

СЕКЦІЯ 5

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ

MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE HOUSING AND COMMUNAL SPHERE

Виявлено, що існує кілька основних механізмів державно-приватних партнерств в житлово-комунальній сфері: контракти, оренда, концесія, угода про розділ продукції й спільні підприємства. Для більш широкого впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері України необхідно створити національний реєстр об'єктів за відповідними територіями, секторами, процесами та проектами житлово-комунальної сфери, а також сформувати економічний механізм добровільної сертифікації систем управління, процесів, проектів, технологій, послуг та персоналу в цій сфері. Така система спрямована на підвищення якості управління в цій галузі, реалізацію комплексного моніторингу розвитку та функціонування всіх об'єктів житлово-комунальної сфери, розвиток системи підвищення кваліфікації спеціалістів житлово-комунальної сфери тощо. Об'єктами сертифікації можуть виступати послуги окремих організацій чи їх персонал, які здійснюють діяльність у житлово-комунальній сфері. Визначено, що впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері дозволить досягти таких ефектів: підвищити ефективність операційної діяльності підприємств, окремих процесів та проектів; впровадити техніко-технологічні, управлінські еколого-економічні та соціальні інновації; залучити додаткові фінансові, матеріальні та інформаційні ресурси; забезпечити підвищення якості надання комунальних послуг; підвищити потенціал платоспроможності підприємств житлово-комунальної сфери; збільшити інвестиційну привабливість підприємств житлово-комунальної сфери та окремих проектів; удосконалити механізм модернізації систем житлово-комунальної сфери; підвищити сталість розвитку підприємств житлово-комунальної сфери та ефективність процесів надання комунальних послуг. Для більш широкого впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері України необхідно створити національний реєстр об'єктів за відповідними територіями, секторами, процесами та проектами житлово-комунальної сфери, а також сформувати економічний механізм добровільної сертифікації систем управління, процесів, проектів, технологій, послуг та персоналу в цій сфері.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, комунальні послуги, державно-приватне партнерство, механізми.

It was found that there are several main mechanisms of public-private partnerships in the housing and communal sphere: contracts, leases, concessions, product sharing agreements and joint ventures. For wider implementation of public-private partnership mechanisms in the housing and communal sphere of Ukraine it is necessary to create a national register of objects by relevant territories, sectors, processes and projects of the housing and communal sphere, as well as to form an economic mechanism of voluntary certification of management systems, processes, projects, technologies, services and personnel in this field. Such a system is aimed at improving the quality of management in this area, the implementation of comprehensive monitoring of the development and functioning of all objects of housing and communal services, the development of a system of advanced training of specialists in housing and communal services, etc. The objects of certification may be the services of individual organizations or their staff engaged in housing and communal services. It is determined that the introduction of public-private partnership mechanisms in the housing and communal sphere will achieve the following effects: increase the efficiency of operational activities of enterprises, individual processes and projects; to introduce technical-technological, managerial ecological-economic and social innovations; to attract additional financial, material and information resources; to ensure the improvement of the quality of communal services; to increase the solvency potential of housing and communal services enterprises; increase the investment attractiveness of housing and communal services enterprises and individual projects; to improve the mechanism of modernization of housing and communal services systems; to increase the sustainability of the development of housing and communal services enterprises and the efficiency of the processes of providing communal services. For wider implementation of public-private partnership mechanisms in the housing and communal sphere of Ukraine it is necessary to create a national register of objects by relevant territories, sectors, processes and projects of the housing and communal sphere, as well as to form an economic mechanism of voluntary certification of management systems, processes, projects, technologies, services and personnel in this field.

Key words: housing and communal services, communal services, public-private partnership, mechanisms.

УДК 354.338.46
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.22>

Шестаковська Т.Л.

доктор наук з публічного управління,
доцент кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Національного університету
«Чернігівська політехніка»

Постановка проблеми. Для України в сучасних умовах є важливим розвиток та забезпечення належного функціонування суспільно значущих об'єктів соціального та виробничого призначення на державному, регіональному і місцевому рівнях. Нині не вистачає бюджетного фінансування на утримання підприємств житлово-комунальної сфери. Застосування механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері є одним із ключових шляхів вирішення проблем розвитку цієї сфери. Світовий досвід використання спільних зусиль держави і приватного сектору у рамках ідеології державно-приватного партнерства для створення та використання суспільно-важливих об'єктів є сьогодні ефективним, результативним та відрізняється різноманіттям форм і механізмів співпраці держави і бізнесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти розвитку механізмів реалізації державної житлово-комунальної політики досліджувалися у багатьох наукових працях вчених-економістів і практиків. Зокрема, вагомий внесок у розв'язання цієї проблеми зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Л. Беззубко, І. Гриджук, Б. Данилишин, О. Дацій, О. Димченко, І. Драган, І. Запатріна, Т. Качала, В. Логвиненко, Ю. Манцевич, І. Мельник, Т. Новікова, В. Полуянов, В. Рибак, Т. Строкань, О. Шевська та ін.

Постановка завдання. Проте, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення існуючих механізмів реалізації житлово-комунальної політики. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, перш за все організаційно-економічного характеру, які б впливали на ефективність розвитку житлово-комунальної сфери. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо розвитку механізмів реалізації державної житлово-комунальної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Існує кілька основних механізмів державно-приватних партнерств: контракти, оренда, концесія, угода про розділ продукції й спільні підприємства. Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, законодавчі акти України визначають нормативно-правову базу діяльності державно-приватного партнерства.

Як форма державно-приватного партнерства контракти на виконання певних робіт підприємствами у житлово-комунальній сфері доцільно укладати для виконання таких функцій: великих обсягів часто повторюваної роботи

(наприклад, виставлення рахунків споживачам, збирання платежів, зчитування показників лічильників, очищення каналізаційних систем); укладання контрактів на виконання таких робіт особливо вигідне підприємствам з великою кількістю працівників; технічного обслуговування спеціалізованого обладнання (наприклад, насосів на насосних станціях або іншого складного обладнання водоочисних станцій); виконання робіт, що належать до непрофільних видів діяльності комунальних підприємств і потребують від них високих, з огляду на масштаби цих робіт, витрат (наприклад, прання спецодягу, утримання їдальні, технічне обслуговування автотранспортних засобів, лабораторний аналіз тощо) [1].

Як різновид контракту на виконання робіт у житлово-комунальній сфері може бути застосований аутсорсінг, тобто передача власником комунального підприємства певних бізнес-процесів чи виробничих функцій на обслуговування приватному підприємству, яке спеціалізується у відповідній галузі. На відміну від звичайного контракту на виконання робіт, які мають разовий, випадковий характер, на аутсорсінг передаються зазвичай функції із професійної підтримки безперервного функціонування окремих систем на основі довгострокового контракту (не менше одного року).

Найпоширенішими видами аутсорсінгу є передача таких функцій: бухгалтерський облік, управління інформаційними системами, бізнес-планування та оптимізація процесів, послуги доставки, тестування, прибирання та обслуговування, колл-центрів (обробки телефонних викликів та передача на сторону) [2].

За умови застосування такого механізму державно-приватного партнерства, як договір на управління підприємством, комунальне підприємство покладає на приватну компанію відповідальність за виконання всіх завдань, пов'язаних з управлінням функціонування підприємства. Послуги приватної компанії оплачуються здебільшого у фіксованому розмірі, вона бере на себе більший комерційний ризик, ніж при використанні такої форми державно-приватного партнерства, як контракти на виконання робіт. Приватна компанія може нести витрати на дрібний ремонт і незначну реконструкцію устаткування. Зазвичай контракти цього типу є середньостроковими (5-10 років) [3].

При використанні такого механізму державно-приватного партнерства, як договір на управління підприємством у житлово-комунальній сфері, доцільно враховувати такі організаційно-економічні аспекти: залучити як партнерів міжнародні спеціалізовані фірми

з управління підприємствами у житлово-комунальній сфері, що надасть можливість впровадження технологічних та управлінських інновацій у функціонування вітчизняного житлово-комунального комплексу; сформувані та залучити колектив менеджерів з управління окремими напрямками, процесами та проектами підприємств у житлово-комунальній сфері; функції стратегічного управління та капітальних інвестицій можливо залишити за комунальним підприємством; власник комунального підприємства несе відповідальність за неспроможність приватного підприємства, залученого до управління, задовольнити вимоги встановлених державних стандартів надання комунальних послуг.

Оренда в її традиційній формі (договори оренди) і у формі лізингу має своєю особливістю передачу приватному сектору державного майна в тимчасове користування й за певну плату. Традиційні договори оренди припускають зворотність предмета орендних відносин, причому правоможність щодо розпорядження майном зберігається за власником і не передається приватному сектору. У випадках, що спеціально обумовлюються, орендні відносини можуть завершитися викупом орендованого майна. У випадку договору лізингу лізингоотримувач завжди має право викупу державного майна [3].

При використанні лізингу як механізму державно-приватного партнерства відповідно до Закону України «Про фінансовий лізинг» (зі змінами і доповненнями) комунальне підприємство може надати лізингоодержувачу в користування на встановлений термін майно, що є власністю підприємства. У випадку оперативного лізингу лізингоодержувач оплачує користування майном за фіксованою ставкою і отримує, таким чином, стимул до ефективної експлуатації майна і скорочення експлуатаційних витрат. Об'єктом лізингу можуть бути тільки основні фонди комунального підприємства [4].

При використанні такого механізму державно-приватного партнерства, як лізинг, у житлово-комунальній сфері доцільно враховувати такі організаційно-економічні аспекти:

- приватне підприємство має звітувати перед власником комунального підприємства або уповноваженим ним органом;
- приватне підприємство отримує можливість зниження ризиків оперативної діяльності за рахунок комунального підприємства;
- приватне підприємство може віднести лізингові платежі на витрати, що знижує прибуток до оподаткування;
- право власності на обладнання залишається за комунальним підприємством [5].

Науковці визначають концесію як специфічний механізм відносин між державою й приватним сектором, що одержує все більше поширення. У межах концесійних договорів діють конкурентні відносини.

У концесії науковці виділяють ряд характерних ознак [6]:

- предметом концесії завжди є державна власність, а також монополні види діяльності держави;
- одним із суб'єктів концесійної угоди виступає держава (в особі відповідних органів виконавчої влади);
- мета концесії полягає в задоволенні суспільних потреб;
- концесії завжди мають договірну основу (концесійну угоду);
- концесія спирається на зворотність предмету угоди, який надається приватному партнерові за плату, обумовлену в угоді.

Виділяють три види концесій:

- на вже існуючі об'єкти;
- на будівництво або модернізацію об'єктів;
- передача об'єктів державної власності в управління приватній керуючій компанії [6].

У рамках цих видів можливі варіанти концесійних відносин, засновані на комбінації правочинності власності між державою й приватними концесіонерами, а також припустимих меж їх конкретної підприємницької й інвестиційної діяльності (спорудження, експлуатація, управління) [3].

У процесі розвитку державно-приватного партнерства концесії дозволяють державі [5]:

- при незмінному збереженні об'єкта у суспільній власності передавати його у володіння і користування приватному сектору на поворотній основі при дотриманні суворого контролю за діяльністю концесіонера;
- перекласти функції будівництва, експлуатації, утримання об'єктів суспільної власності, насамперед у сфері виробничої і соціальної інфраструктури, на приватний сектор;
- забезпечити технічний і технологічний розвиток державних і муніципальних виробництв, об'єктів і послуг;
- створити передумови для ефективного функціонування виробничих об'єктів, що знаходяться у суспільній власності, оптимального управління ними, раціональної експлуатації природних ресурсів, захисту навколишнього природного середовища;
- переривати дію концесійного договору у випадку порушення концесіонером його умов і положень, повертати об'єкт у державне управління чи передавати його у концесію іншому господарюючому суб'єкту;

- повніше реалізовувати принципи соціальної справедливості при оптимізації державного втручання в економіку;

- забезпечувати реальне партнерство держави і приватного сектору на пріоритетних напрямках економічного і соціального розвитку;

- формувати конкурентні ринки в окремих сегментах державної і муніципальної власності;

- одержувати концесійні платежі до бюджетів різних рівнів.

- Зацікавленість бізнесу у концесіях виявляється у тому, що:

- концесіонер отримує у довгострокове володіння і користування державні активи, часто – на пільгових умовах плати за концесію;

- вкладаючи інвестиції, концесіонер має достатні гарантії їх повернення, оскільки держава як партнер концесіонера несе певні ризики щодо забезпечення мінімального рівня рентабельності. В окремих випадках (проекти у сфері водо-, газо-, теплопостачання) держава йде на те, щоб доплачувати із бюджету концесіонеру за умови поліпшення їм якості послуг;

- концесіонер, маючи господарську свободу, може за рахунок підвищення продуктивності праці, нововведень збільшувати загальну прибутковість бізнесу під час дії строку концесії [4].

Разом з тим концесії як формі господарювання властиві і недоліки порівняно з іншими формами партнерства. В основному вони пов'язані з тим, що концесії надаються на тривалі строки, а тому закріплені у договорі положення можуть бути змінені тільки за погодженням сторін чи рішенням суду [6]. Фіксовані системи відносин держави і бізнесу на довготривалу перспективу, детермінованість багатьох закладених у концесійний договір положень зменшують гнучкість і динамічність, характерну для сучасної економіки.

Недолік концесії полягає і в тому, що об'єкти інфраструктури мають тривалі строки окупності і повернення інвестицій. Складність проведення розрахунків на тривалий термін по концесійним об'єктам викликає неточності, що призводить до підвищення ризиків невиконання умов концесії.

До публічно-правових ознак концесійних угод ставиться фіксування в них публічних інтересів, представником яких є держава. За концесійною згодою приватний партнер держави (концесіонер) зобов'язаний підкорятися вимогам публічних інтересів. Обставини, що ставлять під загрозу публічний інтерес або, що заподіюють йому збиток, виступають законною підставою для вживання заходів, спеці-

ально не прописаних в угоді. З метою захисту публічного інтересу в концесійній угоді можуть бути передбачені суверенні односторонні права й переваги органа публічної влади перед концесіонером [5].

При використанні такого механізму державно-приватного партнерства, як концесія, у житлово-комунальній сфері доцільно врахувати таке:

- складність вартісної оцінки об'єктів житлово-комунальної сфери для передачі в концесію;

- власник комунального підприємства несе ризик неплатоспроможності

- концесіонера та невиконання ним умов договору;

- висока енергомісткість теплопостачання, водопостачання та водовідведення може стати чинником фінансової нестабільності приватного підприємства - концесіонера;

- тривалість концесії доцільно співвідносити з терміном амортизації очікуваних капітальних вкладень або відшкодування капітальних витрат;

- концесія як механізм державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері буде ефективною в містах із високою щільністю населення (економія на масштабі) [6].

Для поширення державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері у цілому та концесії зокрема необхідно розробити типову концесійну угоду в галузі об'єктів водо- та теплозабезпечення, водовідведення, очистки стічних вод, переробки та утилізації побутових відходів.

В Україні з метою поступового переходу від монопольного стану до ринкового в системі теплозабезпечення та теплопостачання, а також забезпечення часу для адаптації споживачів та виробників до нових умов виникає обґрунтована необхідність використання перехідних моделей організації ринку. Серед таких моделей є модель єдиного покупця, яку доцільно застосовувати за умови [2]: невеликої кількості постачальників порівняно з кількістю споживачів; структури укладених угод, яка не підлягає частій зміні; можливості реалізації конкуруючих довгострокових проектів виробництва тепла.

У системі теплозабезпечення та теплопостачання модель єдиного покупця використовується для побудови та організації відносин, у яких присутні підключені до єдиної теплової мережі джерела тепла, що належать різним власникам. Єдиний покупець проводить конкурсний відбір джерел теплової енергії для закупівлі в них теплової енергії та (або) потужності для продажу споживачам.

Для більш широкого впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері України необхідно створити національний реєстр об'єктів за відповідними територіями, секторами, процесами та проектами житлово-комунальної сфери, а також сформуванню економічний механізм добровільної сертифікації систем управління, процесів, проектів, технологій, послуг та персоналу в цій сфері. Така система спрямована на підвищення якості управління в цій галузі, реалізацію комплексного моніторингу розвитку та функціонування всіх об'єктів житлово-комунальної сфери, розвиток системи підвищення кваліфікації спеціалістів житлово-комунальної сфери тощо. Об'єктами сертифікації можуть виступати послуги окремих організацій чи їх персонал, які здійснюють діяльність у житлово-комунальній сфері. Підприємствам, що пройшли сертифікацію у житлово-комунальній сфері, може надаватися пріоритетність чи переваги в конкурсах державного або регіонального замовлення. Зазначені заходи підвищуватимуть конкурентоспроможність та статус організації при здійсненні діяльності в конкурентному середовищі.

Доцільними інструментами стимулювання енергозбереження в системі теплозабезпечення мають стати:

1) організація моніторингу програм із підвищення енергоефективності, з виокремленням отриманої економії на окремі рахунки, що дозволить реально оцінити результати виконання проектів, внесення коректив та врахування необхідних змін у майбутньому;

2) розробка та впровадження механізмів мотивації персоналу до енергозбереження та енергоефективного управління, персонального заохочення за економію та покарань за перевитрати паливно-енергетичних ресурсів на підприємствах усього ланцюга теплозабезпечення;

3) створення системи стимулювання кредитування енергоефективних проектів;

4) підвищення економічності роботи котельних шляхом переведення їх із дефіцитного та дорогого палива на газ та інші види палива;

5) комплексного впровадження автоматизованих систем диспетчерського управління та контролю.

Висновки. Отже, впровадження механізмів державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарювання дозволить досягти таких ефектів: підвищити ефективність операційної діяльності підприємств, окремих процесів та проектів; впровадити техніко-технологічні, управлінські еколого-економічні та соціальні інновації; залучити додаткові фінансові, матеріальні та інформаційні ресурси; забезпечити підвищення якості надання комунальних послуг; підвищити потенціал платоспроможності підприємств житлово-комунальної сфери; збільшити інвестиційну привабливість підприємств житлово-комунальної сфери та окремих проектів; удосконалити механізм модернізації систем житлово-комунальної сфери; підвищити сталість розвитку підприємств житлово-комунальної сфери та ефективність процесів надання комунальних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
2. Мельник А. Ф., Підгаєць С. В. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 279 с.
3. Лагутін В. Економічна політика держави та ефекти її реалізації. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 4. С. 5-20.
4. Delmon J.(Ed), *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*. 2009. 668 p.
5. Драган І. О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління: [монографія] / І. О. Драган. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 401 с.
6. Базарна О.В. Дослідження системи публічного управління житлово-комунальним господарством країни. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 116-119.