства в процесі побудови ефективної моделі управління нерухомістю житлово-комунального господарства з використанням світового

досвіду з урахуванням вітчизняної специфіки галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для успішного соціально-економічного розвитку України необхідною умовою є забезпечення балансу інтересів державної влади і бізнесу. Саме на таких засадах будується державно-приватне партнерство (ДПП). З урахуванням соціальної значимості житлово-комунального господарства (ЖКГ), ДДП в цій галузі, на нашу думку, буде ефективним тільки за умови досягнення паритету інтересів не тільки державної влади і бізнесу, але й споживачів. Саме така співпраця спроможна в перспективі забезпечити максимальний ефект з елементами синерії.

ЖКГ є природною монополією. Аналіз світового досвіду реформування цієї сфери дозволяє дійти висновку, що одним з факторів підвищення ефективності діяльності галузі є створення конкуренції на ринку ЖК послуг. Цьому може сприяти саме державно-приватне партнерство.

На нашу думку, ДПП можливо розглядати у вузькому та більш широкому розумінні. У вузькому розумінні – це реалізація суспільно значущих проєктів і програм шляхом одночасного залучення коштів держави та недержавних (комерційних) структур. Поширеною є практика застосування державно-приватного партнерства щодо інвестиційних проєктів у галузях, де послуги традиційно надавались державою. Це дає можливість з одного боку сприяти подоланню ускладнень щодо виконання державою соціально значимих функцій, з іншого – забезпечує бізнес новими об'єктами для інвестування. У більш широкому розумінні державно-приватне партнерство – це комплексна взаємодія влади, приватного бізнесу та споживача на довгостроковій основі. Ефективним це партнерство буде тільки за умови, якщо позитивний ефект отримують усі сторони – держава, приватний бізнес та споживач. Тобто буде забезпечена умова Парето-оптимальності: якщо за умови будь-яких змін у економічній системі, при підвищенні добробуту хоча б одного з її учасників, не допускається зниження рівня добробуту інших. Таким чином, реалізація проєктів і програм на засадах ДПП буде однією зі складових системної взаємодії. Таку модель ДПП можливо реалізувати саме у житлово-комунальному господарстві.

Таким чином, державно-приватне партнерство повинно будуватись на довгостроковій основі і не обмежуватись тільки економічним ефектом. Крім того потрібна взаємодія держави як з великими приватними корпораціями, так із залученим до співпраці малим приватним бізнесом.

Лідерами у використанні можливостей ДПП є США, Великобританія, Німеччина, Франція. Так, у США є Національна рада з державно-приватного партнерства. Успішний досвід державно-приватного партнерства набутий у Великобританії. На основі договорів про державно-приватне партнерство у цій країні передаються функції фінансування об'єктів соціально-культурної і виробничої інфраструктури, що є державною власністю.

Різні країни успішно використовують ДПП у комунальному господарстві. Так Австрія, Бельгія, Канада, Франція, Німеччина, Ірландія, Голландія, Португалія, Іспанія, Великобританія, США, Чілі, Аргентина і Болівія використовують ДПП у секторі водопостачання та водовідведення. У сфері утилізації та переробки відходів ДПП використовують Бельгія, Канада, Італія і Великобританія. Німеччина використовує ДПП у тепlopостачанні. З метою підвищення енергоефективності будівель, особливо у бюджетній сфері, широке розповсюдження отримало створення енергосервісних компаній та укладання перформенс-контрактів (США, Німеччина, Данія, Голландія, Киргизія та ін.)

Ефективним є державно-приватне партнерство у ЖКГ Росії. Там з 1990-х років діють проєкти державно-приватного партнерства у сфері водопостачання і очищення стічних вод. Основним джерелом коштів для реалізації фінансових проєктів ДПП у Росії є створений у 2005 році бюджетний Інвестиційний фонд. У реалізації проєктів ДПП також приймає участь Банк розвитку Російської венчурної компанії, державні корпорації, в межах особливих економічних зон, із застосуванням договорів концесії.

Сьогодні в Україні є умови для реалізації державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві. Прийнято низку нормативно-правових актів і програм, зокрема Закони України «Про концесію» (16.07.1999 р.), «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки» (11.06.2009 р.), Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві (16.09.2009 р.) і «Про державно-приватне партнерство» (01.07.2010 р.).

Одним з напрямів реалізації ДПП, на нашу думку є управління багатоквартирними будинками та забезпечення їх мешканців якісними житлово-комунальними послугами.

Основними формами такого управління є: приватизація; договір на виконання робіт; контракти на управління підприємством (довірче управління); оренда; концесія.

Приватизаційні процеси у ЖКГ, перш за все, відбулись безпосередньо у житловому фонді. Але у різних країнах, як показав проведений нами аналіз, є певні особливості. Так, у більшості розвинених країн житловий фонд є або цілком державним (муніципальне житло), або приватним. В Україні практично в усіх багатоквартирних будинках є як приватні, так і державні (муніципальні) власники. Місцевим органам влади належать неприватизовані житлові приміщення у таких будинках.

Щодо комунального господарства, то можливо виділити американський, німецький, французький та англійський варіанти. Узагальнимо результати аналізу моделей, що використовуються в управлінні ЖКГ у світі (табл. 1).

Аналіз показав, що американський варіант передбачає як муніципальну власність, так і приватну; німецький – також, але за умови, що контрольний пакет акцій повинен належати державі. Французький варіант передбачає, що комунальна сфера є муніципальною власністю; англійський – навпаки – комунальна сфера – цілком приватна. В Україні об'єкти інфраструктури та благоустрою міст, в т.ч. мережі, споруди, що пов'язані із водо-, газо-, теплопостачанням та водовідведенням мають загальнодержавне значення і не підлягають приватизації.

Існує також форма управління – договір на виконання робіт. Він, як правило, укладається між комунальним підприємством і приватною компанією. Цей договір передбачає виконання певного обсягу робіт. Наприклад, реконструкція або будівництво основних засобів, експлуатація або технічне обслуговування мереж і т.ін. Термін дії цих договорів, як правило, не перевищує 3 – 5 років. На нашу думку, зазначена форма управління не є ефективною з позиції формування довгострокової стратегії реформування і розвитку ЖКГ. Основним недоліком є обмеженість термінів укладання короткостроковим періодом та переліком послуг, щодо яких укладається договір. Такі договори доцільно укладати для виконання поточних завдань Вони неспроможні забезпечити можливість створення системи управління, що розрахована як на короткостроковий період, так і на довгострокову (стратегічну) перспективу.

Ще однією формою нормативно-правового регулювання взаємовідносин щодо управління ЖКГ є договори довірчого управління. У ЦК України договір управління майном міститься серед договорів про надання послуг (глава 63 ЦК), для яких надання послуг невідривне від діяльності особи послугонадавача (управителя), оскільки корисний ефект такої діяльності не є певним осяжним матеріальним результатом, як це має місце у договорах на виконання робіт, а полягає в самому процесі надання послуги.

Договір управління майном є самостійним типом договорів цільового здійснення права власності в чужому інтересі. Він належить до правових інститутів змішаного типу, що сформувався на стику речових і зобов'язальних прав, а тому одночасно володіє ознаками, характерними для різних груп прав. Мається на увазі, що відносини між управителем і його контрагентом — установником управління мають відносний характер. Проте завдяки тому, що управитель здійснює щодо переданого майна делеговані його власником повноваження, відповідне правовідношення набуває рис абсолютного.

Таблиця 1 – Основні параметри світових моделей управління ЖКГ

Моделі	Форми підтримки ЖКГ	Базові принципи системи управління
1. Американська	1. Державна підтримка 2. Високий ступінь бюрократії, створення федеральних комісій Результат – повільні темпи прийняття рішень	Комунальні підприємства муніципальної та приватної форми власності Функціонують кондомініуми Управління ЖКГ здійснюють як кондомініуми, так і управляючі компанії
2. Німецька	1. Державна підтримка 2. Децентралізація управління, створення регулюючих органів на місцях Результат – оперативне прийняття рішень	Інфраструктурними об'єктами комунального господарства управляють акціонерні товариства, контрольний пакет акцій яких належить муніципалітетам Функціонують кондомініуми, членство в яких обов'язкове ЖКГ управляють як кондомініуми, так і фірми з управління житлом у формі товариств з обмеженою відповідальністю або акціонерних товариств
3. Французька	1. Державна підтримка 2. Централізована системи управління, бюрократична система управління на рівні міністерства, лобіювання інтересів впливовими групами Результат – повільні темпи прийняття рішень	Муніципальна власність на інфраструктурні об'єкти комунального господарства ЖК послуги надають державні і муніципальні компанії Функціонують кондомініуми Управління ЖКГ здійснюють як кондомініуми, так і управляючі компанії та використовується концесія
4. Англійська	1. Державна підтримка тільки комунальної сфери 2. Створення прозорих регулюючих органів, делегування повноважень, відповідальність за діяльність кожного управляючого органа покладено на кожну людину Результат – оперативне прийняття рішень	Приватна власність на інфраструктурні об'єкти комунального господарства Функціонують кондомініуми Управління ЖКГ здійснюють як кондомініуми, так і управляючі компанії

Таким чином, цей договір передбачає тільки передачу повноважень з управління. Саме в цьому і полягають його недоліки щодо управління в сфері ЖКГ. Основними з них є такі. По-перше, зацікавленість управителя в таких договорах виникає в разі комерційної привабливості об'єкта, переданого в управління. Тільки в цьому випадку є можливість отримання доходу, як результату ефективної управлінської діяльності. Вітчизняне ЖКГ на сучасному етапі його функціонування не є комерційно привабливим унаслідок його збитковості. Це знижує можливості управляючої компанії в отриманні прибутку від управлінської діяльності. По-друге, зазначений тип договору не дозволяє вирішити одну з

основних проблем галузі в Україні – забезпечити можливість покращення стану основних фондів та ефективності технологій, що використовуються. За умовами цього договору, управитель не зацікавлений у покращенні стану нерухомості (майна), що передане в управління, його мета – отримання доходу від процесу управління.

Крім того, з урахуванням специфіки ЖКГ, що є соціально орієнтованою галуззю, в якій ціноутворення належить до повноважень органів місцевої влади, існують певні ризики щодо створення умов для отримання управителем рівня прибутку, що спроможний задовольнити його.

Взаємовідносини у сфері ЖКГ щодо управління нерухомістю та наданням комунальних послуг можливо реалізувати також на основі договорів оренди. Законодавство України не містить перешкод щодо укладання орендних договорів щодо управління майном, експлуатацією і технічним обслуговуванням комунальної інфраструктури. Крім того, за згодою сторін, можливе проведення ремонтів, реконструкції, модернізації орендованого майна. Важливо також, що при цьому власник майна не змінюється.

Але, на нашу думку, як і у випадку договору на управління майном, у сфері ЖКГ в Україні за існуючих умов цей тип договору не дозволить отримати достатнього для орендаря рівня прибутковості його діяльності. Обмеженість можливості отримання прибутку також пов'язана із тим, що тарифна політика в галузі формується державою. У ЖКГ рівень цін з одного боку не повинен знижувати рівень добробуту споживачів, з іншого – забезпечувати комерційний інтерес орендаря. Діючий механізм формування тарифів в Україні та невідповідність цін їх економічно обґрунтованому рівню не створює привабливих умов для залучення приватних підприємств до управління з надання житлово-комунальних послуг на основі договорів оренди. Одночасно і приватний бізнес зможе створити умови сталого розвитку вітчизняного ЖКГ.

Державно-приватне партнерство у ЖКГ можливо також реалізувати на основі договорів концесії. Саме ця форма взаємовідносин є найбільш традиційною у сфері ЖКГ більшості країн світу. В Україні також створена відповідна нормативно-правова база. Легальне визначення договору комерційної концесії закріплене у ст. 366 ГК України. Правове регулювання договору комерційної концесії здійснюється також нормами глави 76 ЦК України. 16.07.1999 року прийнятий Закон України «Про концесію». Цей Закон визначає концесію як надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній і строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) і (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови прийняття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань щодо створення (будівництва) і (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності і можливого підприємницького ризику.

Таким чином, концесіонер зацікавлений у покращенні стану майна, що йому передано відповідно з договором і використання технології, бо саме за рахунок модернізації є можливість збільшити прибутковість його діяльності з управління нерухомістю у ЖКГ. Крім того, обов'язковість такого поліпшення можливо передбачити у договорі концесії ще на етапі його укладання. До переваг концесії належить також її довгостроковий характер (від 10 до 50 років). По закінченні терміну дії договору, право власності на житлово-комунальну нерухомість залишається у муніципалітета. Важливо також, що за умови цього договору виникає можливість розподілення ризику між державою і приватним бізнесом. Таким чином, на нашу думку, доцільно віддати перевагу саме договорам концесії в процесі узгодження інтересів держави, приватного бізнесу та споживачів ЖК послуг. Але ефективність саме цієї форми взаємовідносин суттєво залежить від державних органів, які здійснюють регулювання тарифів на послуги, рівня

забезпечення гарантій виконання умов договору в разі змін політичної ситуації у країні і т.ін.

Висновки з проведеного дослідження. На основі аналізу досвіду використання державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, доведена доцільність його впровадження в управління ЖКГ в Україні.

В роботі проведено порівняльний аналіз основних моделей функціонування ЖКГ і сфери водопостачання, зокрема: англійської, американської, французької та німецької. Доведено, що більш привабливою для України є німецька модель. Вона передбачає створення у сфері водопостачання та водовідведення 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 ефективного управління та концесії.

Список використаних джерел:

1. Запатрина И.В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения: Монография / И.В.Запатрина. – Киев.: Ин-т эк-ки и прогнозир., 2010. – 336 с.

2. Реформування житлово-комунального господарства: теорія, практика, перспективи: Монографія / О.М.Тищенко, М.О.Кизим, Т.П.Юр'єва, С.Ю.Юр'єва, І.В.Покуца. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2008. – 368 с.

3. Наукові засади реформування і розвитку житлово-комунального господарства: Монографія / Поважний О.С., Попов О.П., Запатрина І.В., Волков В.П. та ін. Черкаси: Брама-Україна, ЧДТУ, 2011. – 436 с.

4. Волков В.П. Модельовання умов безбитковості функціонування житлово-комунального господарства України / В.П.Волков, Л.А.Горошкова // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності: Збірник наукових праць. – Маріуполь: ДВНЗ «ПДТУ», 2013. – Вип. 1. – Т. 1 – С.179–183.

5. Волков В.П. Складові фінансово-економічної безпеки житлово-комунального господарства України / В.П.Волков, В.Шмаль, Л.А.Горошкова // Комунальне господарство міст: Науково-технічний збірник. – Харків: Харківська національна академія міського господарства, 2013. – Вип.108. – С.279 - 285.

6. Волков В.П. Якість житлово-комунальних послуг як складова системи соціальної відповідальності підприємств галузі / В.П.Волков, Л.А.Горошкова, В.Шмаль // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка»: Збірник наукових праць. – Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2014. – Вип.3 (44). – С.86-90.

7. Пат. 82983 Україна, МПК (2013.01) G06Q90/00; G06Q10/06 (2012.01). Спосіб прогнозування розвитку складних систем / Волков В.П., Горошкова Л.А.; заявник та патентовласник ДВНЗ «Запорізький національний університет» МОН України. – №u201301645; заявл. 11.02.2013 р.; опубл. 27.08.2013 р., Бюл. № 16.

8. Пат. 87905 Україна, МПК (2014.01) G06Q90/00; G06Q10/06 (2012.01). Спосіб оцінки житлово-комунальних послуг / Волков В.П., Горошкова Л.А.; заявник та патентовласник ДВНЗ «Запорізький національний університет» МОН України. – №u201310288; заявл. 21.08.2013 р.; опубл. 25.02.2014 р., Бюл. № 4.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, житлово-комунальне господарство, нерухомість, концесія

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, жилищно-коммунальное хозяйство, недвижимость, концессия

Key words: state-private partnership, housing and communal services, real estate, concession