

УДК 332.8

Т. М. Сугак

Національна академія управління, м. Київ

## РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Визначено сутність та ознаки державно-приватного партнерства, стан централізованого водопостачання в Україні, розглянуто світовий досвід залучення інвестицій на підставі договорів державно-приватного партнерства та виявлено причини, які не дають змоги розвиватися державно-приватному партнерству в Україні у сфері водопостачання.

*Ключові слова:* державно-приватне партнерство, договір концесії, міжнародні інвестиції, централізоване питне водопостачання.

Определена суть и признаки государственно-частного партнерства, состояние централизованного водоснабжения в Украине, рассмотрен мировой опыт привлечения инвестиций на основе договоров государственно-частного партнерства и выявлены причины которые не дают возможности развивать государственно-частное партнерство в Украине в сфере водоснабжения.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, договор концессии, международные инвестиции, централизованное питьевое водоснабжение.

The article defines the essence and properties of public-private partnership, the state of the centralized water supply in Ukraine and examines international experience of attracting investments on the basis of contracts of public-private partnership, outlining reasons which hamper the development of public-private partnership in Ukraine in the sphere of water supply.

*Keywords:* public-private partnership, concession contract, international investments, centralized water supply.

Життя та здоров'я населення країни певною мірою залежить від доступного та якісного питного водопостачання. В Україні структуру ринку питного водопостачання складають з централізоване питне водопостачання та нецентралізоване водопостачання, а саме: через пункти розливу питної води, індивідуальні і колективні установки та через виробництво фасованої питної води. Забезпеченість міст централізованим водопостачанням складає 99,3 %, селищ міського типу – 85,6 % та сільських населених пунктів – 21,16 (за даними Державної служби статистики), тож основним способом постачання питної води є централізоване водопостачання [12]. Централізоване питне водопостачання – це господарська діяльність із забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва та транспортування питної води [2]. Діяльність підприємств водопостачання характеризується негативними тенденціями, зокрема: зношеність основних фондів на 30 %, збільшенням з кожним роком старих та аварійних водопровідних мереж (34,6 % у 2014 році) і, як наслідок, забруднення води у процесі транспортування до споживача (0,95 % неякісної питної води в 2014 році), великі втрати води (28,3 % у 2014 році) та висока енергоємність [12]. Для покращення ситуації потрібно модернізувати підприємства водопостачання, запровадити енергоефективні технології, упровадити сучасні методи підготовки та очистки питної води. Щоб вирішити ці питання, потрібно залучити додаткові ресурси і змінити методику управління цими заходами. Підприємства водопостачання в основному збиткові та дотаційні, тобто мають обмаль потрібних коштів для утримання в належному технічному стані й експлуатації систем питного

водопостачання та розвитку і модернізацій. Як вихід із цієї ситуації – запровадження ефективного співробітництва державної власності з приватними інвестиціями, тобто розвиток державно-приватного партнерства (ДПП). Ці відносини об'єднують ресурси і потенціали держави та бізнесу, що сприяє підвищенню ефективності використання наявних ресурсів, розподілу ризиків між державним і приватним сектором та покращенню роботи підприємств водопостачання, а в результаті – задоволення потреб споживачів питної води.

Останнім часом у зарубіжній і вітчизняній науковій літературі приділяють багато уваги дослідженню відносин державно-приватного партнерства. Багатаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і приватного підприємництва аналізувалися з різних позицій. Окремі аспекти ДПП досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці як В. Г. Варнавський [4], М. А. Войнатовська [6], Л. Л. Гриценко [7], І. В. Запатріна [8], Т. А. Коляда [9], Р. А. Мартусевич [10], К. В. Павлюк [11], С. І. Рассадникова [13], В. І. Торкатюк [15], Є. Л. Черевиков [16].

**Метою роботи** є визначити сутність державно-приватного партнерства, розкрити його основні ознаки та знайти переваги в застосуванні таких договорів для сфери водопостачання, а також розглянути міжнародний досвід щодо ефективного використання державно-приватного партнерства та виявити основні причини невикористання цих договорів в Україні у сфері водопостачання.

Упродовж останніх років в Україні набуває актуальності питання розвитку відносин ДПП та його ролі в підвищенні ефективності роботи підприємств водопостачання, у залученні додаткових інвестицій, як на національному, так і на місцевому рівнях.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» визначено, що ДПП – це співробітництво між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на підставі договору [1].

За своєю економічною природою ДПП виникає на підставі традиційних механізмів взаємодії господарських відносин між державною владою і приватним сектором з метою розроблення, планування, фінансування, будівництва, експлуатації, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг.

Розгляньмо визначення поняття «державно-приватне партнерство».

На думку Р. О. Мартусевич, ДПП – це со-регулювання, тобто спільне регулювання тих або тих суспільних відносин державою і бізнесом, під яким розуміють передавання частини функцій держави приватному сектору, і яке засновано, з одного боку, на об'єднанні їх ресурсів і потенціалів, а з іншого – на розподілі їх обов'язків і ризиків [10].

За визначенням В. Г. Варнавського: ДПП – це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних та локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг [4].

Також заслуговує на увагу думка М. А. Войнатовської ДПП – це об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів суспільства (держави або місцевого самоврядування) і приватного сектора на довготривалій і взаємовигідній основі для створення громадських благ або надання суспільних послуг [6].

На нашу думку, слушним є визначення С. М. Павлюк – ДПП можна розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [11].

Мета партнерства полягає в поєднанні найкращих сторін державного і приватного секторів для взаємної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування ДПП роблять його універсальним механізмом для виконання цілої низки довгострокових завдань – від створення і розвитку інфраструктури до розроблення та адаптації нових перспективних технологій.

Основними ознаками державно-приватного партнерства є:

1) сторонами ДПП виступають держава і приватний бізнес. Державний партнер в особі держави України, територіальної громади, органів місцевого самоврядування. На стороні приватного партнера в договорі виступають юридичні або фізичні особи – підприємці, іноді це кілька осіб, тоді такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором;

2) взаємодію сторін закріплюють на офіційній, юридичній основі, що мають рівноправний характер;

3) державно-приватне партнерство має чітко виражену публічну, суспільну спрямованість;

4) договір ДПП передбачає такі дії: планування, фінансування, будівництво, експлуатацію, модернізацію, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг;

5) у процесі реалізації ДПП сторони консолідуються, об'єднують ресурси і вклади, розділяють фінансові ризики і витрати, досягнуті результати діяльності розподіляються між сторонами у визначених наперед пропорціях;

6) протягом усього терміну дії договору цільове призначення та форма власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності і які передані приватному партнеру, залишаються незмінними;

7) дія договору державно-приватного партнерства має тривалий характер – від 5 до 50 років.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» визначено 2 форми реалізації цих договорів: концесія і спільна діяльність [1].

Найпоширенішою формою ДПП у світі є концесійні договори. Розгляньмо, у яких сферах концесійні проекти ДПП реалізують у різних країнах:

- Великобританія зосередила проекти ДПП на таких об'єктах інфраструктури, як школи, лікарні, тюрми, переробки відходів, оборонні об'єкти і автомобільні дороги;

- Канада значну кількість проектів ДПП реалізує в таких сферах, як енергетика, транспорт, захист довкілля, водопостачання та водовідведення, рекреаційні об'єкти, інформаційні технології, охорона здоров'я, освіта;

- Греція реалізує проекти ДПП переважно в транспортній галузі;

- Ірландія визначила такі об'єкти ДПП, як автомобільні дороги та міські транспортні системи;

- Австралія як пріоритетні напрямки для ДПП визначила транспорт і системи життєзабезпечення міст;

- Нідерланди застосовують механізм ДПП у громадському житловому секторі та системах життєзабезпечення міст;
- Іспанія реалізує проекти ДПП у будівництві та експлуатації платних автомобільних доріг та систем життєзабезпечення міст;
- у Польщі проекти ДПП розділилися за такими сферами: спорт (будівництво стадіонів до Євро 2012), муніципальна інфраструктура, охорона здоров'я, водопостачання та водовідведення, освіта.

За даними Світового банку у світі за період з 1990–2015 роки було найбільше реалізовано проектів у сфері енергетики – 2843 та інвестовано 772573 млрд дол. США. Найменше реалізовано проектів ДПП у залізничному транспорті – 128 проектів, де інвестовано 91710 млрд дол. США [14] (табл. 1).

У сфері водопостачання та водовідведення інвестовано 79621 млрд. дол. США та реалізовано 906 проектів ДПП [14]. Найбільше інвестицій вклали у водопостачання країни Латинської Америки і Карибського басейну (49 %). Найпоширенішою контрактною формою партнерства державного і приватного секторів була концесія (62 %). У табл. 2 зазначено регіони з найбільшою кількістю проектів та інвестицій, укладених у сферу водопостачання на підставі проектів ДПП.

Таблиця 1

Реалізовано проектів ДПП у світі, 1990-2015 роки			
Галузь	Кількість проектів	Обсяг інвестицій, млрд дол. США	Скасовані проекти
Аеропорти	173	65828	14
Енергетика	2843	772573	106
Природний газ	366	75018	22
Залізниця	128	91710	19
Автодороги	924	248356	73
Морські порти	428	77564	12
Телекомунікації	864	1039275	73
Вода і каналізація	906	79621	63
Усього	6632	2449945	382 (5,6 %)

Таблиця 2

Регіони та кількість інвестицій у ДПП у сфері водопостачання		
Регіони	Кількість проектів ДПП	Кількість інвестицій, млрд дол. США
Східна Азія і Тихий океан	498	31431
Європа і Центральна Азія	46	3915
Латинська Америка і Карибський басейн	292	39200
Близький Схід і Північна Африка	27	4078
Південна Азія	15	605
Країни Африки на південь від Сахари	28	392

До складу проектів ДПП згідно з методологією Світового банку включено проекти, що реалізуються на підставі договорів управління, оренди, концесії, продажу активів. Проект вважають ДПП, якщо участь приватного партнера в його реалізації становить не менше 25 %.

Міжнародний досвід є корисним для аналізу і практичного застосування у формуванні державно-приватного партнерства у сфері водопостачання. Урядові структури повинні зміцнювати партнерські відносини влади, бізнесу та громадськості, як це відбувається у більшості країн. Це є запорукою стабільності та накопичення соціального і природного капіталу.

В Україні за даними Світового банку протягом 1992–2014 років було реалізовано 58 проектів щодо ДПП у сфері інфраструктури, у які інвестовано 14640 млрд дол. США, з них близько 202 млн дол. США – у сфері водопостачання та водовідведення [14] (табл. 3).

Застосування механізму ДПП у сфері водопостачання має багато переваг, але залишається складним для реалізації і розвитку впродовж тривалого часу.

Таблиця 3

## Галузі інвестування по проектам ДПП в Україні

Галузь	Кількість проектів ДПП	Кількість інвестицій, млрд дол. США
Енергетика	30	2262
Природний газ	11	38
Морський порт	1	130
Телекомунікації	14	12009
Водопостачання та каналізація	2	202

Основні переваги застосування ДПП у сфері водопостачання:

- зміцнення фінансового та технічного стану підприємств;
- використання нових енергозберігальних технологій, модернізація об'єктів, проведення заміни або капітального ремонту старих та аварійних мереж централізованого питного водопостачання, надання, проведення та використання яких забезпечує приватний партнер;
- підвищення якості наданих послуг;
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення;
- більш ефективне використання державних ресурсів і комунального майна;
- можливість залучити приватні ідеї, уміння та ноу-хау до збиткових підприємств;
- застосування комбінованої корпоративної моделі управління.

В Україні ДПП майже не впроваджується на практиці, зареєстровано лише кілька таких прикладів.

У 2006 році в м. Кіровоград цілісний майновий комплекс комунального підприємства «Дніпро-Кіровоград» був наданий в оренду на 49 років ТОВ «Водне господарство». Упродовж двох років діяльності ТОВ «Водне господарство» фінансово-економічні показники підприємства погіршувалися.

А в 2008 році обласне комунальне підприємство «Дніпро-Кіровоград» звернулося з позовом до ТОВ «Водне господарство» про стягнення 152730 грн боргу за надані послуги водопостачання та розірвання договору оренди. Суд задовольнив прохання [3].

У жовтні 2006 року Луганська обласна рада ухвалила рішення про передавання цілісного майнового комплексу ОКП «Компанія «Луганськвода» в концесію до компанії «Росводоканал» (м. Москва) на 25 років. Обласне комунальне підприємство «Луганськвода» об'єднувало 26 міст, 66 селищ і 81 село, у яких проживало 1,6 мільйона громадян і функціонувало близько 6 тис. підприємств. Зазначеним договором було визначено вкладення концесіонером інвестицій у розмірі 756,7 млн грн та передбачено виконання заходів, спрямованих на поліпшення системи обліку води, оновлення парку автотранспортної техніки, зниження енергоспоживання та зменшення наднормативних утрат води. У 2012 році договір розірвано, борг концесіонера становив 90 млн грн [5].

У 2009 році було підписано концесійний договір на 25 років про передавання об'єкта комунальної власності територіальної громади – цілісного майнового комплексу КП «Северодонецькводоканал» до ТОВ «Таун Сервіс», за яким підприємство зобов'язалося надавати якісні послуги централізованого водопостачання та водовідведення всім типам споживачів міста та прилеглих населених пунктів. За перші три роки дії концесії в загальний фонд міського бюджету підприємство перерахувало понад два мільйони гривень концесійного платежу, погасило кредиторську заборгованість КП «Северодонецькводоканал» на суму близько двох мільйонів. Крім того, воно провело цілу низку заходів за своїми інвестиційними зобов'язаннями, серед яких і ремонт каналізаційного колектору, і модернізація електроустаткування на насосних станціях та обладнання на водозаборах, прокладення і ремонт трубопроводів тощо.

У 2009 році в місті Бердянськ комунальне підприємство «Міськводоканал», яке надавало послуги централізованого водопостачання, було передано за договором концесії на 30 років – ТОВ «Чиста вода – Бердянськ». У 2011 році договір концесії було розірвано з боргами концесіонера в 21 млн грн.

Підсумовуючи, зазначимо, що, попри сумну практику застосування договорів ДПП у сфері водопостачання, не можна стверджувати, що цей метод не підходить для України. Це означає лише, що багато перешкод на шляху реалізації договорів ДПП ще треба подолати, потрібно усунути суперечності в законодавстві, укладати максимально прозорі договори ДПП, проводити повний аудит підприємств перед укладанням угоди.

Як зазначає Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України у своїй аналітичній записці, нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною, багаторівневою і бюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності [17].

Беручи до уваги сказане, визначимо основні перешкоди для розвитку ДПП в Україні, зокрема:

- недостатній рівень довіри та співробітництва між партнерами;
- складне та суперечливе законодавство у сфері ДПП;
- корупція, неефективна система державного й муніципального управління, бюрократизм;
- дефіцит коштів, неефективність їх витрачання, однорічне бюджетне планування та щорічна зміна напрямів та пріоритетів фінансування бюджетних програм, а отже, відсутність гарантій продовження терміну реалізації бюджетних програм на термін реалізації проекту ДПП;
- непривабливість інвестиційного клімату і складність умов ведення підприємницької діяльності в межах проектів ДПП;
- складність, непослідовність тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів. Механізм формування тарифів відіграє важливу роль у забезпеченні успішності проектів ДПП, оскільки безпосередньо забезпечує можливість повернення залучених приватних інвестицій;
- відсутність дієвого компенсаційного механізму відшкодування різниці в тарифах, що не дає змоги підприємствам планувати та здійснювати заходи з модернізації обладнання та мереж;
- недостатня фаховість публічного партнера для підготовки проектів ДПП.

Ефективність державно-приватного партнерства аналізують на підставі показників, які вказують, наскільки результативно були використані ресурси державного та приватного учасників під час реалізації проекту ДПП, рівень задоволення споживачів наданими послугами, вчасність здійснення будівельних та ремонтних робіт, заощадження часу та ресурсів при цьому тощо.

Отже, державно-приватне партнерство – це здатність згрупувати найкращі якості сторін, ефективно використати ресурси, залучити можливості і досвід держави та приватного партнера з метою задоволення суспільних потреб та отримання прибутку.

На підставі результатів проведеного дослідження можна зробити такі **висновки**. Розвиток державно-приватного партнерства є особливо актуальним в умовах неприбутковості підприємств водопостачання, обмеженості державних та місцевих бюджетів і кризових явищ в економіці України та може стати основним поштовхом для реформування галузі водопостачання.

Використовуючи міжнародний досвід залучення інвестицій, потрібно проаналізувати всі перешкоди на шляху розвитку державно-приватного партнерства в Україні та усунути всі недоліки як правового характеру, так і організаційного. На нашу думку, потрібно створити експертну комісію зі спеціалістів та розробити типову програму аналізу ефективності роботи підприємств водопостачання. По-перше, це аудит фінансової діяльності підприємства, витрат електроенергії та витоку води, аналіз ефективності управління, охорони та заощадження природних ресурсів. Потім – рекомендації комісії щодо управління та ефективності використання коштів підприємств. І, нарешті, висновок щодо модернізації, управління та залучення інвестицій.

### Бібліографічні посилання

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404–17 від 07.11.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
2. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України №2918-III від 10.01.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – С. 112.
3. Постанова Вищого Господарського суду України Кіровоградської обл. № 17/264 за позовом ОКВП «Дніпро-Кіровоград» до ТОВ «Водне господарство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28\\_1510260.html](http://www.vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_1510260.html)
4. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика / В. Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 7. – С. 28–37.
5. Від концесіонера втекла вода [Електронний ресурс] // Урядовий кур'єр. – 18.01.2013. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua>.
6. Войнатовская М. А. Институт частно-государственного партнерства на транспорте / М. А. Войнатовская // Транспортное право. – 2006. – №1. – С. 4–7.
7. Гриценко Л. Л. Концептуальні засади державно-приватного партнерства / Л. Л. Гриценко // Вісник Сумського держ. ун-ту : Сер. «Економіка». – 2012. – № 3. – С. 52–59.
8. Запатріна І. В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні / І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2011. – № 3. – С. 9–24.
9. Коляда Т. А. Форми державно-приватного партнерства: стан наукової дискусії / Т. А. Коляда // Молодий вчений. – 2015. – № 8. – С. 96–99.
10. Мартусевич Р. А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р. А. Мартусевич, С. Б. Сивавев, Д. Ю. Хомченко // Фонд «Института экономики города» – М., 2006. – С. 240.

11. Павлюк К. Сущность и роль государственно-частного партнерства в социально-экономическом развитии государства / К. Павлюк, С. Павлюк // Наукові праці КНТУ : Сер. «Економічні науки». – 2010. – № 17. – С. 20–28.
12. Про основні показники роботи водопровідного господарства України: Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
13. Рассадникова С. І. Державно-приватне партнерство у розбудові екологічної інфраструктури / С. І. Рассадникова // Економіка: реалії часу. – 2012. – № 1. – С. 133–142.
14. Світовий банк – інвестиції у світі в сфері водопостачання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ppi.worldbank.org>
15. Торкатюк В. И. Концессионные схемы реализации инвестиционных проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве / В. И. Торкатюк // Коммунальное хозяйство городов. – 2006. – № 73. – С. 98–103.
16. Черевиков Є. Л. Публічно-приватне партнерство як соціально-економічний інститут / Є. Л. Черевиков // Економічна теорія. – 2009. – № 4. – С. 31–39.
17. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні: аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>

*Надійшла до редколегії 22.04.16*