

УДК 332.8:711.8 (477)

JEL Classification: M210; M380; R420

Клевцєвич Наталія

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ АКТИВІЗАЦІЇ МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена розгляду інституту державно-приватного партнерства як одного з можливих шляхів виходу ЖКГ із кризового стану. Розглядаються актуальні проблеми житлово-комунального господарства. Проведений аналіз сучасного стану цієї сфери, виявлений взаємозв'язок підприємств ЖКГ з іншими сферами соціально-економічної інфраструктури регіонів, визначені тенденції подальшого розвитку. Запропоновані варіанти подолання вище означених проблем. Автором визначена залежність подальшого розвитку галузі від залучення інвестиційних можливостей недержавних установ. Надано рекомендації щодо розвитку взаємовідносин в рамках державно-приватного партнерства як напрямку активізації інвестиційних процесів у галузі. У статті зроблено аналіз сучасного стану залучення приватного капіталу в житлово-комунальне господарство України, наводиться коротка характеристика факторів успіху та невдач партнерства влади і приватного сектору. Державно-приватне партнерство розглядається як економічний інструмент вирішення існуючих проблем дефіциту грошових ресурсів під час світової економічної кризи. В роботі проведено порівняльний аналіз основних моделей функціонування ЖКГ і сфери водопостачання, зокрема: англійської, американської, французької та німецької. Доведено, що більш привабливою для України є німецька модель. Вона передбачає створення у сфері ЖКГ підприємства акціонерної форми власності, але за умови, що контрольний пакет акцій буде належати муніципалітету. Але з урахуванням недостатньої розвиненості вітчизняного фондового ринку та інвестиційної привабливості ЖКГ, запропоновано одночасно використати французький досвід ефективного управління та концесії. Доведено доцільність використання договорів концесії в процесі узгодження інтересів держави, приватного бізнесу та споживачів ЖК послуг. Показано, що ефективність саме цієї форми взаємовідносин суттєво залежить від державних органів, які здійснюють регулювання тарифів на послуги, рівня забезпечення гарантій виконання умов договору в разі змін політичної ситуації у країні і т. ін.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, державно-приватне партнерство, економічна криза, державна політика.

Klievtsievych Nataliya

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM OF ACTIVATION OF MODERNIZATION PROCESSES IN THE HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY OF UKRAINE

Abstract. The article is devoted to considering the institute of public-private partnership as one of the possible ways of housing and communal economy out of crisis. Actual problems of housing and communal services have been considered. The analysis of the current state of this sphere, the interconnection of utilities with other spheres of socio-economic infrastructure of the regions, the tendencies of further development have been considered. Options for overcoming the above issues have been suggested. The author determines the dependence of the further development of the industry on attracting investment opportunities of non-governmental institutions. Recommendations on the development of relations within the framework of public-private partnership as a direction of intensification of investment processes in the industry have been proposed. The article analyzes the current state of involvement of private capital in the housing and communal services of Ukraine, gives a brief description of the success factors and failures of the partnership between the government and the private sector. Public-private partnership is considered to be an economic tool for solving existing problems of scarcity of resources during the global economic crisis. In the paper the comparative analysis of the main models of functioning of housing and communal, in particular: English, American, French and German has been carried out. It is proved that the German model is more attractive for Ukraine. It provides for the establishment of a joint-stock company in the field of utilities, but stipulates that the majority of the shares will be owned by the municipality. Due to the insufficient development of the domestic stock market and the investment attractiveness of utilities it has been proposed to simultaneously use the French experience of effective management and concession. The expediency of using concession contracts in the process of harmonizing the interests of the state, private business and consumers of LCD services has been proved. It has been shown that the effectiveness of this particular form of relationship depends significantly on the state bodies that regulate tariffs for services, the level of providing guarantees for the fulfillment of the terms of the contract in case of changes in the political situation in the country, etc.

Keywords: housing and communal services, public-private partnership, economic crisis, public policy

Клевцевич Наталия

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО КАК МЕХАНИЗМ АКТИВИЗАЦИИ МОДЕРНИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ УКРАИНЫ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению института публично-частного партнерства как одного из возможных путей выхода ЖКХ из кризисного состояния. Рассматриваются актуальные проблемы жилищно-коммунального хозяйства. Проведен анализ современного состояния этой сферы, выявлена взаимосвязь предприятий ЖКХ с другими сферами социально-экономической инфраструктуры регионов, определены тенденции дальнейшего развития. Предложены варианты преодоления выше обозначенных проблем. Автором определена зависимость дальнейшего развития отрасли от привлечения инвестиционных возможностей негосударственных учреждений. Даны рекомендации по развитию взаимоотношений в рамках государственно-частного партнерства как направления активизации инвестиционных процессов в отрасли. В статье проведен анализ современного состояния привлечения частного капитала в жилищно-коммунальное хозяйство Украины, приводится краткая характеристика факторов успеха и неудач партнерства власти и частного сектора. Государственно-частное партнерство рассматривается как экономический инструмент решения существующих проблем дефицита денежных ресурсов во время мирового экономического кризиса. В работе проведен сравнительный анализ основных моделей функционирования ЖКХ и сферы водоснабжения, в частности: английской, американской, французской и немецкой. Доказано, что более привлекательной для Украины является немецкая модель. Она предусматривает создание в сфере ЖКХ предприятия акционерной формы собственности, но при условии, что контрольный пакет акций будет принадлежать муниципалитету. Но с учетом недостаточной развитости отечественного фондового рынка и инвестиционной привлекательности ЖКХ, предложено одновременно использовать французский опыт эффективного управления и концессии. Доказана целесообразность использования договоров концессии в процессе согласования интересов государства, частного бизнеса и потребителей ЖК услуг. Показано, что эффективность именно этой формы взаимоотношений существенно зависит от государственных органов, осуществляющих регулирование тарифов на услуги, уровня обеспечения гарантий выполнения условий договора в случае изменений политической ситуации в стране и т. д.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, государственно-частное партнерство, экономический кризис, государственная политика.

DOI: 10.32680/2409-9260-2019-7-8-270-271-61-81

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими або практичними завданнями. Результати ре-

форми ЖКГ показали відсутність позитивних змін в функціонуванні житлово-комунального господарства. На жаль, сьогодні ні дотації з бюджету для малозабезпечених верств населення, ні повне погашення боргів з оплати послуг цієї сфери не в змозі змінити її технічну і технологічну відсталість. До значного погіршення технічного стану основних фондів сфери ЖКГ, підвищення рівня аварійності на її об'єктах призвели відсутність інвестиції в галузь та обігових коштів підприємств. Брак фінансових засобів для модернізації застарілого обладнання та зношених основних фондів можна виправити шляхом залучення в галузь позабюджетних коштів із наступним використанням їх для реконструкції та модернізації об'єктів комунальної інфраструктури. Найбільш дієвим, на нашу думку, засобом вирішення вище зазначених проблем є залучення у галузь ЖКГ приватного капіталу. Визначення відповідного шляху розвитку партнерських відносин між державою та бізнесом потребує узагальнення світового досвіду реалізації проектів ДПП, переймання досвіду ефективних механізмів взаємодії та основних принципів співпраці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких покладений початок вирішенню даної проблеми і на які спирається автор. Дослідженню проблем державно-приватного партнерства присвячено чимало робіт українських та зарубіжних учених. Зокрема, працівники інституту економіки та прогнозування НАН України, такі як: Т. І. Єфіменко, К. В. Павлюк, Є. Л. Черевиков та ін. досліджують ДПП в контексті проблематики державного регулювання економіки. Теоретичні та прикладні аспекти відносно розбудови ефективних і результативних відносин державного та приватного секторів в контексті вирішення суспільно важливих проблем в Україні знайшли відображення в публікаціях Т. Лебеде, І. Запатріної. Розглядають українські науковці можливості та перепони на шляху запровадження партнерських відносин в окремих секторах та галузях економіки, зокрема, І. І. Килимник, Т. А. Коляда, А. В. Домбровська торкаються галузі житлово-комунального господарства України. Механізм державно-приватного партнерства продовжує посідати провідне місце у наукових дослідженнях зарубіжних вчених, які попри його світове визнання торкаються проблеми доцільності його реалізації у світлі проблем, пов'язаних із реалізацією «Порядку денного зі сталого розвитку 2030». Зокрема про це йдеться у роботі таких науковців як: К. С. Джомо, А. Чоудхурі,

К. Шарм, Д. Платц. Разом з тим, вважаємо, що недостатньо уваги в Україні приділяється дослідженню можливостей ДПП як інструменту економічного розвитку регіонів нашої держави.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Тема, що досліджується, характеризується недостатнім науковим опрацюванням. Дослідження, які проводяться, не мають системного характеру та розглядають лише окремі форми державно-приватного партнерства. Тому треба визначити, що у вітчизняній літературі дуже мало праць, які б розглядали механізми державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування теоретичних підходів та практичного застосування інституту державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві.

Викладення основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У світовій практиці традиційна державна форма власності на об'єкти ЖКГ поступово втрачає свою пріоритетність. У сучасних умовах все більшою стає кількість фірм, які діють на основі змішаної форми власності, або експлуатуються приватними фірмами. Щодо нашої країни, то в Україні в умовах відсутності інвестицій у галузь та гострої обмеженості обігових коштів комунальних підприємств, необхідним є звернення до приватного капіталу для того, щоб підвищити ефективність господарювання таких підприємств, тобто запустити та активізувати використання механізмів державно-приватного партнерства.

Найбільш загальне визначення цього поняття дав В. Г. Варнавский: «Государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг» [1, с. 81]. ДПП трактують і як систему співробітництва приватного сектора, підприємств та організацій бізнесу з державними установами, які направлені на досягнення загальних економічних цілей, на вирішення актуальних соціально-економічних завдань [2]. Використання ДПП є своєрідним симбіозом державних та приватних компетенцій, які, з одного боку, дозволяють уряду держави вирішувати наявні проблеми

з фінансуванням інфраструктурних об'єктів і соціальних програм, з іншого – дає можливість приватному бізнесу вкладати кошти та отримати прибуток [3, с. 41–45]. Автор [4, с. 17] під ДПП розуміє «... временную, созданную по инициативе государства негосударственную структуру, основанную на уступке права владения государственными объектами частному бизнесу в целях создания общественных благ или услуг, на долговременной и взаимовыгодной основе. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве представляет – сотрудничество государственного и частного сектора в целях реализации конкретных проектов по строительству и/или реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры или оказания жилищно-коммунальных услуг потребителям (населению, предприятиям различных сфер экономики), обязанность предоставления которых традиционно возлагается на государственный сектор. ГЧП в ЖКХ могут иметь разные формы, однако в основе каждого успешного проекта в ЖКХ лежит концепция того, что за счет привлечения опыта частного сектора и перераспределение риска в отношении стороны, которая способна более эффективно справляться с таким риском, что в целом повышает общую эффективность реализации жилищно-коммунального проекта».

В Україні організаційно-правові засади взаємодії державних та приватних партнерів визначені у головному законодавчому акті держави – Законі України «Про державно-приватне партнерство». Аналіз цього Закону виявив, що ним передбачено можливість укладання договорів не тільки державою (Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним центральними чи місцевими органами виконавчої влади або суб'єктами господарювання, що діють на основі державної форми власності), а й органами місцевого самоврядування та/або територіальною громадою. При цьому органи місцевого самоврядування зможуть самостійно вирішувати питання щодо визначення переліку об'єктів комунальної власності, відносно яких доцільно використовувати можливі форми партнерства з приватним партнером, а також умови проведення конкурсів.

Закон вказує на головні ознаки ДПП в Україні, визначає можливі сфери його застосування. Важливим є те, що Закон створює правову базу для реалізації проектів ДПП в різних правових формах, не обмежуючись тільки концесійними угодами або договорами оренди. У цілому, вважаємо, що прийняття Закону – суттєвий крок до більш

ефективного використання об'єктів регіональної інфраструктури та залучення додаткових інвестицій. Водночас він не позбавлений недоліків, зокрема відсутні чітко визначені механізми практичної реалізації проектів ДПП (наприклад, етапи реалізації проектів, вимоги до структури проекту, перелік питань, які вимагають обов'язкового узгодження на етапі укладання проекту, та тих, які можуть виникнути під час його реалізації).

Наразі законодавчу базу розвитку ДПП становлять також: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, законодавчі акти України, серед яких:

Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. № 1039-XIV (зі змінами), який регулює відносини, що виникають у процесі укладення, виконання та припинення дії угод про розподіл продукції щодо пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони [5];

Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р., який діє в редакції від 08.07.2011 р., визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна з метою підвищення ефективності його використання і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах) [6];

Закон України «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999 р., який діє в редакції від 15.01.2009 р. № 891-VI, визначає особливості будівництва та/або експлуатації автомобільних доріг загального користування на умовах концесії [7];

Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 р. № 2624-VI, яким передбачено спрощений порядок передачі в оренду чи концесію зазначених об'єктів, встановлення умов захисту капіталовкладень приватного інвестора [8].

Крім законів, окремі питання розвитку ДПП регулюються постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, положеннями та наказами центральних органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Загалом лише на загальнодержавному рівні налічується кілька десятків нормативних актів, що безпосередньо регулюють питання ДПП.

В останні роки прийнято низку нормативних документів щодо методик і процедур, пов'язаних із реалізацією ДПП. Згідно цих документів, ще на етапі до підписання угоди про ДПП приватному партнерові потрібно пройти складні процедури узгоджень. Водночас, він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно затвердженого порядку, спочатку необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій сутності ДПП.

Таким чином, нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною, багаторівневою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності. Можна стверджувати, що це є одним із чинників відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

З огляду на вищезазначене можемо зробити висновок, що державно-приватне партнерство являє собою щось середнє між підприємствами зі 100 відсотковим державним капіталом і приватними підприємствами, які утворюються в тому числі і за рахунок роздержавлення відповідних об'єктів. Держава у такому партнерстві забезпечує дотримання інтересів громадськості, шляхом регулювання цін на товари та послуги (в даному випадку тарифів на житлово-комунальні послуги) та встановлення стандартів якості послуг. Приватні структури у цьому альянсі надають сучасний менеджмент заснований на підприємницькому підході в вирішенні тих чи інших завдань.

Основними формами такого партнерства є контракти, договори, угоди про взаємодію держави та приватних структур в тих чи інших галузях та сферах для здійснення важливих загальнодержавних проектів.

Одна із сторін державно-приватного партнерства – комерційна структура, підприємство, яке діє на основі приватного капіталу. Інша сторона – держава в обличчі регіональних органів державної влади.

Сьогодні більшість об'єктів житлово-комунального господарства знаходяться в державній власності. Для виконання деяких видів робіт залучаються і приватні структури, але цей процес проходить дуже повільно і ускладняються багатьма чинниками. Не можемо в даному

випадку не погодитися з думкою багатьох спеціалістів з цього питання про те, що основні з них це:

- низька інвестиційна привабливість підприємств ЖКГ, тому що в випадку придбання такого підприємства власнику у спадок залишиться дуже багато проблемних питань. А з огляду на те, що дуже серйозними є вимоги, яким повинен відповідати інвестор, а також те, що після придбання таких об'єктів власникові потребуються великі кошти для здійснення капітальних вкладень, процес цей дуже уповільнюється;

- неможливість проведення процесу залучення приватного сектора до сфери ЖКГ без здійснення поряд з цим усього комплексу заходів антимонопольного регулювання з боку держави, для створення у ньому конкурентного середовища;

- соціальна орієнтація послуг, які надає житлово-комунальне господарство, оскільки саме цей сектор створює систему життєзабезпечення населення;

Партнерство стає необхідним внаслідок неможливості повного приватного фінансування потреб цієї галузі в результаті лімітованої фінансової прибутковості або великого ступеня ризику, які є характерними для деяких об'єктів комунального господарства.

Разом із цим, приватні інвестори не завжди беруть до уваги соціальну значущість проекту, тобто соціальних чинників, які неможливо включити у фінансову прибутковість. Державні ж структури повинні з цим рахуватися, тому можуть взятися за реалізацію проекту більшої соціальної значущості, навіть якщо його фінансова прибутковість обмежена.

За оцінками більшості спеціалістів з цього питання, для того, щоб забезпечити необхідні умови для залучення приватного бізнесу до комунальної сфери необхідним є:

- створення ринкових відносин у сфері управління об'єктами ЖКГ;

- проведення детальної оцінки системи управління житлово-комунальним комплексом;

- законодавче формування єдиного порядку тарифного регулювання;

- фінансове оздоровлення підприємств галузі.

У більшості випадків співробітництво державних та підприємницьких структур полягає в тому, що перші виділяють певну частину коштів

на деякі проекти, а другі ці кошти доповнюють, вилучаючи при цьому свій прибуток при виконанні проектів. При цьому ефективність такого альянсу забезпечується не стільки прямим додаванням фінансових ресурсів на умовах спів фінансування (хоча і такий підхід використовується досить часто), скільки максимально повним використанням унікальних можливостей кожного з двох учасників проекту з сукупним скорочення ризиків. Держава, вступаючи у союз із бізнесом, зазвичай, отримує не тільки зниження завантаження на бюджет, але і більш гнучку та дієву, ніж традиційна бюрократія, систему управління проектом, а бізнес певний набір гарантій та преференцій [9].

Вивчення українського законодавства у сфері ДПП та наукових напрацювань дослідників цього питання дозволяє представити у загальному вигляді процес організації ДПП в нашій державі в розрізі трьох етапів. При цьому варто відмітити, що їх деталізацію та особливі вимоги визначає державний партнер залежно від сфери та можливої форми ДПП, або державний та приватний партнер спільно.

На першому етапі беручи до уваги результати аналізу поточного рівня соціально-економічного розвитку територіальної громади та прогностичні перспективи збалансованого розвитку оцінюють можливості щодо партнерства державного та приватного секторів. Виявлені під час аналізу проблеми збалансованого розвитку територіальної громади вказують на сфери, в яких з огляду на ресурсні обмеження місцевих бюджетів варто застосувати механізм ДПП. Підставою для прийняття рішення можуть бути:

- незадовільний стан об'єктів інфраструктури;
- обсяг, структура, якість незадоволеного попиту на послуги, що аналізуються;
- потреба в нових об'єктах інфраструктури і т. і.

Окрім того, приймаючи рішення щодо необхідності залучення приватного оператора до вирішення проблем збалансованого розвитку територіальної громади варто не лише оцінити потребу в таких проектах, але й визначитися з умовами виконання проектів ДПП, проаналізувати перешкоди залучення приватного оператора до надання публічних послуг, визначити фінансову модель партнерства, можливі ризики, очікування від реалізації проекту.

Другий етап стосується процедури укладання угоди ДПП. У свою чергу він передбачає три послідовні кроки: підготовку до проведення

конкурсу, конкурсний відбір приватного оператора та систематизацію документації. Перш ніж оголосити конкурс на укладання угоди ДПП необхідно підготувати детальну інформацію про об'єкт інфраструктури, який планується передати приватному оператору. Об'єктами аналізу є: створення благ і надання послуг, фінанси, виробничі фонди, кадри й управління. За підсумками аналізу порівнюють фактичний стан зі станом минулих періодів та планом. Конкурсна процедура відбору проектних пропозицій (підготовка, організація та проведення конкурсу) та визначення переможця конкурсу – майбутнього приватного партнера у здійсненні ДПП регламентується відповідною Постановою Кабінету Міністрів України, якою затверджено «Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим». Після визначення переможця відбувається систематизація усієї документації, що супроводжує угоду ДПП, визначаються умови на яких громадянам чи юридичним особам будуть надані земельні ділянки в рамках дії угоди, а також можливість отримання їх без торгів (конкурсів, аукціонів).

Третій етап передбачає процедуру контролю за виконанням приватним партнером взятих на себе зобов'язань за угодою ДПП. Вважаємо, що процедура контролю за реалізацією угоди ДПП з боку місцевих органів влади повинна включати ще на етапі укладання угоди: визначення плану контрольних заходів; узгодження плану заходів з приватним оператором, в управлінні якого знаходиться інфраструктурний об'єкт; визначення прав та обов'язків контролюючого органу; на етапі реалізації угоди: узагальнення результатів моніторингу проведених заходів; узгодження з приватним партнером заходів з усунення порушень (у випадку, якщо такі були виявлені).

Ключову роль в ініціюванні проектів ДПП, вважаємо, що повинна відігравати держава (в особі органів місцевого самоврядування як колективних представників інтересів територіальної громади), оскільки на органи влади, з одного боку, покладено зобов'язання забезпечити збалансований соціально-економічний розвиток територіальної громади, ефективне використання наявних ресурсів, з іншого боку, як слушно відмічають науковці, саме вони «здатні коректно формалізувати «дорожню карту» реалізації проектів ДПП» з урахуванням таких

чинників, як наявний потенціал, ресурсні та законодавчі обмеження регіону, галузеві пріоритети, територіальна диференціація за рівнем розвитку, територіальне розміщення виробничих потужностей та ін. З метою забезпечення збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем, на нашу думку, проекти ДПП необхідно ініціювати під час стратегічного, територіального та галузевого планування. Ці проекти мають виступати складовою проектного забезпечення довгострокових планів і програм соціально-економічного розвитку територіальних громад, регіонів, держави, галузевих стратегій. Розробка проектів ДПП на цьому етапі дозволить не лише суттєво підвищити ефективність реалізації планів та програм соціально-економічного розвитку територіальних систем, але й сприятиме впорядкуванню взаємодії органів місцевого самоврядування та приватних компаній. Але для цього необхідно вдосконалити інституціональні умови, а також впровадити відповідні процедури та інструменти механізму управління проектами ДПП у практику діяльності органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього, необхідним є застосування методології проектного управління під час залучення приватних партнерів до управління об'єктами державної та комунальної форми власності.

Але у сучасних умовах України взаємодія між владою, бізнесом та менеджментом не сприяє успішній реалізації проектів, оскільки характеризується наступними особливостями: влада формує законодавче, політичне та економічне оточення проекту, надає різноманітні дозволи та здійснює контроль за ходом виконання проекту, проте не налаштована на своєчасне прийняття необхідних рішень; бізнес є джерелом та рушійною силою проекту, але найчастіше він зацікавлений не у самому проекті, а у його результаті (особливо, фінансовій вигоді), при цьому намагається отримати результат будь-якою ціною, навіть із порушенням правил; менеджмент забезпечує професійне управління проектом та найчастіше зацікавлений в процесах реалізації проекту та не відповідає за його фінансовий результат [10, с. 35–44].

Підприємці відзначають такі перешкоди створенню, існуванню та розвитку бізнесу, які породжуються владою [11]:

- витрати відкриття нової справи;
- витрати, пов'язані з проведенням перевірок контрольно-наглядовими органами;

- правова безвідповідальність чиновників;
- побори під виглядом «соціальної відповідальності»;
- виділення земельних ділянок та нежитлових приміщень, умови оренди, орендна плата, умови викупу орендованої нерухомості;
- проблема кредитування (особливо – малого бізнесу);
- збереження значної частки бізнесу в «тіньовому» секторі;
- проблема кадрів (низька правова грамотність дрібних підприємців, дефіцит кваліфікованих кадрів для середнього та великого бізнесу);
- низька консолідованість бізнесу у відстоюванні спільних інтересів.

Незважаючи на зазначене, вважаємо, що впровадження методології проектного управління для вирішення наявних проблем ЖКГ, особливо під час застосування різноманітних форм управління із залученням приватного сектору, дозволить не лише суттєво підвищити ефективність реалізації планів, але й сприятиме впорядкуванню взаємодії органів місцевого самоврядування та приватних компаній.

Виходячи з викладеного, необхідність застосування методології проектного управління під час залучення до місцевого розвитку територіальних громад, приватних партнерів не викликає ніяких сумнівів.

Це потребує забезпечення відповідного рівня знань у службовців виконавчих органів місцевого самоврядування та у самих приватних операторів, які братимуть участь у розробленні та управлінні подібними проектами. З цієї точки зору в Україні проблеми відсутні, оскільки на цей час налагоджена ефективна система отримання знань з управління проектами та сертифікації як індивідуальних менеджерів, так і організацій в цілому.

Сертифікацію виконує Українська асоціація управління проектами відповідно до розроблених Міжнародною асоціацією управління проектами «Основами професійних знань та системи оцінки компетентності проектних менеджерів» (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0 2006).

Складність проектів в рамках такого партнерства зростатиме від форми до форми: договори на виконання робіт – контракти на управління підприємством – оренда – концесія. Перш за все, це стосуються цілей, строків виконання та змісту проектів; різними будуть і етапи життєвих циклів проектів.

Найбільш простими є договори на виконання робіт (які не обов'язково повинні мати проектну форму) та довірче управління, оскільки вони є короткостроковими (3–5 років, іноді до 10 років) та існує можливість сформулювати конкретні кінцеві цілі із визначеними термінами їх досягнення.

Більш складними є проекти, які передбачають впровадження орендних відносин із терміном реалізації від 10 до 30 років та, особливо, концесійних угод строком на 10–50 років. З нашої точки зору, незважаючи на те, що на момент розроблення подібних проектів цілі також є конкретними, проте, враховуючи великі строки реалізації, складність заходів, участь великої кількості учасників тощо, протягом реалізації таких проектів цілі та строки виконання етапів можуть коригуватися.

Пов'язано це із неможливістю передбачити всі можливі зміни у зовнішньому середовищі (наприклад, точно встановити тенденції розвитку міста, його майбутній виробничий потенціал, отже і обсяг попиту). Виходячи з цього, та враховуючи велику соціальну значущість, до таких проектів слід ставитися більш прискіпливо на стадії їх розроблення, яка на відміну від стадії реалізації, характеризується більш низькими витратами на можливі зміни та виправлення помилок.

Зарубіжний досвід свідчить про наявність наступних основних моделей управління комунальними службами: англосаксонської, французької, німецької. Англосаксонська модель заснована на принципах введення конкуренції усюди, де можливо, розробленні чітких короткотермінових контрактів та створенні контролюючих органів, які стежать за виконанням цих угод. Такої політики англійці додержувалися під час здійснення приватизації служб водо, електро- та газопостачання, транспорту, вивезення сміття. На відміну від цього, у Франції спеціалізований орган регулювання відсутній, натомість основна роль віддається місцевій владі, яка наділена широкими повноваженнями та співпрацює із приватними та змішаними підприємствами. Характерним у Франції є те, що місцева влада незначно втручається у роботу комунальних служб, додержуючись принципу довіри. У Німеччині також вагома роль належить місцевим органам, які заключають контракти із муніципальними підприємствами [12; 13].

З нашої точки зору, в сучасних умовах для нашої держави найбільш прийнятна французька модель. Таке бачення пов'язане з тим, що німецька модель, наприклад, не дає того обсягу інвестицій, який необ-

хідний сьогодні комунальній сфері, оскільки зорієнтована передусім на бюджетні кошти і на високий рівень бюджетної забезпеченості. При цьому сучасний стан цієї життєзабезпечуючої галузі економіки нашої держави, характеризується, як «аварійний», а коштів бюджету не вистачає навіть на здійснення ремонтних робіт, а не те, щоб проводити масштабні капіталовкладення, які б дозволили модернізувати об'єкти комунальної інфраструктури. В нашій державі, такий варіант поки, що не можливий. Що ж стосується англійської моделі, то і вона, вважаємо, неприйнятна сьогодні для комунальної сфери України. У випадку приватизації істотно знижуються можливості держави контролювати діяльність таких підприємств, оскільки, не відпрацьовані критерії такого контролю. Інституціонально Україна ще не готова до приватизації таких об'єктів, за таких умов це може призвести до зловживань з боку приватних підприємців. Така система вимагає дуже розвинутого правового середовища і культури взаємин між інтересами державного та приватного секторів. У нас такі відносини поки що не сформувалися, як не сформовано і чітке законодавче забезпечення цих процесів. Крім того, в державі сьогодні відчувається нестача приватних операторів, які з одного боку мали б необхідні кошти для придбання подібних об'єктів у приватну власність, а з іншого мали необхідну кваліфікацію та досвід роботи в цій сфері. Французька модель більш прийнятна для сучасної України, оскільки муніципалітет, мінімізуючи свої витрати на утримання та модернізацію об'єктів комунальної інфраструктури, не позбавляється їх назавжди, а інвестор протягом терміну дії партнерства з державним сектором, зацікавлений в його розвитку і підтримці в належному стані, оскільки, якщо таке не буде здійснено це не дозволять йому окупити витрати та отримати прибуток.

Вважаємо, що громадські інтереси в такому партнерстві повинні бути пріоритетом, і місцева влада має їх відстоювати, використовуючи вищезгадані можливості, які сьогодні використовуються не в повному обсязі. Яскравим свідченням цього є той факт, що залучення приватного сектору досить довго відбувалося в умовах коли з боку держави не робилося ніяких заходів для визначення кваліфікаційних і фінансових вимог для тих операторів, які входять у відповідні інфраструктурні сфери. Адже якщо той або інший приватний оператор допускається на відповідний ринок, він повинен професійно і ефективно управляти інфраструктурою і розбиратися в фінансово-економічних, технічних,

екологічних аспектах діяльності відповідних об'єктів. Зараз робляться певні кроки у цьому напрямку, але вони вочевидь є недостатніми. І представники бізнесу не винні, що така робота не проводиться. Але взагалі відмовлятися від інституту ДПП, що так добре зарекомендував себе у світі, не можна.

Для того, щоб державно-приватне партнерство могло бути реалізоване на рівні ЖКГ української держави, необхідним є формування низки інституціональних умов та змін, пов'язаних перш за все зі створенням законодавчої платформи для реалізації подібних проектів. У їх числі варто відмітити таке:

- деталізація та доповнення вимог, яким повинні відповідати оператори, що бажають увійти в відповідні галузі, зокрема: щодо доказів його фінансової забезпеченості, доказів його можливості здійснення діяльності з експлуатації;
- впровадження проектної форми реалізації намічених планів;
- обґрунтування органами місцевого самоврядування вибору форми залучення приватного сектора;
- впровадження ефективної системи контролю, з боку органів місцевого самоврядування, за виконанням приватними операторами поточних функцій та інвестиційних зобов'язань;
- розробка вимог до системи звітності приватного оператора;
- залучення до прийняття рішень щодо передачі інфраструктурних об'єктів приватному сектору громадськості, а також визначення періодичності та видів громадського контролю;
- розробка і впровадження механізму визначення відповідальності представників приватного сектора за спричинення своїми діями або бездіяльністю збитків майну територіальних громад, і навпаки, визначення у зв'язку з цим прийнятного для обох сторін механізму повернення вкладених коштів.

Необхідне створення регіональних інститутів державно-приватного партнерства і зниження, таким чином, рівня прийняття рішень за регіональними програмами до рівня органів державної регіональної влади під контролем центральних органів. Як показує практика, саме регіони генерують основний попит на державно-приватне партнерство. «Добудова» регіонального та муніципального інститутів державно-приватного партнерства може сприяти зростанню його ефективності.

Необхідно розширення можливих форм взаємодії держави і приватного партнера в частині надання держгарантій для інвесторів, тобто без прямої фінансової участі, а також відстроченої компенсації витрат інвестора на будівництво об'єктів інфраструктури, надання інвестору податкових пільг, земельних ділянок, субсидування частини процентної ставки за кредитами, передача в оренду або експлуатацію державного рухомого і нерухомого майна та ін.

Належним чином побудована та регламентована законодавчо партнерська система відносин між державою та приватними операторами дозволить залучати додаткові інвестиційні ресурси, оптимально розподілити ризики, відповідальність і винагороду між партнерами. У свою чергу, це сприятиме залученню до процесу активізації місцевого соціально-економічного розвитку приватних інвесторів на умовах взаємовигідного співробітництва та соціального партнерства. За умови максимальної ефективності партнерських відносин активізуються надходження інвестицій що, забезпечать соціально-економічний та інноваційний розвиток громад у довгостроковій перспективі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розробок за даним напрямом. Можемо зробити висновки, що одного лише розуміння тих колосальних можливостей у вирішенні проблем галузі, які закладені в державно-приватному партнерстві недостатньо. Держава повинна створити необхідні умови для ведення бізнесу, розвитку конкурентного середовища, а також завершити формування нормативно-правової бази, яка б забезпечила прихід та ефективну роботу приватних підприємств в ЖКГ. Зважаючи на вищесказане, на нашу думку, для поліпшення ситуації, яка склалася на сьогодні у ЖКГ, необхідно проводити активну роботу в напрямку залучення приватного сектора в цю сферу. Це дасть можливість за рахунок його коштів зробити технічне переозброєння підприємств ЖКГ, запровадити інноваційну модель їх розвитку, сформувати та встановити економічно доцільні тарифи, підвищити якість житлово-комунальних послуг при економічно доцільному рівні витрат.

Для залучення приватного сектора у сферу життєзабезпечуючих систем необхідно розробити та привести в дію відповідні інвестиційні проекти. Вони зможуть бути використані при підготовці регіональних програм реконструкції та модернізації таких підприємств. Важливу роль при підготовці цих програм повинна відігравати держава. Необ-

хідно розуміти, що напрямок коштів на вирішення цих питань забезпечить не тільки економію ресурсів, але значно скоротить бюджетні дотації найбіднішим верствам населення. Тобто у вирішенні зазначених проблем має бути задіяний комплексний підхід, який передбачає застосування як ринкових механізмів, які дозволяють розвивати конкуренцію і на базі цього підвищувати якість послуг, які надаються, та знижувати ціни, так і методів державного регулювання, використовуючи економічні та правові регулятори. Тому для того, щоб підприємства житлово-комунального господарства були прибутковими за цих умов, на наш погляд, необхідно, з одного боку, проводити роботу, яка б дозволила зменшити складові собівартості при введенні енерго- та матеріалозберігаючих технологій, впровадити нову техніку, здійснити модернізацію виробництва, розвивати науково-технічну діяльність підприємств, що сприятиме їх переходу на інноваційний шлях розвитку, та з іншого підвищити тариф для даної категорії споживачів. Усе це може бути реалізоване при впровадженні в процес управління галуззю ринкових методів, можливість у здійсненні цього бачимо саме в залученні приватного сектора в житлово-комунальне господарство за різними формами можливого їх входження в цю сферу.

Якщо ці питання не знайдуть подальшого позитивного вирішення, то не можливо буде не тільки забезпечити вдаль співробітництво приватного бізнесу та держави, але і взагалі побудувати сучасну розвинуту ринкову економіку. Вважаємо, що в умовах тотального недофінансування сучасної економіки України, і особливо житлово-комунальної сфери, яке відбувалося протягом останніх років, державно-приватне партнерство може стати досить суттєвим напрямком в активізації інвестиційних процесів.

Література

1. Варнавский В. Г., Клименко А. В и др. *Государственно-частное партнерство : теория и практика*. Москва : Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. 287 с.
2. Михеев В. А. *Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов*. URL: <http://www.c-society.ru/wind.php?ID=291211&soch=1> (дата обращения: 20.08.2019).
3. Варнавский В. Г. *Государственно-частное партнерство : некоторые вопросы теории и практики. Мировая экономика и международные отношения*. 2018. №9. С. 41–50.

4. Татаркова И. В. *Развитие предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства* : автореф. дис. на соискание науч. степени кандидата экон. наук : спец. 08.00.05. Санкт-Петербург, 2017. 20 с.
5. Про угоди про розподіл продукції : Закон України № 1039-XIV від 14.09.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 44. Ст. 391 (зі змін. Та доп.).
6. Про концесії : Закон України № 997-XIV від 16.07.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 41. Ст. 372 (зі змін. Та доп.).
7. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України № 1286-XIV від 14.12.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 3. Ст. 21 (зі змін. та доп.).
8. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України № 2624-VI від 21.10.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 11. Ст. 71.
9. ГЧП : базовые принципы партнерства. URL: <http://news.ligazakon.ua/news/2010/8/26/29127.htm> (дата обращения: 23.08.2019).
10. Карий О. І., Процак К. В., Маврина А. О. Проекти державноприватного партнерства : ключові проблеми практичної реалізації. *Економічний аналіз*. 2015. Т. 20. С. 35–44.
11. Вавричук О. С. Державно-приватне партнерство як механізм фінансування житлово-комунального господарства. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/30151/1/27.pdf> (дата звернення: 17.07.2019).
12. Проневич О. С., Проневич С. О. *Публічно-приватне партнерство як компонент сучасної доктрини забезпечення публічної безпеки*. URL: <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/1142/0> (дата звернення: 17.07.2019).
13. Островський І. А., Гармаш А. С. *Мікроекономічні засади розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві*. URL: <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/881> (дата звернення: 15.08.2019).

References

1. Varnavskiy, V. G., Klimenko, A. V. et al. (2010). *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika [Public-private partnership: theory and practice]*, Moskva: Izd. dom Gos. un-ta Vyshey shkoly ekonomiki, 287 s. [in Russian]

2. Mikheev, V. A. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizatsii prioritetnykh natsionalnykh projektov [Public-private partnership in the implementation of priority national projects]*. Retrieved from: <http://www.c-society.ru/wind.php?ID=291211&soch=1> [in Russian]
3. Varnavskiy, V. G. (2018). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: nekotorye voprosy teorii i praktiki [Public-private partnership: some issues of theory and practice], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya – World economy and international relations*, 9, 41–50 [in Russian]
4. Tatarkova, I. V. (2017). *Razvitie predprinimatelskoy deyatel'nosti v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystva: avtoreferat dissertatsii [An entrepreneurship activity development in the housing and communal services sphere: dissertation abstract]*, Sankt-Peterburg, 20 s. [in Russian]
5. Pro uhody pro rozpodil produktsii (1999) [About product sharing agreements]: Zakon Ukrainy No. 1039-XIV vid 14.09.1999 r., Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 44, st. 391 [in Ukrainian]
6. Pro kontsesii (1999) [About concessions]: Zakon Ukrainy No. 997-XIV vid 16.07.1999 r., Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 41, st. 372 [in Ukrainian]
7. Pro kontsesii na budivnytstvo ta ekspluatatsiiu avtomobilnykh dorih (2000) [About concessions for automobile roads construction and exploitation]: Zakon Ukrainy No. 1286-XIV vid 14.12.1999 r., Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 3, st. 21 [in Ukrainian]
8. Pro osoblyvosti peredachi v orendu chy kontsesiiu ob'ektiv tsentralizovanoho vodo-, teplopostachannia i vodovidvedennia, shcho перебувають у комунальній власності (2011) [About the peculiarities of the leasing or concession of municipal, privately owned water, heat and waste water facilities]: Zakon Ukrainy No. 2624-VI vid 21.10.2010 r., Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 11, st. 71 [in Ukrainian]
9. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: bazovye printsipy partnerstva [Public-private partnership: basic principles of partnership]*. Retrieved from: <http://news.ligazakon.ua/news/2010/8/26/29127.htm#> [in Russian]
10. Karyi, O. I., Protsak, K. V., Mavryna, A. O. (2015). Proekty derzhavno-privatnoho partnerstva: kliuchovi problemy praktychnoi realizatsii [Public-private partnership projects: key issues of practical implementation], *Ekonomichnyi analiz – Economic analysis*, 20, 35–44 [in Ukrainian]
11. Vavrychuk, O. S. *Derzhavno-privatne partnerstvo yak mekhanizm finansuvannia zhytlovo-komunal'nogo hospodarstva [Public-private partnership as a mechanism for housing and communal services financing]*. Retrieved from: <http://eprints.kname.edu.ua/30151/1/27.pdf> [in Ukrainian]
12. Pronevych, O. S., Pronevych, S. O. *Publichno-privatne partnerstvo yak komponent suchasnoi doktryny zabezpechennia publichnoi bezpeky [Public-*

private partnership as a component of modern public security doctrine]. Retrieved from: <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/1142/0> [in Ukrainian]

13. Ostrovskiy, I. A., Harmash, A. S. *Mikroekonomichni zasady rozvytku publichno-pryvatnoho partnerstva v zhytlovo-komunalnomu hospodarstvi* [Microeconomic principles for the development of public-private partnership in housing and communal services]. Retrieved from: <http://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/881> [in Ukrainian]