

# ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

**Ольга Нагорна**  
к. е. н.,  
старший викладач  
кафедри  
банківських  
інвестицій  
ДВНЗ «Київський  
національний  
економічний  
університет  
імені Вадима  
Гетьмана»

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ

*У статті розглядаються форми залучення приватного капіталу в галузь комунального господарства в частині пріоритетності його використання через концесію та аутсорсинг, поглиблено теоретичні засади державно-приватного партнерства та обґрунтовано принципи його функціонування.*

У країнах Західної Європи потреба в безоплатних або пільгових комунальних послугах виникла в першій половині ХХ ст., коли рівень заробітної плати переважно не покривав витрат на користування ними. Тому введення державного субсидювання комунальних послуг стало результатом соціального контракту між підприємствами та споживачами. Нині ситуація кардинально змінилася, оскільки за останні роки в більшості країн світу відбувається ринкове перетворення галузі комунального господарства, яке базується на забезпеченні його усіма необхідними ресурсами, а саме: організаційними, економічними, кадровими та фінансовими. Головне ж питання, яке вирішується державою, полягає в необхідності регулювання розвитку та в досягненні фінансової стабільності галузі в умовах її реформування.

У контексті реалізації реформ у комунальному господарстві в Україні актуалізується проблема фінансового забезпечення та створення конкурентного середовища в галузі.

З погляду розв'язання проблеми підвищення рівня фінансового забезпечення підприємств комунального господарства в нашій країні особливої актуальності набуває французька модель, яка передбачає залучення в комунальну власність приватного капіталу через застосування відповідних форм управління залежно від участі держави (рис. 1).

Пріоритетними формами застосування державно-приватного партнерства в галузі комунального господарства, на нашу думку, є лише дві форми: концесія та аутсорсинг. Зокрема, досить поширеною та зручною формою є контракт на управління, або аутсорсинг. Термін «аут-

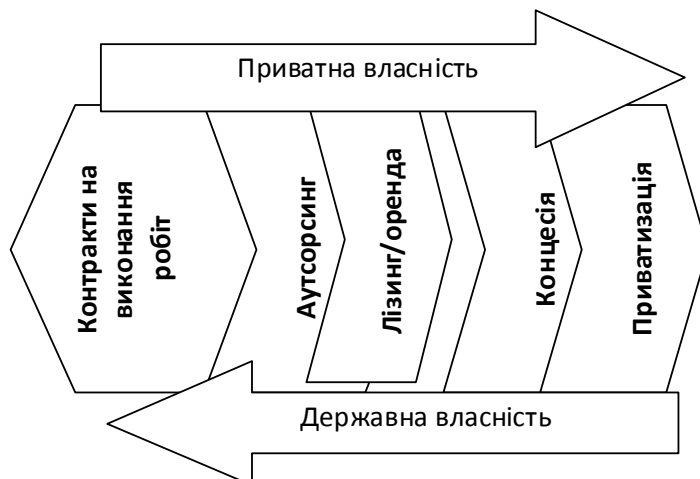


Рис. 1 Схема форм залучення приватного сектора в комунальне господарство

\* Складено автором самостійно

сорсинг» запозичений з англійської мови (від англ. «outsourcing» - пошук ресурсів у зовнішньому середовищі організації). Так, аутсорсинг - це цілеспрямоване виділення окремих бізнес процесів та передача їх реалізації на договірних засадах іншим установам, організаціям, що спеціалізуються у конкретній області й мають великий досвід, знання, технічні та організаційні засоби.

Відповідно до цього визначення аутсорсинг є організаційним рішенням, яке полягає в передаванні деяких функцій і процесів зовнішньому виконавцю. На відміну від контракту на виконання робіт, які мають разовий, випадковий характер, на аутсорсинг передаються функції із професійної підтримки безперервного функціонування окремих комунальних систем на основі довгострокового контракту [1, с. 120]. Контракт на управління є найпростішою та найзручнішою формою державно-приватного партнерства, який сприяє зростанню продуктивності праці, поліпшенню управління та якості наданих послуг у комунальному господарстві.

Ефективність від реалізації аутсорсингу, за оцінками експертів, дозволяє підприємству зменшити операційні витрати майже на 35% та підвищити дохідність капіталу в середньому на 6%.

Слід наголосити, що однією з проблем функціонування галузі комунального господарства залишається заборгованість населення перед підприємствами, яка в міру підвищення тарифів на комунальні послуги має тенденцію до зростання. Як правило, причиною неплатежів називають високу питому вагу оплати комунальних послуг у доходах громадян. Проте основною причиною цієї ситуації є відсутність культури платежів за фактично спожиті послуги і недосконалість законодавства у сфері врегулювання заборгованості. Зазвичай підприємства комунального господарства не володіють технологією стягнення заборгованості й не мають достатнього кваліфікованого кадрового ресурсу для забезпечення якісної роботи щодо повернення боргів. У зв'язку з цим, саме аутсорсинг може бути дієвим інструментом у сфері стягнення боргів (передання функцій підприємства зі збору боргів самостійній приватній компанії, що спеціалізується в цій сфері). Передання професійній компанії функцій зі стягнення може відбуватися на будь-якій стадії існування боргу (на

стадії виявлення простроченого платежу, на стадії підготовки і передання справи до суду, на стадії виконавчого провадження) [2, с. 65].

На думку фахівців Інституту аутсорсингу (Outsourcing Institute, США), аутсорсинг є видом оптимізації діяльності підприємств, що динамічно розвиваються. У рамках аутсорсингу використовується також програмне забезпечення для розрахунково-інформаційних центрів галузі комунального господарства, що включає інформаційне забезпечення міських та обласних органів управління інформаційними даними за нарахованими і прийнятими платежами, перерахунками, даними побудинкового обліку, технічними характеристиками житлових будинків тощо.

Проте використання аутсорсингу не обмежується сферою стягнення боргів. Як показує світовий досвід, найбільш поширеними його формами є: аутсорсинг у сфері інформаційного забезпечення (обслуговування інформаційних систем та новітніх розробок); упровадження програмного забезпечення та бухгалтерського забезпечення; аутсорсинг у сфері управління персоналом (підвищення кваліфікації робітників) тощо.

Загалом відомі три базові методи фінансування інвестиційного проекту в галузі комунального господарства: 1) грантовий (нормативний) метод, за яким аутсорсер фінансується відповідно до стандартів (нормативів) інвестування процесу/функції/діяльності, розрахований із застосуванням системи індикаторів якості; 2) проектний метод, відповідно до якого інвестується набір унікальних заходів, направлених на досягнення кількісних та якісних результатів та кінцевих ефектів; 3) кошторисний метод, згідно з яким обсяг інвестицій визначається виходячи з необхідності підтримки активів.

Зауважимо, що для аутсорсингу характерні дві моделі контрактів: контракти орієнтовані на процес, і контракти, спрямовані на результат.

Для розуміння договору управління (аутсорсингу) винятково важливим є пізнання його ролі в комунальному господарстві (рис. 2).

Зауважимо, що приватна компанія відповідає за виконання всіх завдань, передбачених договорами такого типу. У разі використання аутсорсингу як форми державно-приватного партнерства доцільно залучити у ролі партнерів міжнародні спеціалізовані фірми з управління підприєм-

ствами у сфері комунального господарства, що дасть можливість упровадження технологічних та управлінських інновацій у функціонування вітчизняного комунального комплексу. Однією з причин повільного впровадження аутсорсингу в Україні називають відсутність відповідного законодавчого визначення й регулювання процесів аутсорсингу.

Власник підприємства комунального господарства несе відповідальність за неспроможність приватного підприємства, залученого до управління, задовольнити вимоги встановлених державних стандартів надання комунальних послуг [3, с. 102-103].

У сучасних умовах особливої уваги потребує така перспективна форма залучення приватного капіталу, як концесія (рис. 3). Концесійна форма набула широкого застосування у Великій Британії, Болгарії, Естонії, Румунії та ін. Чинне законодавство України дозволяє укладати договори концесії, оскільки це дає можливість підвищити ефективність ро-

боти підприємства комунального господарства за рахунок зниження операційних витрат на виробництво, збалансувати тарифну політику, забезпечити зростання продуктивності праці, поліпшити якість наданих послуг [2].

Слід зазначити, що концесійний договір - є найбільш сучасною формою договору. Цінність концесійних договорів для будь-якої держави очевидна - це можливість перекласти на приватного інвестора фінансове навантаження або його частину щодо виконання державних функцій чи відповідних ризиків. Укладання договору концесії в галузі комунального господарства дозволить органу місцевого самоврядування обрати концесіонера, що пропонує найкраще співвідношення таких показників, як обсяг інвестування; розмір концесійних платежів; вартість тарифів на комунальні послуги; якісні параметри виробництва та надання комунальних послуг.

Загалом, власник підприємства надає приватній компанії за встановлену плату

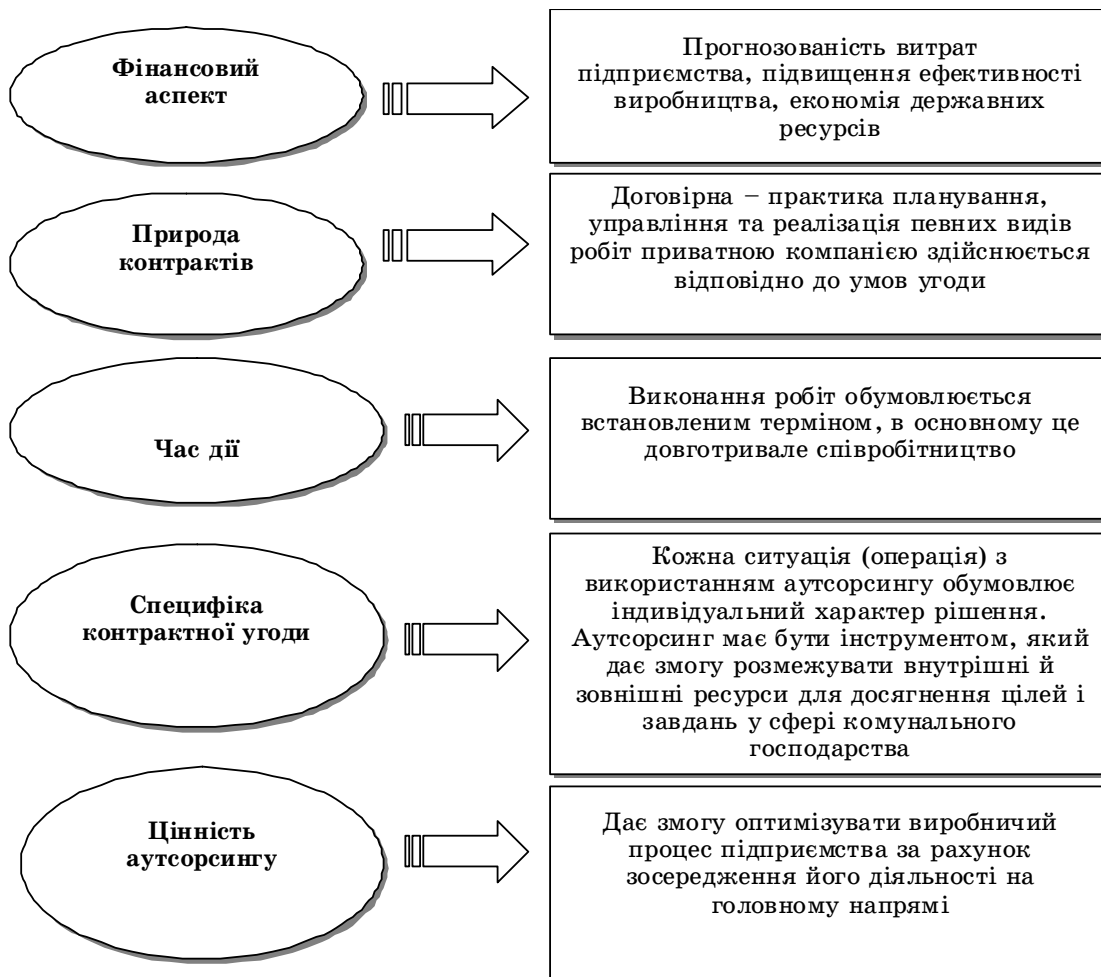


Рис. 2 Особливості використання аутсорсингу в комунальному господарстві

\* Складено автором самостійно

ексклюзивне право на експлуатацію системи комунальних послуг, а на концесіонера покладається обов'язок щодо здійснення визначених договором інвестицій. Так, приватна компанія, щоб бути фінансово-стабільною, мусить забезпечити перевищення надходжень над витратами, однак у більшості міст України це неможливо за нинішніх фінансових умов.

Концесійна форма відносин має тривалу світову історію. У розвитку концесійних відносин умовно можна виділити три етапи, що докладно проілюстровано в табл. 1.

Діяльність концесійного підприємства в комунальному господарстві умовно можна поділити на три періоди.

Протягом першого періоду концесіонер вкладає кошти і не має можливості виплачувати дивіденди. Він вкладає капітал в основні фонди, що в майбутньому дасть змогу отримати прибуток. Як наслідок, у комунальний тариф включається інвестиційна складова.

У другому періоді відбувається повернення частини вкладених інвестицій з процентом на вкладений капітал. Здійснюється погашення кредиту;

Третій період характеризується тим, що концесіонер, повністю розраховується з борговими зобов'язаннями і має можливість отримати господарський результат (прибуток).

Завдяки використанню концесійної форми держава створює привабливі умови для підприємств та забезпечує сприятливий інвестиційний клімат для залучення приватного капіталу. Об'єктом особливої уваги держави є фінансові показники діяльності конче-

сіонера: доходи, ціни (тарифи), витрати. Важливим для держави постає завдання соціальної справедливості розподілу суспільних благ в умовах справляння плати за їх використання.

Загальна схема діяльності підприємств комунального господарства з участю приватного капіталу відображена на рис. 3.

Концесія передбачає значні інвестиційні вкладення. Зрозуміло, що в цьому разі комунальні тарифи зростатимуть. Проте перевагою використання концесійної форми є те, що за заданих умов підвищення тарифів можна «розтягнути» на тривалий час. Пояснюється це тим, що будь-який концесіонер має можливість визначити для себе окупність вкладених коштів у межах 5-15 або навіть 25 років. Тобто те, що споживач мусив би заплатити сьогодні, йому «розтягують» на досить тривалий період.

У разі спільної діяльності приватне підприємство бере участь у процесі надання комунальних послуг разом із державою. Обидві сторони спільно зацікавлені в максимізації прибутку та якості комунальних послуг; несуть ризики; здійснюють взаємний контроль. Проте така діяльність організується через створення нової юридичної особи (ВАТ, ТОВ). У цьому разі підприємство буде вважатися комерційним.

Створення форм концесії з урахуванням інтересів як інвесторів, так і держави сприяє реалізації будь-яких програм і проектів та вирішенню стратегічно важливих соціальних проблем країни й кожної області окремо.

Сьогодні в Україні співпраця держави та приватного капіталу доволі поши-

Таблиця 1

Етапи світових концесійних відносин

Перший період	Продовжувався з раннього Середньовіччя до відкриття Америки, його характерна риса – передання Королівських земель у володіння та використання.
Другий період	Період, пов'язаний з діяльністю таких компаній, як The East India company, The Hudson Bay company, які мають великі повноваження, вони здійснювали управління колоніальними територіями. У період колонізму концесії фактично були формою економічної експлуатації країн, що розвиваються, і характеризувалися нерівністю прав концесіонера і концесіодавця. У процесі звільнення від колоніальної залежності більшість концесій були або лібералізовані, або ретельно переглядалися. Період колоніалізму надав поняттю «концесія» негативних рис.
Третій період	На сучасному етапі концесійні відносини закріплюються на договірній основі і передбачають поєднання прав та обов'язків концесіонера та концесіодавця.

\* Складено автором самостійно

рена і здійснюється за допомогою укладання ефективних угод, а саме: BOT<sup>1</sup>, ВТО<sup>2</sup>, ВLT<sup>3</sup>, ВОО<sup>4</sup>, ВООТ<sup>5</sup>, DBFO<sup>6</sup>.

Партнерство держави і приватного капіталу в галузі комунального господарства загалом відбувається за участі чотирьох сторін: централізовані фінансові ресурси держави, місцеві органи влади, приватна компанія та підприємства комунального господарства. Така співпраця має базуватися на принципах партнерства держави та приватного капіталу.

Державно-приватне партнерство активно застосовується в міжнародній практиці, однак лише віднедавна почали впроваджуватися в Україні. Першим кроком до визначення основних положень здійснення державно-приватного партнерства в Україні є прийнят-

тя 01.07.2010 р. та введення в дію 31.10.2010 р. Закону України «Про державно-приватне партнерство» [4].

Як соціальний інститут державно-приватне партнерство формується та функціонує відповідно до сукупності сформульованих сучасними соціальними, фінансовими та економічними теоріями принципів у галузі комунального господарства з подальшою відповідною їх конкретизацією.

Загалом, можна констатувати велими складну економіко-правову природу відносин державно-приватного партнерства в галузі. У зв'язку з цим слід визначити основоположні (базові) принципи державно-приватного партнерства в галузі комунального господарства, а саме:

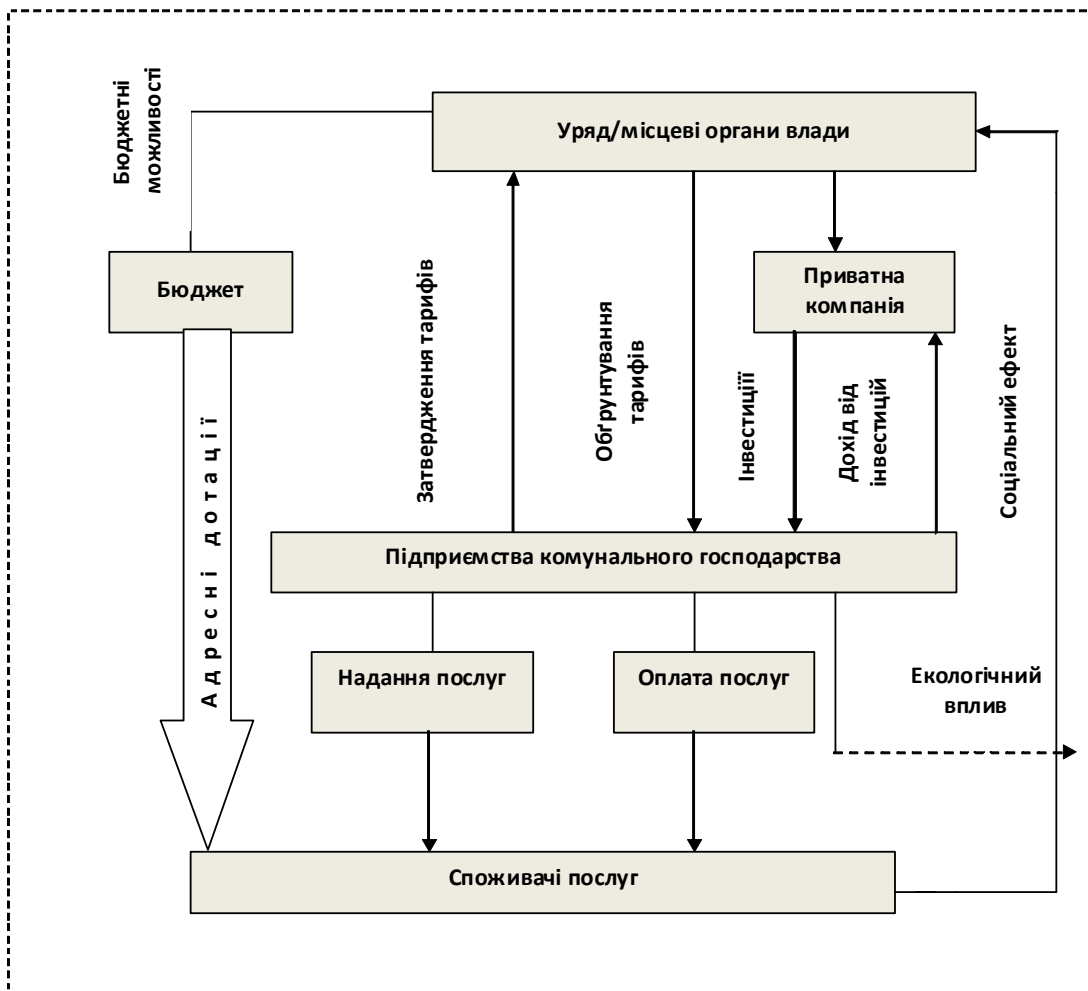


Рис. 3 Схема роботи підприємства комунального господарства за участі приватного капіталу

<sup>1</sup> Build - Operate - Transfer - «Будівництво - експлуатація (управління) - передавання».

<sup>2</sup> Build - Transfer - Operate - «Будівництво - передавання - управління».

<sup>3</sup> Build - Lease - Transfer - «Будівництво - оренда - передавання».

<sup>4</sup> Build - Own - Operate - «Будівництво - володіння - управління».

<sup>5</sup> Build - Own - Operate - Transfer - «Будівництво - володіння - управління - передавання».

<sup>6</sup> Design - Build - Finance - Operate - «Проектування та будівництво, фінансування та експлуатація з подальшим передаванням державі».

\* Складено автором самостійно

– принцип інституційного забезпечення - передбачає формування системи з різними взаємозв'язками [державна та місцева влада, бізнес, науково-дослідні інститути, підприємства комунального господарства, фінансово-кредитні установи, які діють у сфері комунального господарства (прямо та опосередковано)], яка має ефект синергії (взаємні дії або погляди) або дисонансу (протилежність або протиріччя у поглядах) в досягненні певного результату завдяки прогнозуванню потреб у розробках та дослідженнях, обґрунтуванню найкращих інвестиційних проектів комунального господарства, які мають загальнодержавне та стратегічне значення;

– принцип концентрації капіталу - це формування або нарощування капіталу завдяки об'єднанню капіталів різних власників (державного, приватного, банківського, іноземного) задля перетворення прибутку на капітал (джерело майбутніх доходів);

– принцип комплексності полягає в тому, що інвестиційні проекти, які реалізуються в комунальному господарстві повинні встановлювати партнерство на повний життєвий цикл, відповідно приватні партнери, максимізуючи прибуток, шукатимуть шляхи мінімізації витрат протягом життєвого циклу;

– принцип максимальної віддачі - характеризується тим, що реалізація проектів державно-приватного партнерства має забезпечувати максимальний результат (економічний, соціальний ефекти, екологічний тощо);

– принцип інформаційного забезпечення - це забезпечення доступності до нормативно-правової бази, накопичення інформації про об'єкт, наукові дослідження, розроблення, впровадження та реалізація; розробка концепцій, проектів, програм розвитку комунального господарства;

– принцип достовірності та відповідальності - учасники партнерських відносин повинні скоординовано діяти, дотримуватися договірних засад та ознак чесної співпраці відповідно до законодавства та умов договору.

Дотримання перелічених принципів державно-приватного партнерства для підприємств комунального господарства дасть змогу поглибити теоретичні засади партнерства в комунальному господарстві, підвищити його інвестиційну привабливість, покликати сприяти формуванню конкурентного середовища, покращити якість, надійність та доступність надан-

ня комунальних послуг, дозволить оновити комунальну інфраструктуру та досягти фінансової стабільності.

Отже, об'єднання фінансових ресурсів між сторонами партнерства дозволяють активно залучати інвестиції для реалізації соціально значущих проектів, багато з яких навряд чи могло бути реалізованим без об'єднання зусиль приватного і державного секторів. Впровадження нових форм державно-приватного партнерства в галузі дозволяє не просто реалізовувати проект, але реалізувати його якісно, вводити його в строк, без затримок, що сприяє розвитку ринкових відносин, приватної ініціативи і приватного підприємництва.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Павлюк К.В. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні / К.В. Павлюк, О.В. Степанова // Економіка промисловості. - 2010. - С. 117-128.

2. Амосов А.Ю. Аутсорсинг як інструмент реформування ЖКГ [Електронний ресурс] // Бізнес Інформ. - 2011. - № 4. - С. 64-67. - Режим доступу: [www.business-inform.net](http://www.business-inform.net).

3. Діба М.І. Концесія як ефективний інструмент залучення інвестицій в комунальне господарство [Електронний ресурс] / М.І. Діба, О.В. Нагорна // Вісник КЕФ. - К.: КНЕУ: електрон. наук. зб. - 2011. - № 1. - С. 109-117.

4. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI.

5. Янковський Н.Я. Правові основи функціонування комунального господарства в Європейських країнах / Н.Я. Янковський. - Владивосток: Сфера ЖКГ, 2007. - 340 с.

6. Надолішній П.І. Публічно-приватне партнерство в Україні: методологічні засади і умови інституалізації [Електронний ресурс] / П.І. Надолішній, Н.В. Піроженко. - Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/tppd/2012\\_10/zmist/R\\_1/02%20Nadolishni.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/tppd/2012_10/zmist/R_1/02%20Nadolishni.pdf)

7. Запатріна І.В. Досвід та перспективи реалізації державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві [Електронний ресурс] / І.В. Запатріна. - Режим доступу: [www.ukr.ppp.com](http://www.ukr.ppp.com)