

УДК 338.4

Кіндзюр О. С.

викладач,

*Львівський техніко-економічний коледж НУ «Львівська політехніка»*

## УДОСКОНАЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЖКГ

*У статті приділено увагу забезпеченню ефективності створення державно-приватного партнерства у сфері ЖКГ. Вказано на необхідність вдосконалення правової основи шляхом прийняття змін до закону про ДПП та інших нормативно-правових документів, що забезпечують ефективну роботу ринку ДПП. Важливе значення має створення управлінської структури, заснованої на чіткому розподілі повноважень державних органів влади. При виборі проектів ДПП необхідно орієнтуватися на ефективне використання бюджетних коштів, фінансові інтереси інвестора, а також громадські інтереси при реалізації ДПП-проекту.*

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, житлово-комунальне господарство, фінансова, бюджетна та соціальна ефективність ДПП-проектів.*

**Постановка проблеми.** Одним з напрямків переходу до інноваційного соціально-орієнтованого типу економічного розвитку, передбаченому Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року [1], є структурна диверсифікація економіки на основі інноваційного технологічного розвитку. У рамках даного напрямку передбачено сприяння підвищенню конкурентоспроможності провідних галузей економіки шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства (ДПП).

До останнього часу управління державним і муніципальним майном, надання соціально-значущих послуг населенню в своїй більшості здійснювалися шляхом розміщення державного замовлення на купівлю товарів, виконання робіт і надання послуг для державних і муніципальних потреб. Разом з тим традиційні механізми державних закупівель не досить ефективні при вирішенні питань залучення інвестицій в розвиток публічного сектора.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми залучення та оцінки інвестицій в проекти державно-приватного партнерства широко розглядають зарубіжні

вчені П. Паркер, Д. Ньюбері, ряд рекомендацій дає Світовий банк, європейські неурядові організації [2]. В Україні теоретико-методичні та практичні матеріали запровадження ДПП опрацьовують Полуянов В. П., Димченко О. В., Напрієнко Д. В. [3], Тринчук С. В. [4] та інші. Досить поширеним у розвинених країнах є застосування програм державно-приватного партнерства як складових політики реформування житлово-комунального господарства (ЖКГ) [5]. Однак на даний час бракує аналітичних досліджень щодо практичного упровадження проектів державно-приватного партнерства в національній економіці, оцінки їх ефективності.

**Формування цілей статті.** Цілі статті полягають в розробці методики оцінки ефективності участі держави у проектах державно-приватного партнерства у сфері ЖКГ.

**Виклад основного матеріалу.** Формування державно-приватного партнерства передбачає розподіл і здійснення функцій реалізації проектів на умовах співпраці держави та приватного сектора. Необхідні фінансові, юридичні та соціальні умови функціонування механізмів державно-приватного партнерства не можуть забезпечуватися при відсутності ефективного інституційного середовища.

Інституційне середовище формується за двома напрямками: створення системи державних органів, наділених відповідними повноваженнями у сфері розвитку державно-приватного партнерства та реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, а також розробка спеціального законодавства про державно-приватне партнерство.

Слід рекомендувати заходи в частині вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема повинні бути прийняті зміни до закону про державно-приватне партнерство (ДПП) та концепції розвитку державно-приватного партнерства в державі в частині виокремлення ДПП у сфері житлово-комунального господарства. Варто розробити нормативні правові документи, що забезпечують проведення конкурсних процедур на право укладення угоди про державно-приватне партнерство. Бракує якісного порядку оцінки ефективності використання коштів бюджету області при реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства.

З урахуванням досвіду розвитку державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах повинна бути утворена необхідна управлінська структура. Можливі різні способи створення і функціонування такої структури, в тому числі: наділення виконавчого органу державної влади повноваженнями у сфері правового регулювання з питань підготовки та здійснення інвестиційних проектів на умовах державно-

приватного партнерства; створення структурного підрозділу, що спеціалізується на державно-приватному партнерстві (відділу у складі Департаменту систем життєзабезпечення та житлової політики Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). Інший варіант – наділення одного з діючих відділів спеціальними завданнями з розвитку ДПП, включаючи необхідні повноваження.

З метою бюджетної підтримки проектів ДПП можливе формування спеціального фінансового інструменту регіонального рівня – регіонального інвестиційного фонду, що працює за принципом компенсації витрат інвесторів на створення або розвиток комунальних об'єктів державної власності. В основу функціонування такого фінансового інституту має бути покладений принцип витрачання бюджетних коштів на експлуатаційній стадії проектів у формі відшкодування витрат на обслуговування і погашення основного боргу за наданими приватним партнерам кредитами.

Трансформація вітчизняного ЖКГ як соціально-економічної системи (поява нових суб'єктів, зміна економічних відносин між ними) вимагає створення нових умов, формування інноваційного середовища, що дозволяє перерозподілити і впорядкувати взаємні економіко-правові повноваження з метою підвищення ефективності функціонування ЖКГ. Тому використання моделі інноваційного розвитку ЖКГ з одночасним створенням державно-приватних партнерств дозволить, на наш погляд, вивести зазначений комплекс на траєкторію ефективного розвитку в довгостроковій перспективі, забезпечити умови для припливу приватних інвестицій, створити дієві механізми відповідальності за кількість і якість наданих послуг.

Відповідно до моделі інноваційного розвитку регіонального ЖКГ ініціаторами ДПП повинні виступити регіональна адміністрація та інвестори, що спеціалізуються або займаються реконструкцією і модернізацією інженерно-комунальної інфраструктури.

Адміністрація в особі виконавчого органу (Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) формує нормативно-правову базу для діяльності державно-приватних партнерств, а також забезпечує на першому етапі цільове бюджетне фінансування інвестиційного проекту. Інвестори ДПП в сфері ЖКГ беруть участь у конкурсі на право укладення договору концесії на предмет надання якісних послуг або заміни наявної комунальної мережі. Проектні інститути ведуть розробку проектно-кошторисної документації на будівництво інженерно-комунальної інфраструктури або її реконструкції, беруть участь у складанні техніко-

економічних обґрунтувань, пропонують ДПП нові інвестиційні проекти, що сприяють задоволенню потреб населення в житлово-комунальних послугах. Освітні установи і НДІ, спираючись на всебічний економічний аналіз і соціологічні дослідження, а також моніторинг регіонального ЖКГ, ведуть розробку можливих перспективних варіантів його організації, забезпечуючи ДПП науковими розробками і висококваліфікованими фахівцями. Природні монополії (підприємства ЖКГ) є безпосереднім виконавцем безперебійного постачання населення житлово-комунальних послуг.

В статті запропонована методика оцінки ефективності участі держави в проектах державно-приватного партнерства, яка розроблена на основі методики аналізу інвестиційних проектів. Наша методика встановлює критерії відбору та ранжування проектів державно-приватного партнерства на основі показників фінансової, бюджетної та суспільної ефективності, встановлює загальні вимоги до розрахунку кількісних показників. Методика призначена для оцінки планованих і реалізованих ДПП-проектів у сфері інженерної інфраструктури (об'єктів електропостачання, тепlopостачання, газопостачання, водопостачання, водовідведення, очисних споруд, берегозахисних споруд, меліоративних систем, об'єктів переробки та утилізації побутових і промислових відходів, зливової каналізації, об'єктів вуличного освітлення).

Далі ми зупинимось на критеріях ефективності ДПП-проектів комунальної інфраструктури.

Так, фінансова ефективність ДПП-проекту – система показників, що характеризує доцільність здійснення ДПП-проекту для приватного інвестора. Оцінка фінансової ефективності ДПП-проекту здійснюється на основі розрахунку чистої приведеної вартості (Net Present Value, NPV) і внутрішньої норми прибутковості (Internal Rate of Return, IRR) ДПП – проекту (табл. 1).

ДПП-проект визнається фінансово ефективним у тому випадку, якщо обчислене значення чистої приведеної вартості ДПП-проекту, розрахованого з урахуванням участі бюджетних коштів регіону у фінансуванні ДПП-проекту, є позитивним і внутрішня норма прибутковості, розрахована з урахуванням участі консолідованого бюджету регіону у фінансуванні ДПП-проекту (IRR), перевищує середньозважену вартість капіталу ДПП-проекту (WACC).

Під чистою приведеною вартістю ДПП-проекту (NPV) розуміються приведені до моменту часу 0 (початок ДПП-проекту) з використанням середньозваженої вартості капіталу (WACC) прогнозні розміри чистих грошових потоків ДПП-проекту в період

(від 0 до T) і залишкової вартості бізнесу в момент часу T (останній рік прогнозного періоду ДПП-проекту).

Таблиця 1

## Показники ефективності проектів державно-приватного партнерства в ЖКГ\*

| Назва показника                                  | Формула   | Пояснення  |
|--|---|--|
| Чиста приведена вартість ДПП-проекту             | $NPV = FCF_0 + \sum_{t=1}^T \frac{FCF_t}{(1+WACC_t)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{V_t}{(1+WACC_t)^t}$ | <p><math>FCF_t</math> – чистий грошовий потік ДПП-проекту в періоді t;<br/> <math>FCF_0</math> – чистий грошовий потік на початок реалізації ДПП-проекту;<br/> <math>WACC_t</math> – середньозважена вартість капіталу ДПП-проекту на початок періоду t;<br/> <math>V_t</math> – залишкова вартість ДПП-проекту на момент часу T;<br/> T – момент часу, що обмежує термін прямого прогнозування грошових потоків.</p>  |
| Індекс бюджетної ефективності (PI <sub>b</sub> ) | $PI_b = \frac{\sum_{t=1}^T \frac{BCF_t}{(1+r_b)^t}}{\sum_{t=1}^T \frac{IB_t}{(1+r_b)^t}}$       | <p><math>BCF_t</math> – бюджетний грошовий потік, генерований ДПП-проектom в період t;<br/> <math>IB_t</math> – обсяг видатків бюджету, пов'язаних з реалізацією ДПП-проекту в період t;<br/> <math>r_b</math> – необхідна прибутковість вкладення коштів бюджету.</p>   |
| Бюджетний грошовий потік ( $BCF_t$ ),            | $BCF_t = TCF_t^{direct} + TCF_t^{indirect} + NTR_t + Save_t^{expl}$                             | <p><math>TCF_t^{direct}</math> – прямий податковий грошовий потік до бюджету протягом періоду t,<br/> <math>TCF_t^{indirect}</math> – непрямий податковий грошовий потік періоду t від економічних агентів, що не є учасниками ДПП-проекту (будівельні підрядники, постачальники сировини, матеріалів і устаткування, проектні та сервісні компанії, інші контрагенти);<br/> <math>NTR_t</math> – сума доходів бюджету від експлуатації нових або модернізованих об'єктів державної власності.<br/> <math>Save_t^{expl}</math> – економія коштів бюджету за рахунок зниження експлуатаційних витрат у результаті реалізації ДПП-проекту.</p> |
| Зміни забезпеченості населення послугами         |   | <p><math>P_{current}</math> – поточний рівень забезпеченості населення території, що обслуговується послугами (інфраструктурою), запланованими в рамках ДПП-проекту;<br/> <math>P_{\Delta}</math> – приріст забезпеченості населення послугами (інфраструктурою) за рахунок реалізації ДПП-проекту;<br/> <math>P_{norm}</math> – нормативний рівень забезпеченості послугами (інфраструктурою), затверджений для території, що обслуговується (за наявності).</p>  |
| Привабливість                                    | $S_{build} = (S_{new} - S_{av}) / S_{av}$   | $S_{new}$ – передбачуваний рівень середньомісячної заробітної плати працівників, зайнятих наданням   |

|   |                                    |   |
|---|------------------------------------|---|
| створюваних робочих місць                     |                                    | послуг (обслуговуванням інфраструктури) в рамках ДПП-проекту;<br>$S_{av}$ – поточний рівень середньомісячної заробітної плати працівників у розглянутій галузі. |
| Індекс суспільної ефективності ( $PI_{pub}$ ) | $PI_{pub} = P_{build} + S_{build}$ | <b><math>P_{build}</math></b> – показник зміни забезпеченості населення послугами; $S_{build}$ – привабливість створюваних робочих місць.                       |

\*розроблено автором.

Граничні значення по періоду окупності ДПП-проекту не встановлюються, даний показник має довідковий характер.

Бюджетна ефективність ДПП-проекту – система показників, що характеризує фінансові наслідки здійснення ДПП-проекту для бюджету міста, області.

В якості основного показника бюджетної ефективності ДПП-проекту приймається індекс бюджетної ефективності (РІБ), який визначається як відношення бюджетних надходжень до обсягу витрат бюджету (місцевого, обласного), пов'язаних з реалізацією ДПП-проекту. ДПП-проект визнається відповідним критерію бюджетної ефективності, якщо значення індексу бюджетної ефективності перевищує 1.

Бюджетна ефективність ДПП-проекту оцінюється через зіставлення дисконтованого бюджетного грошового потоку, обумовленого реалізацією ДПП-проекту, що надходить до бюджету, до обсягу витрат бюджету, пов'язаних з реалізацією ДПП-проекту. Для цього враховується прямий податковий грошовий потік періоду, а саме обумовлені безпосередньо реалізацією ДПП-проекту податкові надходження (податок на прибуток, податок на майно організацій, земельний податок, транспортний податок, податок на доходи фізичних осіб, внески на ЄСВ, водний податок, плата за негативний вплив на навколишнє середовище тощо) до бюджету протягом періоду.

Наступний показник – непрямий податковий грошовий потік періоду  $t(TCF_t^{indirect})$ , а саме зумовлені реалізацією ДПП-проекту податкові надходження до бюджету протягом періоду  $t$  від економічних агентів, що не є інвесторами або учасниками ДПП-проекту (будівельні підрядники, постачальники сировини, матеріалів і устаткування, проектні та сервісні компанії, інші контрагенти).  $NTR_t$  – сума доходів бюджету від експлуатації створюваних в рамках реалізації ДПП-проекту об'єктів державної власності та від експлуатації в рамках ДПП-проекту раніше створеного державного та муніципального майна (для ДПП-проектів реконструкції), а також доходи за належними муніципальному утворенню акцій та інших цінних паперів, випущених у зв'язку з реалізацією ДПП-проекту.

$Save_t^{expl}$  – економія коштів бюджету за рахунок зниження експлуатаційних витрат у результаті реалізації ДПП-проекту, розрахована як різниця витрат бюджету на експлуатацію реконструйованого об'єкта від початку реалізації ДПП-проекту і експлуатаційних витрат майбутніх періодів протягом періоду  $t$ .

Соціальна ефективність ДПП-проекту – це система показників, які враховують соціально-економічні наслідки здійснення ДПП-проекту для суспільства в цілому. Показниками соціального ефекту, що досягається в результаті реалізації ДПП-проекту, є показники забезпеченості населення послугами (інфраструктурою), «привабливість» створюваних робочих місць (зростання заробітної плати), рівень модернізації основних фондів, створення нових робочих місць. ДПП-проект визнається таким, що відповідає критерію суспільної ефективності, якщо значення індексу суспільної ефективності є позитивним.

Розрахунок індексу соціальної ефективності для ДПП-проектів, в рамках яких здійснюється створення нових об'єктів капітального будівництва (ДПП-проекти нового будівництва) та для ДПП-проектів, в рамках яких здійснюється реконструкція або перепрофілювання існуючих об'єктів з ціллю підвищення ефективності використання державного та муніципального майна, здійснюється на підставі різних показників.

Для розрахунку індексу соціальної ефективності ДПП-проекту нового будівництва проводиться розрахунок показників зміни забезпеченості населення послугами (інфраструктурою) і «привабливості» створюваних робочих місць (зростання заробітної плати). Показник зміни забезпеченості населення послугами (інфраструктурою) відображає, на скільки скорочується відставання від нормативних значень в забезпеченості послугою (інфраструктурою) на території, що обслуговується, в результаті реалізації ДПП-проекту.

Найчастіше до таких кількісних показників, що характеризують забезпеченість населення послугами інженерної інфраструктури, відносять частку населення, що проживає в житлових будинках, приєднаних до системи інженерної інфраструктури, % від загальної чисельності населення, що обслуговується; встановлену потужність об'єктів комунальної інфраструктури (електро-, газо-, тепло-, водопостачання) у розрахунку на 1 жителя (рік); протяжність мереж на одиницю площі території, що обслуговується, км/кв. км.; якість спожитих послуг, % проб, що відповідають нормативним вимогам.

Показник «привабливості» створюваних робочих місць ( $S_{build}$ ) відображає, на скільки оплата праці працівників у рамках ДПП-проекту буде перевищувати середні по галузі значення (розрахунок виражається в частках).

Індекс суспільної ефективності (P<sub>pub</sub>) для ДПП-проектів нового будівництва складається з показника зміни забезпеченості населення послугами та показника привабливості створюваних робочих місць.

Всі параметри, що описують ДПП-проект, зводяться у фінансову модель, яка повинна містити основні характеристики виробничої (операційної), інвестиційної та фінансової програми ДПП-проекту. Результатом побудови фінансової моделі ДПП-проекту повинні бути часові ряди даних, потрібних для оцінки фінансової та бюджетної ефективності ДПП-проекту.

**Висновки.** Таким чином, механізм розміщення державного замовлення є не досить ефективним для залучення інвестицій у розвиток комунальної інфраструктури, особливо на довгострокову перспективу. На сучасному етапі економічного розвитку особливу увагу слід приділити забезпеченню ефективності інституційного середовища і створення ринку державно-приватного партнерства. На наш погляд, на першому етапі потрібно забезпечити правову основу шляхом прийняття змін до найважливіших законодавчих актів, таких як закон про ДПП та інших нормативно-правових документів, що забезпечують ефективну роботу ринку ДПП. Важливе значення має створення управлінської структури, заснованої на чіткому розподілі повноважень державних органів влади з управління цією структурою. При виборі проектів ДПП необхідно орієнтуватися на ефективне використання бюджетних коштів, фінансові інтереси інвестора, а також громадські інтереси при реалізації ДПП-проекту.

#### Список використаної літератури

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 / [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Програма реформування теплопостачання в Україні / [Електронний ресурс] / Світовий банк. – 2015. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/projects/all>.
3. Напрієнко Д. В. Особливості визначення ефективності державного регулювання суб'єктів природних монополій в Україні / Д. В. Напрієнко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – Вип.4. – С. 78-83.
4. Тринчук С. В. Оцінка стану реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні / С. В. Тринчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2012. – Вип.2. – С. 307-315.



5. Кіндзюр О. С. Методологічний підхід до комплексної оцінки житлово-комунального господарства / О. С. Кіндзюр // Регіональна економіка. –2015. – 1(75) –С. 122-129.

#### **КИНДЗЮР О. С. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЖКХ**

*В статье уделено внимание обеспечению эффективности создания государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ. Указано на необходимость совершенствования правовой основы путем принятия изменений в закон о ГЧП и других нормативно-правовых документов, обеспечивающих эффективную работу рынка ГЧП. Большое значение имеет создание управленческой структуры, основанной на четком распределении полномочий государственных органов власти. При выборе проектов ГЧП необходимо ориентироваться на эффективное использование бюджетных средств, финансовые интересы инвестора, а также общественные интересы при реализации ГЧП-проекта.*

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, жилищно-коммунальное хозяйство, финансовая, бюджетная и социальная эффективность ГЧП-проектов.

#### **KINDZIUR O. S. IMPROVING EFFICIENCY OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HOUSING AND COMMUNAL SECTOR**

*The paper paid attention to ensuring effectiveness of the creation of public-private partnership in the housing sector. There is the necessity of improving the legal framework by adopting amendments to the law on PPP and other legal documents that ensure the effective operation of the PPP market. Equally important is the creation of administrative structure based on a clear division of powers of public authorities. While selecting PPP projects should focus on the efficient use of budget funds, the financial interests of investors and the social efficiency of PPP projects.*

**Keywords:** public-private partnerships, housing and communal sector, financial, fiscal and social efficiency of PPP projects.