

**О.Ю. Коцюрба, ас.**

*Кіровоградський національний технічний університет*

## Фінансові аспекти державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства

У статті розглянуто сутність, форми державно-приватного партнерства та особливості їх фінансового забезпечення у житлово-комунальній сфері. Виокремлено найбільш прийнятні форми державно-приватного партнерства на основі конкретних джерел їх фінансування.

**державно-приватне партнерство, житлово-комунальне господарство, лізинг, концесія, спільна діяльність**

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку соціально-орієнтованої економіки України спричиняє необхідність першочергового вирішення завдань, пов'язаних із підвищенням рівня та якості життя населення. Ці завдання стосуються і житлово-комунального господарства, якому належить задовольняти потреби життєзабезпечення населення необхідними якісними послугами незалежно від рівня доходу окремих груп споживачів та надавати необхідні інфраструктурні послуги промисловим підприємствам та організаціям.

З огляду на величезну вагомість житлово-комунального господарства в розвитку держави та її регіонів першочерговим завданням сьогодні є його реформування та стабілізація розвитку шляхом модернізації як житлово-комунальної інфраструктури, так і системи її фінансового забезпечення. Проведення модернізації житлово-комунальної інфраструктури неможливе без залучення значного обсягу фінансових ресурсів. Але у зв'язку з тим, що основні джерела фінансового забезпечення житлово-комунальних підприємств - бюджетні кошти та платежі споживачів - є обмеженими, проведення модернізації стає практично неможливим. Тому вкрай важливо залучати інші фінансові джерела через різні форми державно-приватного партнерства (ДПП) в житлово-комунальній сфері.

© О.Ю. Коцюрба, 2010

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням взаємодії держави та приватного сектору у сфері ЖКГ останнім часом надається значна увага, що висвітлено в наукових працях вітчизняних та зарубіжних учених, економістів, зокрема: Павлюк К.В., Онищук Г., Стасюк Г.А., Клевцевич Н.А., Власов А., Варванський В.Г., Коровін Є. В., Сосна С.А.

Між тим, практично залишається поза увагою науковців фінансова складова державно-приватного партнерства у сфері ЖКГ.

**Метою даної статті** є дослідження форм державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві та виокремлення найбільш прийнятних з огляду на особливості розвитку економіки в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на можливості досить успішного здійснення державно-приватного партнерства у сфері ЖКГ як за кордоном, так і в Україні, на сьогодні, на жаль, ще не відпрацьовані механізми його ефективного за діяння. Серед науковців до цього часу немає єдиного підходу до визначення сутності державно-приватного партнерства.

Відповідно до економічного підходу державно-приватне партнерство порівнюють з опосередкованою приватизацією. Мова йде про перерозподіл повноважень між державою

та бізнесом у стратегічних галузях, які не можуть бути приватизованими, але для яких у держави немає коштів на розвиток (ЖКГ, соціальна сфера, транспорт та ін.).

Державно-приватне партнерство також визначається як особлива, проте цілком повноцінна заміна приватизаційних програм, що дозволяє реалізувати потенціал приватнопідприємницької ініціативи, з одного боку, та зберегти контрольні функції держави в соціально значущих секторах економіки, з іншого. В умовах державно-приватного партнерства держава не втрачає прав власника, залучаючи при цьому ресурси бізнесу для вирішення широкого кола проблем.

Відповідно до підходу, пов'язаного з державною політикою та управлінням, ДПП знаходиться на межі відносин держави та бізнесу, не являючись ні інститутом приватизації, ні інститутом націоналізації, а лише формою оптимізації виконання державою її обов'язків перед суспільством, тобто постійного надання суспільних благ [6].

Окремими науковцями термін ДПП трактується у вузькому та широкому смислі.

Так, російський вчений Власов А. у вузькому смислі визначає ДПП як довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування. У широкому розумінні, як стверджує Власов А., ДПП включає в себе всі форми кооперації між державою та приватним сектором, які знаходяться в полі між вирішенням завдань, що традиційно відносяться до компетенції держави, самою державою, з одного боку, та приватизацією, з іншого [4].

Російський економіст Варнавський В.Г. визначає ДПП як інституціональний та організаційний альянс між державою та бізнесом в цілях реалізації національних та міжнародних, масштабних та локальних, проте завжди суспільно значущих об'єктів в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей до забезпечення суспільних послуг [3].

Науковець Коровін Є. визначає ДПП як середньострокове та довгострокове співробітництво між суспільним та приватним сектором, в рамках якого відбувається вирішення політичних задач на основі об'єднання досвіду кількох секторів та розподілу фінансових ризиків та вигод [5].

Закон України «Про державно-приватне партнерство» ( № 2404-VI від 01.07.2010 р.) визначає ДПП як співробітництво між органами державної влади та юридичними або фізичними особами-підприємцями, що здійснюється на основі договору [1].

На нашу автора, ДПП – це співробітництво держави та суб'єктів підприємницької діяльності в різних сферах суспільної діяльності шляхом об'єднання державних та приватних фінансових та інтелектуальних ресурсів на основі спільності інтересів, паритетності та прозорості відносин задля забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

У Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, прийнятій Кабінетом Міністрів України у 2009 році, визначено наступні основні ознаки ДПП у сфері житлово-комунального господарства:

- наявність спільних цілей у держави, органів місцевого самоврядування і приватного партнера та чітко визначеного державного інтересу;
- поєднання зусиль та коштів держави, органів місцевого самоврядування і приватного партнера для досягнення спільної мети;
- розподіл витрат і ризиків, а також використання отриманих результатів між державою, органами місцевого самоврядування і приватним партнером;
- рівноправний характер відносин у сфері реалізації проектів державно-приватного партнерства між державою, органами місцевого самоврядування і приватним партнером;
- фіксація зобов'язань між сторонами державно-приватного партнерства в офіційних документах та їх додержання протягом реалізації проекту [2].

Вище зазначені ознаки можна доповнити ще такою ознакою, як чітка вираженість публічної та суспільної спрямованості державно-приватного партнерства.

Основними формами участі приватного сектору у розвитку житлово-комунальної інфраструктури є такі:

- надання консалтингових послуг з боку бізнесу,
- оренда, управління, концесія об'єктів житлово-комунального господарства,
- використання змішаних форм державно-приватного партнерства,
- створення спільних підприємств у сфері ЖКГ,
- приватизація об'єктів житлово-комунального господарства.

Серед основних різновидів державно-приватного партнерства виокремлюються наступні:

- партнерства, що мають на меті впровадження пріоритетних проектів щодо модернізації комунальної інфраструктури шляхом залучення фінансових коштів та обладнання,

- партнерства, що мають на меті впровадження спеціального менеджменту, яким володіє приватний сектор, для реалізації великих комплексних програм та проектів у сфері ЖКГ,

- партнерства, що спрямовані на впровадження приватним сектором нових технологій у сфері ЖКГ,

- соціальне партнерство - спільна участь держави, органів місцевого самоврядування та приватного партнера у наукових дослідженнях, розробленні нормативно-правової бази, підвищенні свідомості громадськості тощо.

Для кожного конкретного проекту має бути обрана своя форма державно-приватного партнерства з урахуванням мети залучення приватного бізнесу та збалансованого розподілу ризиків між сторонами.

Потрібно зауважити, що наведена в Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві класифікація форм ДПП є дещо узагальненою. Більш детальна їх класифікація наведена в матеріалах ООН з питань розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері, відповідно до якої слід виокремити наступні форми ДПП:

- контракти на послуги (державні контракти). Цей тип передбачає можливість підписання контракту між державною стороною та приватним підприємством для виконання поставлених завдань. Ці контракти застосовуються в операційній діяльності і містять в собі завдання щодо впровадження, функціонування та утримання нового обладнання. Такі контракти є короткотерміновими, від декількох місяців до декількох років. Вони дозволяють державі застосовувати технічний досвід приватного сектору, його робочий потенціал та зберігати кошти. Обов'язки щодо управління та надання фінансових ресурсів у повній мірі залишаються за урядом;

- контракти на управління (O&M, OM&M). Такі контракти дозволяють державі перекладати відповідальність щодо функціонування та управління об'єктом на приватний сектор. Вони укладаються на короткий строк, але він є довшим, ніж у контрактах першого типу. Приватне підприємство отримує фіксовану плату, або плату у вигляді премій в залежності від ефективності своєї роботи. Функція щодо фінансування об'єкту за цим типом відносин залишається за державою;

- лізингові угоди (BLT, BLTM, LROT). Лізинг дозволяє приватному підприємству протягом певного часу отримувати грошові надходження від проекту за визначену лізингову плату уряду. Підприємство несе відповідальність за функціонування та утримання об'єкту. Таким чином, приватний сектор приймає на себе комерційний ризик, бо для того, щоб отримувати оптимальний рівень прибутку, підприємство має зменшувати операційні витрати і, в той самий час, підтримувати належний рівень послуг, що надаються. Підприємство стає зацікавленим в ефективному управлінні об'єктом. Однак, обов'язки щодо стратегічного планування та фінансування об'єкту повністю залишаються

за державою. Такі угоди укладаються, як правило, на строк від п'яти до п'ятнадцяти років. Найчастіше цей тип угод застосовується у проектах, що самостійно генерують грошові надходження, тобто є самоокупними;

– змішані типи контрактів (BOT, DBOT, ROT, BOOT, DBFO, DCMF, DBFOM, BOO). Форма партнерства обирається в залежності від розподілених між партнерами ризиків, які фіксуються у контракті. Назва механізму відображує функції, які виконує приватний партнер відповідно до контракту. Такі механізми передбачають, що державна сторона сплачує бізнесу за надані послуги. Строк дії контрактів не перевищує 30 років. Нижче представлені визначення деяких змішаних типів ДПП.

**BOT (будівництво-управління-передача).** Бізнес будує об'єкт, управляє проектом та передає державі. Держава сплачує бізнесу за надані послуги. Такі контракти є короткотерміновими (3-5 років).

**DBOT (проекткування-будівництво-управління-передача).** Перевага цього підходу полягає в тому, що він містить у собі відповідальність приватного сектора щодо виконання одразу декількох функцій: проектування, будівництво та утримання об'єкту. Таке поєднання є ефективним з огляду на те, що приватний сектор застосовує комплексний підхід до проекту і одразу визначає програму щодо довготермінового утримання об'єкту. Такий підхід зменшує ризик, пов'язаний з непередбачуваними витратами у майбутньому.

Актуальність даного підходу зумовлена тим, що більшість проектів інфраструктури потребують набагато більше витрат в період експлуатації об'єкту, ніж в період розробки і впровадження. Такі угоди є довготерміновими, що робить приватний сектор стратегічним партнером уряду, але функція щодо фінансування залишається за державою.

**ROT (відновлення - управління - передача).** Цей тип є схожим на розглянутий вище. Різниця полягає в тому, що приватна сторона приймає в управління вже існуючий об'єкт і в її обов'язки входить його відновити.

**DBFO (проекткування-будівництво-фінансування-управління).** Така форма партнерства є найголовнішим механізмом для залучення додаткових фінансових ресурсів приватного сектору до проектів в інфраструктурі. Такі угоди вповноважують приватне підприємство проектувати, будувати, фінансувати та управляти проектом в обмін та можливість отримувати грошові надходження протягом зафіксованого у контракті терміну. Строк дії таких угод складає 25-30 років, або навіть більше. Згідно з умовами договору право володіння об'єктом залишиться у державній власності. Держава буде контролювати, щоб об'єкт належним чином функціонував і утримувався протягом строку дії договору, а потім був повернений в належному стані. Такі контракти укладатимуться на конкурсній основі і визначальними критеріями в наданій документації будуть наступні: кінцева ціна послуг для споживача, обсяг фінансової підтримки від держави, здатність бізнесу впровадити проект. В кінці строку дії контракту може бути прийнято рішення про передачу права власності на об'єкт приватній стороні.

Така форма партнерства, як концесія, має довгостроковий характер (40-50 років), що дозволяє сторонам здійснювати стратегічне прогнозування та планування своєї діяльності, та надає можливість диверсифікувати ризики між всіма приймаючими участь сторонами, завдяки чому суттєво підвищується життєздатність концесійних проектів. Бізнес матиме високу, а часто і повну волю у прийнятті інвестиційних, адміністративно-господарських та управлінських рішень. Регулююча функція залишається за державою. Концесії поєднують елементи таких типів контрактів, як лізингові угоди та контракти на управління. Але, на відміну від зазначених контрактів, співпрацюючи з державою на засадах концесії, бізнес бере на себе більшу частину ринкових та операційних ризиків. Відповідно до концесійної угоди, приватний партнер має право використовувати інфраструктурний об'єкт для надання послуг безпосередньо споживачам і отримує прибуток залежно від якості та кількості наданих послуг. Приватна сторона (концесіонер) відповідає за утримання об'єкта в належному стані та, у разі необхідності, здійснює його поновлення. Функція щодо фінансування, як правило, також належить приватному

сектору. Концесійні угоди, на відміну від традиційних контрактів, повинні бути довготерміновими. Чим більше строк дії контракту, тим привабливішим для приватної сторони стає така форма бізнесу, оскільки дозволяє покрити витрати капіталу та максимізувати прибуток.

Спільна діяльність держави та бізнесу передбачає часткову передачу об'єкта у власність приватному сектору та спільну діяльність щодо проекту. Обидві сторони мають здійснювати інвестиції, але повний контроль в процесі управління залишатиметься за приватною стороною. Участь держави у таких проектах може мати різні форми, такі, як надання пільгових кредитів, субсидій, участь у статутному капіталі, передача активів та інше. Головними вимогами до спільної діяльності є наступні: приватна сторона має бути обрана на конкурсних засадах; контроль має залишатися за приватною стороною; частка держави має бути чітко визначена; витрати мають компенсуватися безпосередньо через стягнення плати зі споживачів послуг; розподіл ризиків та нагород має бути чітко визначений та узгоджений заздалегідь.

Виходячи з даної класифікації, можна проаналізувати особливості реалізації різних форм ДПП у житлово-комунальній сфері, виходячи з особливостей розвитку економіки України.

Так, практичне застосування контрактів на послуги є достатньо ускладненим, оскільки такі контракти передбачають, що надання фінансових ресурсів для впровадження, функціонування та утримання нового обладнання для підприємств ЖКГ покладено на державу, фінансові ресурси якої в нинішніх умовах суттєво обмежені.

Контракти на управління також передбачають, що фінансування об'єктів відбувається за рахунок держави, а це робить їх використання практично неможливим через вагому недостатність державних фінансових ресурсів. Тут позитивним моментом можна вважати те, що розмір плати держави залежить від ефективності роботи приватного партнера, а наслідком ефективної роботи має стати зменшення обсягу фінансових ресурсів держави на управління об'єктом.

Серед змішаних форм ДПП найбільш прийнятною для сфери ЖКГ можна вважати форму DBFO (проекування-будівництво-фінансування-управління), оскільки саме завдяки їй можливе залучення значних обсягів фінансових ресурсів приватного сектору при збереженні права власності за державою на збудований об'єкт.

Реалізація спільної діяльності держави та бізнесу як форми ДПП можлива лише в тій частині функціонування житлово-комунальної сфери, де підприємства ЖКГ не є природними монополістами на ринку житлово-комунальних послуг, оскільки при спільній діяльності передбачена часткова передача об'єкта у власність приватному сектору. А це значно обмежує можливість застосування цієї форми державно-приватного партнерства.

Використання лізингових та концесійних угод в Україні ускладнене рядом причин, серед яких слід виділити такі, як: відсутність відповідної законодавчої бази, яка б регулювала лізингову та концесійну діяльність саме у сфері ЖКГ; недостатня забезпеченість інформаційної бази, що необхідна для процесу інвестування через лізинг та концесію; відсутність для інвестора твердих гарантій стабільності свого бізнесу та повернення інвестованих коштів через можливі суперечки з місцевими органами влади та ін.

Проте застосування будь-якої форми ДПП неможливе без створення відповідних передумов. Такими для житлово-комунальної сфери мають стати:

- розробка та удосконалення нормативно-правової бази;
- бюджетна підтримка житлово-комунального господарства у напрямку сприяння залученню приватних інвестицій;
- забезпечення державних гарантій приватним партнерам;
- надання податкових пільг приватним партнерам в частині оподаткування прибутку підприємств та ПДВ

- створення державного інституту ДПП, який би займався розробкою практичних механізмів реалізації ДПП з використанням зарубіжного досвіду та інформуванням про об'єкти, щодо яких можливе застосування ДПП, надавав допомогу щодо експертної оцінки об'єкту та ін.;

- публічний контроль за виконанням договірних зобов'язань всіх учасників ДПП.

#### **Висновок.**

Застосування різних форм державно-приватного партнерства є привабливим для житлово-комунальної сфери та має стати відправною точкою її реформування, однак це можливо лише за умов стимулювання приватного бізнесу до такого партнерства шляхом використання певних податкових преференцій для приватних партнерів. Подальшого дослідження потребує обґрунтування ефективних механізмів реалізації державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства.

#### Список літератури

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI//www.rada.gov.ua.
2. Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві//www.rada.gov.ua.
3. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство // Сайт «Экспертный канал “Открытая экономика”», www.opes.ru.
4. Власов А. Особый путь Петербурга в сфере государственно-частного партнерства // www.konkir.ru.
5. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе «Федеральные инструменты поддержки инвесторов», 10 октября 2006 г. // www.lobbying.ru.
6. Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право.-2006.- №2.- с. 94-98.

*О. Коцюрба*

**Финансовые аспекты государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства**

В статье рассмотрены сущность, формы государственно-частного партнерства и особенности их финансового обеспечения в жилищно-коммунальной сфере. Выделены наиболее приемлимые формы государственно-частного партнерства на основе конкретных источников их финансирования.

*О. Kotsyurba*

**Financial aspects of state-private partnership for the sphere of dwelling-communal economy**

The essence, forms of the state-private partnership and features of their financial providing for the dwelling-communal sphere are considered in the article. The most acceptable forms of the state-private partnership on certain sourcings' basis were selected by the author.

Одержано 19.11.10