

УДК 332.8:711.8 (477)

## НЕОБХІДНІСТЬ РОЗРОБКИ ПРОЕКТІВ ПРИ ПЕРЕДАЧІ ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УПРАВЛІННЯ ПРИВАТНИМ ОПЕРАТОРАМ

Клєвцевич Н.А., к.е.н.

*Одеський національний економічний університет*

Стаття присвячена розгляду необхідності надання приватними операторами проектів, при передачі їм об'єктів комунальної інфраструктури. Розглянуті основні аспекти використання проектного підходу, як одного з інноваційних механізмів розвитку комунального сектору міського господарства. Визначена залежність подальшого розвитку галузі від залучення можливостей недержавних установ. Важливість надання оператором програми розвитку підприємства, обумовлена необхідністю визначення найбільш важливих проблем, що стримують розвиток підприємства, цілей необхідних перетворень, складу робіт потрібних для досягнення поставлених цілей з урахуванням ризиків і наявних можливостей. Розробка таких проектів є важливою як для місцевих органів влади, оператора так і для громадськості. До того ж специфіка галузі така, що основна мета, яка ставитися при реалізації проектів, полягає не в отриманні прибутку, а досягненні певних соціальних ефектів. Важливим у зв'язку з цим представляється визначення чітких і конкретних вимог, які повинні пред'являтися до таких проектів. Надано рекомендації щодо визначення порядку взаємодії органів місцевої влади та приватних операторів при реалізації проектів в сфері ЖКГ, шляхом визначення конкретних вимог та структури відповідних проектів.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, житлово-комунальне господарство, проекти, об'єкти комунальної інфраструктури, органи місцевої влади, приватні оператори.

УДК 332.8:711.8 (477)

## NECESSITY OF DEVELOPING PROJECTS DURING TRANSFER MUNICIPAL INFRASTRUCTURE OBJECTS TO GOVERNANCE OF PRIVATE OPERATORS

Klevtsevich N., Ph.D in Econ.Sc.

*Odessa National Economic University*

The article deals with the necessity of developing projects by private operators during transmission to them communal infrastructure objects. The basic aspects of using the the project approach as one of the innovative mechanisms of developing communal sector of urban economy was considered. The dependence of industry further development from involving non-state opportunities was identified. The importance of providing the program of enterprise development by operator is caused by necessity to

identify the most important problems hindering the enterprise development, necessary transformation goals, composition of works required to achieve these goals taking into account the risks and available opportunities. Developing such projects is important for local authorities, private operator and society. In addition, the specificity of the industry is that the main purpose of implementation such projects is not making profit but achieving of certain social effects. In this context it is important to define clear and specific requirements to be offered for such projects. The recommendations for determination order cooperation between local authorities and private operators when implementing projects in housing and utilities sector by establishing specific requirements and structure of relevant projects were offered.

**Keywords:** public-private partnerships, housing and communal services, projects, municipal infrastructure objects, local authorities, private operators.

**Актуальність проблеми.** Як свідчить практика здійснення партнерських відносин у комунальному господарстві нашої країни, оператори, що входять в дану галузь, в більшості випадків не надають проекти розвитку підприємств. Але ж реалізації партнерських відносин у ЖКГ України, повинно в обов'язковому порядку передувати розробка подібних проектів. Відкритим залишається і питання, що конкретно в таких програмах повинно бути відображено. Важливість надання оператором програми розвитку підприємства, обумовлена, на наш погляд тим, що вона дозволить визначити найбільш важливі проблеми, що стримують розвиток підприємства, цілі необхідних перетворень, склад робіт потрібних для досягнення поставлених цілей з урахуванням ризиків і наявних можливостей, і таким чином визначити терміни досягнення поставлених цілей. Розробка таких проектів є важливою як для місцевих органів влади, оператора так і для громадськості. Проекти державно-приватного партнерства, в будь-якій сфері і особливо у ЖКГ досить складні, і вимагають дуже великого терміну для підготовки. До того ж специфіка галузі така, що основна мета, яка ставитися при реалізації проектів, полягає не в отриманні прибутку, а досягненні певних соціальних ефектів, що виражаються в поліпшенні роботи підприємства, підвищенні якості послуг, що ними надаються, і так далі. Важливим у зв'язку з цим представляється визначення чітких і конкретних вимог, які повинні пред'являтися до таких проектів.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Значну увагу дослідженню теоретичних і методологічних підходів до формування моделей

розвитку підприємств ЖКГ приділили вітчизняні і закордонні вчені, такі як: Велісов В.М. [1] та Міхєєв А.В. [2, с.300-302], які розглянули політико-правовий аспект партнерства держави та приватних підприємств, Варнавський В.Г. [3, с.57] та Тесля Ю.Н. [4, с.202-204] роботи яких, присвячені процесам інституційної адаптації державно-приватного партнерства до умов реальної економіки, проблеми законодавчого забезпечення такого партнерства розглянуті Зеленіним Д.Е. [5] та Дежкіною І.М. [6, с.80-86]. Забезпеченню фінансової стабільності підприємств житлово-комунального господарства, шляхом залучення приватних операторів, присвячені роботи Строканя Т.М. [7, с.68-72] та Чернишова Л.Н. [8, с.250-253]. Разом з цим, вивчення цих робіт показало, що мають місце немало дискусійних питань, які відображають недостатній ступень опрацювання цієї проблеми.

Тема, що досліджується, характеризується недостатнім науковим опрацюванням. У вітчизняній літературі дуже мало праць, які б розглядали механізми державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, а саме яким має бути порядок взаємодії двох сторін при залучення приватного сектору до зазначеної галузі.

**Метою роботи** є визначення порядку взаємодії органів місцевої влади та приватних операторів при реалізації проектів в сфері ЖКГ, шляхом визначення конкретних вимог та структури відповідних проектів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незважаючи на те, що на момент розроблення подібних проектів цілі є конкретними, проте, враховуючи великі строки реалізації, складність заходів, участь великої кількості учасників тощо, протягом реалізації таких проектів цілі та строки виконання етапів можуть коригуватися. Пов'язано це із неможливістю передбачити всі можливі зміни у зовнішньому середовищі (наприклад, точно встановити тенденції розвитку міста, його майбутній виробничий потенціал, отже і обсяг попиту). Виходячи з цього, та враховуючи велику соціальну значущість, до таких проектів слід ставитися більш прискіпливо на стадії їх розроблення, яка на відміну від стадії реалізації, характеризується більш низькими витратами на можливі зміни та виправлення помилок.

Основна відповідальність лягає на органи місцевого самоврядування, які особливу увагу повинні звертати на наступні аспекти:

- оцінку альтернативних варіантів (зокрема, з проектом та без нього);
- здійснення прозорого конкурсного відбору приватного партнера;
- публічне обговорення суті проекту та його майбутніх результатів (у тому числі з метою створення сприятливих умов для реалізації проекту з боку місцевої громади);
- відповідність проекту Генеральному плану розвитку міста, іншим місцевим та регіональним програмам;
- забезпечення доступу до послуг для соціально незахищених верств населення;
- забезпечення соціального захисту, у тому числі на основі регламентування розміру та умов перегляду тарифів на послуги;
- забезпечення визначених якісних параметрів послуг;
- дотримання прав та інтересів трудового колективу підприємства;
- дотримання положень законодавства, галузевих норм (нормативів) та стандартів;
- визначення ролей сторін, розподіл функцій та обов'язків;
- справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням проекту;
- визначення умов гарантій приватному операторові;
- можливість враховувати у проекті в рамках партнерства зміни у середовищі тощо.

Виходячи з цього, операторам що претендує отримати право експлуатації об'єкту комунальної інфраструктури, рекомендується дотримуватися наступної структури при складанні відповідних проектів.

Вступ повинен містити опис регіону в якому планується реалізація проекту, завдань, на вирішення яких направлена його розробка, а також результатів, які повинні бути досягнуті. На наш погляд основне завдання такого проекту полягає у виконанні програми розвитку підприємства ефективно і в зазначені терміни.

1. Оцінка існуючого стану комунального господарства області або міста, тенденції розвитку. У цьому підрозділі повинні бути вказані основні проблеми, з якими стикається підприємство ЖКГ того населеного пункту, в якому передбачається здійснити партнерство приватного і державного секторів.

### 1.1. Аналіз технічного стану підприємства.

Аналіз технічного стану підприємства повинен бути проведений на основі даних статистичної звітності. Аналітичні матеріали повинні включати таблиці, діаграми, графіки, які найясніше відображають зміну даних процесів в часі. У цьому підрозділі повинна бути приведена коротка характеристика технічного стану який повинен бути охарактеризований за допомогою наступних показників:

- рівень зносу основних фондів підприємства;
- рівень автоматизації виробничих процесів;
- відсоток аварійних мереж від загальної кількості наявних виробничих потужностей;
- кількість аварій на кілометр мережі і їх вплив на екологію;
- наявність втрат питної води в мережах;
- приладовий облік об'ємів споживання води з системи комунального водопостачання;
- наявність або відсутність дефіциту виробничих потужностей.

### 1.2. Аналіз фінансово-економічного стану підприємства.

У цьому підрозділі повинен бути приведений аналіз зміни показників фінансово-економічної діяльності підприємства, за декілька попередніх років, а саме:

- прибутковість підприємства;
- структура витрат підприємства;
- кредиторська і дебіторська заборгованість;
- заборгованість по заробітній платі перед працівниками підприємства;
- існуючий рівень тарифів на послуги підприємства, з вказівкою власного тарифного бачення;
- компенсація місцевими властями різниці між економічно обґрунтованою величиною тарифів і тій, по якій послуги фактично надаються споживачам;
- засоби, що направляються підприємством на оновлення основних фондів;
- існуючі схеми виставлення рахунків і отримання платежів за надані послуги;
- платоспроможність споживачів послуг підприємства;

- рівень оплати послуг підприємства споживачами;
- кількість споживачів що мають пільги по оплаті послуг;
- рівень дотацій виплачуваних підприємству на покриття збитковості із-за втручання державою в процес ціноутворення.

1.3. Аналіз якості послуг підприємства, забезпеченість ними споживачів.

Цей розділ повинен містити характеристику показників якості послуг, що надаються.

1.4. Оцінка системи управління підприємства ВКГ.

У цьому розділі повинна бути дана характеристика системи управління, що існує на підприємстві, і зроблені висновки щодо доцільності її використання.

2. Цілі проекту. Партнерство передбачає наявність загальної мети, для досягнення якої за кожною стороною закріплюються певні функції. Завдання, які необхідно вирішити для досягнення поставлених цілей, в рамках такої співпраці повинні бути поставлені державною стороною, проте приватний інвестор також повинен взяти участь в їх обговоренні. Цілі повинні бути таким, яких можна досягти і які можна виміряти.

3. Механізми реалізації проекту.

3.1. Активи (внески), які підлягають об'єднанню сторонами.

У цьому підрозділі повинні бути вказані активи, які повинні бути об'єднані сторонами такого партнерства. Місцеві органи влади надають підприємство, що знаходиться в комунальній власності зі всім наявним устаткуванням на умовах його подальшого повернення останнім, засоби з бюджету і позабюджетних фондів, а приватний оператор - певну суму грошових коштів, надає сучасне устаткування, що дозволяє здійснювати енерго- та ресурсозбереження, технологічні лінії, тощо.

3.2. Круг учасників проекту. Цей підрозділ повинен містити характеристику всіх учасників проекту. Так, наприклад, місцеві органи влади повинні забезпечити взаємодію з підприємствами приватного сектора шляхом: проведення конкурсу; визначення якості послуг і тарифів на комунальні послуги, регулювання відносин між всіма учасниками ринку, визначення соціально уразливих груп населення, які повинні бути обслужені в обов'язковому порядку, а також здійснення контролю за їх дотриманням. У функції приватних інвесторів входить: впровадження ефективного управління на основі нових технологій,

інноваційної діяльності, що забезпечує високий рівень якості послуг водопостачання і водовідведення, модернізація того, що існує або (і) будівництво нового об'єкту комунальної інфраструктури, експлуатації такого об'єкту, а також передача його державі після закінчення терміну дії договору. Фінансові установи фінансують реалізацію проекту шляхом банківських кредитів. Проектна організація розробляє проектно-сметну документацію. Підрядники відповідають за виконання робіт відповідно до укладеного договору. Роль громадських організацій зводиться до здійснення контролю за дотриманням оператором інвестиційних зобов'язань і інтересів споживачів комунальних послуг.

3.3. Розподіл функцій між партнерами. Не залежно від того в рамках, якої форми співпраці приватного і державного секторів, проходить реалізація проекту, за державною стороною завжди буде закріплено право визначення «правил гри» що регламентують особливості таких відносин і видача гарантій того, що вони в обов'язковому порядку будуть дотримані. Оператор повинен дотримуватися встановлених правил, і надати гарантії дотримання узятих на себе зобов'язань.

Важливими функціями місцевих органів влади є визначення параметрів комунальних послуг, що надаються. Мова в даному випадку йде про встановлення показників якості послуг, в обов'язковому порядку місцеві органи влади повинні визначити періодичність постачання послуг, у випадку якщо це не можливо зробити безперервно, або, якщо технологічно можливо, зобов'язати оператора забезпечити безперервність надання послуг, рівність доступу всіх споживачів. Наступною важливою функцією органів влади є регулювання і встановлення тарифів, в цьому випадку державний партнер повинен стати представником інтересів громадськості і забезпечити відповідність прийнятих тарифів їх правам на отримання послуги, що грає велику роль в їх повсякденному житті. Разом з тим це припускає і дотримання інтересів підприємця, шляхом виплати різниці між економічно обґрунтованою величиною тарифу і тій, по якій підприємство повинне буде реалізовувати ці послуги споживачеві. Не менш важливою функцією місцевої влади є також забезпечення публічності контролю за діяльністю приватного оператора.

Що стосується функцій оператора, то вони відрізнятимуться залежно від форми співпраці приватного і державного секторів.

3.4. Забезпечення інвестиційних ресурсів, що вкладаються сторонами проекту. В обов'язковому порядку в проекті, наданому підприємством претендентом, повинні бути відбиті способи забезпечення його інвестиційних зобов'язань. Разом з цим, хочемо відзначити, що таке забезпечення повинна надати і державна сторона. Як забезпечення інвестицій з державного боку можуть виступати механізми прямого бюджетного фінансування, субсидій, субвенцій, майнових гарантій, муніципальні гарантії прав приватного оператора. Забезпеченням інвестиційних можливостей партнера повинні стати його власні засоби, прибуток, амортизаційні відрахування, банківські кредити, гарантії, видані страховими компаніями, застава майна, поруки

3.5. Попередній фінансовий план. У даному підрозділі повинні бути вказані джерела, за рахунок яких планується проводити необхідні перетворення на підприємстві з вказівкою їх відповідних часток. Це можуть бути: кошти місцевих бюджетів, приватні інвестиції, кошти кредитних організацій і інші позикові кошти.

Повинна бути вказана схема фінансування проекту. У випадку, якщо приватному підприємцеві для реалізації проекту необхідний кредит, важливо вказати: якою є величина необхідного кредиту, яка процентна ставка за кредитом, описаний повинен бути графік надання і погашення кредиту, вказано, повинне бути співвідношення власних і позикових засобів оператора.

Крім того, повинні бути вказані, як загальний обсяг фінансування інвестиційного проекту, так і етапність його здійснення. Важливо, в даному випадку, вказати: які саме заходи повинні бути проведені (з вказівкою їх найменувань і відповідальних за їх виконання), в які періоди часу вони повинні бути проведені. Набір необхідних заходів залежатиме від цілей поставлених в рамках проекту.

3.6. Чинники ризику, їх оцінка, розділення між партнерами. Перелік ризиків з якими можуть зіткнутися оператори, що здійснюють діяльність в даній сфері досить широкий. У зв'язку з цим, проект повинен містити оцінку можливих втрат для подібних об'єктів від найбільш вірогідних ризиків, це, у свою чергу приводить до необхідності пошуку шляхів їх зниження.



3.7. Контроль виконання показників проекту. У даному підрозділі приводяться перелік рекомендованих показників, по яких оцінюватиметься ефективність заходів інвестиційного проекту, форми звітності, плановані значення запропонованих показників, періодичність контролю досягнутих показників, і відповідальність у разі відхилення від запланованих значень. У таких звітах повинні відбиватися технічні, фінансові і інші адміністративні аспекти, щоб гарантувати, що проект досягає поставлених перед ним цілей.

#### 4. Оцінка ефективності і результативності реалізації проекту.

##### 4.1. Оцінка ефективності реалізації проекту.

Загальноприйнятими показниками ефективності проекту є: чиста приведена вартість; внутрішня норма доходности; термін окупності; дисконтований термін окупності.

Проте ці показники більше значення мають для інвестора, оскільки дозволяють визначити якими будуть його доходи впродовж всього періоду існування проекту, а також за який період часу окупатися його витрати. Разом з тим, хочемо відзначити, що жоден з вище згаданих показників ефективності сам по собі не є достатнім для схвалення його місцевою владою. Важливе значення мають і такі показники як:

- показники суспільної ефективності, що відображають вигоди пов'язані з реалізацією проекту для суспільства;
- показники соціальної ефективності реалізації проекту, що відображають наслідки, як для трудового колективу підприємства, так і для населення регіону в цілому;
- показники екологічної ефективності, що відображають екологічну прийнятність проекту;
- показники бюджетної ефективності, що відображають наслідки реалізації проекту для бюджету;
- показники фінансової ефективності, що враховують фінансові наслідки реалізації проекту.

Послідовність вказівки ефектів не випадкова, вважаємо, що саме в такому порядку повинен бути оцінений проект, що реалізовується муніципалітетом в партнерстві з оператором, в комунальному господарстві. Обумовлено це крайньою важливістю, яку робота цієї сфери має на життя кожної людини.

4.2. Результати проекту. У даному розділі повинні бути вказані конкретні результати, пов'язані з реалізацією проекту. Важливо вказати, що реалізація інвестиційного проекту дозволить досягти вказані вище цілі.

**Висновки.** Впровадження методології проектного управління для вирішення наявних проблем у комунальному секторі міських господарств, особливо під час застосування різноманітних форм управління із залученням приватного сектору, дозволить не лише суттєво підвищити ефективність реалізації планів, але й сприятиме впорядкуванню взаємодії органів місцевого самоврядування та приватних компаній. Але для цього необхідним є вдосконалення інституціональних умов (зокрема, в частині законодавчого забезпечення), а також впровадження відповідних процедур та інструментів у практику діяльності органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Велисов В.М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://old.rusrand.ru/vlast/publikac/partn/>.
2. Михеев В. А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов: [сб. науч. раб.] / науч. ред. Пивоваров и др. – М.: Финпресс, 2007. – 320с.
3. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский – М.: Наука, 2005. – 60 с.
4. Тесля Ю.Н. Оптимизация взаимодействия власти, бизнеса и профессионального менеджмента проектов в условиях Украины // Тези доповідей V міжнародної конференції «Управління проектами розвитку суспільства». Тема: Професійне управління проектами – шлях до збільшення активів організації. // Відповідальний за випуск С.Д. Бушуєв, - К.: КНУБА, 2008. – с. 202 – 204.
5. Зеленин Д. Е. О проблемах законодательного обеспечения государственно-частного партнерства. [Электронный ресурс]: Интернет издание Промышленник России – Режим доступа: <http://www.promros.ru/journal/553/1654/>
6. Дежкина И. Оценка эффективности организационных структур управления / И. Дежкина, Г. Поташева // Проблемы теории и практики управления. – Москва., 2014. – № 5. – С. 80–86.
7. Строкань Т.М. Забезпечення фінансової стабільності житлово-комунального господарства // Вісник Міжнародного слов'янського університету. Серія: Економіка. – Харків, 2011. – №12. – С. 68-72.
8. Чернышов Л.Н. Ценовая и тарифная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве. Научн. Ред. – акад. Е.В. Басин. – М.: Книжный мир, 1998. – 248с.