

Стратегії розвитку комунального сектору міського господарства

(під науковим керівництвом і редакцією д.е.н., професора Кучеренко В.Р. і к.е.н.,
доцента Дзедзик С.С.)

ББК 65.44 [(4УКР)

УДК 7] 1.8 (477)

Стратегії розвитку комунального сектору міського господарства/ під науковим керівництвом і редакцією ден., професора Кучеренка В. Р і к.е.н., доцента Дзезика С.С. - Одеса, 2009. - 154 с.

Авторський колектив:

Кучеренко Віктор Романович, доктор економічних наук, професор;

Дзезик Сергій Сергійович, кандидат економічних наук, доцент;

Левинський Кирило Сергійович, начальник відділу МБ відділення «ОРД» ВАТ ВТБ Банк;

Сментина Наталля Валентинівна, кандидат економічних наук, доцент;

Улибіна Валентина Олексіївна, кандидат економічних наук, доцент;

Андрейченко Андрій Вадимович, старший науковий співробітник;

Клєвцевич Наталля Анатолієвна, старший науковий співробітник;

Котова Інна Миколаївна, старший науковий співробітник.

Рецензенти:

Лісюк Володимир Митрофанович, кандидат економічних наук, доцент

(Одеський інститут проблем ринку і економіко-екологічних досліджень ПАН України);

Сахатський Микола Павлович, доктор економічних наук, професор

(Одеська державна академія будівництва і архітектури).

Анотація

Метою монографії є розкриття деяких напрямів вдосконалення організаційно-економічних механізмів забезпечення розвитку комунального сектору міських господарств. Для досягнення мети автори намагались: визначити тенденції розвитку комунального сектору міських господарств та напрямів інституціональних змін, дослідити форми державно - приватного партнерства у сфері комунального сектору міського господарства; проаналізувати досвід зміни форм управління підприємствами комунального сектору в Україні, визначити шляхи удосконалення процесу прийняття органами місцевого, самоврядування рішень щодо організації діяльності з надання комунальних послуг та розвитку систем, окреслити напрями підвищення ефективності роботи комунальних підприємств; обґрунтувати систему показників для моніторингу діяльності підприємств комунального сектору міського господарства, обґрунтувати методику проведення оціночної діяльності у житлово-комунальному господарстві з метою вдосконалення рішень при розпорядженні комунальним майном; розкрити можливості інноваційного розвитку комунального господарства. Об'єктом монографічного дослідження стали процеси взаємодії між органами місцевого самоврядування та підприємствами комунального сектору міського господарства, в умовах державного регулювання. Предметом організаційно-економічні механізми забезпечення розвитку комунального сектору міських господарств.

ЗМІСТ

Вступ	7
Глава 1. Теоретичні засади управління комунальним сектором міських господарств та напрями їх вдосконалення	8
1.1. Житлово-комунальне господарство територіальної громади як об'єкт управління.....	8
1.2. Особливості формування та розвиток організаційно-правових форм управління комунальною власністю в Україні.....	18
1.3. Аналіз тенденцій розвитку комунального сектору міських господарств та визначення напрямів інституціональних змін.....	29
1.3.1. Загальна характеристика комунального сектору.....	29
1.3.2. Потенційні джерела фінансування потреб комунального сектору.....	33
1.3.3. Визначення напрямів інституціональних змін.....	37
Глава 2. Дослідження ефективності форм управління підприємствами комунального сектору міського господарства	44
2.1. Державно - приватне партнерство як фактор розвитку комунального сектору міських господарств.....	44
2.2. Формування конкурентних відносин у комунальному секторі на основі застосування різноманітних форм управління.....	49
2.3. Форми залучення приватних операторів до комунального сектору міських господарств.....	56
2.3.1. Приватизація.....	56
2.3.2. Договір на виконання робіт.....	60
2.3.3. Контракт на управління підприємством.....	61
2.3.4. Оренда.....	63
2.3.5. Концесія.....	64
2.4. Аналіз досвіду зміни форм управління підприємствами комунального сектору в Україні.....	67
Глава 3. Вдосконалення механізмів управління підприємствами комунального сектору міського господарства	79
3.1. Проблема вибору оптимальної форми управління підприємствами комунального сектору.....	79
3.2. Ділове планування розвитку комунального підприємства як інструмент підвищення ефективності його роботи.....	85
3.3. Проектна форма забезпечення розвитку комунального сектору за участю	

	6
приватних операторів.....	98
3.4. Тарифна політика.....	103
Глава 4. Інформаційно-методичне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг.....	116
4.1. Впровадження системи моніторингу діяльності підприємств комунального сектору.....	116
4.2. Проведення оціночної діяльності нерухомості у житлово-комунальному господарстві.....	121
Глава 5. Можливості впровадження інноваційного підходу у комунальному господарстві	131
5.1. Рушійні сили та фактори впливу на інноваційний розвиток у комунальному господарстві.....	131
5.2. Оцінка інвестиційно-інноваційного потенціалу у сфері поводження з твердими побутовими відходами.....	135
5.3. Обґрунтування регіональної програми поводження із твердими побутовими відходами (на прикладі Одеської області).....	143
Висновки.....	157
Література.....	166

ВСТУП

Сталий розвиток виробничої та соціальної сфери населених пунктів потребує наявності та ефективного функціонування відповідної інфраструктури, до яких, зокрема, відносяться підприємства комунального сектора міських господарств. Проте у більшості міст та регіонів України спостерігається суттєве погіршення технічного стану основних фондів комунальних підприємств, погіршення якості послуг з одночасним підвищенням їхньої вартості, що веде до появи складних проблем техногенного та соціального характеру. Основною причиною такого становища стало делегування державою повноважень та відповідальності у сфері надання комунальних послуг на місцевий рівень, з одночасним майже повним припиненням фінансування. Місцеві ж громади виявилися неспроможними забезпечити потреби комунального сектору для виконання поточних функцій та, особливо, розвитку. Та, головне, децентралізація здійснювалася без створення відповідних інституціональних умов, які б давали змогу ефективно управляти отриманими у комунальну власність цілісними майновими комплексами та застосовувати різноманітні механізми залучення у господарство фінансових ресурсів. Якщо на початку 1990 років ще існувала можливість використання накопиченого раніше потенціалу, то на сучасному етапі невжиття заходів з розвитку комунального сектору ставить під загрозу забезпечення життєдіяльності населених пунктів. Це й обумовлює необхідність пошуку ефективних стратегій розвитку комунального сектору міського господарства.

Метою дослідження є вдосконалення організаційно-економічних механізмів забезпечення розвитку комунального сектору міських господарств.

Для досягнення мети виконувалися такі завдання:

- визначення тенденцій розвитку комунального сектору міських господарств та напрямів інституціональних змін;
- дослідження форм державно - приватного партнерства у сфері комунального сектору міського господарства;
- аналіз досвіду зміни форм управління підприємствами комунального сектору в Україні;
- удосконалення процесу прийняття органами місцевого самоврядування рішень щодо організації діяльності з надання комунальних послуг та розвитку систем;
- розробка рекомендацій з підвищення ефективності роботи комунальних підприємств;

- розроблення системи показників для моніторингу діяльності підприємств комунального сектору міського господарства
- розроблення методики проведення оціночної діяльності у житлово-комунальному господарстві з метою вдосконалення рішень при розпорядженні комунальним майном
- дослідження можливості інноваційного розвитку комунального господарства.

Об'єктом дослідження є процеси взаємодії між органами місцевого самоврядування та підприємствами комунального сектору міського господарства, в умовах державного регулювання.

Предмет дослідження: організаційно-економічні механізми забезпечення розвитку комунального сектору міських господарств.

Глава 1. Теоретичні засади управління комунальним сектором міських господарств та напрями їх вдосконалення

1.1. Житлово-комунальне господарство територіальної громади як об'єкт управління

Однією з найсуттєвіших особливостей розвитку національної економіки України протягом останніх десятиріч є здійснення процесів децентралізації та перенесення основної уваги на регіональний і місцевий рівень, де саме і закладаються підвалини для організації виробництва матеріальних благ на основі поєднання наявних факторів виробництва та створення сприятливих умов для проживання, праці, культурного й соціального розвитку населення.

Можливість розвитку виробничої сфери та рівня життя населення нерозривно пов'язана із наявністю відповідної інфраструктури, яку часто визначають як містообслуговуючу сферу, наприклад у роботі [1, с. 5] до її складу входять: житлово-комунальний комплекс; транспортний комплекс; будівельний комплекс (житло-цивільне будівництво і будівельна індустрія місцевого значення); служби суспільної безпеки, у тому числі екологічної безпеки; комплекс споживчого ринку (торгівля, суспільне харчування, побутове обслуговування населення); системи управління, зв'язку, інформації тощо.

Однією з найважливіших підсистем містообслуговуючої сфери є житлово-комунальне господарство, до якого, входять відповідні підгалузі, функціональне призначення яких полягає у обслуговуванні житлового фонду, виконанні робіт та наданні різноманітних послуг безпосередньо у житлових будинках, експлуатації житлових будинків, здійсненні водо- та теплопостачання, електро- та газозабезпечення населених пунктів, водовідведення та очищення стічної рідини, догляду за зеленими насадженнями у місцях загального користування, збиранні, вивезенні, утилізації та знешкодженні побутових відходів, утриманні звалищ та полігонів твердих побутових відходів, мереж міського зовнішнього освітлення, експлуатації протизсувних та гідротехнічних споруд, наданні ритуальних послуг населенню тощо [там же, с.160-168].

Зауважимо, що відношення до житлово-комунального господарства з галузевих позицій є залишком радянської системи, коли управління житлово-комунальним господарством будувалося на використанні принципу подвійного підпорядкування. Його сутність полягала в одночасному підпорядкуванні комунальних організацій місцевим радам народних депутатів та відповідним галузевим органам управління [2, с. 12-15]. Але у радянські часи всі підприємства та організації знаходилися у державній власності, у той час як на початку 1990 років в Україні були започатковані процеси передачі більшості об'єктів, що використовуються для надання житлово-комунальних послуг, у власність відповідних територіальних громад, які відповідно до законодавства мають повноваження з його управління. Проте системи, які належать до паливно-енергетичного комплексу України, до комунальної власності не увійшли, хоча вони розташовані на відповідних територіях та використовуються для надання послуг газопостачання і електропостачання.

Це позначилося і на сприйнятті поняття «комунальне підприємство», що можна побачити з розмаїття поглядів дослідників на це питання.

Наприклад, Расуждай Л.М. та Косматенко Н.Л., формулюючи поняття «комунальне підприємство», відмовляються від використання ознак галузевої приналежності та спираються на ознаки видів діяльності. На їх думку під комунальним підприємством слід розуміти підприємство, яке переважно виконує хоча б один із наступних видів робіт: створення соціальних зручностей, виробництво, ремонт, транспортування, зберігання продукції в інтересах населення територіальної громади, та знаходиться у його власності [3, с. 9]. При цьому дослідники мають на увазі, що підприємство – це частина економічно єдиної господарської системи, яка має права юридичної особи, діє на засадах розрахунку та за допомогою засобів виробництва виконує роботи або надає послуги для отримання прибутку або досягнення певних соціальних цілей у межах виділених ресурсів.

Як зазначають Мамонова В.В. та Ольшанський О.В. практично існує дві категорії комунальних підприємств: це так звані адміністративні та промислово-комерційні служби [4, с. 139]. До адміністративних служб міста вони відносять установи охорони здоров'я, освіти, культури, відпочинку (будинки культури, театри, музеї, школи, дитячі садки, будинки для пристарілих), служби соціальної допомоги. До промислово-комерційних служб міста ними віднесено підприємства водо-, газо-, електро-, тепlopостачання, міський транспорт, готельне господарство, служби прибирання вулиць, вивезення сміття, служби з експлуатації житла та технагляду за ними. Іншими словами до цієї групи дослідники відносять підприємства, що не фінансуються з бюджету, а отримують дохід від оплати населенням послуг, які надаються ними.

Точка зору вітчизняних авторів є подібною до думки російських дослідників [5, с. 31; 6, с. 28], які взагалі розглядають муніципальні господарюючі суб'єкти та поділяють їх на дві групи: муніципальні підприємства, зорієнтовані на отримання прибутку (в українських дослідників ця група отримала назву промислово-комерційні служби) та муніципальні установи (відповідно – адміністративні служби), зорієнтовані на отримання соціального, некомерційного ефекту. У загальному вигляді підхід дослідників досить простий: школа, лікарня, музей – це заклади, а ринок, житлово-комунальна, транспортна, ремонтно-будівельна організація – підприємство

Але, як слушно зазначають автори, у реальному житті - дещо складніше, оскільки соціальні та комерційні цілі у діяльності тієї чи іншої організації можуть переплітатися. Муніципальні заклади можуть надавати населенню платні послуги, скорочуючи тим самим потребу у бюджетному фінансуванні, а муніципальні підприємства не можуть не приймати участі у вирішенні соціальних задач. Пояснюючи свою точку зору, вони наводять наступний приклад, неодноразово підтверджений практикою. В одних містах кінотеатри є муніципальним закладами, оскільки значну частину своїх видатків вони покривають за рахунок бюджетного фінансування. В інших містах кінотеатри є муніципальним підприємствами, оскільки шукають засоби для самофінансування. Такі ж проблеми виникають і у муніципальних аптек, які обслуговують літні категорії населення [7, с. 31-32].

Український дослідник Е. Ставровський деталізує діяльність комунальних підприємств та поділяє їх на три наступні групи [8]:

- Комунальні підприємства першої групи надають населенню послуги, забезпечують його значною частиною продукції, виконують роботи в інтересах інших комунальних підприємств та закладів. Такі комунальні підприємства діють на умовах самофінансування та належать до різних галузей народного господарства.

- Комунальні підприємства другої групи надають послуги, головним чином, індивідуальним споживачам. Основний принцип діяльності – самофінансування.
- Комунальні підприємства третього типу виробляють неподільну продукцію загального користування та фінансуються і з місцевого бюджету.

На думку зазначеного автора, до комунального підприємства не можна віднести заклади охорони здоров'я, фізичної культури, соціального забезпечення, просвітництва, культури, мистецтва, науки, а також заклади кредитування та страхування. Також недоцільно відносити до комунальних підприємств такі суб'єкти господарювання як управління комунального господарства, за умови, що відповідну виробничу діяльність виконують підвладні їм самостійні підприємства (а не їх структурні підрозділи), тобто заклади, що виконують суто управлінські функції. Таким чином, на думку автора, головним фактором віднесення підприємства до числа комунальних підприємств є його призначення задовольняти побутові та комунальні інтереси мешканців відповідної території громади.

Підсумовуючи викладене, звернемо увагу на наступні ключові моменти:

- по-перше, діяльність комунальних підприємств здійснюється в інтересах територіальної громади, але це не означає, що вони діють виключно в межах території певної територіальної громади; сфера їхньої діяльності може розповсюджуватися і на інші території, де задовольняються аналогічні потреби (та навпаки). Головним є те, що вони підпорядковують свої дії інтересам даної територіальної громади, а останні, у свою чергу, мають відповідні механізми впливу на діяльність таких підприємств;
- по-друге, комунальні підприємства задовольняють різноманітні потреби споживачів територіальної громади, тому їх не можна пов'язувати із наданням лише житлово-комунальних послуг;
- по-третє, задоволення потреб територіальної громади може здійснюватися на платній та безкоштовній основі, тому слід розрізняти підприємства, які здійснюють діяльність на принципі госпрозрахунку та установи, які фінансуються за рахунок бюджету відповідної територіальної громади;
- по-четверте, задоволення потреб територіальної громади може здійснюватися підприємствами різних організаційно-правових форм та форм власності, які можуть використовувати власне майно та/або комунальне майно. У разі застосування різноманітних організаційно-правових форм на основі повного або часткового використання комунального майна за рішеннями

органів місцевого самоврядування (які представляють інтереси територіальної громади) такі підприємства також підпорядковують свої дії інтересам громади.

Виходячи з цього та з метою однозначного розуміння об'єкту дослідження в рамках даної роботи, у подальшому ми будемо використовувати словосполучення «комунальний сектор міського господарства», розуміючи його як окремий сектор міського (селищного, сільського) господарства, до якого входять: цілісні майнові комплекси водопостачання, теплопостачання, водовідведення, об'єкти міського електротранспорту, благоустрою, інженерного захисту територій тощо, які є власністю відповідної територіальної громади; а також суб'єкти господарювання, створені органами місцевого самоврядування (комунальні підприємства) та підприємства інших організаційно-правових форм, які відповідно до угод із органами місцевого самоврядування експлуатують ці об'єкти та їх діяльність спрямована на задоволення потреб у послугах централізованого водопостачання та водовідведення, теплопостачання, постачання гарячої води, централізованого опалення, вивезення та утилізації побутових відходів тощо. У окремих випадках нами розглядатимуться багатоквартирні будинки житлового фонду місцевих рад та підприємства, які здійснюють послуги з утримання будинків та прибудинкової території.

Таким чином, можна виділити два основних напрями реалізації органами місцевого самоврядування прав з управління житловим та комунальним сектором:

- Управління майном, яке перебуває у власності відповідної територіальної громади відповідно до законодавства України.
- Управління житлово-комунальним сектором у цілому та окремими його підрозділами, а також управління комунальними підприємствами та регулювання взаємовідносин із підприємствами інших організаційно-правових форм та власності.

Зазначимо, що відповідно до законодавства України житлово-комунальне господарство є об'єктом управління територіальної громади (села, селища, міста), але не завжди здійснюється в межах одного населеного пункту. Іноді має місце спільна власність територіальних громад на об'єкти житлово-комунального господарства; у цьому разі здійснюється спільне управління цими громадами або суб'єктами регіонального значення (район, область).

У цілому можна стверджувати, що незважаючи на процеси децентралізації та передачі більшої частини повноважень на місця, в Україні система управління житлово-комунальним господарством все ще залишається досить складною, а у деяких випадках суперечливою. Розглянемо це питання більш докладно.

Отже, основним завданням діяльності підприємств комунального сектору є задоволення потреб суб'єктів господарювання та населення у комунальних послугах в необхідних обсягах та з додержанням визначених параметрів якості й безпеки.

Відповідно до Конституції України права громадян на житло та забезпечення житлово-комунальними послугами на рівні державних соціальних нормативів, а також соціальний захист громадян має гарантувати держава [9].

Особливої актуальності це завдання набуло на етапі запровадження у комунальному господарстві ринкових засад функціонування. Виходячи з цього, окрім законодавчого визначення основ державної політики та створення організаційно-правових умов діяльності у цій сфері, держава в інтересах суспільства має здійснювати також правове регулювання відносин на ринках житлово-комунальних послуг.

Звичайно, покладатися лише на суто ринкові механізми у зазначених сферах неможливо, особливо коли мова йде про діяльність підприємств, які діють на локальних ринках комунальних послуг (централізоване теплопостачання, централізоване водопостачання та водовідведення, централізоване постачання гарячої води).

Отже підсилення ролі державного регулювання пов'язано із необхідністю створення умов для підвищення ефективності їхньої діяльності. Проте, виходячи з сутності ринкової економіки державне регулювання в Україні у цій сфері здійснюється переважно шляхом встановлення для органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання відповідних «правил гри» на основі їх закріплення у законах та підзаконних нормативних актах.

Державна політика у сфері житлово-комунальних послуг базується на таких принципах [10]:

- забезпечення раціонального використання наявних ресурсів та сталого розвитку населених пунктів;
- створення та підтримання конкурентного середовища при виробленні та наданні житлово-комунальних послуг, забезпечення контролю у сфері діяльності природних монополій;
- забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, що виробляють, виконують та/або надають житлово-комунальні послуги, на умовах самофінансування та досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та технічних можливостей;

- забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місцеперебування та форми власності юридичних осіб тощо;
- дотримання встановлених стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг;
- забезпечення соціального захисту малозабезпечених громадян.

В Україні до центральних органів виконавчої влади, які реалізують покладені на них функції з державного регулювання у сфері житлово-комунального господарства (в межах своїх повноважень), відносяться:

- Президент України.
- Кабінет Міністрів України.
- Міністерство архітектури, будівництва та з питань житлово-комунального господарства України.
- Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України.
- Антимонопольний комітет України та його територіальні органи.
- Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики.
- Фонд державного майна України та його регіональні структурні підрозділи.
- Державна інспекція з контролю за цінами та її територіальні органи.
- Республіканський комітет з житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим.

На регіональному рівні регулювання здійснюють обласні, Київська та Севастопольська міські, а також районні державні адміністрації.

У той же час безпосереднє відношення до комунального сектору мають органи місцевого самоврядування (виконавчі органи сільських, селищних, міських рад), які відіграють головну роль в його управлінні.

З цієї точки зору для України дуже актуальною є необхідність чіткого законодавчого визначення переліку органів, які мають право регулювати відносини у сфері комунального господарства, границь їх повноважень та розмежування відповідних функцій.

Як свідчить аналіз нормативно-правових актів, основними напрямками державного регулювання у сфері комунального господарства є формування цін (тарифів) на послуги, діяльність суб'єктів природних монополій та демонополізація сфер, де можливо впровадити конкурентні відносини, бюджетне інвестування та

залучення інвестицій з інших джерел; роздержавлення та приватизація; розвиток ринку житлово-комунальних послуг.

З метою реалізації зазначених напрямів державою видаються відповідні нормативні акти, які встановлюють загальнообов'язкові правила для суб'єктів господарювання, розробляються методичні рекомендації з метою конкретизації положень нормативних актів та врегулювання окремих відносин, застосовується ліцензування визначених видів господарської діяльності, нормативів та лімітів, здійснюються стандартизація, сертифікація, контроль тощо.

Особливою сферою державного регулювання є діяльність суб'єктів природних монополій на ринку послуг централізованого постачання питної та гарячої води, централізованого опалення та водовідведення. Головним завданням регулювання їхньої діяльності є забезпечення балансу інтересів держави, територіальної громади, виробників, постачальників і споживачів послуг, а основними напрямками державної політики України щодо зазначеного питання є [11, 12]:

- вдосконалення системи державного регулювання цін та тарифів у сфері природних монополій;
- формування конкурентних відносин на суміжних ринках, створення ефективних механізмів запобігання дискримінації господарюючих суб'єктів, що діють на цих ринках, з боку суб'єктів природних монополій;
- відокремлення непрофільних виробництв та підрозділів суб'єктів природних монополій, діяльність яких не відноситься до основної;
- організація належного контролю за фінансовою діяльністю суб'єктів природних монополій;
- поступове припинення практики перехресного субсидування різних груп споживачів або одних видів послуг за рахунок інших;
- підвищення ефективності управління належними державі (територіальним громадам) майном, акціями (частками, паями) підприємств, господарських товариств, що є суб'єктами природних монополій;
- розмежування компетенції та налагодження взаємодії між органами, які відповідно до законодавства здійснюють управління майном, та органами, на які покладаються функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них;
- забезпечення захисту прав споживачів;
- запровадження громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, зокрема, шляхом створення при них рад споживачів або включення до складу спостережних рад відповідних акціонерних товариств

представників органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, організацій споживачів тощо.

Державну політику регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства реалізують Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення. Крім того, Державна інспекція з контролю за цінами та її територіальні органи здійснюють контроль за тарифами, а Міністерство архітектури, будівництва та з питань житлово-комунального господарства України здійснює ліцензування на провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення у містах з населенням понад 100 тис. жителів (у населених пунктах з меншою чисельністю ліцензування здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації).

Слід зазначити, що Законом України «Про природні монополії» передбачена можливість створення за рішенням Президента України Національних комісій регулювання природних монополій у якості центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом [11]. До даного часу зазначене питання у сфері надання послуг централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого тепlopостачання та постачання гарячої води є невирішеним.

Хоча у світовій практиці є позитивний досвід створення аналогічних органів (наприклад, у Англії, де підприємства водопостачання та водовідведення були приватизовані), необхідність такого органу в Україні викликає сумніви, - по суті це означало повернення до централізованого вирішення найважливіших питань (зокрема щодо тарифів), які навряд чи зможуть бути ув'язані із вирішенням інших питань на рівні органів місцевого самоврядування (соціальний захист населення, фінансування розвитку підприємств комунального сектору, взаємодія із іншими комунальними підприємствами та житловими організаціями тощо).

З нашої точки зору, навпроти, на даному етапі зусилля повинні бути зосереджені на підвищенні ефективності системи, яка тривалий час будувалася. Зокрема, для цього необхідно продовжити нормотворчу діяльність з усунення протиріч щодо визначення та розмежування повноважень органів, які виконують функції державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг. Більш докладно зазначена проблема розглядається у наступних розділах.

Але вирішальним чинником життєзабезпечення населених пунктів є управління комунальними підприємствами (як і іншими об'єктами комунальної власності), яке згідно з Конституцією України здійснюють органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах населення відповідної територіальної громади.

У встановленому законодавством порядку виконавчі органи місцевого самоврядування створюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, визначають цілі їх діяльності та організаційні форми. Також вони затверджують статuti створених ними підприємств, організацій та установ та відповідно до закону «Про місцеве самоврядування в Україні» регулюють ціни та тарифи на продукцію й послуги створених підприємств, взаємовідносини цих підприємств із бюджетом, встановлюють порядок використання прибутку, контролю за ефективністю використання належного підприємствам майна, веденням фінансово-господарської діяльності, призначають та звільнюють керівників таких підприємств, заслуховують звіти про їх діяльність; делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування [13, с. 41].

Водночас фінансово-матеріальна основа місцевого самоврядування не дозволяє органам місцевого самоврядування виконувати на належному рівні власні повноваження у сфері житлово-комунального господарства. Для бюджетів місцевого самоврядування головною проблемою є їхня обмеженість. До цього слід додати наявні проблеми із збитковою діяльністю підприємств комунального сектору населених пунктів, аварійним станом споруд та обладнання, погіршенням якості житлово-комунальних послуг (що виражається у порушенні строків початку і закінчення опалювального сезону, наданням послуг з централізованого тепlopостачання з відхиленням від нормативних вимог тощо), проблеми соціального характеру.

У разі делегування місцевими радами відповідних повноважень, окремі визначені функції можуть виконувати органи самоорганізації населення – квартальні, вуличні, будинкові комітети.

Проте слід звернути і на недоліки, притаманні системам управління житлово-комунальним господарством на місцях, зокрема:

- занадто високий рівень політичної складової під час прийняття економічних рішень, особливо щодо тарифів на комунальні послуги;
- відсутність або недостатність на місцях процедур та критеріїв з вибору оптимальних організаційних структур для функціонування комунальних підприємств у різних галузях;
- нераціональна структура підрозділів виконавчих органів місцевих рад, яка здебільшого залишилася у спадщину з минулих часів;
- відсутність або неналежний рівень застосування систем моніторингу діяльності підприємств сектору;

- слабкий рівень залучення громадськості до вирішення питань розпорядження майном.

Як наслідок, це не сприяє розвитку комунального сектору, його надійній та безпечній роботі та повному задоволенню потреб населення у якісних послугах, забезпеченню екологічної безпеки у населених пунктах та регіонах.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що найважливішою передумовою для впровадження ефективних стратегій сталого розвитку комунального сектору міських господарств є наявність відповідних інституціональних основ, зокрема нормативно-правового забезпечення роботи підприємств галузі, ефективної системи управління діяльністю підприємств на місцевому рівні, ефективних організаційних форм підприємств та налагодження взаємодії між приватним та суспільним секторами економіки у сфері комунальних послуг з метою залучення у господарство недержавних інвестицій.

1.2. Особливості формування та розвиток організаційно-правових форм управління комунальною власністю в Україні

Термін «комунальна власність» походить від французького слова «комуна» (commune, яке, у свою чергу, виникло від латинського слова communis – спільний) [14, с. 9; 15, с. 185] та означає людський колектив, який об'єднався для спільного життя на засадах спільного майна.

У деяких зарубіжних країнах комунальна власність фігурує під назвою «муніципальна власність» (наприклад, у США, Великобританії, а також у Росії) [16; 17]. Деякі автори вважають, що ці терміни є синонімами. Наприклад, Кравченко В.І. вказує, що економічна сутність цих понять однакова [17, с. 186]. Інші автори, наприклад, Е. Ставровський [8, с. 84] цієї позиції не розділяють. Іван Салій зазначає, що визначення «комунальна» та «муніципальна» можна вважати синонімами, проте визначення «комунальна», на його думку, дещо ширше [15, с. 185]. Автор використовує термін муніципальна власність для позначення власності територіальних громад населених пунктів – міст, селищ, сіл, районів у містах. Під комунальною власністю він розуміє власність значно більших адміністративно-територіальних утворень – регіонів, областей та їх адміністративних районів, агломерацій, округів. Законодавство України безпосередньо не визначає ідентичності

даних понять, однак термін «муніципальна власність» використовується у низці нормативних актів.

Взагалі, у сучасній літературі з'являються різні спроби тлумачення поняття «комунальна власність». Визначення комунальної власності, яке на думку Адамова, найчастіше зустрічається на практиці та в науковій літературі формулюється так: комунальна власність – сукупність підприємств, організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які служать задоволенню соціально-економічних потреб населення та є джерелом отримання доходів міст [18, с. 11].

Іноді комунальна власність змішується з тісно пов'язаним із нею поняттям – місцевим господарством. Так, згідно з поглядами І. Салія, об'єкти комунальної власності складають господарський комплекс міста – місцеве господарство [15]. На нашу думку, цей вислів (обмеження господарського комплексу міста лише об'єктами комунальної власності) не є правильним. Адже, як слушно зазначає Вобленко С., міське господарство – це система відносин, які виростають із взаємодії, взаємозв'язку різних видів власності та господарської діяльності в межах місцевого товариства [19]. Іншими словами, поняття міського господарства значно ширше і повинно (на думку В.В. Мамонової та О.В. Ольшанського) «...охоплювати не лише функціонування підприємств окремої форми власності, а й діяльність різноманітних суб'єктів соціально-економічної системи зі створення матеріальних та духовних умов життя населення територіальної громади» [4, с. 137-138].

На законодавчому рівні в Україні вперше термін «комунальна власність» згадувався у Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», прийнятому у 1990 році, згідно із яким комунальна власність розглядалася як одна з форм державної власності, хоча її природа в законі не визначалася [20].

Правовий режим майна комунальної власності було визначено прийнятим у 1991 році Законом Української РСР «Про власність», в якому власність хоча й поділялася на загальнодержавну (республіканську) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальну) власність, але комунальна власність поряд із загальнодержавною власністю була віднесена до державної власності [21, ст. 31], отже на той час комунальна власність вважалася складовою частиною державної власності.

Але ряд науковців вважають, і ми погоджуємося з цією позицією, що фактично комунальна власність в Україні виникла лише після прийняття Конституції України у 1996 році. Так, Л. Музика [22] та В. О. Гірняк [23] пояснюють цю позицію тим, що Закон України «Про власність», прийнятий у 1991 році, визначив три форми власності – державну, колективну і приватну. Проте цей закон було ухвалено задовго

до прийняття нової Конституції України, тому в ньому відсутнє поняття власності територіальних громад (комунальної власності), про яку йдеться у ст. 142 Конституції України. Саме тому, фактично на той час комунальна власність не була власністю територіальних громад.

Конституція України задекларувала комунальну власність як власність територіальних громад [9]. Положення стосовно комунальної власності деталізував прийнятий у 1997 році на виконання Конституції України Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого право комунальної власності - це право територіальної громади володіти, доцільно й ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд та у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [24].

Підсумовуючи наведене, наведемо визначення комунальної власності. Отже, відповідно до Конституції України, комунальна власність – це власність територіальної громади, тобто власність населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. У широкому розумінні комунальна власність – це сукупність майнових комплексів та майнових прав, які належать адміністративно-територіальній одиниці, використовуються для забезпечення соціально-економічних потреб населення відповідної територіальної громади та є джерелом отримання доходів; управління ними здійснюється від імені населення, що проживає на їх території, місцевими органами влади.

Таке трактування комунальної власності цілком відображає її суть та певні сторони економічного змісту цього поняття. При цьому комунальна власність характеризується такими двома визначальними ознаками, як прив'язаність до певної територіальної одиниці та тісний взаємозв'язок із забезпеченням соціально-економічних потреб населення цієї територіальної одиниці.

Об'єктами комунальної власності є майно, що забезпечує діяльність відповідних рад та утворених ними органів, житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства, майно установ народної освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, система зв'язку та інші об'єкти, необхідні для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної територіальної громади [9, 21, 24]. Іншими словами, до складу комунальної власності входить майно, що забезпечує соціально-економічні потреби населення відповідних територіальних громад [14].

Повний перелік об'єктів права комунальної власності наведено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого «...територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші

кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі і нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження» [24, ст. 60].

Проте у зазначеному законі відсутні критерії, які б визначали особливості комунальної власності, як це було зроблено у Законі УРСР «Про власність», тобто за яким об'єктами комунальної власності може вважатися будь-яке майно, необхідне для задоволення економічного та соціального розвитку відповідної територіальної громади [21, ст. 35].

Враховуючи різноманітність об'єктів комунальної власності та з метою вдосконалення управління майном комунальної власності проведемо класифікацію об'єктів комунальної власності обліку майна, яка представлена на рис. 1.1, рис. 1.2.

Глава 2. Дослідження ефективності форм управління підприємствами комунального сектору міського господарства

2.1. Державно - приватне партнерство як фактор розвитку комунального сектору міських господарств

Останнім часом у світовій практиці все більше уваги приділяється можливості залучення до управління об'єктами державної та комунальної власності приватного сектору, з яким пов'язується можливість підвищити ефективність функціонування підприємств, що виробляють комунальні послуги, залучити до господарства додаткові фінансові ресурси, впровадити новітні технології та сучасний досвід менеджменту приватних компаній.

Вкрай актуальним зазначене питання є і для України, житлово-комунальне господарство якої характеризується застосуванням застарілих методів управління, незадовільним технічним станом цілісних майнових комплексів, низькою якістю послуг. Основними причинами необхідності активізації використання механізмів державно-приватного партнерства є гостра нестача фінансових ресурсів підприємств внаслідок їхньої збиткової діяльності та обмеженість державного і місцевих бюджетів.

Огляд останніх публікацій, присвячених даному питанню свідчить, що на сьогодні кожний дослідник вкладає власний зміст у це поняття. Так, наприклад,

державно-приватне партнерство трактують як систему співробітництва приватного сектора, підприємств та організацій бізнесу з державними установами, які спрямовані на досягнення загальних економічних цілей й вирішення актуальних соціально-економічних завдань [44, с.113]. Але таке визначення, з нашої точки зору, є вкрай широким та не розкриває змісту такої співпраці.

Більш повно характеристика та сутність державно-приватного партнерства розкривається В.І. Татарковою, яка під ДПП розуміє тимчасову, створену за ініціативою держави недержавної структури, яка заснована на уступці права володіння державними об'єктами приватному бізнесу з метою виробництва суспільних благ або послуг, на тривалій та взаємовигідній основі. Конкретизуючи сутність державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, автор вказує на співпрацю державного та приватного секторів з метою реалізації конкретних проектів з будівництва та/або реконструкції об'єктів комунальної інфраструктури або надання житлово-комунальних послуг споживачам, обов'язок надання яких традиційно покладається на державний сектор. В житлово-комунальному господарстві державно-приватне партнерство може здійснюватися у різних формах, однак в основі кожного успішного проекту лежить концепція, що залучення досвіду приватного сектору та перерозподіл ризиків у цілому підвищують загальну реалізацію житлово-комунального проекту [45].

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 [31, 46].

Найбільший досвід застосування різноманітних форм співпраці суспільного та приватного секторів накопичено у Франції, яка є однією з перших країн, що залучила приватний сектор до управління водопостачанням і водовідведенням. Так, адміністративні округи і муніципалітети країни несуть юридичну відповідальність за управління понад 12 тис. водопровідно-каналізаційних об'єктів і мають право

вибирати належний метод їхньої експлуатації. Станом на середину дев'яностих років, 75% міського населення (понад 40 млн. мешканців) підключено до систем постачання питної води, які експлуатуються приватними фірмами, і 40% населення користуються аналогічними послугами водовідведення [47].

У загальному вигляді сутність французької моделі організації комунальних служб дуже проста: два партнери – комуни та крупні приватні підприємства співпрацюють за допомогою певних правових механізмів під наглядом держави. Всі місцеві комунальні служби знаходяться в повному веденні муніципалітетів. В цілях взаємодії муніципалітети можуть об'єднуватися, створюючи міжмуніципальні та надмуніципальні спільні органи; вони можуть обирати між прямим управлінням комунальною службою (через бюджетні організації) та делегованим управлінням, при якому об'єкт передається приватному підприємству. У випадку залучення приватного підприємства (а також у випадку делегованого управління), його відношення з компетентним органом влади оформлюється договором, для чого і були розроблені різні договірні механізми, залежно від обов'язків сторін [48].

Серед аргументів застосування партнерства державного та приватних секторів розглядаються: зведення ролі держави до виконання традиційно державних функцій (регулювання економіки та перерозподіл у соціальній сфері), визнання високої ефективності приватного управління та, головне, можливість вирішити проблеми дефіциту бюджетів на основі залучення приватного капіталу. При цьому слід наголосити на слові «партнерство», яке означає наявність спільної мети, досягнення якої передбачає розподілення ролей для кожної зі сторін, зокрема, щодо розподілу функцій та ризиків між учасниками. Хоча французька модель передбачає самоокупність приватних операторів та надання їм ексклюзивних прав, з метою дотримання під час такого партнерства інтересів громадськості, місцева влада укладає відповідні контракти, якими визначаються вимоги щодо якості, технічні та санітарні норми, вимоги безперервності надання послуг, рівності доступу споживачів, тарифи та таке інше. При цьому влада бере на себе зобов'язання використовувати в інтересах приватного оператора права органів влади [49].

В Україні інтерес до державно-приватного партнерства на державному рівні проявляється лише останнім часом, про що свідчить підготовлений Мініекономіки України законопроект «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні», відповідно до якого під державно-приватним партнерством розуміється система відносин, які складаються між державою та/або територіальною громадою, з однієї сторони, та суб'єктом господарювання, що діє на основі приватної форми власності, з іншої сторони, для взаємовигідної співпраці на строковій основі з

метою реалізації суспільно значущих проектів, досягнення соціального та економічного ефекту [50].

На території Європейського Союзу державно-приватне партнерство розглядається як Public Private Partnership (PPP), тобто публічно-приватне партнерство, яке Європейською комісією визначається як «передавання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором» або як «система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у якій останній надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менша, аніж при використанні механізму приватизації. При цьому, захист державних та комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів» [51].

Наведені характеристики державно-приватного партнерства дозволяють розробити схему такого співробітництва у комунальному секторі (див. рис. 2.1). Схема є принциповою, оскільки не враховує особливостей кожної з форм можливої участі приватного сектору під час здійснення партнерства із державою (зокрема, довірчого управління, оренди, концесії).



1 – угода про партнерство;

2 – встановлення тарифів, стандартів якості послуг, здійснення контролю;

- 3 – управління та експлуатація;
- 4 – передача досвіду, технологій та/або фінансових коштів;
- 5 – надання послуг;
- 6 – плата за послуги;
- 7 – доход від здійснення діяльності;
- 8 – соціальний, екологічний, бюджетний ефекти;
- 9 – громадський контроль.

Рис. 2.1. Принципова схема партнерства державного та приватного секторів

Аналіз законопроекту, представленого Мінекономіки України [50] виявив, що ним передбачена можливість укладання договорів не тільки державою (Кабінетом Міністрів України та уповноважених ним центральних чи місцевих органів виконавчої влади або суб'єктів господарювання, що діють на основі державної форми власності), але також 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.

Отже застосування механізмів партнерства із приватним сектором (на основі договорів концесії; оренди; лізингу; на довірче управління та інших договорів) стане можливим і по відношенню до об'єктів комунальної інфраструктури. При цьому визначається, що передача об'єктів державної або комунальної власності приватному партнерові для виконання договору не передбачає перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера, такі об'єкти протягом реалізації проекту не підлягають приватизації, а створене приватним партнером за договором майно відноситься до державної або комунальної власності.

Крім зазначеного, досить важливим є закріплення положень про загальні умови проведення конкурсів та укладання договорів в рамках державно-приватного партнерства з обов'язковим аналізом економічних та фінансових аспектів реалізації проекту, соціальних наслідків, аналізу ризиків, а також про державний контроль та державні гарантії. Серед гарантій звертають на себе умови про недопустимість погіршення змінами до законодавства умов реалізації проектів в рамках партнерства, невтручання у діяльність приватного оператора з боку державних органів та органів місцевого самоврядування, збереження умов укладених договорів протягом всього строку їх дії тощо. З нашої точки зору, це повинно сприяти розширенню інтересу приватних операторів до комунального сектору міських господарств, оскільки у них з'явиться впевненість у можливості досягти очікуваних результатів.

Проте слід звернути увагу, що хоча однією з основних переваг державно-приватного партнерства вважається соціальна відповідальність та громадська підзвітність, законопроектом не передбачено звітування органів державної та місцевої

влади щодо умов укладання договорів та їх виконання, у зв'язку із чим ми вважаємо за необхідне закріплення положень наступного змісту:

- «Після укладання договору із приватним партнером, державні партнери оприлюднюють у друкованих засобах масової інформації ключові умови договору та інформацію щодо очікуваних результатів реалізації проекту».
- «Державні партнери щорічно інформують громаду про виконання умов договорів, які укладені в рамках державно-приватного партнерства, на основі публікації відповідної інформації у друкованих засобах масової інформації».

На нашу думку, прийняття єдиного закону із врегулювання відносин між державним та приватним секторами є доцільним, оскільки це дозволяє врахувати спільні риси можливих форм такої співпраці та встановити єдині принципи й вимоги. Вважаємо, що це не відмінняє існування інших законів та підзаконних нормативних актів, які конкретизують особливості кожної форми, зокрема оренди та концесії.

2.2. Формування конкурентних відносин у комунальному секторі на основі застосування різноманітних форм управління

Недосконалий характер діяльності природних монополій обумовлює необхідність їх регулювання з боку держави. Зокрема, зважаючи на соціальну значущість комунальних послуг, найбільша увага приділяється регулюванню цін, що звісно не вирішує усіх проблем. Тому останнім часом все більше уваги приділяється впровадженню таких регулюючих впливів, які б створювали стимули для підвищення ефективності діяльності природних монополій, що й обумовило зростання уваги до можливого впровадження різноманітних форм власності та управління у комунальному господарстві.

У цьому зв'язку хотілося б звернути увагу, що досить часто такі сподівання пов'язуються із демонополізацією підприємств, які надають комунальні послуги. Безумовно, у комунальному господарстві є окремі сектори, де можливо впровадити конкурентні відносини на основі їх роз'єднання. Проте такі системи як централізоване водопостачання та водовідведення, централізоване опалення і постачання гарячої води, мають власні специфічні риси, які роблять демонополізацію на ринках цих послуг недоцільною. Розглянемо це питання докладніше на прикладі підприємств водопровідно-каналізаційного господарства.

По-перше, з природних причин підприємства водопровідно-каналізаційного господарства не вільні у виборі свого місцеперебування, а їх діяльність носить локальний характер у межах певного населеного пункту. Це означає, що такі підприємства вимушені діяти в економічних умовах, що склалися саме у цьому

регіоні. Особливістю таких підприємств є те, що система водопостачання має єдину мережу комунікацій, а окремі виробництва тісно пов'язані поміж собою. Географічні та кліматичні умови спроможні здійснювати вплив на характер експлуатації мереж, їх зношення, а також інші технічні та технологічні аспекти виробничої діяльності.

Згадані фактори є природними та зовнішніми до діючого виробництва, які впливають на економічний стан підприємств водопровідно-каналізаційного господарства. Насамперед це стосується того, що системи водопостачання та водовідведення потребують значних капітальних вкладень в період їх освоєння. А рівень економічних витрат в значній мірі залежить від вартості факторів виробництва в регіонах його розміщення. Таким чином, зовнішні фактори є визначальними і власне кажучи саме вони привели до формування єдиного виробничого організму, який надає послуги майже всім споживачам в регіоні, тобто є природним монополістом.

З точки зору здійснення виробничої діяльності слід мати на увазі, що однією з особливостей функціонування таких підприємств є визначення виробничої потужності за потужністю ведучих виробничих ланцюгів. Тому окремі проблеми на одній з виробничих ділянок завжди стримують ефективне використання системи у цілому. З цієї причини у сфері водопостачання та водовідведення, незалежно від протяжності мереж і та розташування у адміністративних границях населених пунктів споруд, найголовнішим завданням є підтримання життєздатності єдиного організму – системи.

Окрім зазначеного необхідно мати й на увазі і наступні специфічні риси [52, с. 4]:

- тісна та непереривна залежність виробничої діяльності від споживання послуг;
- нерівномірність споживання послуг протягом кварталів та місяців року, у межах доби, що обумовлює здійснення змінного режиму виробництва таким чином, щоб не порушувалося безперебійне постачання споживачів послугами високої якості з необхідними тисками, достатніми для постачання послуг у всіх частинах населеного пункту; у той час, як вода може подаватися за графіками, обумовленими складом та технічною характеристикою споруд та обладнання, водовідведення повинно здійснюватися безперебійно з подальшим біологічним очищенням стічної рідини для недопущення забруднень навколишнього середовища;
- необхідність утримання додаткових резервних потужностей для забезпечення надійності водопостачання та водовідведення;
- відсутність незавершеного виробництва та таке інше.

Виходячи з цього, з нашої точки зору, будь-яке організаційне ділення таких господарюючих суб'єктів призводить лише до порушень технологічних процесів та зниженню ефективності їхньої роботи.

Демонізація підприємств водопровідно-каналізаційного господарства не виправдовує себе і з економічної точки зору, оскільки це призводить до порушення принципу синергізму, коли ефект відокремленого застосування факторів виробництва нижчий, ніж при їх сумісному використанні, особливо в умовах наявності тісного технологічного зв'язку між підрозділами.

Важко очікувати, що відокремлення взаємозалежних стадій виробництва в самостійні структури може здійснитися без додаткових затрат на установку необхідного обладнання, приладів обліку води, обчислювальну техніку, оплату праці додаткового персоналу та таке інше. Повинні також зрости і майбутні операційні витрати. За таких обставин запобігти зростанню тарифів можна лише адміністративним, а ніяк не економічно обґрунтованим засобом. Як наслідок – погіршення фінансового стану таких підприємств та обмеження можливостей у подальшому розвитку виробництва.

Після розділу підприємства порушення принципу синергізму мають місце не лише в зростанні витрат на виробництво. Серед інших негативних факторів можна виділити зниження оперативності в роботі, відсутність єдиних підходів при оптимізації системи водопостачання та спільних напрямків досліджень при впровадженні нових технологічних методів, кадрові проблеми (найбільш талановиті робітники залишаються на одному з підприємств), труднощі в матеріально-технічному забезпеченні відокремлених виробництв та таке інше.

Але найголовнішим недоліком подібних структурних змін є те, що створення на базі єдиного комплексу самостійних підприємств не приведе до формування конкурентного середовища. Навпроти, мова буде йти лише про складні взаємні стосунки між декількома підприємствами-монополістами, пов'язаних між собою технологічно та економічно. Виробництво, яке стало монополієм з природних причин, не може стати конкурентним шляхом створення для цього лише штучних умов. Навпроти, такі дії здатні привести до зростання тарифів та зниження рівня суспільного благополуччя.

З зазначених причин, ми вважаємо, що конкурентні відносини на локальних ринках комунальних послуг, які надаються природними монополіями, можуть формуватися лише на верхньому рівні – на основі боротьби за право входження на ринки. При цьому необхідною умовою повинна бути безпосередня участь державних та місцевих органів управління, що представляють інтереси територіальних громад.

Наприклад, у Франції серед можливих форм партнерства державного та приватного секторів найчастіше розглядаються концесія, оренда, довірче управління. Залежно від форми управління визначається різний ступень відповідальності та ризиків, а також джерела інвестиційних ресурсів. Під час укладання договорів на довірче управління основна частина капітальних вкладень у нове будівництво та фінансування робіт з відновлення основних засобів здійснюється власниками, у той час як завданням фірми є поточна експлуатація мереж і обладнання, належне забезпечення виробничого процесу, обслуговування споживачів та т.і. Орендна форма передбачає відновлення основних засобів за рахунок орендаря. Підприємства, засновані на договорах про концесію, здійснюють також і капітальні вкладення. Приватні оператори обираються на конкурсній основі та знаходяться під пильним контролем влади. Вибір форми залежить від тих проблем, які необхідно вирішувати владі. Наприклад, якщо доходи населення дозволяють встановлювати тарифи, достатні для самоокупності комунальної служби, адекватним вирішенням проблеми може бути концесія підприємства, при цьому немає необхідності отримання фінансових ресурсів з бюджетів. Якщо ж влада зацікавлена у контролі за тарифами та вносить фінансові ресурси, задовільним рішенням може стати договір управління з розподілом прибутку [46]

Для ефективного впровадження розглянутих форм залучення приватного сектору до комунального сектору міських господарств лише бажання органів місцевого самоврядування недостатньо. Для цього необхідною є також наявність компаній, здатних здійснювати експлуатацію систем та які повинні мати зацікавленість у такій діяльності. Безумовно, що найважливішим питанням у цьому сенсі є наявність відповідних інституціональних умов. Але також необхідно враховувати і економічні характеристики галузі.

Так, розглядаючи складності в реалізації проектів у комунальній сфері, В. Кокорев звертає увагу на низьку інвестиційну привабливість цих галузей, яка проявляється у наступному: великі обсяги капітальних вкладень, тривалий термін окупності, великі технічні, економічні та політичні ризики, тривалий термін амортизації основних засобів, велике навантаження на природне середовище, велика кількість органів регулювання, інше [53, с. 118-119]. При цьому автор вважає, що оскільки монопольне положення здатне приносити великі прибутки, якщо це дозволяє інституціональне середовище, то можливим є проведення торгів за франшизу, основаної на організаційному виділенні самої інфраструктурної мережі від операції по її експлуатації. Тобто за цією моделлю пропонується виставляти на торги ексклюзивне право на експлуатацію [там же с. 124-128].

В. Базилевич та Г. Филюк вважають, що «...вагома роль належить реалізації комплексу заходів щодо запровадження принципів комерційної експлуатації об'єктів природних монополій на основі їх роздержавлення та часткової приватизації, що сприятиме створенню прийнятних умов для активізації інвестиційних процесів [54, с.37]». Автори аргументують свою думку тим, що дефіцит інвестиційного капіталу та обігових коштів, поряд із бажанням підвищити результативність фінансово-господарської діяльності природних монополій, заставляє звертатися до ринків приватного капіталу, та що основною причиною є неефективність підприємств державного сектору. При цьому автори вважають недоцільним включення у тарифи інвестиційних затрат, мотивуючи свою точку зору можливістю нецільового використання коштів, обмеженістю обсягів за ростучої потреби у фінансових ресурсах та ростом вартості кінцевої продукції [там же, с. 37-38].

З нашої точки зору, на даний час в Україні ще не створені ефективні передумови для такого широкого залучення приватних операторів, особливо компаній, створених на основі приватизації. Більш прийнятним, ніж приватизація, є застосування всього різноманіття форм залучення приватного сектору до комунального господарства. При цьому, слід дотримуватися підходу до вибору найбільш оптимальної форми для даних соціально-економічних умов, що склалися у населеному пункті.

Та навіть у разі визначення найбільш оптимальної форми для даних умов, згодом постає завдання вибору оператора. Так, досвід Франції свідчить, що у державі поступово створювалися відповідні інституціональні умови. Необхідність можливості вибору оператора привела до утворення крупних багатогалузевих компаній. В ХІХ сторіччі ці підприємства розпочали з організації мереж водопостачання питної води, поступово сфера їхньої діяльності постійно розширювалась: від водопровідних та каналізаційних мереж вони перейшли до суміжних служб, та в кінцевому підсумку проникли у всі галузі міського господарства. В результаті такого розвитку з'явилися дві найкрупніших компанії: «Женераль дез О» та «Сосьєте Ліоннез дез О-Дюмез». При цьому характерно, що наприкінці п'ятидесятих років, у зв'язку із необхідністю подолати відсталість Франції у сфері розвитку міст та проведення модернізації, держава прийняла рішення про створення ще однієї крупної компанії, діючої в сфері комунального господарства [46, с. 22-23].

Підсумовуючи викладене, зосередимо увагу на наступних ключових моментах. По-перше, застосування різноманітних форм управління є інструментом організації конкуренції на верхньому рівні. По-друге, вибір форми участі приватних компаній здійснюється виходячи з соціально-економічної ситуації та передбачає проведення оцінки економічної доцільності. По-третє, протягом усього часу розвитку

французької моделі залучення приватного сектору у державі розвивалися й відповідні інституціональні умови, що, зокрема, знайшло своє відображення у нормативній базі.

Майже усі автори, які досліджують зазначені форми, збігаються у думці, що їх застосування не лише сприяє розвитку конкурентних відносин на основі боротьбі за право укладання відповідних контрактів, а більш того, оскільки під час здійснення діяльності протягом визначеного терміну, компанії побоюються дострокового розірвання контрактів, це змушує діяти їх ефективно та виконувати домовленості. Проте зауважимо, що як розвиток конкурентних відносин, так і подальша ефективна робота компаній можливі лише за наявності відповідних інституціональних умов.

Так, однією з причин недостатнього впровадження конкурентних відносин на ринках комунальних послуг в Україні є занадто великий вплив адміністративних факторів з боку місцевих адміністрацій. Насамперед, це знаходить своє відображення у відсутності розвинутих договірних відношень із суб'єктами господарювання. Крім того, органами влади не забезпечуються прозорість тендерних процедур, які у більшості випадків проводяться формально, у той час як зазвичай вже відомо, хто виграє конкурс. Необхідною умовою розвитку конкуренції у комунальній сфері є забезпечення прозорості управління та фінансування галузі, а також формування тарифної політики, яка відображала б реальні витрати з надання послуг. Таким чином, найбільш суттєвим бар'єром для входження приватних компаній на ринки комунальних послуг є їхня невпевненість у майбутніх фінансових результатах.

Говорячи про конкуренцію на етапі проведення конкурсу за право входження на ринки комунальних послуг слід мати на увазі, що цей інструмент хоча й вважається більш дієвим, ніж звичайне державне регулювання природної монополії, однак не є абсолютно досконалим. Це можна побачити з проведеного у роботі [55, с. 491 - 535] дослідження торгів за франшизу, основні результати якого наведені нижче.

Зокрема автори звертають увагу на наступне. У разі, якщо під час проведення торгів головним критерієм вибору учасника виступає найнижча ціна за обслуговування, існує загроза, що конкуренція призведе не лише до зниження ціни, але й якості товарів (послуг). Інструментами, які дозволяють нейтралізувати такий розвиток подій, є: а) призначення державною установою якісних характеристик послуг, які будуть надаватися власником ліцензії; б) проведення багатoproфільних торгів, коли фірми подають заявки з пропозиціями не лише ціни, але й з пропозиціями додаткових характеристик якості послуг. Але навіть при цьому виникають деякі складності – по перше, необхідно, щоб орган, який надає франшизу, визначив необхідні характеристики товарів на основі інформації про оцінку якості послуг споживачами, що потребує проведення відповідних досліджень; по-друге,

необхідним стає укладання з переможцем угоди про якість, проте якість контролювати набагато важче, ніж ціну і за таких умов роль влади замість мінімізації (що також є однією з переваг торгів за франшизу) знову зростатиме. Крім зазначеного, іноді представниками влади франшиза може надаватися з огляду на можливість зростання податкових надходжень до місцевого бюджету, а не виходячи з пропозиції учасника торгів у наданні найпривабливіших параметрів товарів (послуг).

Наступною проблемою автори називають необхідність переглядати контракти, оскільки економічні умови, зокрема ціни на ресурси та технології виробництва із часом змінюються. У цьому зв'язку завжди існує загроза, що чинний власник франшизи може поновити контракт не неконкурентних засадах, оскільки у нього є переваги, зокрема, тому що раніше він вже інвестував кошти. В економічній практиці розглядають поновлювальні короткострокові контракти та неповні довгострокові контракти.

Під час перегляду короткострокових контрактів зміна власника франшизи (навіть у разі прийняття рішення про продаж створених засобів виробництва та устаткування новому учаснику) ускладнюється з наступних причин: побоювання, що людські ресурси із вже накопченим досвідом не будуть працювати у нового оператора і йому необхідно бути витратити додатковий час на навчання; небажання органів управління докладати зусилля в процесі здійснення змін (наприклад, під час передачі активів, зміни системи моніторингу тощо); побоювання чиновників, що новий власник франшизи буде працювати менш ефективно, ніж його попередник.

Неповні довгострокові контракти (15-20 років), в яких не можна передбачити всі можливі зміни, доопрацьовуються шляхом проведення переговорів та пошуку взаєморозуміння між сторонами. Перевагою таких контрактів перед короткостроковими є те, що власник франшизи має більш вагомий мотиви для довгострокових інвестицій, оскільки у нього є більше можливостей повернути вкладення за рахунок прибутку. Недоліками довгострокового контракту вважаються: складність його укладення, необхідність визначення можливості коригування цін, складність контролю якості та необхідність введення до умов контракту відповідних штрафних санкцій. Не виключенням може стати і опортуністична поведінка власника франшизи. Так, на етапі подання заявки він може запропонувати найнижчу ціну, а невдовзі подавати клопотання про підвищення, мотивуючи це заниженою оцінкою витрат та/або завищеною оцінкою попиту. Найбільші стимули до опортуністичної поведінки у оператора є після того, як він здійснив певні капітальні вкладення.

У цілому, невпевненість у майбутньому підвищує роль органів влади як під час проведення торгів, так і під час контролю: «...можна стверджувати, що торги за франшизу відрізняються від державного регулювання лише кількісно, а не якісно. Все

одно державне агентство має визначити якість товарів чи послуг і контролювати діяльність власника франшизи. Крім того, воно мусить обговорювати з постачальником цінові зміни. Цей момент стає навіть очевиднішим, якщо визнати, що саме по собі державне регулювання є неповними довгостроковим контрактом, у якому фірмі гарантується отримання справедливої норми прибутковості, а також існує затверджений порядок внесення змін» [55, с. 507-508].

З викладеного можна зробити висновок, що в ідеалі проведення конкурсів на право входження на ринки комунальних послуг дозволяє забезпечити конкурентну боротьбу, а сама франшиза є гарним заміником державному регулюванню природної монополії. Проте на практиці це не завжди так. Отже, так чи інакше, регулюючи впливи з боку держави є необхідними, а залежно від форми залучення приватного сектору ступінь цих впливів є різною. Це потребує вдосконалення механізмів залучення приватних операторів та контролю за їхньою роботою.

2.3. Форми залучення приватних операторів до комунального сектору міських господарств

У світовій практиці знайшли розвиток різноманітні форми організації виробництва комунальних послуг, головними серед яких є заснування приватних підприємств та створення державних або комунальних підприємств.

У свою чергу, останнім часом все більшого ступеня набуває розвиток пошуку ефективних форм партнерства між комунальним та приватним сектором, відповідно до яких місцеві влади можуть управляти їм самостійно (пряме адміністративне управління) або доручити управління приватному підприємству на основі визначених умов (делеговане управління об'єктами комунального сектору на основі договорів на управління, оренди, концесії тощо).

Пряме адміністративне управління здійснюється безпосередньо й винятково місцевою владою, яка має всі повноваження у сфері комунального обслуговування, самостійно фінансує капіталовкладення (за винятком субсидій) і повністю покриває збитки від експлуатації служби. При цьому пряме адміністративне управління не виключає можливості залучення приватного підприємства в якості сервісної або підрядної фірми.

Серед широкого спектру варіантів залучення приватного сектору до комунальної сфери виділяють такі основні форми: договір на виконання робіт, контракт на управління підприємством, оренда, концесія, приватизація.

Наведемо характеристику цих форм.

2.3.1. Приватизація

Виділяють часткову та повну приватизацію. У першому випадку на ринку продається визначена частка акцій підприємства, у другому – інвестору або декільком інвесторам продається підприємство цілком. Під час часткової приватизації нерідко мають місце створення акціонерних компаній із часткою державних органів, що дає можливість залучити зовнішній капітал, у той час як контроль за експлуатацією підприємства і наданням послуг не втрачається [47].

Відповідно до статті 5 закону України «Про приватизацію державного майна» об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст, включаючи мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод, мають загальнодержавне значення і приватизації не підлягають [56].

У той же час останніми роками в Україні спостерігається підвищення інтересу з боку вітчизняних та іноземних компанії до можливої участі у діяльності, пов'язаною з наданням комунальних послуг. У зв'язку із цим державними органами розглядається питання передачі державних та комунальних підприємств водо-, теплопостачання та водовідведення у концесію або їх відчуження у приватну власність (приватизацію).

В основі такої позиції лежить припущення про можливість залучення у комунальну сферу приватного капіталу та більш високу ефективність роботи приватних структур.

Проте, на нашу думку, зіставлення приватного та державного підприємства взагалі, без урахування специфіки комунальної сфери, є недоречним. У цьому сенсі, в першу чергу, більш коректним є зіставлення приватного та державного підприємства в умовах монопольного характеру виробництва комунальних послуг.

З цієї точки зору викликає інтерес дослідження, проведене у роботі [55] де розглянуті менеджерська модель приватного підприємства і менеджерська модель державного підприємства на монопольних ринках. При цьому цілком справедливим було зосередження уваги не на приватному підприємстві як такому, а на регульованому приватному підприємстві.

На основі порівняння зазначених форм, автори дійшли наступних висновків. Державне підприємство забезпечую нижчі ціни, меншу цінову дискримінацію і заробляє менші прибутки порівняно із регульованим приватним підприємством. Проте існують цілком об'єктивні причини для того, щоб державне підприємство було менш ефективним. З точки зору авторів причина цього полягає у різниці в поведінці менеджерів. Так, доходи та тривалість перебування на посаді менеджера приватного підприємства підвищується в міру зростання прибутків фірми, у той час як для керівника державного підприємства вони підвищуються внаслідок зростання

політичної підтримки на основі встановлення нижчих цін та надмірних інвестицій у надійність продукції. При цьому автори зазначають, що навіть в умовах регульованого приватного підприємства, у разі коли регулюється норма прибутковості, також спостерігається тенденція до надмірної капіталізації, проте ринок капіталу є силою, яка обмежує його неефективну поведінку [55, с.540-546, 553].

Таким чином, як у державних, так і приватних регульованих компаній є свої негативні та позитивні риси, проте остаточного висновку щодо переваг тієї чи іншої форми немає. Мабуть, це пов'язано із тим, що навіть як приватні, так і державні компанії зберігають тенденції поведінки, притаманні природнім монополіям. Тому на перший план постає питання щодо регулювання їхньої діяльності, із врахуванням форми підприємства. Наголосимо, що приватні компанії, засновані на основі приватизації, та державні підприємства – це форми, які знаходяться на різних полюсах, між якими існують інші різноманітні форми, що забезпечують співпрацю приватного та публічного секторів (контракти на виконання робіт, контракти на управління на обмежений термін, лізин та оренда, створення спільних підприємств, концесія тощо).

Однією з найголовніших привабливих рис приватизації є можливість швидкого залучення капітальних вкладень та скорочення на цій основі витратної частини бюджету, при цьому муніципалітети переслідують мету модернізації й оновлення основних засобів, отримання підприємницького досвіду, впровадження нових технологій. Крім того, вважається, що на стадії боротьби за право входження на ринок приватизація сприяє пошвавленню конкуренції та стимулює менеджмент для підвищення ефективності виробництва.

Досить цікавим з цієї точки зору є узагальнення компанією ПАДКО в рамках проекту «Тарифна реформа та реструктуризація комунальних підприємств в Україні» світового досвіду різноманітних форм залучення приватного сектору до комунальних підприємств [47], зокрема досвіду Великої Британії, який наводиться нижче.

У англійській моделі приватна компанія викупляє активи комунальних підприємств, при цьому всі проблеми пов'язані з розвитком підприємства, його модернізацією і реконструкцією фінансуються за рахунок коштів такого оператора. Приватизуючи об'єкти, уряд Англії, з одного боку, намагався досягти росту ефективності функціонування підприємств, а з іншого, поповнити бюджет від продажу об'єктів. В період з 1987 до 1992 відбулась приватизація об'єктів водопостачання та електроенергетики. При цьому слід відзначити, що в Англії використання такої форми в умовах розвинутої економіки супроводжувалося забезпеченням відповідними інституціональними умовами. Так, були створені нові органи регулювання – Комісія з водопостачання та Комісію з електропостачання.

Продаж активів відбувався через фондовий ринок за цінами, нижчими від реальних, - для участі максимальної кількості приватних інвесторів.

Розуміючи, що розвиток конкуренції у галузі малоймовірний, проводилися політика так званої «конкуренції порівняння», при якій порівнювалась діяльність різних операторів ринку для визначення того, хто з них працює найбільш ефективно.

Оскільки підприємства водопостачання та водовідведення вважаються майже повними монополіями, було створено Управління водного господарства для здійснення нагляду і регулювання у даній сфері діяльності, а також Національне річне управління та Інспекція з контролю за якістю питної води для забезпечення дотримання законодавства з охорони навколишнього середовища.

У цілому, досвід Англії є позитивним, оскільки сподівання на великі обсяги інвестування в інфраструктуру систем водопостачання та водовідведення після приватизації були виправданими. Крім того, вважається, що було досягнуто покращення рівня обслуговування споживачів, а якість води була підвищена. Поряд із цим, одним з найважливіших питань залишається тарифна політика. Так, в Англії тарифи встановлюються створеним Управлінням водного господарства. При цьому щорічне підвищення тарифів обмежується індексом роздрібних цін і додатковим коефіцієнтом К, який визначається кожні п'ять років. Значення коефіцієнту залежить від двох елементів: оцінки активів та вартості капіталу. Планові показники ефективності встановлюються у відношенні до експлуатаційних витрат і капіталовкладень і враховують порівняльні рівні обслуговування. Ця система дозволяє встановлювати такі тарифи, які дозволяють ефективним компаніям отримувати дохід у розмірі, достатньому для фінансування діяльності, запобігаючи при цьому марнотратству.

Одним з основних мотивів застосування саме приватизації була думка експертів, що компанії навряд чи захотіли б робити такі великі капіталовкладення на умовах середньострокових контрактів, таких як концесії.

У той же час, розуміючи, що після приватизації приватні компанії отримали також і монопольну владу, з 1989 року приватні компанії - покупці об'єктів водного господарства повинні отримати ліцензію на надання послуг з обмеженим строком дії – 25 років. У такий спосіб в Англії намагалися усунути недоліки, притаманні приватним компаніям, які діють в умовах природної монополії, а саме на основі введення елементів конкуренції на етапі закупівлі з метою обрання найбільш кращих компаній. Проте враховуючи, що ліцензіат одночасно є і власником і оператором об'єкту, можливість скасування виданої ліцензії є сумнівною, оскільки це означало б необхідність змушення власника до продажу об'єкту іншій компанії, яка отримала нову ліцензію [47].

Зазначені обставини дозволяють констатувати, що приватизація підприємств, які належать до сфери природних монополій на локальних ринках комунальних послуг, хоча і дозволяє залучити великі обсяги капітальних вкладень у відносно короткі періоди, але на наступних етапах робота приватних компаній потребує все більших регуляторних впливів з боку держави з метою стримування монопольних проявів. Головним же недоліком є практично повна неможливість введення конкуренції між компаніями протягом їхньої роботи, на відміну від інших форм участі приватного сектору, які є більш гнучкими.

Враховуючи викладене, ми вважаємо, що у сучасних умовах в Україні відсутні реальні причини, за яких приватизація підприємств, що здійснюють виробництво послуг водо-, теплопостачання та водовідведення може бути виправданою:

- По-перше, фактично у цьому разі мова йде лише про те, що замість природного монополіста, заснованого на комунальній формі власності ми отримуємо природного монополіста, заснованого на приватній власності. Та якщо у першому разі функції власника системи та експлуатуючої організації відокремлені, то у другому спостерігається поєднання цих функцій. Зрозуміло, що приватний власник за певних обставин та умов також може заключати контракти на виконання визначених функцій з іншими організаціями. Але наголосимо, що у першому випадку власником є орган місцевого самоврядування, який є публічним органом та за своїм статутом повинен дотримуватися суспільних інтересів.
- По-друге, в умовах поєднання функцій власника та експлуатуючої організації створюються загрози прагнення приватних компаній до забезпечення прийняттого для них рівня прибутковості, у той час як гарантії підвищення якості послуг відсутні.
- По-третє, сама по собі передача комунальних підприємств приватним компаніям не дає гарантій активного інвестування у розвиток систем. Тобто інвестиційні зобов'язання не у всіх випадках можуть виконуватися.
- По-четверте, конкуренція під час боротьби за право входження на ринок у цьому разі може проявлятися лише на стадії приватизації, після чого, як наслідок необмеженості термінів, конкуренція, як і у випадку комунального підприємства, взагалі відсутня. Зазначимо, що у разі необхідності, провести реструктуризацію приватизованого підприємства набагато складніше, ніж приватного оператора, з яким укладені угоди з обмеженим терміном дії.

Таким чином, більш виправданою схемою залучення приватного сектора до комунального сектору міст є така, що забезпечує збереження за суспільством (державою чи територіальною громадою) функцій власника, який на визначених

умовах залучає приватні структури до участі у наданні послуг. До таких форм відносяться контракти на виконання робіт, контракти на управління, оренда, концесія, часткова приватизація на основі придбання частки акцій.

2.3.2. Договір на виконання робіт

Договори на виконання робіт укладаються комунальними підприємствами з приватними компаніями на обмежений період часу для виконання окремих функцій, при цьому загальна відповідальність за надання комунальних послуг залишається за комунальним підприємством. Укладання таких договорів є звичайною розповсюдженою практикою. Як правило, вони стосуються проведення досліджень, будівництва та реконструкції основних засобів. Також можуть укладатися контракти на виконання функцій з нарахування та збору платежів, експлуатацію та технічне обслуговування мереж, водоочисних споруд, опалювального устаткування та таке інше. Оплата послуг часто розраховується, виходячи з вартості об'єкта експлуатації та технічного обслуговування, що мінімізує комерційний ризик приватної компанії. У більшості випадків договір на виконання робіт укладається на короткостроковий період (від 3 до 5 років) [47].

З нашої точки зору, згадана форма не може суттєво вплинути на розвиток комунального сектору міських господарств, але її використання здатне приводити до появи локального ефекту та вирішення окремих завдань. Так, договори на виконання робіт (як частини технологічного процесу) доцільно розглядати у випадках неможливості з певних причин виконання окремих функцій комунальним підприємством (відсутності досвіду, необхідної матеріальної бази, технологій тощо).

Крім того, вона може використовуватися для організації робіт непрофільного характеру (виробничі майстерні, повірка приладів обліку та т.і.) з метою відокремлення від комунальних підприємств непритаманних для них функцій. У разі, якщо такі основні засоби перебувають на балансі підприємства, можливим є утворення самостійного госпрозрахункового підрозділу із наданням цих фондів у оренду (за погодженням із власником). Це, з одного боку, дозволяє комунальному підприємству зосереджувати роботу на виконанні суто технологічних процесів, з іншого, сприяє розвитку конкурентних відносин, оскільки утворена фірма здійснюватиме й роботи на сторону. Орендна форма відносин для непрофільних виробництв (на відміну, наприклад, від повного відокремлення такого майна) пропонується з двох причин: по-перше, як правило, такі об'єкти розташовані в межах площадок, де розташовані безпосередньо технологічні комплекси підприємств комунального сектору; по друге, у разі необхідності, таке майно легше повернути.

2.3.3. Контракт на управління підприємством

Сутність довірчого управління полягає в залученні державою для управління своїм майном приватних операторів. При цьому суттєвою особливістю договорів на довірче управління є наявність положень про закріплення за державою прав користування, володіння і розпорядження цим майном, у той час як інша сторона отримує лише право здійснювати зазначені повноваження від імені власника. Після закінчення терміну дії договору керівник зобов'язаний повернути майно, передане йому в управління. Для унеможливлення прихованої приватизації таких об'єктів важливим є закріплення строків дії таких відносин на законодавчому рівні (як правило, термін дії таких договорів не перевищує 10 років). За управління об'єктом керівник отримує плату. Таким чином, приватний оператор приймає на себе тільки частину ризиків від прийняття управлінських рішень, а основна частина капітальних вкладень здійснюється власником майна, тоді як компанія, що управляє, може проводити незначні ремонти устаткування [57, с. 122].

Отже зазначений вид партнерства передбачає, що право визначати якісні та технічні параметри послуг, встановлення тарифів, а також стратегічні напрями діяльності підприємства залишаються за державою (або органом місцевого самоврядування), у той час як за приватним оператором залишається право свободи в прийнятті оперативних управлінських рішень. Таким чином, відбувається розподілення відповідальності між партнерами, що зрештою приводить до підвищення ефективності експлуатації підприємства, зокрема на основі скорочення необґрунтованих витрат на утримання об'єктів комунальної інфраструктури та прагнення до отримання прибутку, що спонукає оператора до впровадження системи бюджетування, управлінської звітності, та, взагалі, до вдосконалення технології прийняття управлінських рішень.

У довірче управління можуть передаватися як підприємства у цілому, так і окремі об'єкти комунальної інфраструктури, що дозволяє розширити круг можливих інвесторів. До позитивних рис такої форми слід також віднести створення конкуренції між потенційними операторами до підписання контракту а також після закінчення терміну дії, коли розглядається можливість його продовження.

Проте слід враховувати й можливі негативні наслідки участі приватних операторів в управлінні об'єктами комунальної інфраструктури, зокрема, намагання скоротити собівартість послуг за рахунок необґрунтованого скорочення витрат на оплату праці. Крім того, не є виключенням конфлікти інтересів між персоналом підприємства та представниками приватного оператора.

Разом із тим, слід зазначити, що дана форма партнерства не створює можливість вирішити проблеми, пов'язані із необхідністю суттєвих капітальних

вкладень, тому в довірче управління, як правило, передаються комерційно привабливі об'єкти, але ефективність роботи яких на задовольняє власника [47].

Зазначені негативні риси, особливо необхідність витрачання для поліпшення стану основних засобів та їх модернізації бюджетних коштів замість можливого притоку приватних інвестицій, суттєво стримують застосування зазначеної форми в Україні.

Також слід враховувати й практичну відсутність в Україні досвідчених профільних компаній, які були б здатні ефективно здійснювати управління підприємствами комунального сектору, хоча ця проблема стосується й інших форм партнерства приватного та публічного секторів. З цієї точки зору, важливим представляється розробка системи критеріїв - компетенцій та вимог, яким повинні відповідати компанії, що претендують на отримання права експлуатації об'єктів комунальної інфраструктури населених пунктів.

2.3.4. Оренда

Сутність оренди полягає у тому, що за договором оренди одна сторона (орендодавець) передає другій стороні (орендареві) за плату на певний строк у користування майно для здійснення господарської діяльності. Зокрема, об'єктами оренди можуть бути державні та комунальні підприємства або їх структурні підрозділи як цілісні майнові комплекси (тобто господарські об'єкти із завершеним циклом виробництва продукції (робіт, послуг), відокремленою земельною ділянкою, на якій розміщений об'єкт, та автономними інженерними комунікаціями і системою енергопостачання) [58].

Відносини, які виникають між сторонами під час оренди майна регулюються законом України «Про оренду державного та комунального майна», зокрема, щодо об'єкту оренди, істотних умов договору оренди, терміну дії договору оренди, визначення розміру орендних платежів, порядку використання амортизаційних відрахувань, ремонту об'єкту оренди, умов відновлення і повернення орендованого майна тощо [59].

Таким чином, законодавство України не створює перешкод для залучення приватних компаній до комунального сектору на основі укладання договорів оренди та подальшої експлуатації і технічного обслуговування ними об'єкту державної або комунальної власності, виконання ремонтів, реконструкції, технічного переоснащення, поліпшення орендованого майна (за згодою власника). При цьому власником підприємства залишаються органи державного або місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що згаданий закон розповсюджується на орендні відносини у всіх галузях економіки, у той час як специфіка їх проведення в різних сферах у ньому не відбита. Відповідно, використання типових договорів здебільшого призводить лише до формального закріплення прав та обов'язків сторін, без відображення специфічних питань, які є притаманними для підприємств комунальної галузі. Крім того, законодавство не встановлює обмежень щодо строків оренди.

У цьому сенсі, одним з найбільш суттєвих питань залишається тарифна політика, якої повинні дотримуватися орендарі соціально важливих об'єктів комунальної інфраструктури. Отже основним завданням діяльності таких підприємств повинно бути забезпечення життєдіяльності населених пунктів, за що відповідають органи місцевого самоврядування. З іншого боку, основною метою здійснення підприємницької діяльності з точки зору приватного оператора є досягнення визначеного рівня рентабельності, який, крім іншого, залежить від рівня тарифів. Тому необхідним є визначення такого рівня тарифів, який би, з одного боку, задовольняв інтереси орендаря, а з іншого, не призводив до формування надмірних доходів, не ув'язаних із поліпшенням експлуатації об'єкту оренди та якісними параметрами наданням послуг. Крім того, слід враховувати й соціальні аспекти. Не менш важливим є закріплення у договорах положень, які б дозволяли запобігати звичайного отримання контролю над підприємством та його фінансовими потоками замість поліпшення діяльності підприємства.

Саме тому, на нашу думку, необхідними є нормативне врегулювання орендних відносин у комунальному секторі, із врахуванням галузевої специфіки. Докладно ці питання розглядаються у п. 2.4.

2.3.5. Концесія

В умовах високої потреби підприємств комунального сектора у капітальних вкладеннях та обмежених можливостях бюджетів різних рівнів, однією з найпривабливіших форм залучення коштів є застосування механізму передачі комунальних підприємств у концесію.

Не вдаючись до аналізу різноманітних трактувань концесії, приведемо ряд її істотних характерних ознак [60]:

- метою концесії є задоволення суспільних потреб;
- предметом концесії є державна (муніципальна) власність;
- концесія завжди має договірну основу;
- предмет концесії надається приватному партнеру на платній основі, розмір плати визначається в угоді;
- концесія заснована на поверненні предмету угоди.

В Україні правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, а також умов і порядку їх здійснення регламентуються Законом України «Про концесії». Метою закону є підвищення ефективності використання державного і комунального майна та забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах), зокрема комунальних послугах, які окремо визначені як такі, відносно яких можливо укласти договори концесії, зокрема: водопостачання, відведення та очищення стічних вод, надання послуг міським громадським транспортом, збирання та утилізація сміття, надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла.

Концесія передбачає надання приватній компанії ексклюзивного права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єкта концесії на платній основі строком від 10 до 50 років, на підставі концесійного договору. Земля, на якій знаходиться об'єкт концесії передається концесіонерові на умовах оренди. Після закінчення договору концесії майно повертається концесіодавцю [61].

Основним джерелом надходжень концесіонера є дохід від надання послуг, який залежить від рівня тарифів. Безумовно, в умовах тривалого терміну роботи приватної компанії в економіці відбуваються зміни, які призводять до перегляду встановлених тарифів. Крім здійснення управління та експлуатації об'єкту концесії, у обов'язки приватного оператора входять здійснення інвестицій в реконструкцію, модернізацію, капітальний ремонт. Створене майно також передається у власність держави або місцевої громади.

Одним з найважливіших положень є те, що вибір концесіонера здійснюється на конкурсній основі – саме це і повинно бути тим механізмом, який створює умови для розвитку конкуренції між операторами на стадії входження на локальні ринки комунальних послуг.

У світовій практиці широко використовуються різні варіанти концесійних відносин: Build, Operate, Transfer - будівництво - експлуатація/управління – передача; Build, Own, Operate, Transfer - будівництво - володіння – експлуатація- передача; Build, Transfer, Operate - будівництво - передача - експлуатація/управління; Build, Own, Operate - будівництво - володіння - експлуатація/управління; Build, Operate, Maintain, Transfer - будівництво - експлуатація/управління - обслуговування – передача; Design, Build, Own, Operate, Transfer - проектування - будівництво - володіння - експлуатація/управління – передача.

У всіх варіантах сутність концесії зберігається, але вони відрізняються між собою залежно від обсягу прав, обов'язків, відповідальності сторін, а також розділення ризиків між сторонами. Відзначимо, що здійснення таких проектів вимагає розробки особливої схеми їх фінансування, виходячи з специфічних

особливостей галузі, пов'язаних з підвищеними витратами і великими термінами окупності вкладень.

Виходячи з цього, вважаємо, що реалізації концесійних схем в комунальному господарстві в Україні, повинно в обов'язковому порядку передувати розробка проектів з додержанням методології проектного управління (докладно ці питання розглядаються у п. 3.3). Метою розроблення проектів з одного боку, є визначення здатності вирішувати соціальні завдання, які ставить перед собою територіальна громада, з другого, - обґрунтування повернення вкладених інвесторами коштів. Відтак, під час реалізації таких проектів держава або орган місцевого самоврядування може брати на себе інвентаризацію об'єкту, підготовку проектно-кошторисної та дозвільної документації, експертизу тощо.

Серед основних переваг концесії відносно інших форм залучення приватних операторів можна навести наступні:

- Можливість в умовах гострої обмеженості бюджетних ресурсів залучення капіталу. Натомість вивільнені бюджетні ресурси та платежі концесіонерів можуть бути направлені на вирішення інших не менш важливих соціальних проблем.
- Застосування концесійної форми передбачає, що права власності та розпорядженням об'єктом комунальної інфраструктури залишаються за державним сектором. Концесіонер при цьому має право лише користуватися об'єктом протягом оговореного терміну.
- Укладання концесійного договору на тривалий термін (від 10 до 50 років) дає можливість концесіонерові здійснювати стратегічне планування розвитку об'єктів, що підвищує його впевненість у можливості повернення вкладених коштів та рівень мотивації у здійсненні вкладень в реконструкцію і модернізацію.
- Більша частина необхідних витрат на матеріали, найм підрядних організацій та робочої сили і таке інше відбувається на території його реалізації.
- Організація партнерських відносин приватного бізнесу з державою шляхом здійснення концесійного механізму дозволяє розподілити між учасниками ризику.

У той же час, застосування концесії потребує вирішення багатьох питань, пов'язаних із додержанням вимог якості послуг; формування та встановлення тарифів на послуги та умов їх перегляду; механізму контролю за цільовим використанням концесіонером амортизаційних відрахувань; формування взаємовідносин між партнерами щодо гарантій не лише в отриманні фінансових винагород, але й

можливих втрат у разі неуспішної реалізації проекту; формування громадської думки щодо реалізації проекту з метою створення стабільних сприятливих умов для його реалізації; гарантій щодо незмінності умов договорів під час зміни влади та політичної обстановки в державі та регіоні, де реалізується проект; можливостей та умов виходу приватного оператора з проекту у разі настання таких обставин тощо.

Зазначене потребує детальної проробки не тільки самих проектів але й умов договору та можливостей його зміни, оскільки враховуючи великі терміни реалізації проектів всі можливі зміни передбачити неможливо.

2.4. Аналіз досвіду зміни форм управління підприємствами комунального сектору в Україні

У цьому розділі аналізується досвід зміни форм управління підприємствами комунального сектору, який вже накопичено в Україні. Так, започатковані процеси корпоратизації у сфері водопостачання (зокрема у м. Києві утворено господарське товариство «Акціонерна компанія «Київводоканал»). У м. Одесі та м. Кіровоград за рішеннями відповідних міських рад цілісні майнові комплекси водопостачання та водовідведення передані в оренду господарським товариствам на тривалий термін. В Луганській області у 2004 році створено єдину водну компанію ОКП «Компанія «Луганськвода»», яку у 2008 році рішенням Луганської обласної ради було передано у концесію компанії «Росводоканал» (група «Альфа-груп») терміном на 30 років.

Проте ці процеси, як правило не супроводжуються визначенням з боку органів місцевого самоврядування чітких вимог до роботи таких компаній, що ставить під сумнів доцільність та ефективність їх залучення до комунального сектору. Крім того, відсутні критерії відбору приватних операторів, тобто вимоги яким вони повинні відповідати щоб отримати в управління подібні соціально важливі об'єкти.

Найбільш показовим у цьому сенсі є досвід підприємства з водопостачання та водовідведення у м. Одесі – «Одесводоканал», яке також здійснює водопостачання міст Білявка, Овідіополь, Білгород-Дністровський, Теплодар, Іллічівськ, Південний та біля 50 населених пунктів Комінтернівського, Біляївського та Овідіопольського районів Одеської області. Чисельність населення, що обслуговується підприємством, складає біля 1,3 млн. чол.

Протягом останніх десятиріч на зазначеному підприємстві відбувалися суттєві зміни (всі дані наведені згідно з матеріалами підприємства).

До 1991 року функціонувало виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства (ВУВКГ), яке знаходилось у безпосередньому підпорядкуванні Управлінню житлово-комунального господарства Одеської міської ради. Розвиток підприємства здійснювався на основі заходів, узгоджених із планами міста та рішенням важливих народногосподарських завдань області. З цією метою розроблялися схеми розвитку водопроводу та каналізації, у яких визначалася необхідність вдосконалення технологій, збільшення потужностей, обсяги будівництва споруд та відновлення мереж. Фінансування здійснювалося, в основному, з державного бюджету. Прикладом таких капітальних вкладень є: будівництво у 1986-1991 роках блоків фільтрів для очищення води, які забезпечили приріст потужності на 200 тис. куб. м. на добу; будівництво у 1989 році додаткового водогону з водоочисної станції «Дністер» у м. Білявка до м. Одеса довжиною 35 км.; будівництво біологічного ступеню очищення стічної рідини «Південна». Починаючи з 1991 року, незважаючи на загрозливу ситуацію щодо можливостей забезпечення надійного функціонування споруд водопостачання та водовідведення, обсяги бюджетного фінансування були зведені до мінімуму.

У 1991 році за ініціативою колективу було створене орендне підприємство, яке функціонувало до 1998 року. Протягом зазначеного періоду основним джерелом капітальних вкладень стали власні кошти орендного підприємства, але їх обсяг був суттєво нижчим, ніж у попередні роки. За рахунок власних коштів орендного підприємства були збудовані та введені в експлуатацію об'єкти на суму понад 20,5 млн. грн., зокрема, було завершено будівництво повного комплексу станції біологічного очищення «Південна» з відведенням очищеної стічної рідини на 2 км. у Чорне море (19,4 млн. грн.). Крім того, в об'єкти незавершеного будівництва було вкладено 23 млн. грн. Незважаючи на негативні тенденції в економіці держави (зокрема, гіперінфляцією у 1993-1995 роках), основна частина капітальних вкладень орендаря у розвиток комплексу була здійснена у період з 1991 по 1997 роки. Це було пов'язано із можливістю прийняття підприємством самостійних рішень щодо введення в дію нових тарифів на послуги водопостачання та водовідведення (для усіх споживачів, крім населення) після зміни цін на матеріально-енергетичні ресурси. На той час обмеження стосувалися лише рівня рентабельності, хоча із кожним роком процедури розгляду тарифів ускладнювалися та ставали менш оперативними, як наслідок, рентабельність постійно знижувалася.

Ускладнення технічних проблем, поряд із зменшенням можливостей здійснювати фінансування, спонукало підприємство до пошуку альтернативних

джерел. Так, починаючи з 1995 року проводилася робота із залучення кредиту Світового Банку для реалізації проекту на суму понад 60 млн. дол. США, з яких 20 млн. – місцеві джерела, 40 млн. – безпосередньо позика. Проте, практична неможливість отримати гарантії Уряду та ратифікувати угоду у Верховній Раді України не дозволили отримати кредит. Крім того перешкодами для цього стали недосконалі тарифна політика та передача комплексу у власність Одеської обласної ради, у той час як Світовий Банк наполягав, щоб фонди знаходилися у власності міста (як реального власника, який володіє багатьма іншими об'єктами на території міста).

У 1998 році з метою закріплення власної частки колективу у статутному фонді підприємства та відповідно до вимог законодавства, було створене закрите акціонерне товариство, яке працювало до 2000 року. По суті ж, цілісний майновий комплекс водопровідно-каналізаційного господарства продовжував орендуватися колективом. Цей період характеризувався встановленням більш жорстких умов до функціонування комунальних підприємств, зокрема щодо встановлення тарифів.

Наприкінці 2000 року цілісний майновий комплекс водопровідно-каналізаційного господарства м. Одеси знову був переданий у власність Одеській міській раді, яка вирішила розірвати орендну угоду та створити комунальне підприємство (КП «Одесводоканал»). Перші роки роботи підприємства у новому статусі характеризувалися збитковою діяльністю, що було пов'язано із дією неадекватних тарифів. Незважаючи на це, вже у 2002 році були здійснені окремі заходи з оптимізації роботи систем водопостачання і водовідведення та з енергозбереження. Проте брак коштів та зростання збитків виключали можливість подальшого розвитку.

Слід зазначити, що за замовленням підприємства, ВАТ «Одесакомунпроект» розробив «Програму підвищення надійності, розвитку та технічного вдосконалення систем водопостачання та водовідведення до 2010 року», яка була спрямована на поліпшення екологічного й санітарно-гігієнічного становища та підвищення технічного рівня роботи мереж і споруд. Лише в частині водопроводу потреба у коштах становила 542,1 млн. грн., в частині каналізації – 447,2 млн. грн., загальна сума – 989,3 млн. грн. Основним питанням залишилося фінансове забезпечення хоча б першочергових заходів програми розвитку. З метою залучення інвестицій Одеським міськвиконкомом були розпочаті переговори з потенційними інвесторами (зокрема, у 2001 - 2002 роки велися переговори із французькою компанією «Суэц Леонез Дез О», які згодом були зупинені).

Одночасно КП «Одесводоканал» була розроблена власна програма розвитку для здійснення першочергових заходів протягом 5 років та було запропоновано включити витрати на здійснення зазначених капітальних вкладень до тарифів на

послуги водопостачання і водовідведення. Першочергові заходи були затверджені рішенням виконавчого комітету Одеської міської ради, загальна вартість яких склала 97,9 млн. грн., або 19,2 млн. грн. на рік, у тому числі на водопостачання – 14,0 млн. грн., на водовідведення – 5,2 млн. грн. Заходи, передбачені програмою на 2003 – 2007 роки, були спрямовані на поліпшення якості питної води, зменшення рівня витрат та неврахованих витрат води, зниження споживання електроенергії, поліпшення умов водопостачання, підвищення надійності систем водопостачання та водовідведення.

Нові тарифи на послуги КП «Одесводоканал», що забезпечували відшкодування повної собівартості води та відведення тарифних стоків, були введені у дію з січня 2003 року. Крім того, у тарифах для інших споживачів була передбачена складова, що забезпечувала можливість здійснення витрат на капітальні вкладення, відповідно до затвердженої органами місцевого самоврядування програми розвитку, розробленої підприємством. З метою здійснення контролю за формування та використанням цільових коштів, на підприємстві був відкритий спеціальний рахунок.

Крім того, з метою ефективного та раціонального використання коштів, був розроблений порядок проведення конкурсів на будівництво, реконструкцію та відновлення мереж водопостачання і водовідведення, закупівлю матеріалів й обладнання та створена конкурсна комісія за участю представників Одеського міськвиконкому.

Впровадження зазначених тарифів та реалізація заходів у 2003 році на суму понад 17 млн. грн. дозволили лише за один рік досягти збільшення часу подачі води з гарантованим тиском у мережі (в подальшому здійснювалася лише оптимізація режимів водопостачання, без додаткових капітальних вкладень, що у кінцевому підсумку дозволило забезпечити цілодобову подачу води у місті) та досягти економії електроенергії (якщо у попередні роки підприємство сплачувало за спожиту електроенергію понад 6 млн. грн. на місяць, то після реалізації заходів, незважаючи на зростання тарифів на ресурс, цей показник знизився до 5,0-5,2 млн. грн. на місяць).

На рис. 2.2 нами проведена спроба зіставити розмір інвестицій у цілісний майновий комплекс водопровідно-каналізаційного господарства у різні періоди діяльності підприємства.

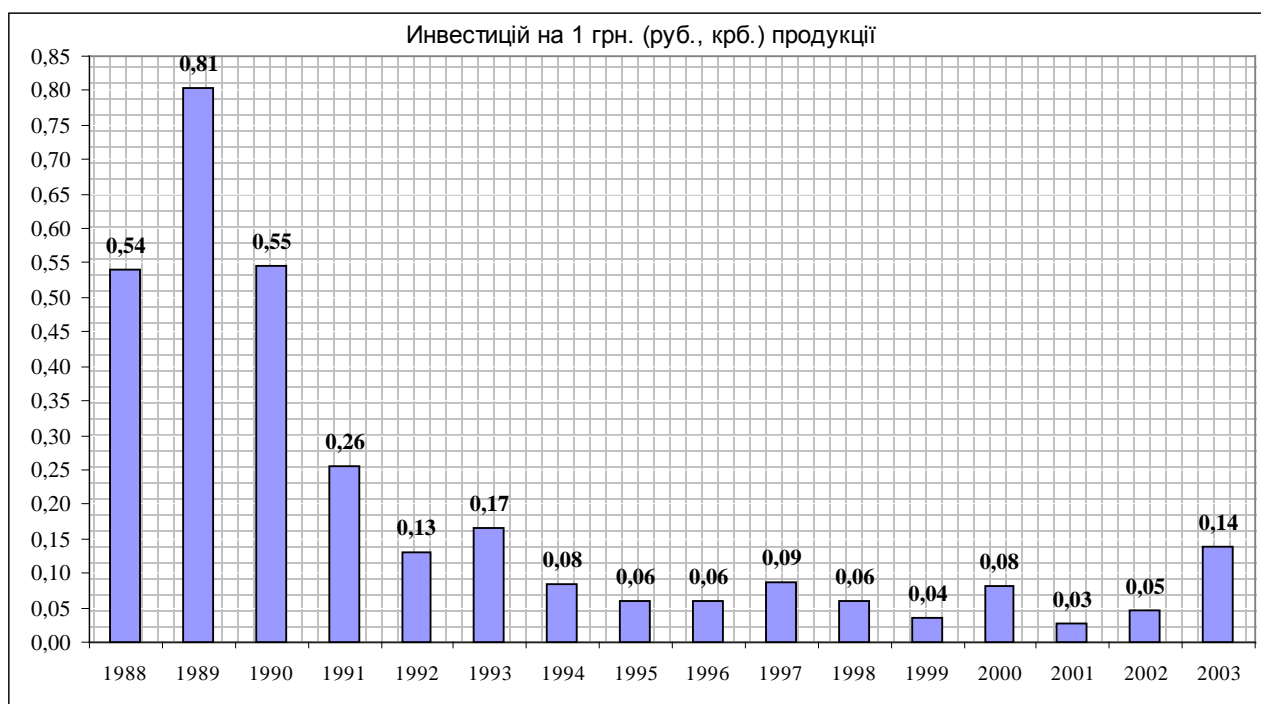


Рис. 2.2. Обсяги капітальних вкладень по підприємству «Одесводоканал» у період з 1988 по 2003 роки у розрахунку на 1 грн. (руб. крб.) вироблених послуг водопостачання та водовідведення.

Як можна побачити, найбільші капітальні вкладення спостерігалися у 1988 - 1990 роки, ще за радянських часів, коли підприємство отримувало кошти на розвиток з республіканського бюджету. Після децентралізації комунального сектору та передачі об'єктів на місцевий рівень, надходження з бюджету були суттєво скорочені та навіть припинені. Незважаючи на це, у період оренди комплексу колективом підприємства, спостерігалися вкладення на достатньо високому рівні (1991-1993 роки), які потім були суттєво скорочені аж до 2003 року (коли фінансування заходів розглянутої програми розвитку було здійснено за рахунок тарифів).

Незважаючи на певні досягнення, невирішеною залишилися проблема підвищення технічного стану існуючих споруд та мереж, які потребували більш значних капіталовкладень. тому з початку 2004 року майновий комплекс водопровідно-каналізаційного господарства за рішенням сесії Одеської міської ради був переданий у оренду ТОВ «Інфокс» з метою інвестування у розвиток систем водопостачання та водовідведення коштів у розмірі 500 млн. грн., із одночасним продовженням заходів, що фінансувалися за рахунок тарифної складової.

Цілями інвестиційної діяльності філії «Інфоксводоканал» ТОВ «Інфокс» були визначені: вдосконалення системи управління підприємством та технологічними процесами, приведення усіх показників якості очищення води до вимог СанПіН

«Вода питна», відповідно до передбачених законодавством строків; поліпшення екологічного стану Чорного моря та рекреаційної зони, забезпечення цілодобової подачі води починаючи з 2005 року; зниження до 2010 року втрат та неврахованих витрат води до рівня 30%, оптимізація енергоспоживання.

Але, незважаючи на задекларовану суму, реальні витрати ТОВ «Інфокс» на здійснення капітальних вкладень є набагато меншими та на даний час не перевищують 15-20% (відомості щодо реальних сум за період з 2004 по 2008 роки є досить суперечливими та з цієї причини не наводяться).

Передача комплексу з водопостачання та водовідведення м. Одеси в оренду викликає багато сумнівів щодо такого кроку міської влади. У першу чергу, це стосується строку оренди – 49 років, який більш притаманний для договорів концесії. У той час як в рамках існуючого законодавства механізми впровадження концесійних угод є достатньо чіткими й прозорими та знайшли своє відображення у підзаконних нормативних актах, то законодавство щодо оренди майна має ще багато прогалин, які дають потенційну можливість досягати інших цілей, не пов'язаних з основним предметом орендних угод. Зокрема, не виключається небезпека прихованої приватизації комплексів.

Наприклад, під час укладання у 2003 році договору оренди цілісного майнового комплексу водопровідно-каналізаційного господарства м. Одеси між ТОВ «Інфокс» та Одеською міською радою, взагалі не було визначено, за рахунок яких джерел та яким чином повинно здійснюватися повернення вкладених коштів. І це у той час, як передбачалося інвестування коштів у розмірі 500 млн. грн. протягом 5 років з власних джерел товариства. При цьому, такий стан справ цілком задовольняв майбутніх орендарів, із чого можна побачити, що товариство переслідувало якісь інші цілі, ніж отримання від своєї діяльності офіційних прибутків та повернення інвестованих коштів.

Характерно, що вже у 2005 році директор філії «Інфоксводоканал» у своїй доповіді під час круглого столу Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства і зв'язку звернув увагу на деякі проблеми, які потребують вирішення. Зокрема [62, с. 25 – 26]:

- Гостра нестача кваліфікованих кадрів та соціальна напруга у колективі внаслідок низького рівня заробітної плати у галузі.
- Збитковість тарифів, які не переглядаються, у той час як ціни на енергетичні та матеріальні ресурси зростають. Більш того, у тарифах взагалі відсутні орендні платежі та відсотки за кредитними угодами.
- Як наслідок збиткової діяльності, неможливість виконувати затверджену ще для комунального підприємства Програму розвитку на період 2003-2007

роки (це положення було передбачене інвестиційною угодою поряд із зобов'язаннями по прямому інвестуванню).

- Відсутність компенсації збитків з місцевого бюджету.

Як висновок директор філії товариства зауважив, що стабільна виробнича діяльність та фінансове благополуччя підприємства залежить не стільки від заходів, що проводяться, скільки від здатності місцевих органів самоуправління своєчасно реагувати на зміну цін на матеріально-енергетичні ресурси на основі затвердження економічно обґрунтованих тарифів на послуги.

Крім зазначеного, невиконання своїх зобов'язань керівництво ТОВ «Інфокс» пояснює моральною застарілістю інвестиційного плану (який є складовою договору оренди), загрозою розірвання договору оренди (таке питання розглядалося у 2006 році після зміни влади в місті, але договір розірваний не був) та недостатнім для одержання максимального економічного ефекту строку інвестування 500 млн. грн. В результаті, за замовленням товариства Науково-дослідним і конструкторсько-технологічним інститутом міського господарства (м. Київ) була розроблена нова інвестиційна програма розвитку водоканалу на 2006—2020 роки.

Але у цьому зв'язку постає питання: чому під час прийняття рішення щодо оренди комплексу ТОВ «Інфокс» уклав договір, який його не влаштовував щодо складу програми розвитку, обсягів і строків інвестування та тарифної політики? І чому міська влада уклала договір, в якому не визначені механізми впливу на орендаря за невиконання інвестиційних зобов'язань?

З цієї точки зору, враховуючи відповідальність за забезпеченням належних умов проживання громадян України не лише органів місцевого самоврядування, а також держави, доцільним є законодавче закріплення положення про необхідність обов'язкового направлення матеріалів щодо передачі аналогічних комплексів у оренду на розгляд до Центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства для проведення оцінки відповідності умов договору законодавству; спроможності орендаря здійснювати господарську діяльність у сфері водопостачання та водовідведення, а також можливості застосування саме оренди. Необхідність такої міри, пов'язана із потенційною можливістю передачі комплексів з багатомільйонними основними засобами у оренду юридичним особам, створеним у вигляді фірм різноманітних організаційних форм з невеличкими уставними фондами, що породжує потенційну небезпеку.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що формальна відповідність укладеної угоди діючому законодавству про оренду комунального майна не сприяє ефективному залученню приватного сектору до комунального господарства і не вирішує усіх проблем. З цього витікає, що необхідним є розроблення окремого

підзаконного нормативного акту, який би розкривав механізми та дії сторін під час прийняття рішення щодо передачі комунальних систем у концесію чи оренду.

На наш погляд, нормативному врегулюванню підлягають наступні актуальні питання:

- Процедура проведення відкритих торгів.
- Обґрунтування органів місцевого самоврядування щодо застосування обраної форми залучення приватного інвестора, із наведенням альтернативних варіантів вирішення проблем.
- Критерії визначення терміну угоди.
- Опис процедури розгляду звернень потенційних операторів та прийняття рішень.
- Вимоги, яким повинні відповідати оператори, зокрема: щодо розміру статутного фонду оператора, доказів його фінансової забезпеченості, доказів щодо можливості здійснення діяльності з експлуатації.
- Вимоги до формування проектів, їхнього обґрунтування та впровадження. Окремо необхідне чітке визначення результатів проекту.
- Механізм контролю з боку органів місцевого самоврядування за виконанням поточних функцій оператора (із наведенням переліку функцій, які є достатніми для надійного та безпечного виробництва послуг) та за виконанням інвестиційних зобов'язань, відображених у проекті.
- Вимоги щодо забезпечення публічності роботи компанії.
- Особливості формування тарифів та їх перегляду.
- Вимоги до системи звітності оператора.
- Умови та строки розірвання контрактів.
- Положення про компенсацію або передачу до місцевого органу самоуправління частково інвестованих коштів у разі неповного виконання інвестиційних зобов'язань з боку орендаря або невиконання інших передбачених угодою зобов'язань, з яких витікає, що угода повинна бути розірвана.
- Положення про передачу інвестованих коштів у власність органу місцевого самоврядування після закінчення роботи оператора та у зв'язку із закінченням строків угоди.
- Процедури участі громадськості, періодичність та форми громадського контролю.

Пошук ефективних організаційних форм, спрямований на вирішення нагальних проблем комунальних господарств, відбувається і в інших регіонах України. Так, у Луганській області станом на 2002 рік у сфері водопостачання та водовідведення діяли два обласних комунальних підприємства (ОКП «Луганськводпром» та ОКП «Луганськводоканал»), сфери діяльності яких були розділені за територіальною ознакою, тобто вони здійснювали послуги у різних районах області; крім того, у 15 містах діяли самостійні муніципальні підприємства. Специфічними особливостями системи управління водопровідно-каналізаційним господарством були: відсутність єдиного центру управління; необґрунтоване виділення зон обслуговування; різноманітність кінцевих споживачів (в одних випадках у якості групи споживачів «населення» виступали мешканці квартир, в інших - житлові організації, а також окремі населені пункти); розміщення різноманітних ланок технологічного ланцюга у власності різних управлінь, що призвело до відносин покупки-продажу води на різних етапах виробництва і розподілення, відповідно, до подорожчання кінцевих послуг для споживачів, виникненню конфліктів інтересів; різна ефективність діяльності підприємств [63, с. 451-456].

З метою усунення зазначених організаційних недоліків, а також з метою поліпшення якості послуг та їх надання споживачам у повному обсязі, підвищення надійності роботи систем водопостачання та водовідведення, зменшення енергоспоживання та таке інше, було запропоновано реорганізацію розрізнених підприємств водопровідно-каналізаційного господарства Луганської області в єдину ефективну систему з єдиним центром управління на основі створення концерну [63, с. 519].

Така єдина регіональна водна компанія - обласне комунальне підприємство «Компанія «Луганськвода»» була створена у 2004 році на основі об'єднання раніше самостійних господарюючих суб'єктів. Під час реорганізації водопровідно-каналізаційного господарства було створено шість регіональних виробничих управлінь компанії. Як свідчать дані [32, с.45] тільки протягом 2004 року було досягнуто покращення стану розрахунків із споживачами за послуги водопостачання і водовідведення, а також за спожиті компанією енергоносії. Крім того, були впроваджені заходи з енергозбереження, які дозволили суттєво скоротити її споживання.

У травні 2008 року Рішенням сесії Луганської обласної ради було оголошено про надання в концесію цілісного майнового комплексу ОКП «Компанія «Луганськвода» іноземній компанії «Росвода». У цілому, на балансі компанії перебувають та експлуатуються 97 водозаборів підземних вод, 616 свердловин, 118 водопровідних насосних станцій, 7647,2 км. магістральних водоводів та розподільчих

мереж. Середньодобова подача води складає близько 600 тис.куб.м, з яких 80% видобувається із підземних джерел, 20% - з поверхових. Крім того, компанією експлуатується 56 комплексів каналізаційних очисних споруд проектною потужністю 520 тис. куб. м. на добу, 114 каналізаційних насосних станцій, 1721 км каналізаційних колекторів і мереж. Площа земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти компанії складає 1 360 га. [64].

Враховуючи короткий термін концесії, на цей час ще не можна зробити якихось висновків щодо ефективності роботи концесіонера. Проте, вже зараз окремими депутатами Верховної Ради України поданий проект Постанови «Про створення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з розслідування обставин щодо нехтування національними інтересами України Луганською обласною радою під час передачі в концесію ОКП «Компанії «Луганськвода» іноземній компанії «Росвода» та пов'язаних з цим наслідків за зміни тарифів на комунальні послуги».

Депутати мотивують таку необхідність тим, що передача цілісного майнового комплексу ВКП «Компанія «Луганськвода» у концесію іноземній компанії, призвело до нанесення шкоди національним інтересам та національній безпеці України на основі отримання іноземною компанією права на управління таким стратегічним об'єктом та повного контролю подачі води і очищення стоків по всій області протягом 30 років. Також вказується на двохкратне зростання тарифів на водопостачання і водовідведення. Цілями створення слідчої комісії визначаються: вивчення об'єктивності проведення концесійного конкурсу, стану громадської думки щодо постійного підвищення тарифів на користування водою, соціально-економічної доцільності передачі компанії «Луганськвода» в концесію, аналіз наслідків [65].

У цьому зв'язку виникає два питання:

- Що Луганській обласній раді під час роботи ОКП «Компанія «Луганськвода» у 2004 - 2007 роках заважало розглянути питання про включення до тарифів витрат на капітальні вкладення, з метою формування джерел фінансування заходів з розвитку систем водопостачання та водовідведення, а не робити це тільки після передачі підприємства у концесію?
- Чому народні депутати ініціюють створення слідчої комісії, у той час як відповідно до Закону України «Про концесію» передача у концесію майна підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів, що забезпечують комплексне надання послуг у сфері водопостачання, відведення та очищення стічних вод, у тому числі іноземним інвесторам допускається [61]?

Незважаючи на те, що на цей час достатня інформація для формування висновків з зазначених питань відсутня, між іншим зрозуміло, що в Україні процеси прийняття рішень щодо зміни організаційних форм та затвердження тарифів є занадто заполітизованими.

До речі, дещо протилежна ситуація спостерігалася у м. Одесі, коли була створена аналогічна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для перевірки законності та аналізу економічної обґрунтованості зміни рівня тарифів на житлово-комунальні послуги у м. Одесі [66], зокрема тарифів на водопостачання та водовідведення. Нагадаємо, що на той час у місті діяло комунальне підприємство «Одесводоканал», яке реалізовувало «Програму розвитку КП «Одесводоканал» на 2003 – 2007 роки» за рахунок включення до тарифів для інших споживачів (крім населення) витрат на здійснення капітальних вкладень. Комунальним підприємством зазначена програма реалізовувалася лише у 2003 році (у системи водопостачання та водовідведення було інвестовано понад 17 млн. грн.), а у 2004 році підприємство було передано у оренду ТОВ «Інфокс». Зазначеною комісією звинувачень в адрес керівництва КП «Одесводоканал» надано не було.

З нашої точки зору, для врегулювання подібних питань, необхідним є нормативне закріплення положення про обов'язкове надання потенційними приватними операторами для участі у конкурсах на право укладання договорів на довірче управління, оренду та концесію комунальних об'єктів програм (проектів) розвитку, де б наводилися відомості щодо умов та обсягів поліпшення об'єкта, про обсяг, схеми і графіки фінансування робіт з проектування, будівництва (реконструкції) та/або експлуатації об'єкта, а також гарантії, які підтверджують зможу конкурсанта забезпечити виконання істотних умов договорів.

Говорячи про впровадження різноманітних форм організації виробництва комунальних послуг в населених пунктах, не слід ігнорувати і можливість реорганізації наявних комунальних підприємств, що також може приводити до підвищення якості послуг та оптимізації витрат.

У цьому сенсі показовим є досвід м. Южноукраїнськ Миколаївської області, яке відноситься до так званих міст-супутників, побудованого свого часу для проживання в ньому працівників атомної електричної станції та створення для них відповідної соціальної інфраструктури. До недавнього часу особливістю цього міста було те, що послуги теплопостачання, водопостачання, водовідведення, гарячого водопостачання надавалися відокремленим підрозділом Южноукраїнської АЕС ДП НАЕК «Енергоатом», для якого надання послуг населенню не є профільною діяльністю (основним завданням є забезпечення технологічних процесів на атомній станції).

З метою впорядкування діяльності з надання населенню комунальних послуг, у 2002 році місцевою владою було прийняте рішення про створення (на основі отримання у комунальну власність відповідного майна) комунального підприємства «Теплопостачання та водоканалізаційне господарство» м. Южноукраїнськ, завданнями якого стали організація експлуатації, проведення поточних та капітальних ремонтів, реконструкцій і модернізацій теплових пунктів і теплових мереж, водопровідно-каналізаційних мереж, арматури, контрольно-вимірювальних приладів, приладів обліку води тощо; виявлення та ліквідація пошкоджень на водопровідних, теплових та каналізаційних мережах, обладнанні на них; експлуатація каналізаційних насосних станцій та теплорозподільних пунктів; виконання пусконаладжувальних робіт на об'єктах теплопостачання, водопостачання та водовідведення; організація контролю за раціональним використанням споживачами води та теплової енергії; організація збору платежів за надані послуги; інше.

Характерно, що функції з видобування води, її очищення та подачу у міську мережу, а також вироблення та подача теплоносія залишилися за підрозділом атомної станції, оскільки це неможливо зробити виходячи з необхідності збереження єдиного технологічного циклу на АЕС. Хоча координація роботи сторін забезпечується чітко оговореними умовами експлуатації та розмежуванням зон відповідальності, дещо це ускладнило управління технологічним процесом та призвело до ускладнення економічних стосунків (формування заборгованості перед АЕС за покупні ресурси, - воду та теплову енергію, - внаслідок дії занижених тарифів на послуги для споживачів).

Але викликає інтерес поєднання на одному підприємстві, поряд із здійсненням послуг водопостачання і водовідведення, також теплопостачання і гарячого водопостачання. Така практика є нетиповою для України (зазвичай теплопостачання забезпечується спеціалізованими підприємствами), але у даному випадку це було цілком можливим, оскільки мова йшла лише про об'єднання зусиль щодо експлуатації мереж та насосних станцій, а не повноцінних технологічних спеціалізованих комплексів. Як результат, це дозволило запобігти формуванню надмірних витрат на утримання самостійних апаратів управління, служб із взаємодії з абонентами, допоміжних підрозділів (транспортного цеху, дільниць з виконання ремонтів та будівельних робіт, служби енергопостачання та контрольно-вимірювальних приладів тощо).

У цілому м. Южноукраїнськ можна віднести до одного з небагатьох міст в Україні, де послуги водопостачання, теплопостачання та постачання гарячої води здійснюються у необхідних обсягах цілодобово круглий рік, із повним додержанням якісних параметрів (якості води, тисків у мережах, температурних показників

теплоносія в мережах опалення та гарячої води). А взаємодія комунального підприємства із місцевою владою дозволила протягом короткого періоду здійснити комплекс заходів з заміни та встановлення насосних агрегатів з меншою потужністю, теплоізоляції інженерних мереж, зниження витрат на електроенергію у натуральному вираженні. Такі заходи фінансувалися як з власних джерел підприємства, так і за рахунок місцевого бюджету.

Хоча окремі проблеми залишилися (зокрема, щодо встановлення економічно обґрунтованих тарифів на послуги), викладене дозволяє зробити висновок, що ефективна робота підприємств комунального сектору може забезпечуватися не лише на основі застосування форм залучення приватних інвесторів, а також і на рівні комунальних підприємств. Головне – це намагання місцевої влади до ефективного вирішення проблем на основі аналізу ситуації у населеному пункті, причин негативних наслідків та пошуку доцільних методів їх вирішення.

Виходячи з розглянутого досвіду, зазначимо, що доцільність запровадження різноманітних форм залучення приватних операторів повинна розглядатися поряд із можливістю реорганізації існуючих комунальних підприємств. Вибір найбільш привабливої з них залежить від проблем, які необхідно вирішити, особливостей організації виробництва (особливо технологічних схем), інших місцевих особливостей (структури споживання послуг, платоспроможності груп споживачів, можливості бюджету та таке інше).

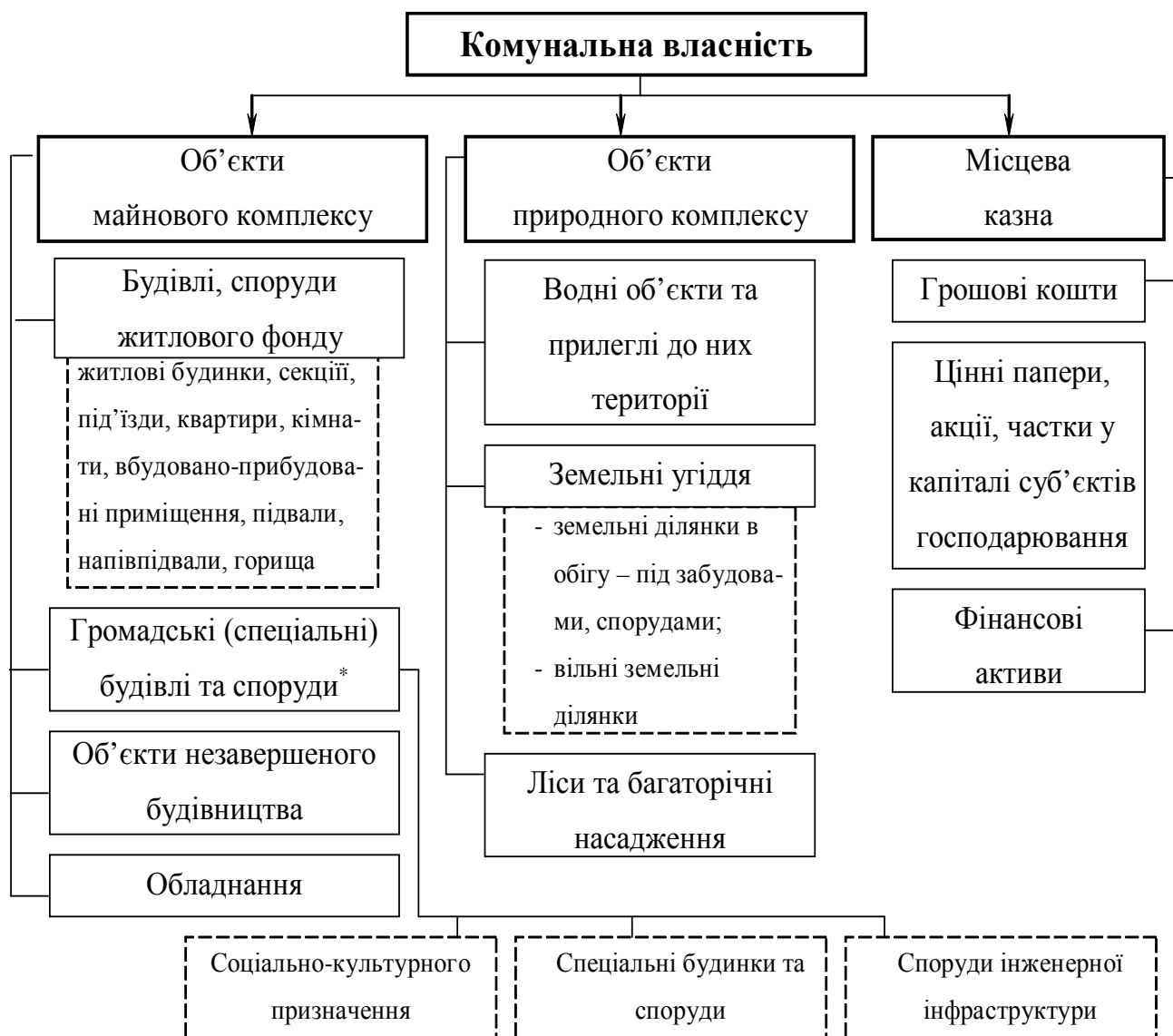


Рис. 1.1. Класифікація об'єктів комунальної власності

* Примітка:

Детальна класифікація громадських (спеціальних) будівель та споруд представлена на рис. 1.2.

Представлена на рис. 1.1 та рис. 1.2 класифікація дозволяє вдосконалити облік органами місцевого самоврядування майна комунальної власності, на базі якого організуються відповідні органи управління, підприємства, організації й інші структури, відповідальні за його використання з метою створення умов для задоволення потреб мешканців відповідної територіальної громади.

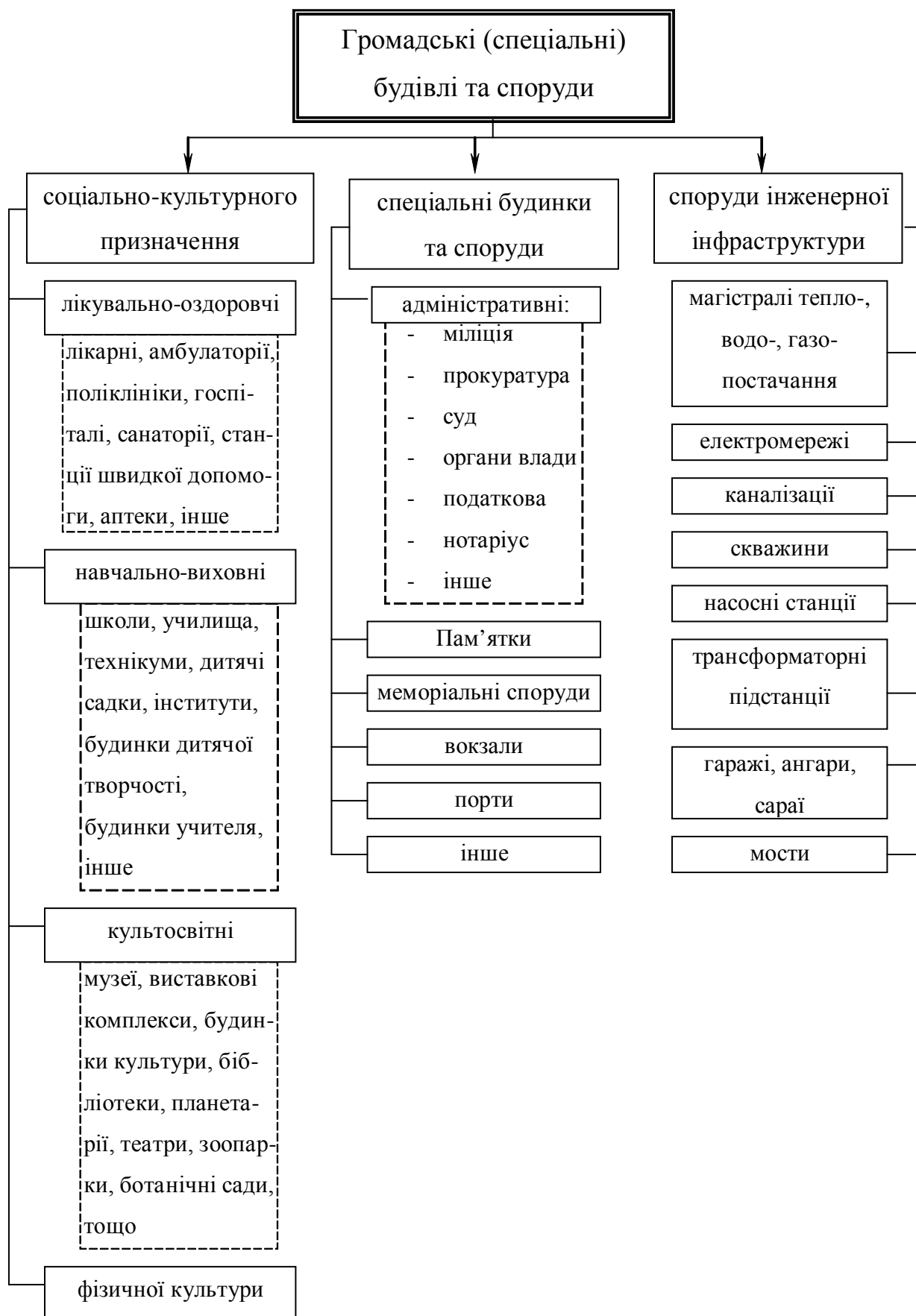


Рис. 1.2. Класифікація громадських (спеціальних) будівель та споруд

Суб'єктами права комунальної власності законодавством визнано територіальні громади. Територіальні громади – жителі об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання мешканців декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [24, ст. 1; 25, с. 103]. Вони управляють майном, що знаходиться у комунальній власності, безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (міські ради та їх виконавчі комітети), а також утворені останніми фізичні та юридичні особи. Право управління об'єктами комунальної власності юридичним та фізичним особам надається на основі проведення конкурсів, тендерів, укладених договорів, угод.

Таким чином, хоча основним суб'єктом управління комунальною власністю є територіальна громада в особі відповідних органів місцевого самоврядування, але фактично управління її об'єктами здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. Вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління.

Управління комунальною власністю – це регламентована законом діяльність, спрямована на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, які покладено на органи місцевого самоврядування.

Наявність комунальної власності за умов її раціонального та ефективного використання дозволяє досягнути належного економічного розвитку на відповідній території. Для цього виконавчі органи сільських, селищних, міських рад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють широкі повноваження щодо управління комунальною власністю. Вони вправі використовувати майно для господарської та іншої не забороненої діяльності, зокрема, «можуть передавати об'єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, купувати й продавати, використовувати як заставу, приватизувати, вирішувати питання їх відчуження, визначати в договорах та угодах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизується та передається в користування та оренду» [24, ст. 29].

До виключних повноважень ради (міської, селищної чи сільської) щодо управління комунальною власністю належить: установлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень про відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення

доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним; про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення у разі потреби органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; надання згоди на передачу об'єктів із державної у комунальну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності [24, ч. 29-33 ст. 26].

Крім зазначеного, до повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад щодо управління комунальною власністю відносяться: розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням; управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад; установлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; підготовка й внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка й внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна.

Отже органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень щодо управління ввіреним їм майном комунальної власності. Проте для того, щоб таке управління було ефективним, необхідним є застосування відповідних інструментів.

Відповідно до законодавства, процес управління комунальною власністю передбачає комплекс інструментів господарської політики, які можна об'єднати у чотири групи:

1. Формування або зміна складу комунальної власності.
2. Заходи по володінню майном комунальної власності: уточнення та закріплення прав власності, інвентаризація майна, контроль за використанням об'єктів, побудова органів управління власністю.
3. Заходи по організації використання майна: використання майна при створенні комунальних підприємств та закладів, регулювання порядку та умов використання майна, закріпленого за ними, передача майна у господарське відання та управління суб'єктам господарювання, оренда майна.
4. Заходи по організації розпорядження майном: ліквідація комунальних підприємств та закладів, «утилізація» їх майна, приватизація майна, а також здійснення інших операцій по відчуженню майна – іпотека, купівля-продаж майна, участь у спільній діяльності.

Таким чином, відносини, що виникають між суб'єктами з приводу володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності саме і складають процес управління комунальною власністю (див рис. 1.3).



Рис. 1.3. Процес управління комунальною власністю

Згідно з поглядами О.В. Ольшанського, управлінські впливи на об'єкти комунальної власності можуть здійснюватися шляхом використання широкого арсеналу інструментів, які можна класифікувати за певною ознакою [26, с. 176-177] (див. рис. 1.4):



Рис.1.4. Інструменти управління комунальною власністю

Як зазначається у роботах [1, с. 133; 15, с. 199; 26, с. 175; 27, с. 183; 28], система управління комунальною власністю має будуватися таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання:

- По-перше, забезпечити належну матеріальну основу місцевого самоврядування: захистити інтереси міста як єдиного соціально-економічного організму; забезпечити соціально гарантований життєвий рівень населення; захистити інтереси населення як споживача послуг і продукції комунальних організацій та підприємств.
- По-друге, забезпечити ефективність управління майновим комунальним комплексом, його доцільне використання в умовах розвитку ринкової економіки, на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, розвитку підприємництва, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Отже, у сучасних умовах організація управління комунальною власністю – досить складна проблема, яка вимагає застосування як традиційних методів управління (адміністративних, бюджетних, організаційно-розпорядчих), так і сучасних (маркетингових, фінансових, організаційно-правових, економічних, податкових). Безумовно, на практиці використовується комбінація методів, яка

повинна враховувати їх зміст та цілеспрямованість впливу суб'єктів управління на об'єкт управління через спеціальні інструменти прямого та опосередкованого впливу.

Використання організаційно-економічних методів дозволяє регулювати майнові відносини та процес управління комунальним майном через стимулювання економічних інтересів суб'єктів майнових відносин, застосовуючи інструменти грошово-кредитної політики, бюджетної та податкової системи. До таких методів можуть бути віднесені, перш за все, базові функції управління – планування, організація, облік та контроль, інвентаризація майна, кадрове забезпечення; а також сучасні функції управління – маркетинг, аудит, оцінка ефективності використання майна, ринкова оцінка майна, інформаційне забезпечення управління комунальною власністю [29, с. 25].

Таким чином, на основі права комунальної власності органами місцевого самоврядування організовується також і комунальне господарство, яке є частиною місцевого господарства. Воно являє собою публічну діяльність із створення умов для задоволення потреб мешканців відповідної територіальної громади. Ця діяльність здійснюється органами виконавчої влади на базі коштів та майна місцевого товариства, тобто на базі об'єктів комунальної власності.

Засоби управління комунальними підприємствами та організаціями залежать від мети їх створення та призначення і визначаються органами місцевого самоврядування. Найбільшого розповсюдження в Україні отримали наступні їх форми [4]:

- Управління через створення так званої публічної установи – юридичної особи, заснованої міською радою для забезпечення управління одним або декількома комунальними підприємствами. До них належать управління виконавчих комітетів міських рад.
- Так зване спеціальне управління, зміст якого полягає в тому, що міська рада (як представницький орган територіальної громади) безпосередньо управляє комунальним підприємством шляхом виділення коштів із місцевого бюджету для їх функціонування, укладання контракту з її керівником, прийняття необхідних рішень тощо.
- Управління, при якому орган місцевого самоврядування укладає контракт із приватною особою; контракт передбачає особливі повноваження міської ради: право нагляду за виконанням договору та дотриманням обов'язків приватною особою, а також санкцій у зв'язку з порушенням договірних умов (аж до розірвання контракту); право односторонньої зміни контракту (без згоди приватної особи) у випадках, коли окремі умови виявилися непередбачуваними.

У цілому управління комунальними сектором міських господарств здійснюється на основі застосування комплексу організаційно-правових заходів та методів управління. Під організаційно-правовими методами мається на увазі нормативно-розпорядчий вплив на учасників майнових відносин, який виражається у формі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (постанови, розпорядження, накази та інші розпорядчі документи). До таких методів управління відносяться [1, с. 137]:

- координація діяльності об'єктів комунальної власності для забезпечення нормальної життєдіяльності мешканців територіальної громади;
- розробка рекомендацій щодо удосконалення організаційного забезпечення управління комунальною власністю;
- програми сприяння розвитку ринкової інфраструктури;
- регулювання процесів приватизації та демонополізації об'єктів комунальної власності;
- сприяння розвитку малого бізнесу та створення спільних підприємств;
- передачу об'єктів комунальної власності в управління (господарське відання, оренду, лізинг, іпотеку тощо);
- розвиток об'єктів комунальної власності;
- підвищення відповідальності управлінців різних рівнів за ефективне функціонування комунального сектору економіки.

Таким чином, так чи інакше діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана із розпорядженням та управлінням комунальною власністю, де саме і закладається основа для реалізації повноважень у сфері комунального сектору населених пунктів з метою задоволення потреб населення, підприємств та організацій у відповідних послугах.

1.3. Аналіз тенденцій розвитку комунального сектору міських господарств та визначення напрямів інституціональних змін

1.3.1. Загальна характеристика комунального сектору

Ефективне функціонування соціально-економічної сфери міст потребує пропорційного розвитку інженерної та соціальної інфраструктури, до яких, зокрема, відносяться підприємства комунального сектору. Проте під час проведення аналізу технічного та економічного стану життєзабезпечення міст було виявлено, що в

більшості населених пунктів України, незважаючи на намагання подолати негативні тенденції, основні фонди цілісних майнових комплексів комунальної сфери залишаються у незадовільному технічному стані, що не дозволяє підвищувати якість послуг, у той час як їх вартість постійно зростає.

Зокрема, про це свідчать наступні дані. Станом на 2007 рік ступень охоплення населених пунктів централізованим питним водопостачанням у розрізі регіонів коливається від 96,5% їхньої кількості у Автономній республіці Крим та 94,1% у Херсонській області до 72% у Вінницькій та 63,5% у Запорізькій областях (за чисельністю населення ступінь охоплення складає 89,6% – 98,4%). Технічний стан мереж і споруд у водопровідному господарстві є критичним, зокрема невідкладної заміни потребує 26% водопровідних мереж. Витоки та невраховані втрати води в окремих областях перевищують 45%. Показник охоплення централізованим водовідведенням ще набагато гірший – від 2% всіх населених пунктів у Вінницькій області до 26% у АР Крим (за чисельністю населення цей показник є найменшим у Миколаївській області – 6%, а найвищим у м. Київ – 100%). Від 20 до 50% каналізаційних очисних станцій в різних областях України потребують реконструкції та удосконалення технологічних процесів. Потребує заміни 29% розподільчих мереж каналізації [30, с. 5, 6, 41, 48, 52, 54].

Теплопостачання є надмірно централізованим, а експлуатація зношеного обладнання котелень, теплових пунктів і мереж призводить до значних втрат виробленої теплової енергії (30-40 відсотків), зниження надійності теплопостачання, нераціонального використання паливно-енергетичних ресурсів тощо. Майже 11 тис. км. теплових мереж перебувають в аварійному стані й експлуатуються з перевищеними термінами амортизації. Близько 60 відсотків котелень експлуатуються з терміном амортизації, який перевищує 20 років. У містах і селищах не сформована сучасна система поводження з побутовими відходами, що вкрай негативно впливає на їх санітарно-епідеміологічний стан. Більшість сміттєзвалищ є екологічно небезпечними об'єктами [31].

Незадовільна якість комунальних послуг виражається у порушенні строків початку і закінчення опалювального сезону, наданням послуг з централізованого теплопостачання з відхиленням від нормативних вимог. У ряді міст взагалі відсутнє централізоване постачання гарячої води, в окремих регіонах гаряча вода подається лише в зимовий період.

Більш як половина міст з населенням понад 100 тис. чоловік забезпечується питною водою не цілодобово, а за графіком. Незадовільний технічний стан водопровідних мереж призводить до вторинного забруднення питної води і загрози виникнення інфекційних захворювань [30, с. 63-71].

Крім того, експлуатація морально та технічно зношених основних засобів, поряд із застосуванням застарілих технологій, потребують витрачання більшої кількості ресурсів, що проявляється, зокрема у зростанні питомих витрат енергетичних ресурсів. Так, на підприємствах, що здійснюють централізоване водопостачання та водовідведення, найбільші середні (по областях) значення питомих витрат електроенергії складають 1164 - 1669 кВт*год./1000 куб.м. поданої у мережу води (911 - 978 кВт*год./1000 куб.м. відведеної стічної рідини) , найменші значення цього показника коливаються у межах 598-774 кВт*год./1000 куб.м. подачі води (285-324 кВт*год./1000 куб.м. відведеної стічної рідини). Дуже високою залишається аварійність, яка коливається в Україні від 3 до 7,2 аварій на 1 км. водопровідних мереж та від 3,3 до 7,5 аварій на й км. каналізаційних мереж [30, с. 43, 45, 54].

Основною причиною незадовільного технічного стану основних засобів є незбалансованість виробничої та фінансової сфери. Зокрема, на фоні практично повної відсутності капітальних вкладень з боку держави та органів місцевого самоврядування протягом майже 15 років, діяльність більшості комунальних підприємств в останні роки є збитковою, у той час як виробництво послуг, незважаючи на постійне зростання вартості факторів виробництва, здійснюється безперервно.

Збитки підприємств житлово-комунального господарства протягом тривалого періоду залишаються стабільно високими. Так, якщо у 2004 році збитковість галузі становила близько 830 млн. грн. за виставленими рахунками [32, с.8], то у 2008 році тільки за серпень – серпень вони досягли рівня 1,182 млрд. грн., у тому числі: у водопровідно-каналізаційному господарстві – 314 млн. грн., комунальній теплоенергетиці – 567 млн. грн., житловому господарстві - 113 млн. грн. [33].

При цьому, надмірно високою залишається заборгованість споживачів: наприклад, якщо у 2004 році всього підприємствами галузі було вироблено послуг на суму 8,4 млрд. грн., дебіторська заборгованість споживачів станом на 01.01.2005 перевищила 8,4 млрд. грн., а кредиторська заборгованість підприємств житлово-комунального господарства досягла 8,7 млрд. грн. [32, с.8]. Станом на 01.09.2008 року дебіторська заборгованість досягла значення 8,97 млрд. грн. (у тому числі населення 6,5 млрд. грн.), кредиторська – 9,86 млрд. грн. [33]. І це без урахування газопостачання та постачання електричної енергії.

Досі невирішеною залишається проблема встановлення економічно обґрунтованих тарифів, у більшості регіонів України тарифи навіть не відшкодовують собівартість послуг. Так станом на 01.11.2008 року в містах - обласних центрах рівень відшкодування тарифами для населення фактичної собівартості послуг водопостачання коливається від 66% до 116%, послуг водовідведення – від 44,8% до

123%, послуг тепlopостачання та гарячого водопостачання – від 27,2% до 113,5% [34]. Рівень відшкодування понад 100% стосується тільки окремих міст, в яких впроваджуються програми розвитку на основі включення до тарифів витрат на здійснення капітальних вкладень, але у більшості населених пунктів тарифи для населення є збитковими. Частково цю проблему на місцях намагаються вирішити на основі встановлення для інших споживачів більш високих тарифів, але у цілому робота підприємств комунального сектору залишається збитковою, що можна побачити з попередніх наведених даних.

У найбільш загальному вигляді взаємозв'язок між зазначеними проблемами можна відобразити наступним чином (див. рис. 1.5):

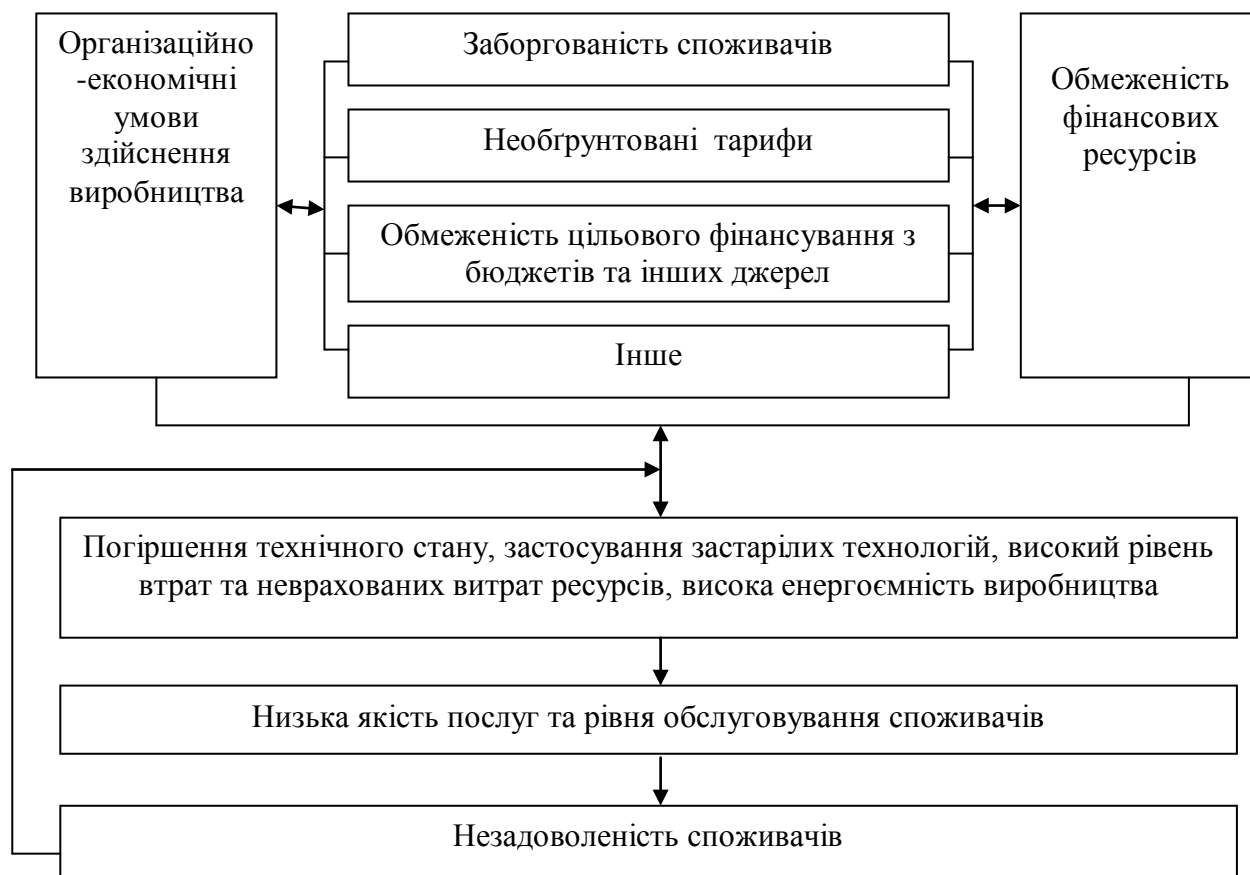


Рис. 1.5. Узагальнені фактори незадовільного стану комунального сектору міських господарств

Проведений аналіз свідчить про наявність в комунальному господарстві міст складних проблем техногенного та соціального характеру, вирішення яких потребує створення необхідних умов для належного задоволення життєво-важливих потреб населення та забезпечення можливості розвитку виробничої сфери комунального сектору міст як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. А серед численних факторів, які обумовили таке становище, можна виділити два основних блоки: проблеми фінансування та недосконалість інституціональних умов.

1.3.2. Потенційні джерела фінансування потреб комунального сектору

Серед потенційних джерел фінансування потреб виробників комунальних послуг можна виділити:

- кошти населення та інших споживачів комунальних послуг;
- кошти місцевих бюджетів;
- кошти кредитних установ;
- кошти небанківських фінансових установ;
- державні централізовані капітальні вкладення;
- власні кошти підприємств комунального сектору;
- кошти приватних компаній, зацікавлених у здійсненні господарської діяльності у комунальному секторі.

Розглянемо можливість їх залучення більш докладно.

Кошти населення, головним чином, залучаються на основі виставлення рахунків за надані комунальні послуги. Відтак, їх сума залежить від двох основних чинників: обсягів споживання послуг та рівня затверджених тарифів.

Нормативні акти щодо формування тарифів на комунальні послуги допускають можливість включення до їх складу крім економічно обґрунтованої планової собівартості також і витрат на здійснення капітальних вкладень для реалізації програм розвитку. Відтак, потенційно кошти населення можуть розглядатися як джерело фінансування потреб комунального сектору. Але, як було зазначено раніше, у більшості населених пунктів тарифи для населення не відшкодовують навіть собівартості послуг.

У якості основної мотивації стримування зростання тарифів для населення органи місцевого самоврядування наводять соціальну незахищеність внаслідок низького рівня заробітної плати, пенсій, соціальних виплат тощо. Крім того, використовується можливість часткового перенесення тягаря з населення на інших споживачів на основі встановлення для них більш високих диференційованих тарифів. У цілому доводи регулюючих органів виглядають обґрунтовано, але не можемо не відмітити також й політичну складову цього питання, коли без вивчення ситуації та розгляду можливих альтернатив приймаються популістські рішення.

З огляду на сказане, з нашої точки зору, можливість залучення коштів населення залежить від наступних факторів: підвищення рівня доходів населення; готовність органів місцевого самоврядування діяти обґрунтовано, керуючись простою логікою – якщо проблему можна вирішити, її необхідно вирішувати, якщо такої можливості не має – слід шукати інші варіанти; усвідомлення населенням того, що

результатом підвищення тарифів стає поліпшення якості, надійності та безпеки (але для цього такі результати необхідно демонструвати).

Кошти інших споживачів (крім населення) також, головним чином, поступають на основі виставлення їм рахунків за надані комунальні послуги. Але обсяги споживання послуг цією групою споживачів є незначними (як правило, від 5% до 30% на різні послуги залежно від конкретної ситуації у кожному населеному пункті; все інше споживає населення). Серед інших споживачів виділяються бюджетні організації та госпрозрахункові організації. У грошовому вираженні зазначена група сплачує 40-70% рахунків, оскільки для госпрозрахункових організацій тарифи є найвищими.

Крім зазначеного, слід звернути увагу на можливість пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів підприємств та організацій, які створюються або розширюються. Така практика була звичайною за радянських часів та у багатьох населених пунктів України в тій чи іншій мірі продовжує використовуватися, але нормативна база з цього питання є застарілою. З нашої точки зору, зазначене джерело можна розглядати як реальне, проте воно потребує проведення відповідних обґрунтувань щодо розміру пайової участі та прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування.

Кошти місцевих бюджетів. Участь місцевого бюджету у фінансуванні проблем комунального сектору може проявлятися у наступних основних формах:

- Цільове спрямування бюджетних коштів на реалізацію конкретних програм розвитку або окремих заходів.
- Звільнення підприємств комунального сектору від сплати податків (в частині, які поступають до місцевих бюджетів) або їх сплати в неповному обсязі. Можливим є зобов'язання підприємства замість перерахування таких коштів до бюджету використовувати їх на реалізацію окремих цільових заходів відповідно до прийнятого органом місцевого самоврядування рішення.
- Надання підприємствам комунального сектору дотацій на покриття збитків внаслідок дії збиткових тарифів.
- Надання населенню додаткових адресних субсидій (понад розмір передбачених законодавством пільг та субсидій) з одночасним встановленням економічно обґрунтованих тарифів.

Як свідчить практика, на сьогоднішній день фінансування комунального сектору з місцевих бюджетів є вкрай обмеженим, що пояснюється багатьма причинами. Комунальний сектор – лише одна із важливих сфер міського господарства. Навіть, якщо говорити тільки про житлово-комунальне господарство, як правило на місцях у першу чергу фінансують житлове господарство та

вирішуються питання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності міста взимку, також у першу чергу утримуються бюджетні установи, які не здійснюють надання послуг на платній основі (наприклад, освітлення тротуарів та вулиць). Крім того, комунальне господарство дісталось місцевим органам від держави не у кращому вигляді, потреби на розвиток якого суттєво перевищують можливості місцевих бюджетів. Різною є й економічна ситуація у кожному населеному пункті, що також необхідно враховувати.

Кошти кредитних установ та небанківських фінансових установ. В Україні найбільш розповсюдженим є надання банками короткострокових кредитів, пов'язаних із поповненням оборотних коштів для покриття поточних платежів підприємств комунального сектору, але при цьому розмір таких кредитів жорстко лімітується. Надання ж кредитів для здійснення капітальних вкладень практично не практикується, основними причинами чого є: високі відсоткові ставки вітчизняних банків; необхідність надання залогового забезпечення (у той час як такі підприємства експлуатують комплекси, які є власністю місцевих рад; до того ж у найбільш важливих сферах комунального господарства існує законодавчо закріплена заборона на приватизацію); фінансова непривабливість підприємств комунального сектору внаслідок збиткової діяльності; тривалі строки окупності капітальних вкладень, пов'язаних із розвитком систем та модернізацією інженерної інфраструктури та т.і.

Між іншим, зазначене джерело може використовуватися для фінансування локальних проектів з енергозбереження, які характеризуються коротким строками окупності та покриваються за рахунок економії енергетичних ресурсів.

На відміну від вітчизняних банків, міжнародні фінансові інституції готові приймати участь у витратних проектах, у тому числі у сфері охорони навколишнього середовища. На даний час в Україні реалізується проект «Водопостачання та водовідведення міста Львова» на суму 40,8 млн. дол. США за участю МБРР, проект «Програма інвестицій та розвитку системи водопостачання та очищення води м. Запоріжжя» на суму 42,5 млн. дол. США, з яких 28 млн. дол. США – позика ЄБРР [32, с.100-101].

Привабливість співпраці із МБРР та ЄБРР полягає у низьких відсоткових ставках (6,5-7% річних) та можливості отримання грантів Урядів іноземних держав. Проте слід мати на увазі, що у таких проектах досить значною є частка на сплату роботи іноземних консультантів та зобов'язання щодо поставок обладнання іноземного виробництва. Факторами, які стримують застосування джерел іноземних фінансових інститутів є недосконалість вітчизняного законодавства та необхідність надання гарантій Уряду України.

Державні централізовані капітальні вкладення. На початку 1990 років, коли в Україні розпочалися процеси децентралізації та формування комунальної власності місцевих громад, фінансування розвитку підприємств комунального сектору з державного бюджету було майже повністю припинено, за виключенням об'єктів державного значення, окремих проектів природоохоронного значення та у випадках масштабних техногенних катастроф.

Ситуація змінилася після прийняття у 2004 році Закону України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на 2004-2010 роки» від 24 червня 2004 року №1869-IV [35], коли для фінансування заходів з розвитку житлово-комунального господарства, крім іншого, було передбачено фінансування з державного бюджету. На даний час це джерело хоча й обмежене, але є цілком реальним для фінансування окремих заходів у разі, якщо органами місцевого самоврядування представлені відповідні обґрунтування та розроблені регіональні й міські програми розвитку.

Власні кошти підприємств комунального сектору. Серед власних джерел підприємств комунального сектору, перш за все, слід розглядати амортизаційний фонд, але на сьогоднішній день це джерело демонструє недостатню здатність для накопичення необхідних коштів, крім того, на збиткових підприємствах має місце нецільове використання амортизаційного фонду на поповнення оборотних коштів для здійснення поточної діяльності. Але, у разі затвердження органом місцевого самоврядування тарифів, які містять витрати на здійснення капітальних вкладень для реалізації розроблених підприємствами програм розвитку може з'явитися зазначене додаткове джерело. Не слід також забувати і про можливість акумулювання коштів за рахунок оптимізації витрат, що потребує цілеспрямованої діяльності підприємства у цьому напрямі.

Кошти приватних компаній, зацікавлених у здійсненні господарської діяльності у комунальному секторі, є одним з найпривабливіших джерел, оскільки крім інвестування коштів у розвиток систем, мова йде про впровадження у комунальному секторі перспективних організаційних форм, із якими також пов'язується залучення сучасного менеджменту та новітніх технологій. Розгляду цього питання присвячені наступні глави.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що так чи інакше, всі потенційні джерела фінансування потреб комунального сектору міських господарств (крім цільового фінансування з бюджетів різних рівнів) не можуть розглядатися окремо від питань формування тарифів.

1.3.3. Визначення напрямів інституціональних змін

Найважливішою передумовою для впровадження ефективних стратегій сталого розвитку комунального сектору міських господарств є наявність відповідних інституціональних основ, зокрема нормативно-правового забезпечення роботи підприємств галузі, ефективної системи управління діяльністю підприємств на місцевому рівні, ефективних організаційних форм підприємств та налагодження взаємодії між приватним та суспільним секторами економіки у сфері комунальних послуг з метою залучення у господарство недержавних інвестицій.

Проведений аналіз з зазначених питань засвідчив, що в законодавстві України відсутнє чітке розмежування повноважень між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Зокрема, найбільш складним залишається питання повноважень у сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Так, відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, централізованого водопостачання та водовідведення; централізованого опалення, послуги з централізованого постачання гарячої води, а також послуги з прибирання, вивезення та знешкодження твердих побутових відходів і рідких нечистот затверджують органи місцевого самоврядування [10, ст. 7].

Одночасно, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить встановлення (в порядку і межах, визначених законодавством) тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади та погодження цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності [24, ст. 28].

Згідно Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» до повноважень органів місцевого самоврядування відноситься встановлення тарифів на послуги з питного водопостачання та водовідведення [36, ст. 13]. Відповідно до Закону України «Про тепlopостачання» встановлення тарифів на теплову енергію, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності також відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування [37, ст.13]. А відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» повноваження щодо регулювання цін та тарифів за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення і встановлення норми їх споживання, здійснення контролю за їх додержанням належить місцевим державним адміністраціям [38, ст. 18].

Таким чином, нормативна база з питань встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги носить суперечливий характер, що потребує усунення зазначених протиріч шляхом внесення відповідних змін до нормативно-правових актів.

Суперечливий характер нормативної бази у сфері регулювання тарифів дає можливість органам місцевого самоврядування ухилятися від встановлення економічно обґрунтованих тарифів та тим самим позбавляти себе відповідальності, передбаченої Законом України «Про житлово-комунальні послуги», відповідно до якого у разі встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги в розмірі, нижчими за економічно обґрунтовані витрати на їх виробництво, вони зобов'язані відшкодувати виробникам різницю з відповідного місцевого бюджету [10, ст.31].

Відсутність визначеної відповідальності органів місцевого самоврядування за наслідки прийняття неадекватних рішень є однією з найголовніших причин недосконалості системи управління в житлово-комунальному господарстві.

Зокрема, в Україні склалася практика, за якої регулювання діяльності здійснюють органи місцевого самоврядування (власники основних засобів), а кінцева відповідальність за результати виробничо-господарської діяльності лягає на підприємства. Оскільки основним споживачем житлово-комунальних послуг є населення, досить часто прийняття рішень щодо тарифів, нормативів споживання послуг та таке інше пов'язане із політичним фактором, в результаті чого порушується фінансова та виробнича стійкість підприємств. З огляду на це, з метою врахування усіх системних наслідків дії рішень, які приймаються органами влади, необхідним є правове врегулювання взаємодії власників основних засобів та підприємств, що експлуатують ці фонди, шляхом укладання між ними договорів, із чітким розмежуванням повноважень та відповідальності сторін. Така міра дозволить підвищити відповідальність суб'єктів господарювання та сприятиме прийняттю виважених рішень.

З точки зору вирішення зазначених проблем дуже важливим кроком є прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» є, оскільки Програмою передбачено поетапне розроблення проектів нормативно-правових актів з питань врегулювання відносин у сфері житлово-комунального господарства.

Зокрема, зазначеним документом визначено, що державна політика реформування житлово-комунального господарства базується на таких основних принципах: забезпечення сталого функціонування і динамічного розвитку сфери житлово-комунального господарства; удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством; забезпечення доступу всіх верств населення до житлово-комунальних послуг, які відповідають вимогам державних стандартів;

запровадження державних соціальних стандартів (норм та нормативів) у сфері житлово-комунального обслуговування; стимулювання інвестиційної діяльності у сфері житлово-комунального господарства; забезпечення ефективного використання грошових, людських та матеріальних ресурсів виробниками/виконавцями та споживачами житлово-комунальних послуг; пріоритетності інноваційного розвитку в життєзабезпеченні населених пунктів, сприяння науково-технічному прогресу у сфері житлово-комунального господарства; гласності, громадського контролю та прозорості у прийнятті рішень з питань житлово-комунального господарства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень; відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективне використання майна територіальної громади та забезпечення населення житлово-комунальними послугами відповідно до державних соціальних стандартів; створення однакових умов для всіх суб'єктів підприємницької діяльності у сфері житлово-комунального господарства [35].

При цьому, відповідно до зазначеного закону реформування житлово-комунального господарства має здійснюватись за такими основними напрямками:

- організація ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг;
- поглиблення демонополізації та створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг;
- забезпечення безбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства;
- технічне переоснащення житлово-комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг.

Наведені принципи та напрями реформування конкретизовані самій програмі, якою передбачено, що досягнення головної мети (реформування житлово-комунального господарства) відбуватиметься у два етапи.

Перший етап, який планувалося виконати у 2004-2006 роках, передбачав вирішення першочергових завдань, зокрема: завершення розробки першочергових нормативно-правових актів, які б сприяли проведенню системних перетворень у галузі та визначали пріоритетні напрями її розвитку; сформувати нові інституції управління житловим фондом із впровадження договірних відносин; створити умови для безбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства та накопичення інвестиційних ресурсів з метою технічного переоснащення і розвитку комунальної інфраструктури; створити передумови для забезпечення населення

якісними житлово-комунальними послугами; забезпечити поступове виведення з експлуатації аварійних жилих будинків та відновлення аварійних об'єктів комунального господарства за рахунок солідарного фінансування з державного та місцевих бюджетів. При цьому важлива роль у питаннях реалізації державної політики щодо реформування і розвитку житлово-комунального господарства відведена громадськості на основі проведення із нею постійних консультацій.

Другий етап (2006-2010 роки) передбачає забезпечення населення житлово-комунальними послугами високого рівня та якості відповідно до вимог національних стандартів, проведення модернізації на підприємствах житлово-комунального господарства з метою досягнення зменшення споживання ресурсів й дотримання екологічних нормативів, впровадження ефективної системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері водо-, теплопостачання та водовідведення, зменшення регіональних диспропорції щодо якості та рівня забезпечення населення житлово-комунальними послугами, забезпечення запровадження та дотримання державних соціальних стандартів (норм та нормативів) у сфері житлово-комунального обслуговування населення тощо.

У цілому для реалізації «Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» було передбачено залучення з різних джерел 34,813 млрд. грн., з яких з державного бюджету - 3,513 млрд. грн., з місцевих бюджетів – 12,592 млрд. грн., коштів підприємств – 10,225 млрд. грн. [35].

Розподілення коштів відбувається за напрямками, визначених законом. При цьому за рахунок державного бюджету передбачено фінансування заходів з технічного переоснащення житлово-комунального господарства на суму 3,485 млрд. грн., що безумовно, є позитивним фактором, оскільки допомагає частково вирішити найбільш гострі проблеми у цьому напрямі. Планування коштів відбувається під час щорічного прийняття Державного бюджету України, а механізм здійснення видатків, їх розподілення та порядок використання встановлюється відповідними постановами Кабінету міністрів України.

Водночас слід зауважити, що у Законі України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» на реалізацію зазначеної програми видатки передбачені не були, замість цього була затверджена субвенція з Державного бюджету місцевим бюджетам на виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності і на виконання інвестиційних проектів у сумі 450 млн. гривень [39]. Ситуація змінилася на краще у 2007 році, коли було передбачено 270 млн. грн.[40] та у 2008 році - 850 млн. грн. [41].

Дуже позитивним є впровадження (починаючи з 2008 року) практики фінансування не лише безпосередньо витрат на модернізацію систем, але й на здешевлення кредитів для реалізації інвестиційних проектів у галузі житлово-комунального господарства шляхом часткового відшкодування відсоткових ставок за користування кредитами (у 2008 році на такі цілі передбачено 46,75 млн. грн.) [42]. Таку практику необхідно поширювати, оскільки це створює умови для залучення додаткової суми необхідних коштів.

Незважаючи на наявні позитивні зміни, на нашу думку, досягти значного ефекту за рахунок лише бюджетних надходжень не вдасться, хоча б виходячи з реальної потреби у фінансуванні заходів з технічного відновлення та модернізації систем комунальної інфраструктури населених пунктів України, яка у багато разів перевищує передбачені програмою обсяги. Реальних зрушень можливо досягти тільки на основі створення сприятливих інституціональних умов.

Оцінюючи наведені у Законі України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» принципи та напрями реформування, а також заходи, передбачені програмою, можна зробити висновок, що у цілому закон визначає концептуальні засади та охоплює комплекс взаємопов'язаних між собою найважливіших питань розвитку житлово-комунального господарства, та у першу чергу спрямований на вдосконалення нормативної бази, яка б дала можливість врегулювати взаємовідносини між органами влади, суб'єктами господарювання та споживачами.

Проте наведені у цьому розділі відомості щодо сучасного стану комунального сектору (див. п. 1.3.1) та аналіз законодавства з розмежування повноважень органів влади (зокрема у сфері встановлення тарифів) свідчать, що реально ситуація не змінилася.

Зокрема, ще наприкінці 2006 року на цю обставину звертала увагу Рада національної безпеки та оборони України, яка дійшла висновку, що погіршення стану житлово-комунального господарства в Україні носить системний характер, що загрожує національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах. У якості основних причин цього було вказано на непослідовність у політиці реформування житлово-комунального господарства, відсутність позитивних зрушень у поліпшенні інвестиційного клімату у сфері житлово-комунального господарства на фоні обмеженості можливостей державного та місцевих бюджетів, неефективне використання матеріально-технічних та фінансових ресурсів суб'єктами господарювання, недосконалість чинного законодавства тощо [43].

Враховуючи викладений у цій главі матеріал, вважаємо, що на сучасному етапі у питаннях розвитку комунального сектору міських господарств основний акцент необхідно робити саме на створенні належних інституціональних умов, першочерговими напрямками яких є:

- **Вдосконалення системи управління на державному рівні** на основі усунення дублювання функцій різними гілками влади.
- **Створення правових умов для розвитку державно - приватного партнерства у сфері надання комунальних послуг.** Зокрема йдеться, про підвищення інвестиційної привабливості підприємств комунального сектору, правового закріплення участі місцевих органів самоврядування у спільному (поряд із приватним сектором) вирішенні проблем та можливому фінансуванні проектів, надання гарантій приватним компаніям, підвищення відповідальності представників приватного сектору за наслідки своєї діяльності. З нашої точки зору, це повинно привести до поступового з'явлення в Україні вітчизняних компаній, здатних здійснювати діяльність у комунальному секторі. На даному етапі можливим є залучення іноземних компаній із наявним досвідом господарювання у галузі та високою репутацією.
- **Вдосконалення технології прийняття органами місцевого самоврядування рішень** щодо вибору оптимальної форми управління підприємствами комунального сектору. На даному етапі такі рішення можуть прийматися органами місцевого самоврядування на основі часткових обґрунтувань, які не враховують усього комплексу проблем та соціально-економічних наслідків, що суттєво знижує якість подібних управлінських рішень.
- **Підсилення відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективне використання майна територіальної громади та прийняття рішень** щодо підприємств комунального сектору. Необхідним є впровадження договірних відносин між власниками та підприємствами, із чітким розмежуванням повноважень та відповідальності сторін. Також потребує вдосконалення укладання контрактів із керівниками комунальних підприємств.
- **Вдосконалення механізмів передачі об'єктів комунальної власності в оренду, концесію, та строкове управління.** На даний час законодавство України містить певні прогалини, які можуть використовуватися окремими посадовцями під час прийняття рішень щодо передачі в управління майновими комплексами комунального сектору приватним

операторам без досвіду та належної фінансової та матеріальної бази. Крім того мають місце укладання угод без визначення умов передачі майна та виходу приватних компаній з господарювання у комунальній сфері, що породжує небезпеку втрат для громади.

- **Залучення до прийняття рішень у комунальному секторі міських господарств громадськості.**
- **Впровадження ефективної системи моніторингу діяльності комунального сектору міських господарств; обліку майна тощо.**
- **Впровадження стимулів та механізмів для вдосконалення комунальними підприємствами методів господарювання, зокрема на основі застосування методів стратегічного планування.**
- **Впровадження проектної форми забезпечення розвитку комунального сектору міських господарств під час впровадження програм розвитку різного рівня та на основі залучення до управління сектором приватних компаній.**
- **Створення умов на місцевому рівні для подолання збиткової діяльності підприємств комунального сектору.**
- **Врегулювання на місцях питань із нарахуваннями підприємствами комунального сектору амортизації як найважливішого джерела оновлення основних засобів. На даний час амортизаційний фонд є заниженим, а на деяких підприємствах взагалі не нараховується.**
- **Стимулювання інвестиційної діяльності та інноваційного розвитку.**
- **Забезпечення соціального захисту населення.**

Необхідність вдосконалення саме інституціональних умов пов'язана із неможливістю вирішення всіх проблем комунального господарства за рахунок тільки державного та місцевих бюджетів. Саме тому і потрібно створити відповідні умови, які б стимулювали розвиток економічних відносин у комунальному секторі міських господарств та їх здатність до генерування грошових необхідних потоків та їх використання на потреби розвитку.

Глава 3. Вдосконалення механізмів управління підприємствами комунального сектору міського господарства

3.1. Проблема вибору оптимальної форми управління підприємствами комунального сектору

Як показав проведений у другому розділі аналіз ефективності форм управління підприємствами комунального сектору міського господарства, кожній з них притаманні свої переваги та недоліки. Більш того, вибір тієї чи іншої форми пов'язаний із необхідністю вирішення конкретних проблем, потребує збору та аналізу необхідної інформації, проведення різних за своїм змістом та трудомісткістю підготовчих етапів та таке інше.

З цього витікає, що зробити узагальнюючий висновок або рекомендації щодо якоїсь однієї найбільш привабливої форми управління для сучасних соціально-економічних умов в Україні недоречно. Навпроти, ми вважаємо, що зважаючи на обставини кожної конкретної ситуації у комунальному секторі міських господарств, одним з обов'язкових етапів повинен стати вибір органами місцевого самоврядування (власниками цілісних майнових комплексів) оптимальної форми управління, починаючи з комунального підприємства та продовжуючи розглядом можливості залучення приватного сектору, з обов'язковим обґрунтуванням доцільності застосування обраної форми.

Безумовно, що вирішенню будь-яких завдань передуює виявлення соціальної потреби, аналіз проблемної ситуації, визначення причин та лише потім визначаються напрями вирішення проблем, провадиться конкретизація завдань, здійснюється пошук можливих рішень, формулюються альтернативи, обирається кращий варіант і, наприкінці, розробляється план досягнення цілей. Але так повинно відбуватися в ідеалі.

На противагу цьому, в Україні у комунальному секторі міських господарств проблеми та загальні напрями їх вирішення відомі майже усім, проте конкретні ідеї, альтернативи та плани у більшості випадків відсутні. Як правило, ці процеси носять несистематичний характер, що пов'язується із відсутністю джерел фінансування та збитковою діяльністю підприємств комунального сектору. Крім того, слід зауважити і на проблеми інституціонального характеру, які аналізувалися у першому розділі, зокрема суперечливі взаємовідносини між ланками влади та відсутність багатьох механізмів реалізації положень законів.

Відтак, на сьогодні ми маємо численні проблеми у комунальному секторі міських господарств, серед яких можна виділити: високий ступінь зносу основних засобів, енергоємне виробництво, незадоволеність споживачів якістю та умовами надання послуг, збитковий характер діяльності комунальних підприємств, обмеженість фінансових ресурсів та таке інше. З іншого боку, у наявності є певні інструменти, які дозволяють подолати негативні тенденції. Як було показано раніше,

до найбільш вагомих з них відносяться формування регіональних програм розвитку, які фінансуються за рахунок бюджетів різних рівнів та можливість застосування різноманітних форм управління, у тому числі заснованих на співпраці суспільного та приватного секторів.

З нашої точки зору, виходячи із характеристик кожної з форм управління, вибір найбільш оптимальної з них необхідно ув'язувати із характером проблем, які необхідно вирішити у конкретних умовах, а також виходячи із особливостей соціально-економічного стану населеного пункту або регіону. Це є завданням органів місцевого самоврядування, які відповідають за ефективність використання майна та забезпечення життєдіяльності населених пунктів.

У цьому зв'язку хотілося б звернути увагу на два питання, які з нашої точки зору є принциповими:

- По-перше, під формами управління ми розуміємо не лише форми участі приватного сектору (довірче управління, оренда, концесія), а весь спектр, включаючи організацію виробництва і експлуатацію цілісних майнових комплексів комунальними підприємствами, заснованими органами місцевого самоврядування.
- По-друге, вирішення цього завдання необхідно починати не відразу, коли проблема тільки з'явилася, а після формулювання цілей та завдань, тобто коли відомо, яких результатів необхідно досягти та які обсяги ресурсного забезпечення для цього потрібні (див рис. 3.1).

Розглянемо ці питання більш докладно.

Основними принципами роботи підприємств комунального сектору є:

- Задоволення потреб всіх без винятку споживачів у населеному пункті (регіоні), які виявили бажання користуватися послугами (рівний доступ).
- Надання послуг у обсягах, достатніх для задоволення потреб споживачів.
- Надання послуг гарантованої якості.
- Надання послуг за «справедливими» тарифами.
- Виробництво послуг повинно бути надійним.
- Діяльність з надання послуг повинна бути безпечною для споживачів та не завдавати шкоди навколишньому середовищу.

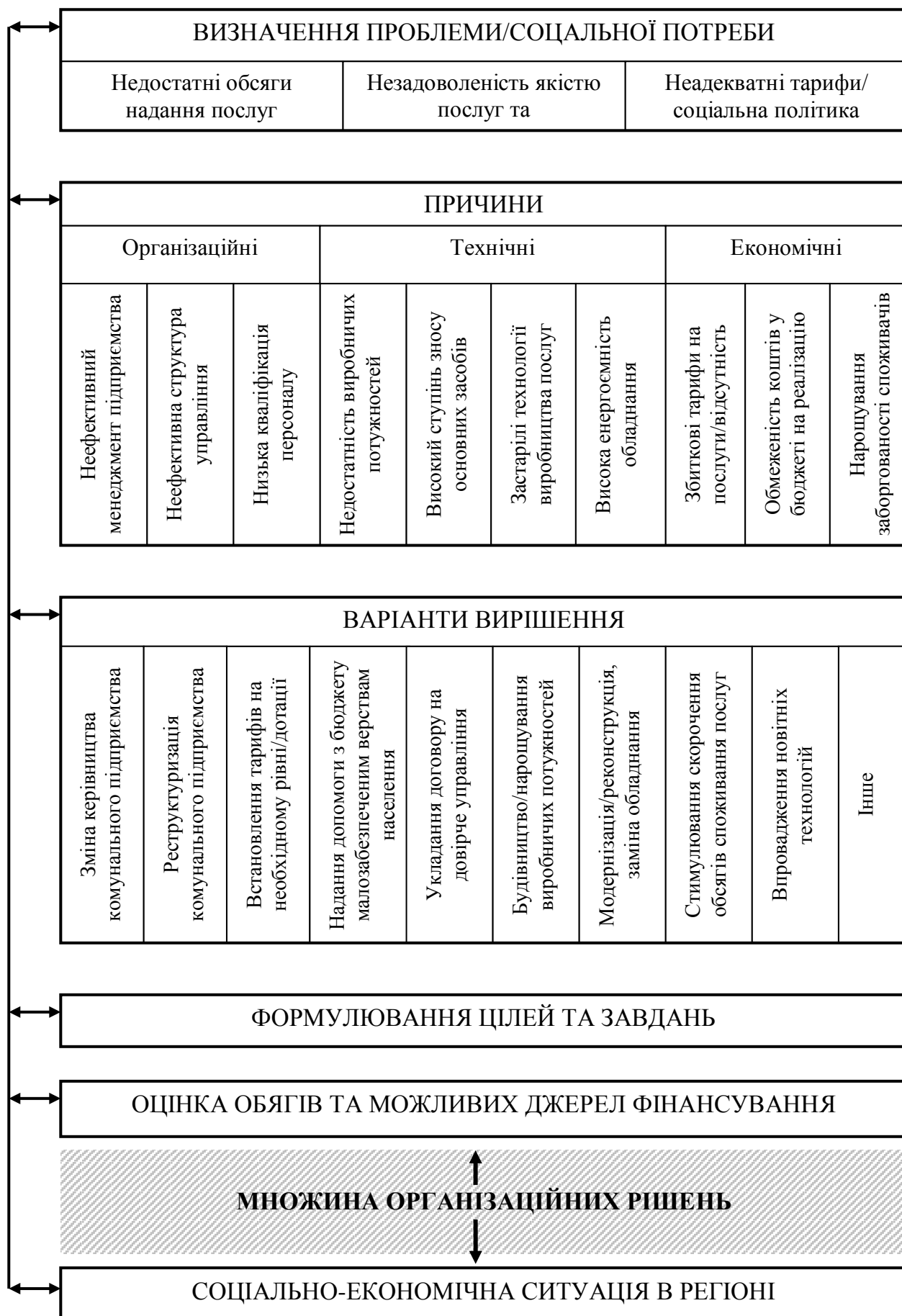


Рис. 3.1. Формування множини організаційних рішень у комунальному секторі міських господарств для вибору оптимальної форми управління

Виходячи з приведених принципів, по мірі соціального-економічного розвитку населеного пункту (регіону), виникають наступні основні питання:

- Чи зберігається відповідність наявних виробничих потужностей обсягу потреб у послугах?
- Чи відповідають послуги встановленим параметрам якості та уявленням споживачів?
- Чи справедливими є тарифи та як вирішуються соціальні питання?

Найбільш характерні для комунального сектору міських господарств причини виникнення зазначених проблем та варіанти їх вирішення наведені на рис. 3.1.

Але незалежно від того про які конкретно причини та варіанти їх усунення йдеться, так чи інакше виникають питання ресурсного забезпечення (участі бюджету, громади, інших джерел), рівня тарифів та соціального захисту населення.

З цієї точки зору необхідними стають оцінка потреб у фінансових ресурсах, з одного боку, та оцінка соціально-економічного становища, з іншого. Саме у цій площині, на основі співвідношень можливостей та обмежень, й слід шукати можливі альтернативи рішень щодо організації процесу виконання поставлених цілей та завдань.

Іншими словами, пошук джерел фінансування – це лише частина справи, головне – побудувати організацію процесу реалізації цілей таким чином, щоб, з одного боку, ці ресурси були використані найбільш ефективним чином, з іншого боку, щоб не порушувалася соціальна та економічна рівновага територіальної громади.

Відтак, вибір форми організації цього процесу не може бути зведений до якогось алгоритму дій – це складне комплексне завдання, яке потребує врахування багатьох взаємопов'язаних між собою критеріїв, які до того ж можуть суперечити один одному.

Визначення таких критеріїв та вибір форм організації є завданням органів місцевого самоврядування, які одночасно представляють інтереси територіальної громади та є власниками комунального майна.

На рис.3.2 ми спромоглися схематично відобразити вплив найбільш суттєвих критеріїв під час вирішення такої задачі, але це лише принципова схема, яка дає загальне уявлення про можливі варіанти пошуку ефективних організаційних форм досягнення цілей у комунальному секторі міських господарств.

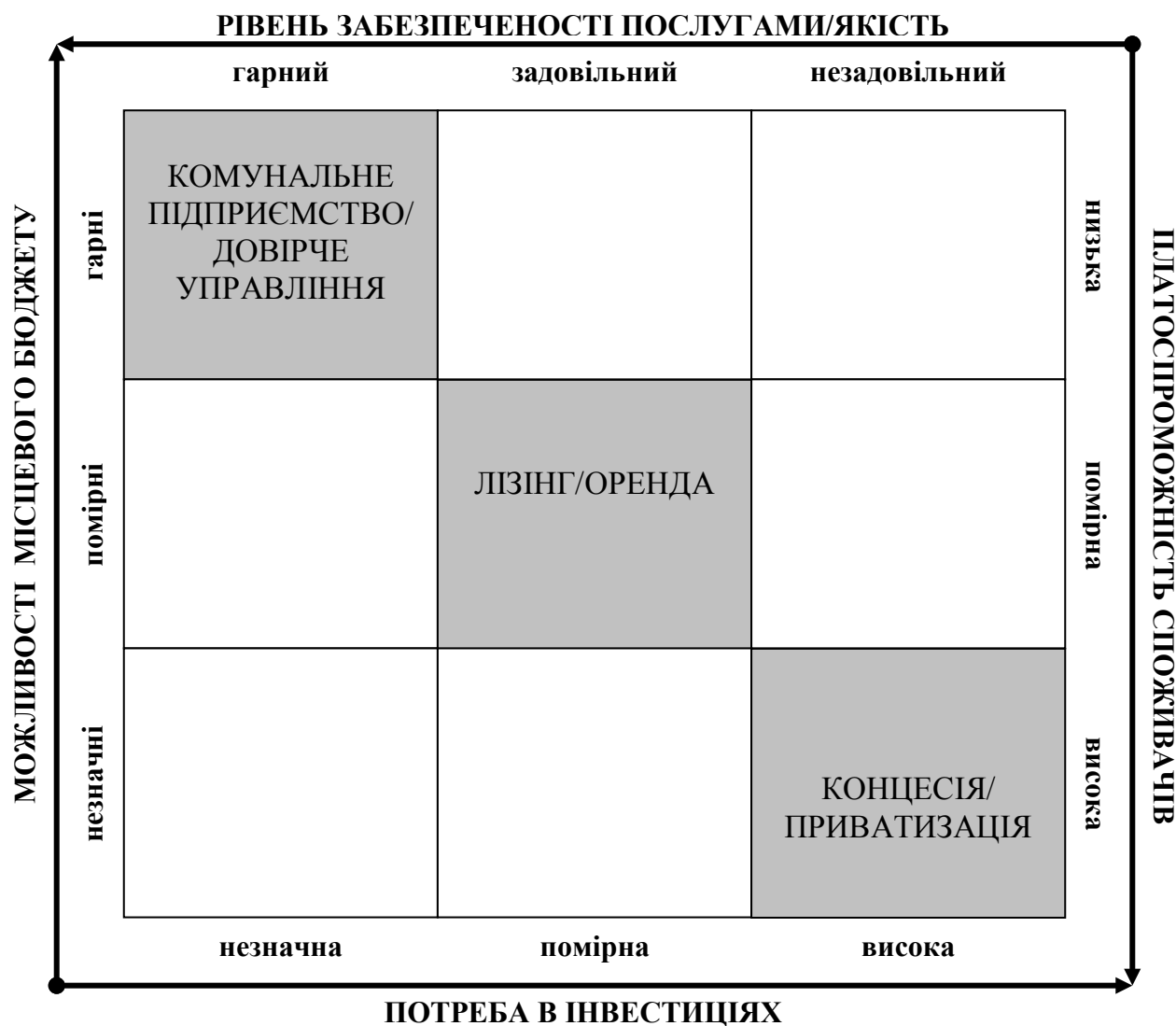


Рис. 3.2. Узагальнені критерії вибору форми управління підприємствами комунального сектору міських господарств

Пояснення до рис.3.2:

1. На схемі «Рівень забезпеченості послугами/якістю» та «Потреба в інвестиціях» зображені у зворотній залежності, але так трапляється не обов'язково – наприклад, низький рівень обслуговування може бути викликаний недоліками в організації процесів, а їх усунення не потребує капітальних вкладень.
2. Стрілка «Платоспроможність споживачів» може бути спрямована в протилежний бік, тоді матриця бути мати зовсім інший вигляд.
3. Наведені у квадрантах форми управління хоча й відповідають загальній логіці їх можливого застосування відносно критеріїв та характеристик цих форм, але показані як приклад.
4. Виходячи з попередніх пояснень, запропонована матриця не є універсальною та може використовуватися тільки у взаємній ув'язці із цілями (результатами), яких необхідно досягти, відведеного часу для досягнення цілей, ступеню складності взаємодії можливих учасників цього процесу, урахуванням всіх важливих характеристик соціально-економічної ситуації в регіоні.

Підсумовуючи викладене, наведемо рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо обґрунтування форм управління підприємствами комунального сектору. З нашої точки зору, такі обґрунтування повинні включати послідовне виконання наступних етапів:

1. Визначення характеру та сутності проблем, які необхідно вирішити в даному населеному пункті (регіоні). Інформаційною базою для цього є відомості щодо складу та стану основних фондів цілісних майнових комплексів, відомості підприємств комунального сектору, оцінка органами управління їхньої діяльності, ставлення споживачів та громадська думка.

2. Аналіз причин та формування можливих варіантів їх вирішення. Результатом етапу повинно стати визначення напрямів для складних та/або формування конкретних заходів для відносно зрозумілих завдань. До цього процесу доцільно залучати проектні організації (які, як правило, слідкують за розвитком запроектованих ними об'єктів) та галузеві наукові організації.

3. Визначення необхідних обсягів та потенційних джерел фінансових ресурсів. Як правило, відомості щодо вартості містяться у раніше розроблених програмах, проектах нереалізованих планах, нових розрахунках підприємств. Потенційні джерела див у п.1.3.2.

4. Аналіз соціально-економічної ситуації в населеному пункті або регіоні. Зокрема, співвідношення виробничої та соціальної сфер, особливості господарського комплексу, фінансові ресурси та структура місцевого бюджету, вікова, професійна та соціальна структура населення, рівень доходів та т. і., структура споживання послуг.

5. Формулювання цілей та завдань. Доцільно сформулювати програму розвитку із наведенням заходів.

6. Розроблення критеріїв для вибору організаційної форми та механізмів досягнення цілей та завдань.

7. Оцінка можливих варіантів організації процесу досягнення цілей (реалізації програми розвитку) з точки зору їх відповідності критеріям, оцінки можливостей досягнення результатів та соціально-економічних наслідків.

8. Визначення оптимальної форми, зокрема, на основі залучення приватного сектору. Прийняття відповідного рішення.

3.2. Ділове планування розвитку комунального підприємства як інструмент підвищення ефективності його роботи

Найчастіше неефективну роботу комунального сектора міських господарств пов'язують із зовнішніми факторами, які спричиняють збитковість підприємств та недостатність фінансових ресурсів. Але є й інша сторона - застосування застарілих методів господарювання. Достатньо звернути увагу на те, що на більшості комунальних підприємств планування діяльності обмежується визначенням показників виробничої діяльності та розрахунком головних фінансових показників, методологія ж бізнес-планування та розроблення стратегій практично не використовується. З одного боку, це пов'язано із кадровими проблемами, з другого, цього не вимагають власники майнових комплексів.

Між іншим, на відміну від звичайних техніко-економічних розрахунків, призначенням ділових планів саме і є пошук відповідей на весь комплекс запитань, від яких залежить можливість досягнення цілей. Отже, серед іншого, якісний бізнес-план повинен містити аналіз ринкової ситуації, обґрунтування планів виробництва та збуту продукції (послуг), аналіз виробничого циклу, визначення потреби у поточних та інвестиційних ресурсах, обґрунтування системи управління підприємством, проведення усіх необхідних техніко-економічних розрахунків, формування фінансового плану, оцінку ризиків тощо. Та головне – якісний діловий план дозволяє відпрацювати майбутній діловий цикл, вивчити різноманітні варіанти можливих змін у ринковому середовищі та передбачити адекватні відповіді, визначити та оцінити конкретний план заходів для досягнення цілей, спрямованих на розвиток системи та підвищення якісних параметрів бізнес-функцій, які нею виконуються. Зазначені аспекти досить широко вивчені у науковій літературі, зокрема про це йдеться у роботах [67, 68].

Виходячи з викладеного, вважаємо, що для подолання цієї ситуації необхідним є закріплення з боку органів місцевого самоврядування (які є власниками основних засобів та несуть кінцеву відповідальність перед територіальною громадою за параметри надання комунальних послуг) положень про обов'язкове щорічне представлення комунальними підприємствами ділових планів розвитку підприємства та звітування щодо результатів роботи підприємства у попередньому році. Такі обов'язки можуть бути закріплені окремим розпорядженням органів місцевого самоврядування та/або визначені у контракті із керівником комунального підприємства (або договорі між комунальним підприємством і органом місцевого самоврядування).

У цьому зв'язку постає завдання підвищення кваліфікації працівників комунальних підприємств, відповідальних за розроблення планів (як правило, це персонал планово-економічних та виробничо-технічних відділів). На жаль, на сьогодні держава майже не виконує цієї функції, хоча з окремих питань центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства (зараз – Мінжитлокомунгосп України) постійно проводяться семінари, круглі столи, однак цілеспрямована політика з зазначеного питання відсутня.

Крім відсутності достатнього досвіду та/або небажання спеціалістів у запровадженні на комунальних підприємствах бізнес-планування, факторами що стримують цей процес, є недостатність методичного забезпечення (яка б враховувала специфіку комунальних підприємств) та слабка інформованість про досвід з аналогічної діяльності на інших підприємствах.

Частково ці функції в Україні до 2004 року виконувала компанія «ПАДКО Інтернешнл, Інк» в рамках програми Агентства США з міжнародного розвитку «Реформування тарифів та реструктуризація комунальних підприємств в Україні» шляхом розроблення методичних вказівок, реалізації пілотних проектів на підприємствах комунального сектору окремих населених пунктів України, організації навчання, проведення конференцій. З 2004 року згадана програма реалізується партнером ПАДКО - Всеукраїнською благодійною організацією «Інститут місцевого розвитку».

Зокрема, представляє інтерес впровадження пілотних проектів з розроблення стратегічних планів дій підприємств водопровідно-каналізаційного господарства у окремих містах України, зокрема у м. Новоград-Волинський Житомирської області [69]. Структура плану, розробленого експертами компанії ПАДКО, виглядає наступним чином:

- Загальна інформація про населений пункт та підприємство.
- Відомості щодо системи водопостачання і водовідведення та оцінка підприємства (технічна оцінка, оцінка фінансового стану, оцінка організаційної системи підприємства, узагальнені результати оцінки).
- Стратегічний план розвитку (виробничі (операційні) заходи, фінансове управління, організаційні заходи, план капітальних інвестицій, план залучення громадськості).
- Додатки, які містять розрахунок тарифів за різними сценаріями для забезпечення досягнення цілей стратегічного плану дій, прогностичні фінансові звіти для найбільш доцільного сценарію, розрахунок обсягів реалізації послуг та дебіторської заборгованості, інше.

За оцінками експертів компанії, розроблення стратегічних планів є дієвим інструментом, що серед іншого дозволяє досягати економії витрат та покращення рівня надання послуг. До речі, лише за перший рік його реалізації у м. Новоград-Волинський збільшилася кількість годин подачі води у місто з 11 до 18 на добу та зменшено споживання електроенергії. Та як слушно зауважують експерти, ефективність впровадження планів капітальних інвестицій залежить від розуміння актуальності цієї проблеми та підтримки з боку місцевої влади [69].

Зазначене лише підтверджує зроблений нами висновок щодо необхідності впровадження бізнес-планування на підприємствах комунального сектору міських господарств. З одного боку, планування є потужним фактором появи ефективних бізнес-ідей на підприємстві, з іншого боку, запропонована необхідність захисту бізнес-планів та звітування за попередній період, на нашу думку, повинна сприяти більш чіткому розумінню органами місцевого самоврядування стану справ на підвідомчих підприємствах та активізації їхньої участі у вирішенні справ.

З метою запобігання ймовірності перетворення цього процесу на формальний підхід, додатковими заходами мають стати включення до контракту із директором комунального підприємства відповідного пункту щодо оцінки результативності його діяльності на посаді з можливим оприлюднення підприємством ключових положень плану і звітів щодо їх виконання у засобах масової інформації. Такі звіти повинні містити причини невиконання запланованих заходів.

Зауважимо, що серед позитивних зрушень у цьому напрямі є передбачене Законом України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» щорічне розроблення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування регіональних та місцевих програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства. З метою додержання загальних принципів, рекомендованої структури та орієнтовного змісту розділів, методів та процедури розроблення таких програм наказом Голови Держжитлокомунгоспу України від 15 грудня 2004 року № 222 були затверджені «Методичні рекомендації щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства територіальних громад».

Розроблення таких програми стосується регіонального рівня, передбачає формування заходів по підгалузях і у першу чергу спрямоване на їх узгодженість із загальнодержавною програмою та служить основою для планування коштів з державного та місцевих бюджетів.

На відміну від цього, метою запропонованого нами впровадження бізнес-планування на первинному рівні є підвищення ефективності роботи комунальних

підприємств та активізація участі органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем. Не менш важливою є можливість узгодити відповідальність між підприємствами та власниками основних засобів. Зокрема, йдеться про економічну узгодженість планів підприємства із рівнем тарифів, які затверджуються органом місцевого самоврядування, а також про фінансування окремих заходів за рахунок місцевих бюджетів.

Крім того, така міра дозволить органам місцевого самоврядування наблизитися до застосування форм залучення приватного сектору до комунального сектору, зокрема, укладання договорів на довірче управління, які розглядають управління підприємством як спеціалізовану діяльність (див п. 2.3.3). До речі, одним з мотивів застосування цієї форми може бути нездатність керівника комунального підприємства здійснювати ефективне управління.

Цікавим з точки зору предмету нашого розгляду є дослідження, який провів Р. Ю. Тормосов, зокрема, автор дійшов висновку, що на сьогоднішньому етапі розвитку економіки України комунальні підприємства повинні більше уваги приділяти самоінвестуванню на основі стратегії фокусування капіталовкладень.

Сутність такої стратегії полягає у послідовному виконанні підприємством наступних етапів: визначення реальних джерел надходження коштів та їх розміру для здійснення інвестиційної діяльності; формування фінансового пакету; планування на основі пакету капітальних інвестицій. Фокусування відбувається на основі фінансового забезпечення за рахунок обмежених власних ресурсів саме тих заходів, які вимагають мінімальної суми інвестиційних вкладень, але дають відчутний ефект, після чого можна накопичувати кошти для фінансування більш витратних проєктів. При цьому автор наголошує, що планування капітальних інвестицій на основі сформованого фінансового пакету повинно проходити поряд із залученням громадськості до процесу планування та впровадження (особливо якщо плани передбачають підвищення тарифів), що дозволяє місцевій владі та комунальним підприємствам одержати необхідну громадську підтримку [70].

Розділяючи думку автора, між іншим, звернемо увагу на наступну проблему. Будь якому плануванню передуює аналіз, особливо коли мова йде про необхідність визначення джерел надходження коштів. Отже, це потребує проведення такого аналізу, який би давав можливість вишукати резерви. Проте зазначена робота на комунальних підприємствах також проводиться слабо, з тих же причин що й відсутність ділового планування, але до неї додається проблема наявності необхідної інформації.

На основі систематизації досвіду підприємств водопровідно-каналізаційного господарства та комунальної теплоенергетики нижче наводяться рекомендації з проведення аналізу господарської діяльності. Основна увага зосереджена на ключових моментах, які формують основу для використання результатів аналізу під час розроблення стратегічних планів.

Загальні відомості про підприємство та організацію робіт. Метою аналізу є розроблення пропозицій з вдосконалення структури управління підприємства, організації основних видів робіт, а також взаємодії із зовнішнім середовищем.

Таблиця 3.1.

Основні напрями та результати аналізу організаційної структури комунального підприємства

№ п/п	Предмет аналізу	Призначення/результат аналізу
Орг. 1.1.	Організаційна структура підприємства: структура управління, основні підрозділи та їх функції, статут підприємства	Оцінка відповідності структури управління підприємства його завданням та функціям. Пропозиції з вдосконалення структури управління підприємством. Пропозиції з внесення змін до статуту підприємства.
Орг. 1.2.	Організація та стан роботи із зверненнями громадян. Безперервний запис телефонних розмов диспетчерського пункту (вибірковий або цільовий контроль).	Оцінка ведення журналів звернень та звернень за телефоном, оцінка прийнятих заходів. Оцінка систематизації даних. Оцінка ввічливості персоналу. Оцінка стану роботи з попередження споживачів про проведення планових робіт.
Орг. 1.3.	Організація роботи з ліквідації аварій та планово-попереджувальних робіт на мережах: кількість аварій та їх характер; масштаб відключень споживачів та тривалість проведення робіт; засоби та технології проведення робіт; складності під час проведення робіт, пов'язані з координацією роботи підрозділів всередині підприємства та із сторонніми структурами	Заходи із зменшення аварійності на мережах. Заходи з покращення організації роботи аварійних бригад, забезпечення їхньої безпеки, координації роботи із ДАІ, управліннями та службами міста, комунальними підприємствами, іншими зацікавленими організаціями. Визначення переліку арматури на мережах, яка потребує заміни з метою зменшення зон відключення та своєчасної локалізації аварій. Заходи з вдосконалення технології проведення робіт з метою зменшення незручностей для населення.

Загальна характеристика виробничої системи. Метою аналізу є виявлення вузьких місць та формулювання стратегічних завдань щодо розвитку системи у цілому.

Таблиця 3.2.

Основні напрями та результати аналізу виробничої системи

№ п/п	Предмет аналізу	Призначення/результат аналізу
ВК. 1.1.	Загальна характеристика схеми надання послуг	Опис системи у цілому, визначення ключових елементів.
ВК. 1.2.	Склад споруд, їх виробнича потужність, вікова характеристика	Оцінка відповідності виробничих потужностей задоволенню потреб. Виявлення вузьких місць. Формування переліку об'єктів, які потребують відновлення, реконструкції, розширення.
ВК. 1.3.	Технологія виробництва. Технологічний регламент.	Оцінка можливості дотримання якісних параметрів послуг за наявних технологій. Оцінка додержання вимог технологічних регламентів. Заходи с впровадження нових технологічних рішень.
ВК. 1.4.	Характеристика мереж та обладнання на них	Встановлення відповідності діаметрів труб потребам, відсотку труб з сучасних матеріалів та т.і. Пропозиції щодо перекладок та реновації. Визначення переліку арматури, яка потребує заміни. Пропозиції з вибору типової арматури для спрощення робіт з заміни.
ВК. 1.5.	Характеристика насосних агрегатів: потужність, енергоспоживання, діаметр робочих коліс. Методи регулювання тиску, ступінь автоматизації	Встановлення відповідності насосних агрегатів характеристикам мережі. Виявлення надлишкових потужностей. Пропозиції з заміни на більш економічні агрегати та агрегати необхідної потужності. Пропозиції з заміни або оброблення робочих коліс.
ВК. 1.6.	Характеристика основних технологічних споруд	Оцінка спроможності забезпечувати параметри якості послуг, пропозиції.

Аналіз основних засобів є багатоаспектним та включає основні напрями, наведені у табл. 3.3. Головним є формування на підприємствах ставлення до амортизаційного фонду як стратегічного внутрішнього джерела для оновлення основних засобів та розроблення планів заходів з використання амортизаційного фонду відповідно до визначених стратегічних напрямів.

Таблиця 3.3.

Основні напрями та результати аналізу основних засобів

№ п/п	Предмет аналізу	Призначення/результат аналізу
ОЗ. 1.1.	Аналіз ведення бухгалтерського обліку основних фондів та його відповідності законодавству й обліковій політиці підприємства	Пропозиції з вдосконалення обліку та методів нарахування амортизації. Виявлення факторів, які обумовлюють розмір формування амортизаційних фондів підприємств.
3. 1.2.	Структура основних засобів відповідно до вимог бухгалтерської звітності, аналіз їх руху за первинною вартістю	Отримання інформації щодо складу основних засобів, виявлення основних засобів, які не використовуються у виробництві. Інформація щодо виконання запланованих заходів з оновлення, заміни, реконструкції основних засобів, оцінка стану виконання запланованих робіт (у т.ч. незавершене будівництво).
ОЗ. 1.3.	Первісна та остаточна вартість основних засобів за різними групуваннями	Виявлення ступеню зносу основних засобів та найбільш проблемних груп.
ОЗ. 1.4.	Технічний стан мереж/насосних агрегатів: рік будівництва/встановлення, капітальних ремонтів, матеріал, діаметр, довжина, ступінь зносу	Визначення переліку мереж, які підлягають повній заміні, реновації, капітальному ремонту. Оцінка можливості застосування сучасних технологій реновації мереж. Розроблення плану відповідних заходів.
ОЗ. 1.5.	Амортизаційний фонд та його використання	Оцінка відповідності планам використання амортизаційного фонду. Встановлення причин неповного використання амортизаційного фонду.

Під час проведення аналізу основних засобів необхідно враховувати наступну проблему. Починаючи з 1997 року відповідно до вимог Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» в Україні для всіх підприємств був впроваджений новий порядок розрахунку амортизаційних відрахувань, основними характерними рисами якого стали: застосування норм амортизації всього до трьох узагальнених груп основних засобів; застосування квартальних норм амортизації до балансової вартості кожної групи основних фондів на початок кварталу (тобто залишкової вартості), а не на основі застосування річних норм амортизації до

первісної балансової вартості кожного об'єкту; крім того, протягом тривалого періоду застосовувалися понижуючі коефіцієнти, які встановлювалися окремо [71].

У 2002 році Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»» стали виділяти 4 групи основних засобів (відокремивши електронно-обчислювальні машини та машини з автоматичного оброблення інформації, програмне забезпечення, засоби зчитування та друку інформації, інші інформаційні системи та т.і.), для яких встановили нові квартальні норми амортизації у цілому до груп, але із збереженням тих же методів нарахування амортизації [72].

Керуючись положеннями законодавства, бухгалтерії комунальних підприємств у першу чергу стали приділяти увагу віднесенню основних фондів до зазначених груп, фактично втративши попередні групування, що також призвело до втрати аналітичних відомостей. При цьому на більшості комунальних підприємств такий облік ведеться бухгалтерами, які розглядають основні фонди як об'єкт обліку, але аж не як засоби, що використовуються у технологічному процесі, мають своє технічне значення й власні характеристики та суттєвим чином впливають на економіку підприємства (з цієї точки зору більш доцільним є застосування праці інженерів-економістів, які розуміють ці питання).

З огляду на сказане, на підприємствах слід приділяти особливу увагу налагодженню ефективної системи обліку основних засобів (не лише їх бухгалтерського обліку), особливо тих фондів, які визначають виробничу потужність підприємства та є стратегічними для системи в цілому. Це необхідно також з причини невідповідності оцінки зносу на основі бухгалтерських даних реальному технічному стану.

Зокрема, з нашої точки зору, доцільним є проведення на підприємстві структурного аналізу основних засобів на основі застосування різноманітних їх групувань (як наведені у табл. 3.4). Це допоможе окреслити коло економічних проблем, які здійснюють вплив, з одного боку, на показники діяльності підприємства в цілому, з іншого – на формування безпосередньо амортизаційного фонду. Після цього необхідно проводити аналіз тих основних засобів, які займають найбільшу питому вагу та/або мають найважливіше значення.

Слід мати на увазі, що основні засоби не тільки мають власні характеристики (наприклад, ступінь зносу), але й суттєвим чином впливають майже на всі аспекти діяльності підприємства: його здатність виробляти послуги у необхідних обсягах та відповідної якості; обумовлюють необхідність проведення капітальних ремонтів, реконструкції, модернізації, будівництва тощо, як для утримання фондів у належному технічному стані, так і з метою їх відповідності сучасним технологіям.

Таблиця 3.4.

Економічне значення основних засобів

Класифікаційна ознака	Групи основних фондів	Економічне значення
За нормами амортизації	1 група 2 група 3 група 4 група	1. Розташовані на земельних ділянках, за які сплачується податок. амортизація 2% на квартал. 2. Амортизація 10% на квартал. 3. Амортизація 6% на квартал. 4. Амортизація 15% на квартал.
За ступенем зносу	1. Повністю амортизовані (нульова балансова вартість) 2. Частково амортизовані (можливо ділення за віковими групами)	1. Не нараховується амортизація, але існують витрати на їх утримання. 2. Нарахування амортизації відповідно до норм.
За впливом на предмет праці	1. Активні 2. Пасивні	1. Здійснюють вплив на обсяги виробництва.
За призначенням	1. Виробничі. 2. Виробничі фонди інших галузей. 3. Невиробничого призначення.	1. Використовуються безпосередньо у процесі виробництва. 2. Використовуються для допоміжних функцій. 3. Не використовуються у процесі виробництва амортизація не враховується у тарифах.
За формою власності	1. Власні. 2. Орендовані.	1. Самостійне розпорядження. 2. Сплата орендної плати; залежність від орендодавця у прийнятті рішень.
Інші	1. Законсервовані. 2. Не введені в експлуатацію. 3. Діючі.	1. Не нараховується амортизація; потребують витрат на утримання та консервацію. 2. Не нараховується амортизація; потребують витрат на утримання; морально та фізично старіють. 3. Амортизація нараховується відповідно до норм.

Аналіз показників виробничої програми необхідно здійснювати у динаміці за останні 3-5 років та помісячно протягом року, що дає можливість встановити основні тенденції зміни обсягів та враховувати сезонний фактор.

Під час проведення аналізу показників виробничої програми слід мати на увазі, що виробнича програма, з одного боку, відбиває технологію виробництва та можливість її виконання виходячи зі стану основних засобів, з іншого, є основою для розрахунку елементів витрат та повної собівартості послуг.

Таблиця 3.5.

Основні напрями та результати аналізу виробничої програми

№ п/п	Предмет аналізу	Призначення/результат аналізу
ВП. 1.1.	Динаміка обсягів виробництва послуг (подачі у мережу)	Визначення тенденцій зміни обсягів виробництва послуг та їх співвідношення з обсягами реалізації, причини відхилень та невідповідності. Пропозиції з оптимізації графіків подачі.
ВП. 1.2.	Динаміка та структура витрат води, теплової енергії на власні потреби	Причини збільшення витрат ресурсів на власні технологічні потреби. Розроблення заходів з вдосконалення технології виробництва послуг
ВП. 1.3.	Динаміка втрат на неврахованих витрат води, теплової енергії, теплоносія тощо	Встановлення зон та ділянок виникнення втрат та неврахованих витрат. Пропозиції з встановлення технологічного та комерційного обліку. Пропозиції з оптимізації графіків надання послуг. Заходи з ремонту та заміни ділянок мереж, обладнанні на них
ВП. 1.4.	Динаміка та структура обсягів реалізації послуг всього, та за групами споживачів: населення (у т.ч. за видами житлового фонду), бюджетні організації, комунальні підприємства, промислові підприємства, інші	Визначення тенденцій та причин зміни обсягів реалізації послуг. Аналітичні відомості для виявлення несанкціонованих підключень
ВП. 1.5.	Ступінь оснащення споживачів приладами обліку послуг: кількість встановлених будинковими та квартирних приладів обліку у житловому фонді; наявність обліку на промислових та комерційних об'єктах, у бюджетній сфері тощо.	Оцінка обсягів послуг, не охоплених обліком. Аналітичні відомості щодо об'єктивності встановлених норм споживання послуг. План оснащення приладами обліку, графіки їхньої повірки.

Аналіз повної собівартості послуг. Основними завданнями є: визначення резервів зі зниження собівартості, оцінка відповідності фактичних витрат елементам затверджених тарифів, підготовка відповідних пропозицій.

Таблиця 3.6.

Основні напрями та результати аналізу собівартості послуг

№ п/п	Предмет аналізу	Призначення/результат аналізу
ПВ. 1.1.	Повна собівартість згідно стандартів бухгалтерського обліку: розмір статей, структура, витрати з розрахунку на одиницю послуг	Встановлення зміни витрат у порівнянні із попереднім аналогічним періодом. Зіставлення із витратами, врахованими у тарифах. Аналіз відхилень. Підготовка матеріалів для розрахунку нових тарифів.
ПВ. 1.2.	Витрати за економічними елементами: розмір, структура. Факторний аналіз витрат з найбільшою питомою вагою: обсяг виробництва послуг, питомі витрати ресурсу, витрати ресурсу, ціни на ресурс	Визначення зміни розміру та структури витрат, виявлення факторів впливу на розмір окремих витрат. Визначення суми витрат, на які підприємство здатне та нездатне впливати. Пошук резервів зі зниження витрат.
ПВ. 1.3.	Умовно-постійні та умовно-перемінні витрати	Оцінка ступеню впливу обсягів виробництва на рівень витрат.
ПВ. 1.4.	Динаміка собівартості по роках та місяцях	Визначення тенденцій зміни собівартості послуг та їх співвідношення з обсягами реалізації. Визначення впливу обсягів виробництва послуг на розмір витрат. Визначення впливу зміни обсягів реалізації послуг на розмір собівартості одиниці.

Слід враховувати, що після прийняття в Україні Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» №996-XIV від 16.07.1999 р. та Положень (стандартів) бухгалтерського обліку (П(с)БО) до нього, підприємства впровадили бухгалтерський облік відповідно до вимог цих нормативних документів. А враховуючи, що згодом в Україні були розроблені та затверджені нові порядки формування тарифів (якими також передбачено планування статей витрат відповідно до стандартів бухгалтерського обліку), на багатьох комунальних підприємствах фактично було втрачено групування витрат за економічними елементами, не говорячи вже про виділення умовно-постійних та умовно-перемінних витрат.

У той же час різноманітні групування витрат являють собою інформаційну базу для проведення всебічного аналізу, особливо під час виявлення факторів, що вплинули на ті чи інші величини та явища на підприємстві, а також під час виявлення внутрішніх резервів. Таким чином, у планово-економічних відділах комунальних підприємств необхідно забезпечити наявність відповідної звітності.

Якість послуг. Метою аналізу є встановлення причин відхилень від встановлених параметрів якості та розроблення пропозицій з їх подолання (див. також табл.3.1 та табл. 3.2)

Таблиця 3.7.

Основні напрями та результати аналізу якісних показників послуг

№ п/п	Предмет аналізу	Призначення/результат аналізу
ЯК. 1.1.	Встановлені параметри якості послуг та їх дотримання.	Визначення причин відхилень від встановлених параметрів. Пропозиції з усунення відхилень.
ЯК. 1.2.	Графіки надання послуг	Причини відхилень від встановлених графіків. Визначення технічних та технологічних заходів з оптимізації режимів надання послуг
ЯК. 1.3.	Кількість та частота звернень громадян, типові звернення, характер проблем	Виявлення причин звернень (параметрів роботи підприємства, якими незадоволені споживачі) та найбільш проблемних зон обслуговування. Формулювання проблем для проведення ґрунтовного технічного аналізу
ЯК. 1.4.	Параметри якості та затверджені тарифи	Оцінка відповідності витрат, врахованих у тарифах встановленим параметрам якості. Підготовка відповідних пропозицій.

Під час проведення аналізу якості доцільно також проаналізувати проведену роботу із громадськістю та у разі її відсутності запланувати заходи з вивчення думки споживачів, оприлюднення планів та проблем підприємства, інформування щодо важливих аспектів діяльності підприємства тощо.

Прибутковість. Метою аналізу є аналіз причин збитковості підприємства та розроблення пропозицій з їх усунення, при цьому у першу чергу необхідно звертати увагу на можливість зменшення собівартості

Таблиця 3.8.

Основні напрями та результати аналізу доходності

№ п/п	Предмет аналізу	Призначення/результат аналізу
ПБ. 1.1.	Загальні показники діяльності підприємства: доход, собівартість, прибуток/збиток, фінансові показники, податки та т.і.	Аналіз причин збитковості. Оцінка відповідності тарифів. Відповідні пропозиції.
ПБ. 1.2.	Виставлення рахунків за тарифними групами споживачів: обсяг, структура	Встановлення залежності формування доходів від встановлених тарифів за групами споживачів та відповідними обсягами реалізації.
ПБ. 1.3.	Витрати на здійснення капітальних вкладень у складі прибутку	Оцінка виконання планів згідно встановлених тарифів. Причини відхилень, пропозиції (щодо усунення негативних факторів, або перегляду програми розвитку, або коригування тарифів).

Наведені у табл. 3.1 – табл. 3.8 напрями аналізу є ключовими для підприємств сфери водопостачання, водовідведення та тепlopостачання і в першу чергу спрямовані на виявлення проблем, внутрішніх резервів та розроблення відповідних пропозицій. Зазвичай на комунальних підприємствах спостерігаються наступні проблеми, які тісно між собою пов'язані: незадовільний технічний стан основних засобів, який обумовлює перебої у постачанні послуг та їх якості; обсяги подачі послуг та їх реалізації мають невідповідності за причини незначного охоплення споживачів приладами обліку (тобто відсутності інформації щодо реальних потреб у послугах); тарифи, як правило є заниженими, а населення має борги.

Незважаючи на це, досвід свідчить, що впровадження системи аналізу на комунальних підприємствах дає вагомі результати та дозволяє застосовувати його результати під час впровадження бізнес-планування.

На останок зауважимо, що закріплення у контрактах із керівниками підприємств обов'язковості впровадження бізнес-планування та звітування перед громадськістю за результатами його виконання є необхідною мірою, але недостатньою для появи результатів. Ефективність цього інструменту у першу чергу залежить від наявності як у керівників підприємств, так і у органів виконавчої влади бажання вдосконалювати роботу. Завданням перших є пошук альтернативних рішень, формулювання ідей, розроблення планів та організація роботи щодо їх реалізації, завданням іншої сторони – підтримка цих починань (не тільки у питаннях фінансування). Якщо таке бажання є лише у органів влади, можливим варіантом є впровадження довірчого управління або інших форм залучення приватного сектору.

3.3. Проектна форма забезпечення розвитку комунального сектору за участю приватних операторів

Якщо основним завданням більшості комунальних підприємств є здійснення поточної експлуатації основних фондів з метою надання послуг, то укладання договорів на довірче управління, договорів оренди та концесії, крім зазначеної діяльності, завжди орієнтовані на досягнення певного унікального результату.

Отже використання цих форм потребує наявності чіткої мети, яка ставиться перед орендарем або концесіонером, обговорення терміну досягнення цілей, складної взаємодії із органами державного та місцевого самоврядування, споживачами послуг та іншими зацікавленими сторонами. Отже така діяльність набуває ознак проектної, тому, з нашої точки зору, розроблення бізнес-планів в рамках цих форм має бути лише одним з етапів життєвого циклу проекту, у той час як необхідним стає комплексне застосування методології управління проектами.

На основі систематизації матеріалу, викладеного у роботах [67, 73, 74, 75], наведемо сутність проектного управління.

По-перше, зауважимо, що до недавнього часу загальноприйнятим було визначення проекту як документально оформленого плану споруди або конструкції, тобто як сукупність документації, креслень та розрахунків, необхідних для створення об'єкту [73, с.23]. Проте таке визначення є вузьким і стосується лише технічних проектів, наприклад, в англійській мові для визначення аналогічних понять використовується слово «design». На відміну від цього у європейських країнах слово «проект» (в англійській мові - project, у німецькій - projekt, у французькій - projet) зберегло базове значення та розглядається як захід, спрямований на досягнення чогось [74, с. 21]. Тобто під проектом можна розуміти цілеспрямоване, задалегідь заплановане створення, зміну або модернізацію об'єкта, продукту, системи, підприємства, вирішення проблеми.

У науковій та практичній літературі можна знайти багато визначень проекту, але всі вони базуються на наступних ключових характеристиках проекту:

- Цільова спрямованість означає, що проект спрямовується на досягнення мети або комплексу взаємопов'язаних цілей, відтак всі зусилля з його планування та безпосередньої реалізації зосереджуються суто на досягненні кінцевого результату. Це допомагає окреслити коло задач, які вирішуються в ході реалізації проекту тими з них, які безпосередньо ведуть до мети проекту. Крім того цільова спрямованість допомагає більш точно встановити часові рамки проекту.

- Унікальність проекту пов'язана із необхідністю проведення специфічних дій, які для організації не є профільними та є однократними, на відміну від поточної діяльності, яка є циклічною. Це потребує максимальної концентрації зусиль на виконанні саме запланованих по проекту робіт, оскільки від цього залежить можливість досягнення мети та дотримання встановлених часових рамок.
- Обмеженість у часі пов'язана із необхідністю визначення початку проекту та його завершення. Зазвичай початком проекту є схвалення рішення про його відкриття, завершенням є момент досягнення цілей проекту або коли становиться зрозумілим, що з якихось причин результати не можуть бути досягнуті та приймається рішення про закриття проекту.

Виходячи з зазначених характеристик виділяють наступні параметри управління проекту: обсяг та заплановані види робіт, бюджет проекту, строки виконання проекту.

Додержання параметрів стає можливим завдяки виконанню процесів управління проектом (процеси ініціації та закриття проекту у цілому та його окремих етапів; процеси планування; процеси виконання; процеси контролю) та функцій проектного управління (управління змістом, управління тривалістю, управління вартістю, управління якістю, управління командою проекту, управління закупівлями, управління інформаційними зв'язками, управління інтеграцією у проекті).

Якісне виконання процесів та функцій проектного управління забезпечується завдяки наявності спеціалізованих інструментів та методів (побудови мережевих моделей та матриць, матриць розділення адміністративних задач управління, інформаційно-технологічних моделей, побудови організаційних структур управління, методів управління вартістю та тривалістю, методів управління якістю проекту, управління ризиками тощо).

Враховуючи необхідність досягнення результатів (цілей) проекту у визначений термін, тобто обмеженість у часі, проект у своєму розвитку проходить ряд послідовних стадій (етапів) від свого початку до завершення - життєвий цикл. Універсальних підходів до виділення стадій не існує, головне – це визначення так званих контрольних точок, які дають інформацію щодо успішності етапів проходження проектів та оцінки його подальшого розвитку. Важливим є те, що проходження стадій проекту обов'язково узгоджується із роллю учасників проекту, відтак закріплюються їхні обов'язки та відповідальність.

Відповідно до даних, наведених у [76], впровадження систем професійного управління проектами у порівнянні із традиційними формами організації управління

дозволяє досягати суттєвого економічного ефекту: скорочення тривалості проектів на 7-25%; зменшення трудомісткості на 5-15%; здешевлення будівництва на 10-20%.

Проте автор зауважує, що 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 [76, с.202-203].

Незважаючи на зазначене, ми вважаємо, що впровадження методології проектного управління для вирішення наявних проблем у комунальному секторі міських господарств, 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. Але для цього необхідним є вдосконалення інституціональних умов (зокрема, в частині законодавчого забезпечення), а також впровадження відповідних процедур та інструментів у практику діяльності органів місцевого самоврядування.

Світовий досвід функціонування державно-приватного партнерства дозволив виявити основні характеристики такої співпраці: тривалість відносин між публічним та приватним партнером; збереження публічної форми власності навіть на споруджені приватним партнером об'єкти; можливість залучення приватним оператором до інвестування ресурсів з різних фінансових джерел, інколи, під державні гарантії; можлива участь держави чи органів місцевого самоврядування у якості співінвестора, з подальшим отриманням частки доходів; просування державою чи органом місцевого самоврядування громадських інтересів у переговорах з приватним партнером; чітке визначення функцій та зобов'язань обох сторін. Крім того, державне приватне партнерство сприяє можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток та запровадження нової інфраструктури; прискорення будівництва необхідного об'єкту, у порівнянні з термінами, якби інвестиції були винятково публічними; отримання доступу до запровадження передових технологій, розроблених чи придбаних приватними компаніями [51].

Виходячи з викладеного, необхідність застосування методології проектного управління під час залучення до комунального сектору міських господарств приватних партнерів не викликає ніяких сумнівів.

Але, як свідчить проведений у п. 2.4 аналіз впровадження орендних відносин у водопровідно-каналізаційному господарстві м. Одеси, приватним партнером (ТОВ «Інфокс») навіть не були визначені джерела повернення коштів, у той час згідно договірних умов у розвиток систем водопостачання та водовідведення передбачалося вкладення 500 млн. грн. протягом 5 років. З незрозумілих причин подібна невизначеність влаштовувала і міську раду, у той час як її основним завданням є піклування про суспільні інтереси.

Така ситуація є неприпустимою, тому ми вважаємо за необхідне законодавче закріплення положення про обов'язкове розроблення проектів під час реалізації партнерських відносин у сфері комунального сектору міських господарств.

Крім того, 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) [77].

На основні наведених у п.2.3 характеристик форм залучення приватних операторів до комунального сектору міських господарств можна зробити висновок, що 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.

Основна відповідальність лягає на органи місцевого самоврядування, які на нашу думку, особливу увагу повинні звертати на наступні аспекти:

- оцінку альтернативних варіантів (зокрема, з проектом та без нього);
- здійснення прозорого конкурсного відбору приватного партнера;
- публічне обговорення суті проекту та його майбутніх результатів (у тому числі з метою створення сприятливих умов для реалізації проекту з боку місцевої громади);
- відповідність проекту Генеральному плану розвитку міста, іншим місцевим та регіональним програмам;
- забезпечення доступу до послуг для соціально незахищених верств населення;
- забезпечення соціального захисту, у тому числі на основі регламентування розміру та умов перегляду тарифів на послуги;
- забезпечення визначених якісних параметрів послуг;
- дотримання прав та інтересів трудового колективу підприємства;
- дотримання положень законодавства, галузевих норм (нормативів) та стандартів;
- визначення ролей сторін, розподіл функцій та обов'язків;
- справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням проекту;
- визначення умов гарантій приватному операторові;
- можливість враховувати у проекті в рамках партнерства зміни у середовищі тощо.

Врахування зазначених аспектів повинно здійснюватися органами місцевого самоврядування постійно, але можна виділити і окремі ключові моменти, які можуть співпадати з етапами проведення обґрунтувань та прийняття рішень, а саме:

- Формулювання цілей та завдань (програми розвитку) щодо розвитку підприємств (систем) комунального сектору.

- Оцінка можливих варіантів організації процесу досягнення цілей (реалізації програми розвитку), вибір оптимальної форми (див. рис. 3.1).
- Прийняття рішення щодо застосування обраної форми участі приватного оператора.
- Організація та проведення конкурсного відбору приватного партнера.
- Обговорення із приватним оператором умов реалізації проекту, документальне оформлення взаємовідносин.
- Участь в реалізації проекту (в оговорених межах).
- Контроль за роботою оператора.

3.4. Тарифна політика

Основними законами, які регулюють принципи та політику формування собівартості і тарифів на комунальні послуги в Україні є:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97-ВР від 21.05.1997 року (із змінами та доповненнями), згідно з яким виконавчий орган міської ради має повноваження по встановленню в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати комунальних послуг, які надаються підприємствами комунальної власності відповідної територіальної громади [20, ст.28].
- Закон України «Про житлово-комунальні послуги» №1875-IV від 24.06.2004 року, яким встановлені повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні; визначені принципи тарифоутворення та оплати житлово-комунальних послуг; визначені умови відшкодування виробникам послуг з відповідного місцевого бюджету втрат, пов'язаних із затвердженням тарифів на рівні, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат [10].
- Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» №2918-III від 10.01.2002 р. (із змінами та доповненнями), який визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання. Відповідно до ст.32 Закону тарифи на надання послуг з питного водопостачання повинні повністю відшкодовувати експлуатаційні витрати та забезпечувати надійну роботу об'єктів централізованого питного водопостачання та водовідведення [36].

- Закон України «Про теплопостачання» №2633-IV від 02.06.2005 року, який встановлює правові, економічні та організаційні засади діяльності на об'єктах теплопостачання. Відповідно до ст. 13 встановлення тарифів на теплову енергію, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 20 тарифи на теплову енергію повинні забезпечувати відшкодування всіх економічно обґрунтованих витрат на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії. У разі якщо тимчасово тариф на теплову енергію встановлено нижче її собівартості з урахуванням граничного рівня рентабельності, то орган, яким встановлено цей тариф, повинен передбачити механізми компенсації цієї різниці [37].

- Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» №996-XIV від 16.07.1999 р. (із змінами та доповненнями), який визначає правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в Україні [78].

- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 р., яким, зокрема, регламентується порядок оприлюднення нормативних актів та їх проектів [79].

Безпосередньо механізми формування тарифів на комунальні послуги закріплені відповідними порядками для кожної житлово-комунальної послуги, а саме:

- «Порядок формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.06.2006 р. № 955.

- «Порядок формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 р. №959.

- «Порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 р. №560.

- «Порядок встановлення вартості технічного обслуговування ліфтів та систем диспетчеризації», затверджений Наказом Мінжитлокомунгоспу України №369 від 09.11.2006 року та зареєстрований Міністерством юстиції України 22.12.2006 року за №1344/13218.

- «Порядок формування тарифів на послуги з вивезення твердих побутових відходів», затверджений постановою Кабінету Міністрів України №1010 від 26.07.2006 року.

Зазначеними документами регламентований склад та порядок розрахунку елементів тарифів, умови їх перегляду у разі зміни вартості вхідних ресурсів, інші положення. У цілому підходи щодо розрахунку економічно обґрунтованої собівартості послуг водопостачання, водовідведення, теплопостачання, постачання гарячої води, послуг з вивезення та утилізації твердих побутових відходів, хоча й враховують специфічні особливості, але мають загальні риси, до яких відносяться:

- Застосування Положень (стандартів) бухгалтерського обліку України для визначення до складу планових витрат, з яких формується повна собівартість послуг, їх класифікації та групування.
- Можливість включати до тарифів операційні витрати, фінансові витрати, витрати на здійснення капітальних вкладень, пов'язаних із інвестиційною діяльністю. Раніше підприємства включали у розрахунки тарифів лише витрати, які визнаються валовими витратами згідно із Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств».
- Використання різних методів планування елементів витрат (нормативного, від досягнутого рівня, розрахунково-аналітичного та інших), які застосовуються залежно від наявності галузевих або місцевих норм та нормативів, можливостей їх калькулювання та інших аспектів.
- Тарифи для споживачів повинні відшкодувати 100% повної собівартості послуг. За погодженням з органами місцевого самоврядування можуть встановлюватися диференційовані тарифи для трьох груп споживачів: населення, бюджетних організацій та інших споживачів.
- Можливість застосування методу установлення граничного рівня тарифу на визначений строк, протягом якого підприємство може отримувати додатковий прибуток на основі зменшення витрат внаслідок здійснення заходів з ресурсозбереження (з наступним спрямуванням отриманого прибутку подальші аналогічні заходи).
- Включення планового прибутку у розмірі, визначеному на підставі фінансового плану та плану витрат на здійснення капітальних інвестицій, погодженого з органом, уповноваженим встановлювати тарифи та з урахуванням громадської думки споживачів. У разі, якщо такі витрати не плануються, прибуток до тарифів не включається.
- Можливість коригування економічно обґрунтованих базових тарифів відповідно до зміни цін і тарифів на паливно-енергетичні ресурси, мінімальної заробітної плати, ставок податків (обов'язкових платежів) тощо. Коригування здійснюється на основі застосування індексів зростання цін до базових значень кожного елементу витрат у розрахунку на одиницю послуг [80, 81, 82].

Крім того, зазначеними порядками [80, 81, 82] передбачено надання Державною інспекцією з контролю за цінами або її територіальними органами висновків щодо розрахунків економічно обґрунтованих планованих витрат, пов'язаних з виробництвом, транспортуванням, постачанням теплової енергії, наданням послуг з централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого опалення і постачання гарячої води, вивезення побутових відходів та технічного обслуговування ліфтів.

Процедура надання висновків затверджена наказом Мінекономіки України від 14.03.2007 року №222/13489 та передбачає оцінку річного плану виробництва комунальних послуг; використання стандартів, норм та нормативів, технологічних регламентів; оцінку розрахунку планових витрат та наявність техніко-економічних обґрунтувань статей витрат; перевірку наявності договорів із контрагентами, укладених для забезпечення основної діяльності. Досить важливим є закріплення положення про проведення економічного аналізу фактичних витрат на виробництво комунальних послуг щодо їх відповідності економічно обґрунтованому рівню витрат та розміру тарифів, які діють. Під час проведення економічного аналізу досліджується відповідність фактичних якісних та кількісних показників, що характеризують виробництво житлово-комунальних послуг, нормативним показникам, а також вартісних показників відносно розрахованих економічно обґрунтованих витрат. Висновки подаються до розгляду відповідному уповноваженому органу із затвердження тарифів [83].

Таким чином, замість виконання суто контрольних функцій після певного періоду фактичної дії раніше затверджених тарифів, з 2007 року Держінспекція за цінами надає висновки щодо тарифів, які діятимуть у майбутньому (у разі їх затвердження відповідними органами). Такий порядок, з нашої точки зору, є цілком позитивним, оскільки дозволяє уникнути намагання у будь який засіб накласти на підприємства штрафні санкції для виконання «планів перерахування коштів до бюджету», а, головне, сприяє встановленню більш об'єктивних тарифів, які, серед іншого, враховують параметри якості та кількості надання послуг.

Також позитивними є вимоги законодавства щодо обов'язкового оприлюднення проектів регуляторних актів (у тому числі органами місцевого самоврядування) з метою одержання зауважень і пропозицій [79, ст. 9].

Тарифи на усі види житлово-комунальних послуг затверджуються відповідними рішеннями органами місцевого самоврядування, отже такі рішення відносяться до регуляторних актів. Оприлюднення їх проектів створює зв'язок із громадськістю на основі отримання протягом встановленого регуляторним органом терміну зауважень та пропозицій від фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань, а

також можливого проведення громадських слухань та інших відкритих обговорень документу, який планується затвердити. У разі необхідності зазначена процедура може повторюватися.

Проведений нами аналіз нормативних актів з питань формування та встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, а також представлена на рис 3.3 процедура розгляду та затвердження тарифів, яка застосовується в Україні відповідно до вимог законодавства, свідчать, що у цілому в Україні цей процес є прозорим, сприяє встановленню об'єктивного рівня тарифів та не повинен призводити до збиткової діяльності підприємств комунального сектору.

Проте відносно окремих питань хоча і сформульовані необхідні вимоги, але вони не завжди конкретизовані, що дає можливість сторонам певного маневру у разі небажання виконувати їх, або виконувати із запізненням. Такі проблеми та пропозиції щодо їх вирішення розглядаються нижче.



Рис. 3.3. Процедура розгляду та затвердження тарифів на комунальні послуги відповідно до законодавства України.

Одним з найбільш складних для органів місцевого самоврядування питань залишається затвердження тарифів на комунальні послуги на такому рівні, який би, з одного боку забезпечував підприємству можливість здійснювати господарську діяльність на належному рівні відповідно до поставлених перед ним завдань, з іншого, враховував соціальний аспект, тобто спроможність населення сплачувати вартість цих послуг.

Законодавчо визначено, що у разі затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, орган, що їх затвердив, зобов'язаний відшкодувати виробникам з відповідного місцевого бюджету різницю між затвердженим розміром тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг. Видатки на таке відшкодування втрат підприємств відповідна сільська, селищна, міська рада повинна передбачити у відповідному місцевому бюджеті [10].

Враховуючи, що депутати рад всіх рівнів обираються населенням, зазвичай органи місцевого самоврядування намагаються встановити більш низькі тарифи, ніж за розрахунками підприємства. Досягається це двома шляхами: або не встановленням тарифів та обіцянками щодо компенсації фінансових втрат підприємства, або навмисним затягуванням процесу прийняття рішень щодо встановлення нових тарифів.

При цьому законодавчо закріплено, що збитки повинні відшкодуватися, а яким чином повинна розраховуватися сума дотацій – не визначено. Формулювання, що це різниця між затвердженим розміром тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг, може сприйматися сторонами по-різному. Крім того, практика свідчить, що протягом року відбуваються постійні зміни цін на матеріально-енергетичні ресурси та вартість робочої сили, що ускладнює ситуацію.

Для запобігання подвійних трактувань, вважаємо за необхідне доповнити порядки формування тарифів [80, 81, 82] додатковим розділом «Визначення сум дотацій» із наступним змістом:

«1. У разі прийняття уповноваженим регуляторним органом рішення про встановлення тарифів для груп споживачів на рівні, нижчому ніж рівень економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво та реалізацію, основою для визначення суми дотацій з місцевих бюджетів є розмір базових тарифів.

Сума дотацій розраховується за формулою:

$$Д = \sum_{i=1}^n [(T_{\text{баз}(i)} - T_{\text{затв}(i)}) \times O_{\text{план}(i)}],$$

де:

Д - сума дотацій з місцевого бюджету на плановий рік;

$T_{\text{баз}(i)}$ – економічно обґрунтований базовий тариф для i -ої групи споживачів;

$T_{\text{затв}(i)}$ – затверджений (діючий) тариф для i -ої групи споживачів;

$O_{\text{план}(i)}$ – плановий обсяг реалізації послуги для i -ої групи споживачів;

i – кількість груп споживачів ($n=1;3$).

2. У разі коригування протягом року повної собівартості відповідно до вимог цього Порядку, відповідним чином коригується розмір тарифів для груп споживачів ($T_{\text{баз}(i)}$) та сума дотацій.
3. Планування видатків місцевих бюджетів на покриття різниці у тарифах здійснюється у порядку, встановленому законодавством».

У цілому ж ми вважаємо, що заниження рівня тарифів, які затверджуються, відносно їхнього економічно обґрунтованого рівня є недоцільним, оскільки у цьому випадку не виграє жодна з сторін: підприємство буде змушене йти на часткове невиконання передбаченого технологічними регламентами всього комплексу робіт, які повинні здійснюватися у нормальному режимі або нарощувати кредиторську заборгованість, не маючи джерел відшкодування; для споживачів це буде означати зниження якості комунальних послуг та/або умов їх надання; не буде такий варіант дешевшим і для бюджету.

З нашої точки зору, більш доцільним є встановлення тарифів у повному розмірі з одночасним прийняттям рішення щодо виплати дотацій соціально незахищеним верствам населення, які дійсно потребують додаткових соціальних гарантій, а не всім громадянам, у тому числі із високим рівнем доходів. Тобто у такому разі бюджет бере на себе зобов'язання щодо виплати адресних дотацій лише частині населення замість компенсації суми подорожання послуг абсолютно всім споживачам, як це фактично відбувається у разі виділення дотацій підприємству.

Також слід зауважити, що крім рівня самого тарифу з розрахунку на одиницю послуг, на вартість послуг суттєво впливають обсяги споживання. Відтак, дуже важливе значення набуває встановлення приладів обліку для можливості виставлення рахунків відповідно до фактичного споживання, а не за нормативами. Та якщо заможні громадяни мають можливість встановити прилади обліку й самостійно регулювати обсяги споживання, соціально вразливі верстви населення потребують відповідної допомоги. Такі витрати, з нашої точки зору, також доцільно планувати у місцевому бюджеті, передбачивши при цьому застосування конкурсної основи для вибору постачальників приладів обліку та підрядників з їх монтажу та впровадження типових схем встановлення приладів обліку замість розроблення індивідуальних проектів для кожної квартири.

Наступні проблеми пов'язані із умовами встановлення терміну дії тарифів та умовами їх перегляду у разі змін вартості вхідних ресурсів з незалежних від підприємства причин.

Порядками формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, на теплову енергію, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, а також на послуги з вивезення твердих побутових відходів

визначено, що тарифи фіксуються на термін, тривалість якого залежить від складу тарифів:

- Тарифи, які встановлюються на рівні повної собівартості послуг, фіксуються на один рік.
- Тарифи, які включають витрати на здійснення капітальних вкладень, фіксуються на строк, передбачений для виконання програми розвитку відповідних систем (централізованого водопостачання, водовідведення і т. д.).

Необхідність фіксації тарифів пов'язана із двома причинами:

- по-перше, це створює незмінність організаційно-технічних умов (особливо щодо витрат ресурсів у натуральному вираженні), за яких був розроблений тариф, а також умов надання послуг (критеріїв якості та періодичності їх надання тощо);
- по-друге, такий тариф є базою для його коригування у разі зміни протягом його дії вартості вхідних ресурсів (цін і тарифів на паливно-енергетичні та матеріальні ресурси, ставок податків і зборів, рівня заробітної плати на відповідно до законодавства, ставок орендної плати та т. і).

Особливо актуальною фіксація тарифів є у разі планування витрат на здійснення капітальних вкладень, оскільки від стабільності отримання суми надходжень залежить можливість виконання затверджених органом місцевого самоврядування програм розвитку. В іншому разі, підприємство буде вимушене спрямовувати кошти на покриття поточних витрат або взагалі не буде здатне виконувати весь комплекс поточних робіт.

Для усунення цих можливих наслідків і був розроблений механізм коригування тарифів, який у спрощеному вигляді виглядає наступним чином:

- під час розрахунку тарифів фіксуються базові значення техніко-економічних показників, відповідних цін на ресурси та визначені на їх основі елементи витрат у розрахунку на одиницю послуг;
- після зміни цін на ресурси фіксуються їх нові значення станом на певну дату;
- розраховуються індекси зростання цін кожного ресурсу та проводиться індексація базових значень елементів витрат.

Таким чином досягається об'єктивне коригування тарифів як у сторону його збільшення, так і можливого зменшення, у той час як базові умови надання послуг та формування відповідних витрат залишаються незмінними.

Хоча сам механізм коригування прописаний досить чітко та сумнівів не викликає, але згаданими порядками не передбачено його автоматичного введення у

дію, що означає перегляд на загальних умовах відповідно до схеми, наведеної на рис. 3.3. Більш того, зараз відсутні будь які нормативні акти, які б регламентували порядок та строки подання, розгляду та затвердження тарифів. Звичайно, це призводить до формування збитків, що можна побачити на рис. 3.4.

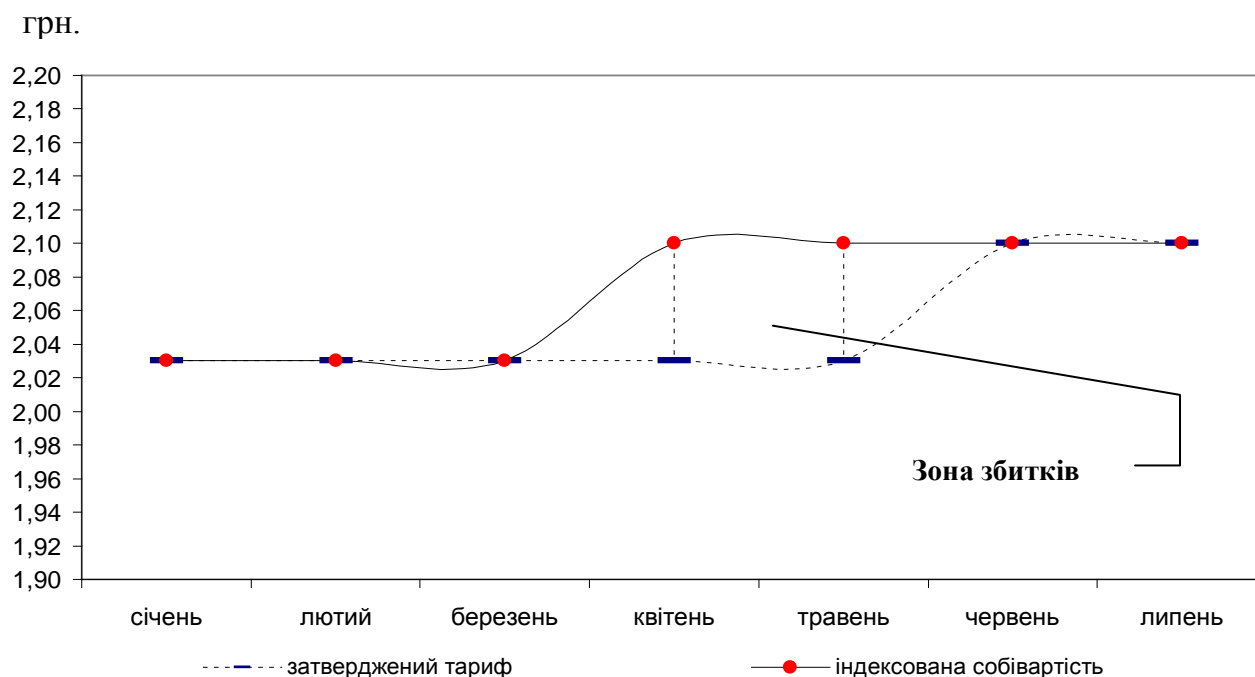


Рис. 3.4. Формування збитків підприємств з причини несвоєчасного перегляду тарифів на комунальні послуги.

Для подолання зазначеної ситуації, вважаємо за необхідне рекомендувати органам місцевого самоврядування під час формування проектів рішень щодо затвердження економічно обґрунтованих тарифів на майбутній рік включати до них окремий пункт наступного змісту:

- «У разі зміни ставок податків і зборів (обов'язкових платежів), рівня заробітної плати, ставок орендної плати, інших обов'язкових платежів і зборів, цін і тарифів на паливно-енергетичні та матеріальні ресурси протягом установленого цим Рішенням строку дії тарифів, застосовується механізм їхнього коригування. Для цього підприємство подає до Управління житлово-комунального господарства документальне підтвердження цінових змін та розрахунок за затвердженою формою (додаток __ до цього Рішення). Нові тарифи вступають у дію з моменту надання Управлінням житлово-комунального господарства позитивного висновку щодо достовірності наданих розрахунків та їх відповідності вимогам порядку формування тарифів, про що підприємство видає відповідний наказ та інформує споживачів».

З нашої точки зору, запропонований захід, дозволить суттєво скоротити строки об'єктивного перегляду тарифів, не порушуючи при цьому законодавчо закріплену в Україні схему прийняття регуляторних актів, оскільки зазначений пункт, як і сам рівень базових тарифів, підлягатимуть обговоренню із громадськістю. Приклад коригування тарифів наведений у табл.3.9.

Таблиця 3.9.

**Приклад коригування елементів економічно обґрунтованої
собівартості послуг водопостачання**

Елементи повної собівартості	Базовий рівень витрат	Базовий рівень витрат	Базовий рівень цін, тарифів, ставок	Новий рівень цін, тарифів, ставок	К-ф-т росту	Новий рівень витрат
	тис. грн.	грн./м ³				грн./м ³
Виробнича собівартість	405,1	1,266	х	х	х	1,307
Прямі матеріальні витрати всього, у т.ч:	294,8	0,921	х	х	х	0,921
- електроенергія	278,2	0,870	-	-	-	0,870
- інші прямі матеріальні витрати	16,6	0,052	-	-	-	0,052
Прямі витрати з оплати праці	45,3	0,141	460 грн/міс	525 грн/міс	1,141	0,161
Інші прямі витрати всього, у т.ч:	17,2	0,054	х	х	х	0,061
- внески на соціальне страхування для виробничого персоналу	16,7	0,052	36,96%	36,96%	1,141	0,060
- амортизація активів виробничого призначення	0,5	0,001	-	-	-	0,001
Загальновиробничі витрати всього, з них:	47,9	0,150	х	-		0,163
- витрати з оплати праці	21,8	0,068	460 грн/міс	525 грн/міс	1,141	0,078
- внески на соціальне страхування	8,0	0,025	36,96%	36,96%	1,141	0,029
- електроенергія	0,2	0,001	-	-	-	0,001
- реактивна енергія	0,0	0,000	-	-	-	0,000
Операційні витрати	26,4	0,083	х	х	х	0,092
Адміністративні витрати всього, із них:	8,5	0,027	х	х	х	0,030
- витрати з оплати праці	4,7	0,015	460 грн/міс	525 грн/міс	1,141	0,017
- внески на соціальне страхування	1,7	0,005	36,96%	36,96%	1,141	0,006
- електроенергія	0,2	0,000	-	-	-	0,001
Витрати зі збуту послуг всього, із них:	17,9	0,056	х	х	х	0,063
- витрати з оплати праці	11,3	0,035	460 грн/міс	525 грн/міс	1,141	0,040
- внески на соціальне страхування	4,2	0,013	36,96%	36,96%	1,141	0,015
Повна собівартість	431,6	1,349	х	х	х	1,399
Обсяг реалізації послуг, тис. м³	320,0	х	х	х	х	х

У разі встановлення органом місцевого самоврядування тарифів, які включають витрати на здійснення капітальних вкладень, а також у разі застосування методу встановлення граничного рівня тарифу на визначений строк, протягом якого підприємство може отримувати додатковий прибуток на основі зменшення витрат внаслідок здійснення заходів з ресурсозбереження, необхідність своєчасного перегляду тарифів набуває ще більшої актуальності.

Отже у цьому разі мова йде про формування для підприємств відповідних стимулів для економії ресурсів та можливості виконання програм розвитку.

При цьому слід зауважити, що планування витрат на здійснення капітальних вкладень (які відповідно до законодавства відносяться до прибутку та не можуть відноситися до валових витрат, відтак, вони підлягають оподаткуванню податком на прибуток), як джерело фінансування програм розвитку повинно розглядатися поряд із виконанням заходів за рахунок амортизації.

Між іншим, під час проведення дослідження з цього питання, нами було встановлено, що амортизаційні фонди комунальних підприємств є заниженими, основними причинами чого є як загальні для всіх секторів економіки причини, так і причини, пов'язані із особливостями регулювання діяльності підприємств комунального сектору.

Загальними причинами є: глибокий розрив між амортизацією та відповідними відновними вартостями засобів виробництва внаслідок зростання цін та неадекватності індексації основних фондів у 1992, 1993 та 1995 роках; надмірно низькі, відносно до розвинутих країн, норми амортизації, та, відповідно, завищені нормативні строки експлуатації основних фондів; недостатня практика прискореної амортизації [84].

Відповідно до проаналізованих нами порядків формування тарифів на комунальні послуги [80, 81, 82] розрахунок амортизації основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів здійснюється згідно із Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» №334/94-ВР від 28.12.1994 (із змінами та доповненнями), тобто за податковим методом.

У той же час положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби» (затвердженого наказом Мінфіну України №92 від 27.04.2000 р.) передбачена можливість встановлення так званої «справедливої вартості» основних засобів (на основі переоцінювання об'єктів основних засобів, якщо залишкова вартість цього об'єкта суттєво відрізняється від його справедливої вартості) та нарахування амортизації протягом строку корисного використання (експлуатації) об'єкта (який визначається підприємством із урахуванням очікуваного використання об'єкта, його потужності або продуктивності; фізичного та морального зносу, інших

обмежень щодо строків використання об'єкта) із застосуванням приведених у положенні методів нарахування амортизації, які підприємство може обирати самостійно [85].

Незважаючи на це, для цілей включення сум амортизації у тарифи, встановлені нормативні обмеження – нарахування відбуваються тільки за податковим методом до балансової вартості групи основних фондів на початок кварталу (тобто залишкової вартості). І це у той час, як ступінь зносу основних засобів підприємств комунального сектору сягає 50-70%, а велика кількість об'єктів експлуатуються із нульовою балансовою вартістю.

Крім того, відповідно до ст.8 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», амортизації, зокрема, підлягають витрати на придбання основних фондів та нематеріальних активів для власного виробничого використання, самостійне виготовлення основних фондів для власних виробничих потреб, проведення всіх видів ремонту, реконструкції, модернізації та інших видів поліпшення основних фондів. Витрати бюджетів на будівництво та утримання споруд благоустрою амортизації не підлягають та провадяться за рахунок відповідних джерел фінансування [71].

У зв'язку із цим в Україні зустрічаються непоодинокі випадки, коли підприємства, створені на базі цілісних майнових комплексів водопровідно-каналізаційного господарства, теплового господарства тощо (які перебувають у комунальній власності територіальної громади), нараховують амортизацію лише на ті основні засоби, які були придбані з початку діяльності за власні кошти (як правило, це окреме обладнання, транспортні засоби, комп'ютерна техніка). У той час як найголовніша частина основних фондів (безпосередньо майнові комплекси із всіма мережами, спорудами та технологічним обладнанням) залишаються без джерел для відновлення.

Таким чином, що в Україні склалася парадоксальна ситуація, коли, з одного боку, вирішення проблем у комунальному секторі міських господарств гальмується у зв'язку із недостатністю бюджетних коштів, з іншого, існують нормативні обмеження, які занижують суму амортизаційних фондів відносно реальних потреб на відновлення основних засобів.

На основі викладеного, вважаємо за необхідне:

- Рекомендувати органам місцевого самоврядування забезпечити проведення об'єктивної переоцінки основних фондів цілісних майнових комплексів для встановлення їхньої справедливої вартості та строку корисного використання (експлуатації) відповідно до положень (стандартів)

бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби», затвердженого наказом Міністерства України №.92 від 27.04.2000 року.

- До пунктів Порядків формування тарифів на комунальні послуги [80, 81, 82], якими регламентуються розрахунок витрат за статтею «Амортизація» внести зміни та викласти їх у наступній редакції: Розрахунок амортизації основних виробничих засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів здійснюється відповідно до статті 8 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств». У разі прийняття регулюючим органом рішення щодо застосування методів та норм нарахування амортизації, передбачених положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби», амортизація визначається відповідно до такого рішення.

З нашої точки, впровадження цих пропозицій дозволить, крім іншого, з'ясувати реальний стан основних фондів та на цій основі визначити напрями їх поліпшення. Також органи місцевого самоврядування зможуть проводити самостійну амортизаційну політику відносно основних засобів цілісних майнових комплексів, власниками яких вони є. Особливо актуальним це є з огляду на можливість залучення до комунального сектору міських господарств приватних операторів.

Глава 4. Інформаційно-методичне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг

4.1. Впровадження системи моніторингу діяльності підприємств комунального сектору

Управління завжди пов'язане із наявністю зворотних зв'язків (інформації) від об'єкту управління до суб'єкту управління. Наприклад, у роботі [86, с.227] прямо вказується на залежність якості управління від здатності суб'єкта управління забезпечити збір інформації про всі відхилення, що виникають, та своєчасно відреагувати на них. Зазначений підхід є одним з базових в теорії систем.

Не випадково, коли кажуть про муніципальне управління, виникає поняття «муніципальний моніторинг», яке, наприклад, у роботі [87, с. 24] визначається як «...сукупність процедур системи регулярної статистичної звітності, збору й аналізу інформації, проведення додаткових інформаційних обстежень...й оцінки (діагностики) стану, тенденцій розвитку й гостроти проблем. Предметом моніторингу у громаді є муніципальні ситуації й проблеми. Головне завдання муніципального

моніторингу полягає в створенні надійної об'єктивної інформаційно-аналітичної основи для прийняття рішень органу місцевого самоврядування, визначення й прогнозування політики розвитку громади – муніципального розвитку» При цьому під муніципальною ситуацією розуміється «...загальний стан складових соціальної системи, якою є територіальні громади міста, селища, села: демографічної, економічної, ресурсної, екологічної, суспільно-політичної, культурно-історичної та інших» [там же, с. 25].

Таким чином, муніципальний моніторинг охоплює всі важливі сфери населеного пункту, до яких, зокрема, відноситься й житлово-комунальне господарство, у тому числі комунальний сектор міського господарства.

Як ми з'ясували у першій главі, виконання комунальним сектором міського господарства функцій з надання послуг централізованого водопостачання та водовідведення, тепlopостачання, постачання гарячої води, централізованого опалення, з вивезення та утилізації побутових відходів та таке інше, перш за все базується на використанні цілісних майнових комплексів та об'єктів водопостачання, тепlopостачання, водовідведення, благоустрою, інженерного захисту територій і т.д., які є власністю територіальної громади.

У свою чергу, територіальні громади є суб'єктами права комунальної власності, які за посередництвом утворених ними органів місцевого самоврядування здійснюють управління майном комунальній власності безпосередньо або через утворені ними підприємства різноманітних організаційно-правових форм. Таким чином, управління комунальною власністю спрямоване на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, які покладено на органи місцевого самоврядування. А основними напрямками реалізації органами місцевого самоврядування прав з управління комунальним сектором є:

- Управління майном, яке перебуває у власності відповідної територіальної громади.
- Управління комунальним сектором у цілому та його окремими підрозділами, а також управління комунальними підприємствами та регулювання взаємовідносин із підприємствами інших організаційно-правових форм та власності.

При цьому зауважимо, що управління підприємствами комунального сектору, які здійснюють надання платних послуг та діють на основі госпрозрахунку, не повинно зводитися до необґрунтованого втручання у їх діяльність та застосування так званого «управління у ручному режимі». Головне завдання органів місцевого самоврядування ми бачимо в організації роботи підприємств комунального сектору таким чином, щоб вони забезпечували якісне надання послуг на основі ефективної

експлуатації наданих їм в управління майнових комплексів та об'єктів комунальної власності.

Окремим завданням є забезпечення розвитку зазначених виробничих систем, яке може забезпечуватися на основі реалізації цільових державних, регіональних та місцевих програм розвитку за рахунок коштів бюджетів різних рівнів, а також на основі підвищення ефективності роботи комунальних підприємств та впровадження різноманітних організаційних форм управління, у тому числі, заснованих на співпраці із приватними операторами.

Отже, виходячи з викладеного, можемо зробити висновок, що інформаційною основою для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій у сфері надання комунальних послуг є наявність зворотного зв'язку від вказаних вище об'єктів управління, що дає можливість своєчасно відслідковувати та коригувати відхилення та/або слугувати сигналами для можливого втручання. Такий зворотній зв'язок і реалізується шляхом запровадження системи моніторингу, яка передбачає розробку системи індикаторів та процедур і періодичності проведення моніторингу.

Враховуючи викладене та виходячи з об'єкту нашого дослідження, основними напрямками моніторингу діяльності комунального сектору міського господарства, на нашу думку, мають бути:

- моніторинг стану комунального сектору населеного пункту;
- моніторинг ефективності діяльності підприємств комунального сектору;
- моніторинг ходу реалізації цільових програм розвитку.

Окремим напрямом є облік та оцінка майна, який розглядається у п. 4.2.

Виходячи з завдань органів місцевого самоврядування у сфері надання комунальних послуг, призначення зазначених напрямів моніторингу ми бачимо у наступному:

- Виявлення проблем у сфері надання комунальних послуг.
- Оцінка виконання підприємствами покладених на них функцій з поточної експлуатації систем та розвитку за рахунок власних джерел.
- Контроль за досягненням цілей та виконанням обов'язків приватними операторами відповідно до укладених угод.
- Оцінка та контроль за виконанням заходів та етапів програм розвитку за рахунок бюджетних коштів.

З нашої точки зору, особливих складностей із налагодженням системи моніторингу діяльності комунального сектору на рівні населеного пункту немає, оскільки зазвичай така ієрархічна структура обмежується зв'язками «Орган управління» - «Підприємство», отже не виникає необхідності у занадто складних

узагальненнях та агрегуванні інформації. Крім того, основні найбільш важливі підприємства є природними монополіями на локальних ринках, відтак не має необхідності мати справу із великою кількістю підприємств.

Проте основні методичні вимоги до системи моніторингу (щодо організації збору, оброблення та зберігання інформації, доступу до неї, класифікації інформації, періодичності отримання, якості інформації, методів розрахунку індикаторів тощо) виконавчим органом повинні виконуватися.

Крім інформації безпосередньо підприємств комунального сектору, у якості джерел інформаційного забезпечення також може використовуватися інформація, яка аналізується в рамках системи критеріїв та показників розвитку міста у цілому, особливо її блоки щодо розвитку інженерної інфраструктури та характеристик населення.

Моніторинг стану комунального сектору населеного пункту доцільно розділяти на блоки за функціональним призначенням відповідних систем: водопостачання, водовідведення, тепlopостачання та гаряче водопостачання і т.д.

На основі систематизації матеріалів джерел [30, 87, 88] наведемо показники, які можуть бути віднесені до такого моніторингу:

1. Показники забезпеченості населення послугами (на початок та на кінець року): Ступінь охопту населення послугами централізованого водопостачання, %. Ступінь охопту населення послугами централізованого тепlopостачання, %. Ступінь охопту населення послугами централізованого постачання гарячої води, %. Ступінь охопту населення послугами централізованого водовідведення, %.

2. Показники розвитку інженерної інфраструктури: Протяжність мереж водопостачання, км. (на початок та на кінець року). Протяжність мереж каналізації, км. (на початок та на кінець року). Протяжність мереж тепlopостачання, км. (на початок та на кінець року). Протяжність мереж гарячого водопостачання, км. (на початок та на кінець року). Кількість поривів на 1 км. мереж водопостачання (за звітний та попередній рік). Кількість поривів на 1 км. мереж каналізації (за звітний та попередній рік). Відсоток очищення стічної рідини до загального обсягу стічної рідини,%. Відсоток біологічного очищення стічної рідини до загального обсягу стічної рідини,%. Кількість поривів на 1 км. мереж тепlopостачання (за звітний та попередній рік). Кількість поривів на 1 км. мереж гарячого водопостачання (за звітний та попередній рік).

3. Показники виробництва, споживання та обліку послуг (у звітному та попередньому році): Середньодобова подача холодної води, л/сут.чол. Середньодобова подача гарячої води на душу населення, л/сут.чол. Коефіцієнт водовідведення, % (до обсягу подачу води). Середньодобовий обсяг подачі води,

зафіксований у населення, яке охоплене квартирними приладами обліку холодної води, л/сут.чол. Середньодобовий обсяг подачі води, зафіксований у населення, яке охоплене квартирними приладами обліку гарячої води, л/сут.чол. Рівень втрат та неврахованих витрат води, %. Рівень втрат та неврахованих витрат теплової енергії, %. Відсоток кількості встановлених будинкових приладів обліку холодної води до кількості відповідних вводів у будинки, %. Відсоток кількості встановлених будинкових приладів обліку гарячої води до кількості відповідних вводів у будинки, %. Відсоток кількості встановлених квартирних приладів обліку холодної води до кількості відповідних вводів у квартири, %. Відсоток кількості встановлених квартирних приладів обліку гарячої води до кількості вводів у квартири, %.

4. Показники якості надання послуг (у звітному та попередньому році): Кількість жалоб на роботу підприємств комунального сектору які надійшли до виконавчих органів міста, од по кожному підприємству. Число годин на добу подачі холодної води, год. Число днів на рік подачі гарячої води, днів/рік. Число годин на добу подачі гарячої води, год/добу.

5. Виставлення рахунків та збір платежів (у звітному та попередньому році): Середній за рік тариф для населення на воду, грн./куб.м. Середній за рік тариф для населення на пропуск тарифних стоків, грн./куб.м. Середній за рік тариф для населення на гарячу воду, грн./куб.м. Середній за рік тариф для населення на опалення, грн./кв.м. Рівень відшкодування тарифами для населення фактичної собівартості послуг (окремо: водопостачання, водовідведення, теплопостачання, постачання гарячої води), %. Відсоток рахунків на послуги (окремо: водопостачання, водовідведення, теплопостачання, постачання гарячої води) для населення у доходах на 1 мешканця, %. Відсоток сплачених населенням рахунків до виставлених рахунків за (окремо: водопостачання, водовідведення, теплопостачання, постачання гарячої води), %.

6. Витрати на виробництво послуг (у звітному та попередньому році): Фактична собівартість послуг (окремо: водопостачання, водовідведення, постачання гарячої води), грн./куб.м. та опалення, грн./кв.м. Чисельність персоналу на 1 км. мереж (окремо: водопостачання, водовідведення, теплопостачання, постачання гарячої води), чол./км. Питомі витрати електроенергії на подачу води, кВт.год/куб.м. Питомі витрати електроенергії на відведення стічної рідини, кВт.год/куб.м. Питомі витрати електроенергії на подачу гарячої води, кВт.год/куб.м. Питомі витрати умовного палива на вироблення теплової енергії, тис. т.у.п / Гкал.

7. Капітальні вкладення у розвиток систем (у звітному році): інвестиції (капітальні вкладення) у розвиток систем (окремо: водопостачання, водовідведення,

теплопостачання, постачання гарячої води), у тому числі за власні кошти підприємств, за кошти бюджетів різних рівнів, приватного капіталу, тис. грн.

З нашої точки зору, зазначені показники дозволяють оцінити основні параметри розвитку підприємств водо-, теплопостачання, водовідведення та дають узагальнену інформацію щодо проблем у сфері надання зазначених послуг. Крім зазначених показників, моніторинг діяльності підприємств комунального сектору може бути доповнений показниками, які наведені у табл. ___ - табл. ___ п. ___. Вважаємо, що перелік конкретних необхідних показників повинен бути затверджений органом місцевого самоврядування та доданий до контракту із керівником підприємства або до угоди із підприємством.

Для впровадження моніторингу реформування і розвитку комунального сектору, впровадження програм розвитку та цільових завдань, з нашої точки зору, необхідно розробляти індивідуальні системи моніторингу відповідно до визначених цілей та завдань. Періодичність виконання процедури моніторингу залежить від специфіки поставлених завдань та часових рамок реалізації проектів.

4.2. Проведення оціночної діяльності нерухомості у житлово-комунальному господарстві

Для планування економіки на всіх рівнях, а також для аналізу результатів діяльності з управління об'єктами різних форм власності надзвичайно важливе значення має їх оцінювання. Оцінюватися можуть різні якості й параметри, але найбільше практичне значення має грошова оцінка вартості майна.

У кожного, хто намагається реалізувати свої права власника, виникає ряд питань, і найважливішим із них є питання про вартість об'єкта власності. Особливо велике значення оцінка власності має для власника, якщо він виступає учасником будь-якої угоди зі своїм майном. Так, наприклад, оцінка вартості має велике значення для потенційного покупця чи продавця – при визначенні обґрунтованої ціни угоди (купівлі-продажу, міни чи іншого відчуження); для кредиторів – при прийнятті рішення про надання позики; для орендодавців – при встановленні орендної плати, прив'язаної до ринкової вартості об'єкта оренди; для інвесторів – при визначенні базової та майбутньої вартості проекту розвитку бізнесу; а також для власників земельних ділянок; страхових компаній; держави та суспільства в цілому.

Житлово-комунальне господарство України сьогодні знаходиться в дуже нестійкому положенні. Це підтверджується погіршенням технічного стану мереж та обладнання, нестачею фінансових ресурсів для розвитку та їх належної експлуатації.

Дефіцит коштів у галузі, неможливо повністю покрити тільки звичайними тарифами, навіть при їх збільшенні, через проблему платоспроможності. Тому напрошується єдиний висновок - для виходу з поточної критичної ситуації потрібно залучення всіх можливих джерел фінансування. У цій ситуації для різних сторін (як інвесторів, кредиторів та т.і. так і власників) майбутніх угод щодо відповідного майна важливе значення набуває знання ринкової вартості об'єктів, адже володіючи необхідною, достовірною інформацією можна обґрунтовано відстоювати свої позицію у взаєминах із різними суб'єктами угоди.

Компетентно оцінити об'єкт, аргументовано переконати учасників угоди в тому, що розрахована сума є тією об'єктивною вартістю, яка відображає цінність оцінюваного майна на ринку в даний момент часу та в даному місці здатен незалежний оцінювач. Про обґрунтовану думку незалежної сторони стосовно ринкової вартості певного майна свідчить його оцінка – визначення (прогнозування) вартості будь-якого об'єкта власності на певну дату відповідно до поставленої мети та вимог нормативно-правових актів з оцінки майна.

Методика оцінки нерухомого майна житлово-комунального господарства (далі – Методика) розроблена згідно із Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», Методикою оцінки майна, Методикою оцінки об'єктів оренди, Методикою оцінки вартості майна під час приватизації, Національним стандартом № 1 «Загальні засади оцінки майна й майнових прав», Національним стандартом № 2 «Оцінка нерухомого майна» та іншими нормативно-правовими актами з питань оцінки майна.

Методика встановлює порядок оцінки (визначення вартості) об'єктів нерухомості в житлово-комунальному господарстві, відносно яких як органом місцевого самоврядування (представником інтересів територіальної громади як власника відповідного майна) так і безпосередньо підприємствами житлово-комунального господарства приймається певного роду управлінське рішення; регламентує вибір найкращого варіанту управлінського рішення відносно конкретного об'єкту управління з урахуванням певної специфіки житлово-комунального господарства.

У цій методі наведені нижче поняття вживаються в такому значенні:

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – багатогалузевий комплекс, що поєднує взаємозалежні, але в той же час достатньо автономні підприємства, організації та установи соціальної та виробничої сфер.

У складі ЖКГ традиційно виділяють:

- житловий комплекс;
- водопровідно-каналізаційне господарство;

- газове господарство;
- теплоенергетичне господарство;
- дорожнє господарство та міський пасажирський транспорт;
- інженерні комунікації та системи зв'язку, сигналізації та пожежної охорони;
- підприємства з обслуговування інженерних мереж та споруд;
- енергопостачання та вуличне освітлення;
- зелене господарство та благоустрій;
- зони відпочинку, парки, басейни;
- пам'ятки, історичні комплекси;
- готельне господарство, мотелі;
- банно-пральне господарство;
- об'єкти соціальної сфери та побутового обслуговування.

Нерухоме майно житлово-комунального господарства:

- будівлі житлового фонду (житлові будинки, секції, під'їзди, квартири, кімнати, вбудовано-прибудовані приміщення, підвали, напівпідвали, горища);
- будівлі соціальної сфери та побутового обслуговування населення;
- недобудовані об'єкти (об'єкти незавершеного будівництва);
- інженерна інфраструктура міста – системи теплопостачання, електропостачання, водопостачання, водовідведення, газопостачання тощо (магістралі тепло-, водо-, та газопостачання, електромережі, скважени, каналізації);
- будівлі та споруди сфери обслуговування підприємств та інженерних систем міст і населених пунктів.

Комерційна нерухомість – власність, яка використовується сьогодні або може бути використаною в перспективі в комерційних цілях.

Соціальна нерухомість – власність, яка використовується для реалізації соціальних цілей, повністю утримується за рахунок бюджету та не може бути за будь-яких обставин використаною в комерційних цілях.

Інші поняття, що зустрічаються в Методиці вживаються в значенні, наведеному в законодавстві, що регулює діяльність із визначення вартості майна, у тому числі в положеннях (національних стандартах) з оцінки майна, затверджених Кабінетом міністрів України, методиках та інших нормативно-правових актах, розроблених з

урахуванням положень (національних стандартів) і затверджених Кабінетом Міністрів України або Фондом державного майна України.

Методика застосовується в разі:

- визначення ринкової вартості нерухомості в житлово-комунальному господарстві в разі її відчуження (у тому числі й приватизації), а також придбання;
- визначення стартової ціни нерухомості ЖКГ для її продажу з аукціону чи за конкурсом;
- визначення вартості нерухомості ЖКГ як об'єкта застави;
- визначення вартості нерухомості ЖКГ для розрахунку ставки орендної плати для укладення договорів оренди;
- визначення вартості нерухомості ЖКГ для надання (отримання) в оперативне управління підприємствам, установам, організаціям житлово-комунального господарства міста;
- визначення вартості об'єктів інженерної інфраструктури міста в разі концесії – довірчого управління – передачі права на створення (будівництво) та управління (експлуатацію) об'єкта концесії;
- визначення ринкової вартості нерухомості ЖКГ у бухгалтерському обліку;
- техніко-економічного обґрунтування нового будівництва;
- аналізу ефективності використання нерухомого майна ЖКГ.

Незалежна оцінка майна проводиться відповідно до вимог національних стандартів, Методики оцінки майна з урахуванням положень цієї Методики.

Вибір бази оцінки визначається вимогами законодавчих та нормативних актів, метою оцінки та особливостями оцінюваного майна. Загальні визначення баз оцінки, порядку їх застосування й відповідних їм видів вартості наведені в Національному стандарті №1 «Загальні засади оцінки майна й майнових прав», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 10. 09. 2003 №1140.

Методичні підходи й методи оцінки нерухомості.

Основним підходом до визначення ринкової вартості більшості об'єктів нерухомості ЖКГ (обов'язково об'єктів комерційної власності) є *доходний підхід*.

Основа доходного підходу – уява про вартість об'єкта як про еквівалент усіх очікуваних доходів, які цей об'єкт здатен принести своєму власнику, розпоряднику, управителю в майбутньому при його розумному використанні.

В основу підходу покладено такі принципи:

- очікування, що полягає в тому, що вартість майна визначається розміром майбутніх переваг від володіння об'єктом;
- заміщення – потенційний покупець не заплатить за об'єкт більше ніж склади б витрати на придбання іншого майна, здатного приносити аналогічний дохід;
- найбільш ефективного використання – вартість об'єкта визначається за поточною вартістю очікуваних доходів та розраховується, виходячи з найбільш ефективного використання об'єкта, включаючи дохід від його можливого продажу.

Найчастіше підхід використовується під час визначення вартості майна, що здатне потенційно приносити прибуток – це комерційна нерухомість (офісні, складські приміщення, торгові площі, готелі); деякі види житлової нерухомості; цілісні майнові комплекси. Недоречно використовувати методи доходного підходу при оцінці неприбуткової нерухомості; майна, здатного функціонувати лише як частина більш крупної виробничої структури.

Найбільш вірогідним методом доходного підходу є метод непрямої капіталізації доходу (дисконтування грошового потоку). За цим методом ринкова вартість майна визначається як добуток поточних вартостей річних доходів за кожен період прогнозування (PV) і вартості реверсії (BR) – майбутньої вартості об'єкта оцінювання, т.б. поточної вартості доходу, яку можна отримати від власності протягом залишку строку його економічного існування (або в процесі перепродажу).

$$V = \sum_{i=1}^n \frac{ЧОД_i}{(1+d)^i} + \sum_{i=n+1}^k \frac{ЧОД_i}{(1+d)^i} = PV + BR$$

де

$ЧОД_i$ – дохід у i -тому році;

n – останній рік прогнозного періоду (періоду володіння);

d – норма віддачі на капітал (ставка дисконтування).

k – строк економічного існування нерухомого майна.

При цьому, під час прогнозування валового доходу, використовуються доходи, що можуть бути отримані від найбільш ефективного використання об'єкта оцінювання.

Найбільш ефективно використання об'єкта передбачає використання його найкращим, найбільш ефективним способом, навіть якщо поточне використання оцінюваного майна інше. Оцінювач має проаналізувати альтернативні варіанти

використання об'єкта, виявити найкращий та найбільш ефективний з усіх можливих варіантів, і саме його використовувати для розрахунку ринкової вартості майна.

При цьому, для варіанту найбільш ефективного використання оцінюваного об'єкта існує декілька обмежень: максимальна ефективність, фінансова обґрунтованість, фізична здійсненність та відповідність законодавству.

Умовами застосування доходного підходу є:

- по-перше, об'єкт оцінки повинен мати комерційний характер;
- по-друге, розроблено (є можливість розробки) прогнозів різних перспективних варіантів подальшого використання майна;
- стосовно об'єкта приймається рішення про його купівлю-продаж, приватизацію, здачу в оренду, оперативне управління, перепрофілювання або його реконструкцію;
- аналізується доцільність інвестування в об'єкт (особливо при укладенні концесійної угоди).

Витратний підхід передбачає визначення поточної вартості витрат на відтворення або заміщення об'єкта оцінки з подальшим її коригуванням на суму зносу (знецінення).

Ґрунтується підхід на врахуванні принципів корисності та заміщення. Принцип заміщення свідчить, що за наявності на ринку декількох об'єктів інвестор не заплатить за даний об'єкт більше вартості нерухомості аналогічної корисності. Цей принцип дозволяє встановити верхню межу вартості оцінюваного майна. Принцип корисності заснований на тому, що об'єкт із більшою корисністю для користувача має й більшу вартість на ринку. Під корисністю розуміється сукупність характеристик об'єкту, головних призначень, можливостей і способів його використання, а також розміри, і терміни одержуваного в результаті такого використання доходу.

Витратний підхід застосовується для визначення вартості:

- недобудованих об'єктів. У певних випадках застосування витратного підходу надасть можливість розрахувати витрати, які необхідно понести для завершення будівництва та доведення об'єкта до необхідного стану;
- майна підприємств, організацій та установ ЖКГ (а саме, методом накопичення активів), якщо аналізується ефективність використання відповідного майна;
- об'єктів неприбуткового значення, зокрема, закладів соціальної сфери;
- земельних ділянок (як вільних від забудови так і із земельними покращеннями) – під час техніко-економічного обґрунтування нового будівництва певного об'єкта нерухомості та вибору найкращого з

можливих та законодавчо дозволених напрямків використання ділянки в майбутньому (коли мова йде про вибір об'єкту, що буде розташований на земельній ділянці);

- з метою визначення ліквідаційної вартості.

У разі визначення ринкової вартості комунального майна, відносно якого приймається рішення про відчуження, оренду, не дозволяється розглядати об'єкт оцінки як сукупність активів чи матеріальних складових (будівельно-архітектурних об'єктів) та використовувати витратний (майновий) підхід, виняток складає операційна нерухомість. Тому використання підходу не є можливим під час оцінки цілісних майнових комплексів, об'єктів стратегічного значення та об'єктів, продаж яких здійснюється під надані інвестиційні проекти їх подальшого розвитку.

Порівняльний підхід ґрунтується на аналізі цін продажу (пропозиції) об'єктів нерухомості в ЖКГ ідентичних або аналогічних оцінюваному майну на первинному, чи вторинному ринках нерухомості, з відповідним корегуванням, що враховує відмінності між об'єктами порівняння та об'єктом оцінки.

Під первинним мається на увазі ринок нових об'єктів нерухомості, під вторинним – ринок нерухомого майна, яке перебувало в користуванні.

Найбільш вірогідними методами порівняльного підходу до оцінки нерухомості ЖКГ є:

- метод порівняння продажів;
- метод валового рентного мультиплікатора – для комерційної нерухомості.

Метод порівняння продажів заснований на зіставленні та аналізі інформації про продаж аналогічних об'єктів нерухомості, як правило за останні 3-6 місяців. Доцільно застосовувати даний метод лише за наявності достатньої кількості зіставної та достовірної інформації по нещодавнім операціям.

У загальному вигляді модель розрахунку ринкової вартості об'єкта оцінки за методом порівняння продажів має такий вигляд:

$$Vi = Ci \pm Ki ,$$

де: Ci – ціна продажу i -го об'єкта-аналога;

Ki – розмір коригування ціни продажу i -го об'єкта оцінки.

При цьому слід керуватися двома основними правилами внесення коригувань до ціни продажу аналогів: внесення коригувань здійснюється від об'єкта порівняння до об'єкта оцінки, якщо об'єкт порівняння гірше за об'єкт оцінки, то коригування будуть позитивні, якщо краще – негативні.

Кінцева вартість визначається на базі середньої ціни продажу (пропозиції) ідентичних об'єктів нерухомості з урахуванням внесених корегувань.

Визначення ринкової вартості нерухомості ЖКГ методом мультиплікаторів засновано на інформації про реально укладені угоди продажу ідентичних об'єктів та виявленні відповідних цінових мультиплікаторів.

Вартість оцінюваного майна визначається шляхом перемноження середнього значення мультиплікатора об'єктів-аналогів на фінансову базу оцінюваного об'єкта (прибуток чи запланований грошовий потік).

Ціновий мультиплікатор – це коефіцієнт, який показує співвідношення між ринковою ціною об'єкта й фінансовою базою.

Фінансова база оцінного мультиплікатора є, по суті, вимірником, що відображає фінансові результати використання об'єкта, до яких можна віднести не тільки доход, але й грошовий потік, виручку від реалізації.

До нерухомості ЖКГ може бути застосовано такі інтервальні цінові мультиплікатори:

- ціна об'єкта/прибуток (якщо об'єкт прибутковий);
- ціна об'єкта/грошовий потік (якщо планується його використання в комерційних цілях у майбутньому)
- ціна об'єкта/виручку від реалізації (якщо об'єкт було відчужено шляхом його продажу).

Підхід доцільно використовувати при оцінці окремих невеликих, однотипових видів нерухомого майна ЖКГ (наприклад, житлових квартир, вбудовано-прибудованих приміщень, підвалів тощо), для яких існує можливість знайти об'єкт-аналог, не поділяючи об'єкт, що оцінюється, на окремі складові частини.

Під час оцінки може бути використана й комбінація витратного, доходного та порівняльного підходів:

- із приводу визначення вартості об'єктів стратегічного значення, майна, відносно якого приймається рішення про його перепрофілювання, реконструкцію;
- вартість недобудованих об'єктів розраховується шляхом комбінування витратного та доходного підходів;
- витратний підхід у комбінації з іншими підходами застосовується в разі аналізу ефективності використання нерухомого майна, що було передане в оперативне управління підприємствам та установам ЖКГ.

Вимоги до оцінки з метою підвищення ефективності використання нерухомості ЖКГ

Професійна оцінка майна допомагає визначитися в пріоритетності засобів управління ним, адже надає можливість насамперед замовникові оцінки приймати обґрунтоване управлінське рішення при здійсненні будь-яких операцій із нерухомістю ЖКГ. Знаючи дійсну вартість майна, можна оцінити ефективність укладеної угоди та її майбутній результат. Але варто пам'ятати, що оцінка – це експертний висновок про вартість майна; він не носить обов'язкового характеру. Тому, з ним можна як погодитися так і відмовитися від нього.

Замовникам оцінки, які за певних обставин звернулися до послуг професійних оцінювачів, у першу чергу, варто звертати свою увагу не сам результат оцінювання у вартісному вираженні, а на те, яким чином виконувалося таке оцінювання: з урахуванням яких підходів та методів, чи розглядалися перспективи подальшого використання об'єкта, чи враховуються у вартості можливості його перепрофілювання, або збереження поточного виду діяльності за умов виконання ним соціально-значимих функцій.

Професійні оцінювачі обов'язково у свої розрахунках повинні обґрунтовувати перспективи майбутнього використання того чи іншого об'єкта нерухомості, враховуючи принцип найбільш ефективного використання, обґрунтовано вказувати на можливість застосування того, чи іншого підходу, а в його рамках, і методу оцінки.

У більшості випадків ринкова вартість об'єктів повинна визначатися з використанням усіх трьох підходів: витратного, доходного та порівняльного. Відсутність у розрахунках ринкової вартості майна одного з підходів може створити уявлення про невідповідність оціненої вартості реальній вартості майна. Однак це не завжди так, оскільки не завжди доцільно (залежно від мети) застосовувати всі три підходи. Наприклад, якщо об'єкт оцінюється з метою здачі його в оренду, то недоречно визначати його вартість за витратним підходом: як суму витрат на його відтворення. У даному випадку вартість необхідно визначати за доходним підходом, а для перевірки чи підтвердження результатів розрахунку може бути використано порівняльний підхід. Зовсім інша ситуація виникає, якщо оцінювання проводиться з метою віднесення об'єкта на баланс. Тоді, навпаки, недоречним є використання доходного та порівняльного підходів.

На рис. 4.1 представлено можливі варіанти вибору відповідного підходу оцінки: витратного, доходного, порівняльного та їх комбінації відносно певних об'єктів нерухомості ЖКГ із урахуванням перспектив подальшого використання оцінюваного майна.

Визначаючи ринкову вартість нерухомості ЖКГ за доходним підходом необхідно найоб'єктивніше врахувати майбутню долю оцінюваного об'єкта та відобразити це в звіті з оцінки майна. Для цього під час розрахунків за відповідним

підходом потрібно розраховувати прибуток (грошовий потік) від різних можливих форм (варіантів) використання оцінюваного об'єкта в майбутньому; простежити динаміку надходжень у залежності від попиту та пропозиції на продукцію чи послуги, які надає об'єкт, а також у залежності від циклічного розвитку економіки. Саме тому в межах доходного підходу вартість майна повинна розраховуватися за різними варіантами його можливого використання (оренда, продаж, перепрофілювання тощо), а в межах кожного із цих варіантів необхідно врахувати зміни, що можуть відбутися на ринку та в економіці країни в цілому.

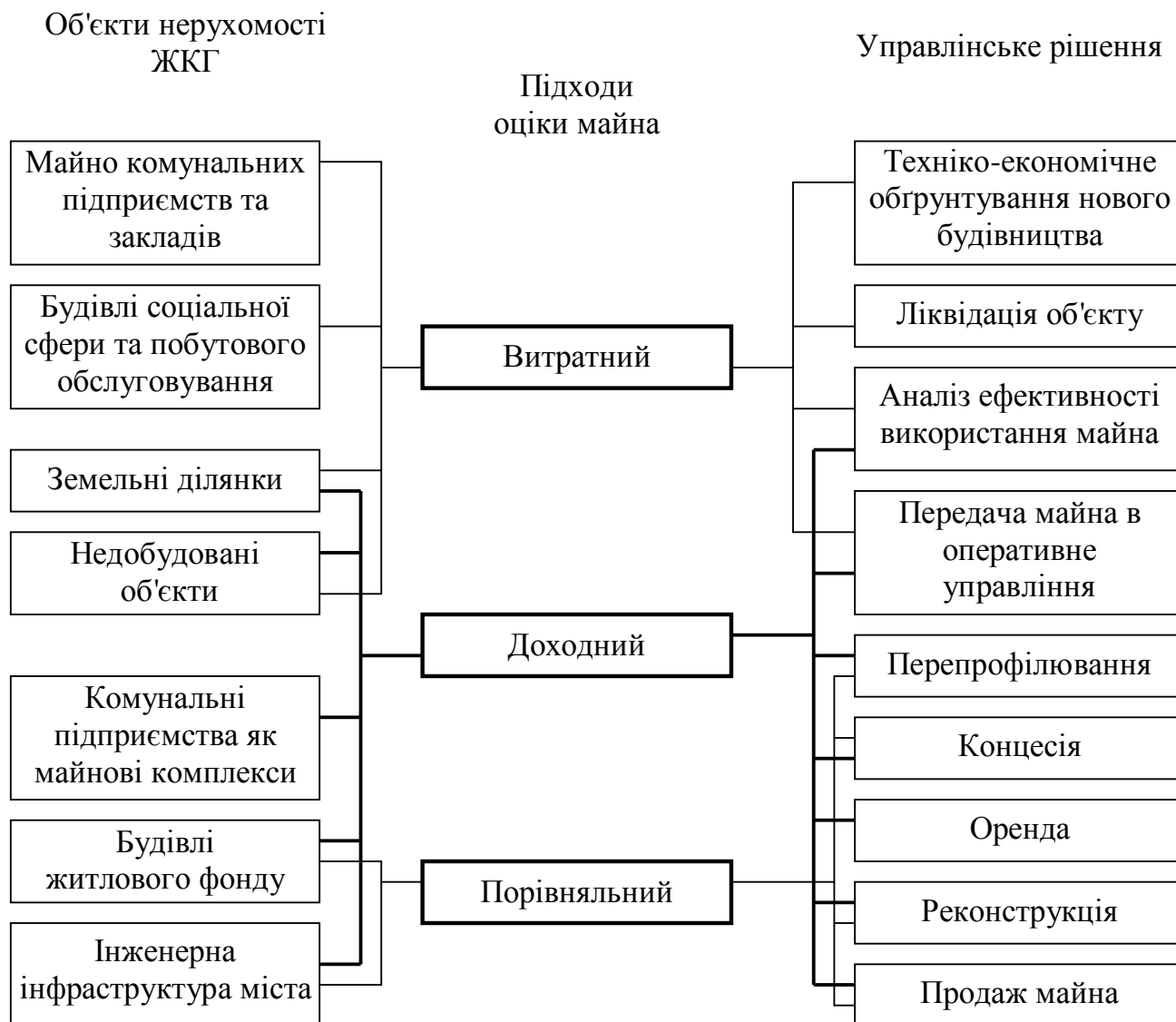


Рис. 4.1. Можливі варіанти переважного застосування підходів оцінки щодо нерухомості ЖКГ

Глава 5. Можливості впровадження інноваційного підходу у комунальному господарстві

5.1. Рушійні сили та фактори впливу на інноваційний розвиток у комунальному господарстві

Головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних та правових умов для ефективного відтворення,

розвитку та використання науково-технічного потенціалу держави, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва і реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції [89].

Економічне зростання, яке спостерігалось в Україні в останні роки, ґрунтується на збільшенні обсягів виробництва, перш за все у таких традиційних галузях економіки, як нафтодобувна, чорна металургія, машинобудування. У той же час, в економічно розвинутих країнах економічне зростання, у першу чергу, забезпечується високим рівнем розвитку НТП, а також сприятливими умовами залучення фінансових ресурсів в інвестиційно-привабливі проекти. Характерно, що темпи фінансування інноваційних продуктів за кордоном збільшуються щороку, при цьому активну роль у цьому процесі відіграють як держава, так і окремі компанії [90, с.5].

Підприємства, які надають житлово-комунальні послуги вважаються інвестиційно непривабливими у зв'язку із високою питомою вагою дебіторської заборгованості за надані послуги, збитковою діяльністю та відсутністю коштів для переходу на інтенсивний шлях розвитку [32, с. 73]. Тому технічне переоснащення галузі відбувається дуже незначними темпами.

Найбільших втрат господарство зазнало в період економічної кризи в Україні, коли у житлово-комунальному господарстві кількість впроваджень прогресивних технологічних процесів скоротилася більш ніж у 6 разів, ресурсозберігаючих та безвідходних технологій – у 4,3 рази. [90, с.16].

Але незважаючи на негативні тенденції, що тривають у комунальному господарстві й зараз (див. п. 1.3), відмежовуватися від можливого впровадження новітніх підходів не слід, оскільки погані економічні показники ще не означають повної відсутності інноваційного потенціалу. Крім того, не слід забувати і про ту роль, яку відіграє комунальний сектор у житті людей та що впровадження нових підходів здатне давати ефект не лише у вигляді прибутків.

Вважаємо, що на сучасному етапі для комунального господарства є притаманною така риса – відсутність інвестиційної привабливості на фоні нерозкритого інвестиційно-інноваційного потенціалу. З нашої точки зору невід'ємним елементом, який сприяє забезпеченню притоку інвестицій у комунальне господарство, є розробка стратегій як на рівні підприємства (див. п. 3.2), так і на рівні населеного пункту та регіону.

У світовій практиці розвитку інноваційної діяльності була визначена певна закономірність впливу факторів на процес інноваційного розвитку, що відображено на рис. 5.1, - по суті, вони виступають каталізатором та являють собою рушійні сили інноваційного розвитку, сукупність яких створює синергетичний ефект розвитку. При

цьому ми вважаємо, що виходячи з характеристик комунального господарства, в ньому важливу роль відіграють всі з наведених факторів (відмінності між різними сферами надання комунальних послуг можуть стосуватися тільки сили впливу тих чи інших факторів та набору визначальних факторів).

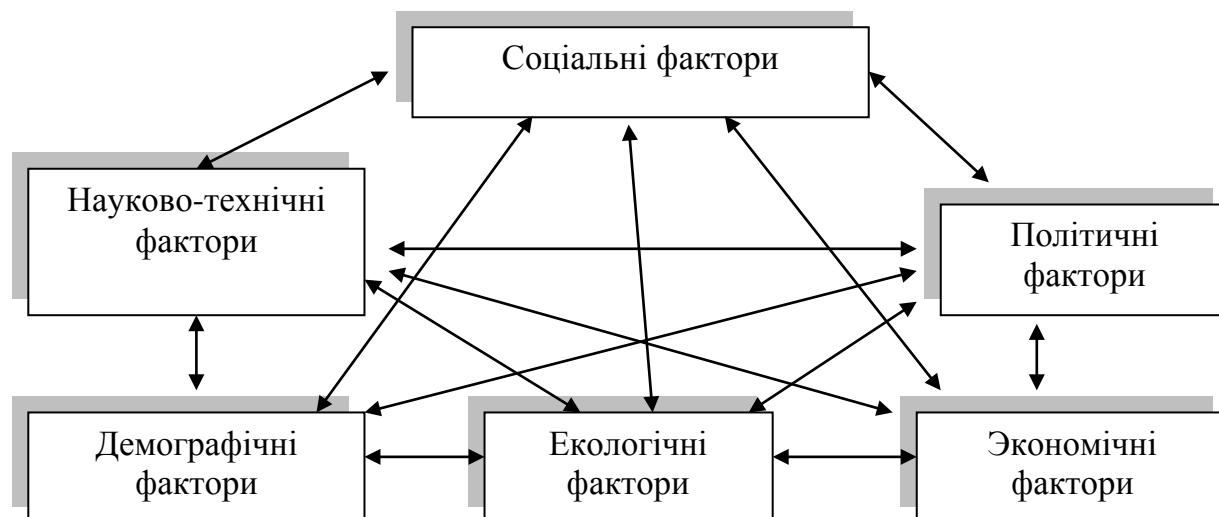


Рис. 5.1. Рушійні сили інноваційного розвитку.

Австрійський економіст Й. Шумпетер який дав визначення інновацій як економічної категорії, вперше зробив спробу простежити можливість здійснення нововведень. Так, у 1911 році у своїй науковій праці «Теорія економічного розвитку» він визначив, що в основі інновації лежить комбінація цілого ряду факторів, які за своєю суттю хоча і є різними, але їх основу складає елемент новизни, який є кінцевим критерієм у визначенні нововведення. За теорією Й. Шумпетера масова поява нових комбінацій означала початок підйому економіки. Він розрізняє п'ять характерних випадків нових комбінацій наступних факторів, які, на нашу думку, можуть бути успішно реалізовані й під час обґрунтування інвестиційно-інноваційної привабливості житлово-комунального господарства (див. рис. 5.2).

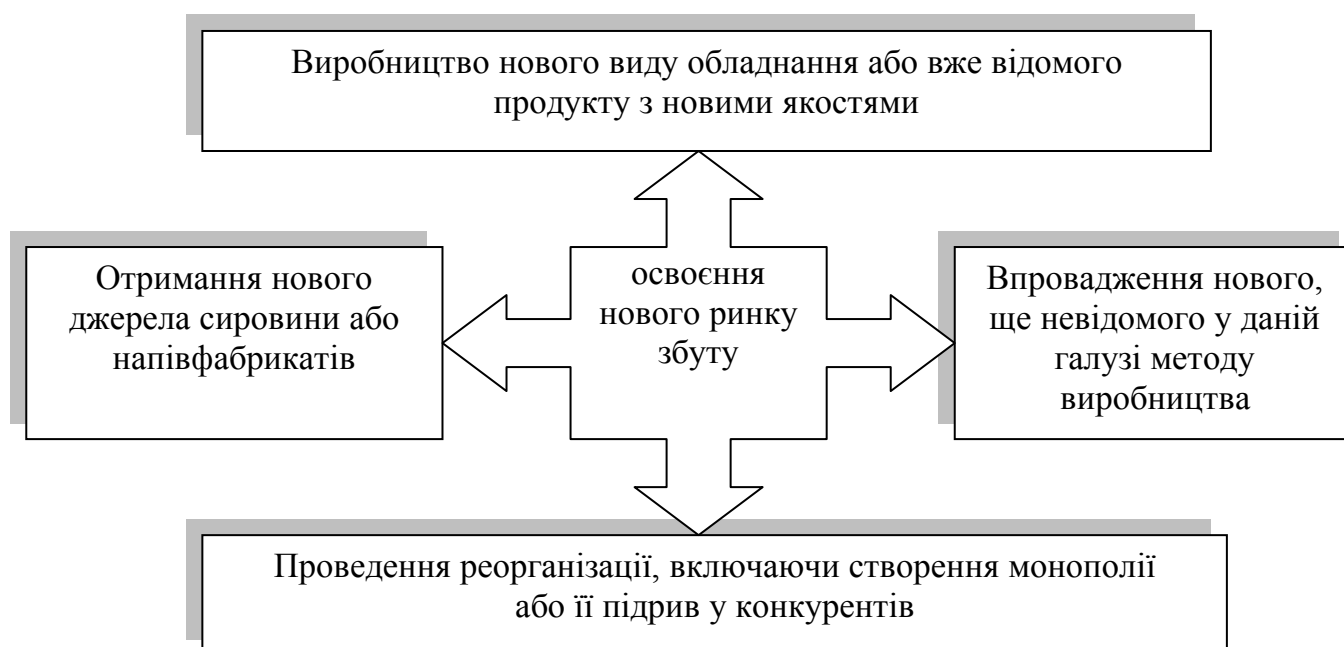


Рис. 5.2. Фактори, що лежать в основі інвестиційно-інноваційної привабливості житлово-комунального господарства

Але не можна не звернути увагу і на фактори, які здатні як сприяти розвитку інноваційної діяльності, так і стримувати його, зокрема йдеться про нормативно-правові, соціально-культурні, техніко-економічні та організаційно-управлінські фактори (див. рис. 5.3), які на сучасному етапі суттєво впливають на стан справ у житлово-комунальному господарстві України.

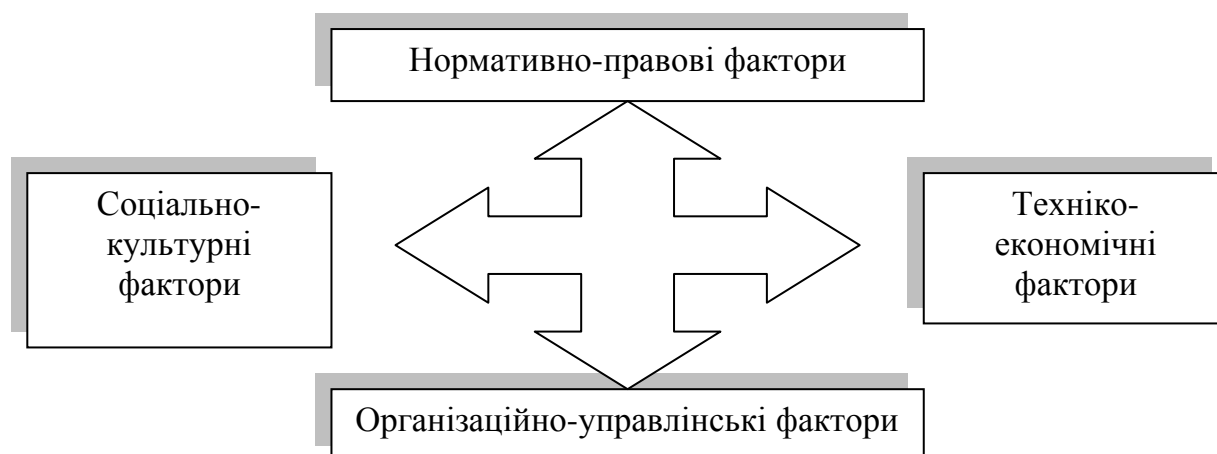


Рис. 5.3. Фактори впливу на розвиток інноваційної діяльності у житлово-комунальному господарстві

Дія зазначених факторів в сучасних умовах України конкретизована у табл. 5.1.

Таблиця 5.1.

Фактори впливу на розвиток інноваційної діяльності у житлово-комунальному господарстві

Фактори інноваційної діяльності:	
стримуючі	стимулюючі
Техніко-економічні:	
<ul style="list-style-type: none"> • відсутність джерел реального фінансування; • слабкість матеріально-технічної та наукової бази; • високі економічні ризики; • подорожчання науково-дослідних розробок; • низький науково-інноваційний потенціал держави, регіонів; 	<ul style="list-style-type: none"> • стабільний попит на продукцію (послуги); • наявність резерву фінансових та матеріально-технічних заходів; • наявність необхідної господарської та науково-технічної інфраструктури; • розвиток конкуренції та скорочення тривалості життєвого

	циклу наукоємних товарів;	
Організаційно-управлінські:		
<ul style="list-style-type: none"> • замкненість, труднощі в міжгалузевих комунікаціях; • нединамічні організаційні структури, надмірна централізація; • консервативність ієрархічних принципів побудови організації; • відсутність науково-інноваційних організаційних структур; • недостатність міжнародного науково-технічної співпраці; 		
Нормативно-правові:		
<ul style="list-style-type: none"> • законодавство щодо інноваційної діяльності, впровадження прогресивних форм управління, охорони інтелектуальної власності, охорони навколишнього середовища тощо; 		
Соціально-психологічні:		
<ul style="list-style-type: none"> • супротив до змін, які можуть привести до зміни статусу власності або організаційно форми; • дефіцит наукових кадрів; • слабкі матеріальні стимули та умови для творчої роботи; 	<ul style="list-style-type: none"> • сприйняття технічних нововведень, передового досвіду; • моральне задоволення, суспільне визнання; • можливість самореалізації, розвиток умов творчої роботи. 	

Підсумовуючі викладене, наголосимо, що хоча економічна привабливість комунального господарства оставляє бажати кращого й в Україні ще не створені всі необхідні інституціональні умови, пошук шляхів інноваційного розвитку в секторі є можливим, хоча на сучасному етапі і обмеженим. Спробуємо це показати.

5.2. Оцінка інвестиційно-інноваційного потенціалу у сфері поводження з твердими побутовими відходами

Проблема збирання, сортування, переробки та утилізації твердих побутових відходів (далі ТПВ) набула у світі найбільшої гостроти з середини 80-х років у зв'язку із зростанням масштабів та темпів розвитку економіки. В Україні ж до стрімкого збільшення обсягів відходів на звалищах також призводить відсутність досконалих технологій раціонального поводження з ТПВ, що, крім іншого, спричиняє суттєву шкоду навколишньому середовищу.

Незважаючи на появу глобальних катаклізмів, які, здавалося б, повинні стимулювати розвиток науково-дослідницької діяльності у сфері поводження з ТПВ, на даний час спостерігається протилежна картина – збільшення темпів зростання

науково-технічного прогресу, спрямованого на випуск нових видів продукції, що призводить також і до зростання кількості відходів. Тому проблема збирання, сортування, переробки та подальшої утилізації набула глобального характеру.

Питання поводження з ТПВ в Україні історично було покладено на комунальне господарство, тому вирішення проблем раціонального поводження із ТПВ слід розглядати у контексті обґрунтування інноваційного процесу у комунальному секторі. Це вимагає пошуку економічно привабливого підходу, який би, з однієї сторони, дозволяв забезпечити фінансування з різних джерел та створити привабливі умови для залучення інвестицій у зазначену сферу, з іншої сторони, така діяльність не повинна наносити шкоди навколишньому середовищу.

Вирішення цього питання у першу чергу пов'язано із дією сукупності економічних, екологічних, соціальних та технологічних факторів, які необхідно враховувати при виборі підходу поводження з ТПВ.

З нашої точки зору, найефективнішим чином вирішити це завдання можливо на основі розроблення та впровадження інвестиційної стратегії поводження з ТПВ на рівні регіону, що допоможе не лише зменшити вплив на довкілля в результаті захоронення відходів на полігонах, але й дозволить отримати додаткове джерело вторинної сировини та енергетичних ресурсів (отже у загальному обсязі побутових відходів міститься 10,3 - 26,4% паперу, 20-40% харчових відходів, 0,75% - 3,7% деревини, 0,2% - 8% - текстилю, 1% - 5,8% - металів, 1,1% - 9% - скла, 0,6% - 6% - полімерних відходів та інших речовин [91]).

На сьогоднішній день в Україні стан поводження із твердими побутовими відходами характеризується наступним [91]:

- реалізується спрощена технологія поводження з комунальними відходами, яка основана на збиранні твердих побутових відходів та сміття з міст з їх подальшим вивезенням за межі населеного пункту на звалища; в результаті у містах та селищах міського типу України створюється близько 35 млн. куб. м. ТПВ на рік;
- тільки 2-3 % (200-300 тис. куб. м на рік) всього обсягу ТПВ утилізується на двох сміттєспалювальних заводах у м. Київ та м. Дніпропетровськ, внаслідок чого навколишнє середовище забруднюється токсичними газами; основний обсяг ТПВ вивозиться на 770 спеціально обладнаних полігонів загальною площею 3 тис. га., більша частина яких до того ж працюють з перевантаженнями;
- біля 80 відсотків полігонів не відповідають вимогам екологічної безпеки, створюють загрози для підземних вод та повітряного басейну;

- рухомий склад спеціалізованих автопідприємств застарілий, де майже 75% автомобілів відпрацювали свій ресурс і підлягають списанню, у той час як при нормативі 12 % відновлюється лише 1% парку.

Основними причинами, що обумовили катастрофічне положення є:

- відсутність фінансування інноваційних підходів вирішення проблеми поводження з ТПВ;
- відсутність підприємств з промислової переробки ТПВ;
- відсутність стимулювання виробництва продукції з вторинної сировини;
- відсутність спеціалізованих підприємств сфери поводження з ТПВ у сільській місцевості, замість чого в них з'являються несанкціоновані звалища;
- намагання підприємців до отримання високих норм доходів, не дивлячись на шкоду довкіллю, якої вони завдають;
- низький рівень екологічної освіти населення або взагалі його відсутність;
- відсутність реального фінансування регіональних програм поводження з ТПВ;
- низький рівень державного регулювання у сфері збирання, переробки та господарського використання ТПВ;
- відсутність нормативної бази з врегулювання відношень у сфері поводження з ТПВ, результатом чого став «інвестиційний голод» в глузі;
- застаріла тарифна система, яка не передбачає й половини витрат на утилізацію сміття;
- низький рівень НТП у сфері поводження з ТПВ.

Серед зазначених проблем однією з найсуттєвіших є вкрай низький рівень розвитку інноваційної діяльності у сфері промислової переробки ТПВ. Так, зі всіх методів утилізації ТПВ, які використовуються у світі (їх вже налічується більше 20), в Україні застосовуються лише два: складування на спеціальних полігонах та утилізація на сміттєспалювальних заводах. При цьому з чотирьох побудованих заводів (Київ, Харків, Севастополь та Дніпропетровськ) функціонують тільки у м. Київ та м. Дніпропетровськ, які до того ж оснащені застарілим обладнанням і не відповідають сучасним екологічним вимогам, внаслідок чого вони стають джерелом забруднення довкілля токсичними газами [91, с.3].

Полігони також наносять суттєву шкоду, забруднюючи повітря та підземні води. Періоди розкладення фракцій різняться залежно від виду відходів.. Наприклад, папір розкладається у землі 2-10 років, шерсть – 1 рік, крашена дошка – 13 років, поліетиленовий пакунок – більше 200 років, пластик – 500 років, скло – більше 1000

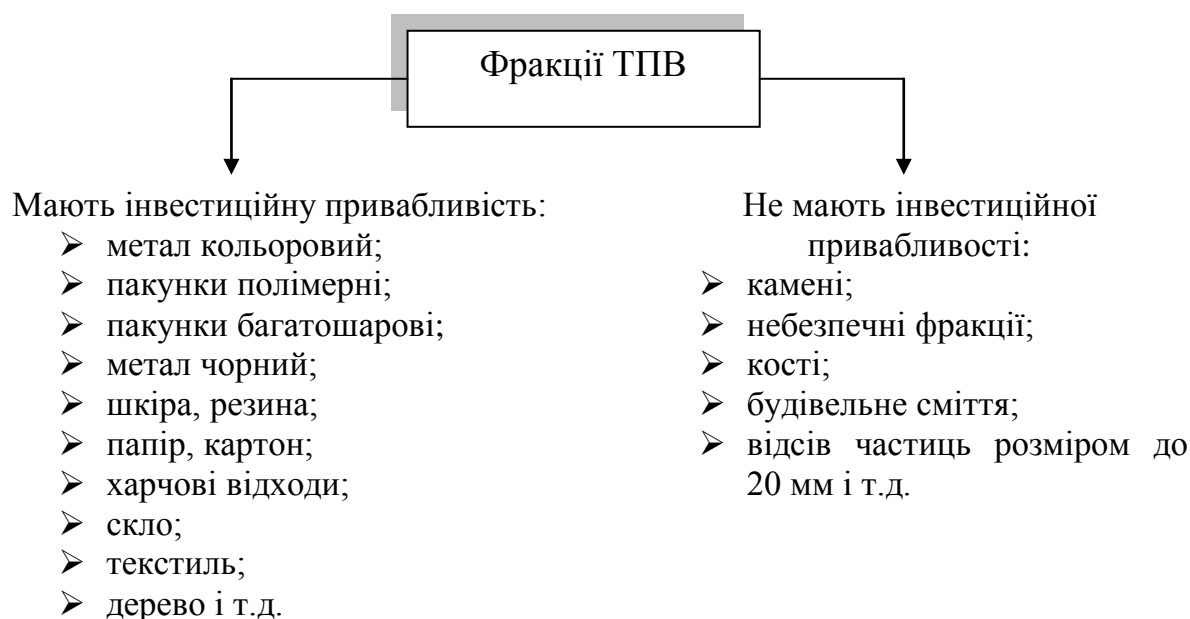
років [92, с. 374]. Крім того, ці елементи вступають в хімічну та біологічну реакцію між собою та наносять ще більшу шкоду довкіллю. Все це суперечить Конституції України [9] щодо безпечного навколишнього середовища та забезпечення раціонального використання природних ресурсів.

За своїм фракційним складом ТПВ являють собою сукупність цілого ряду складових, які без попереднього сортування вивозяться на полігони або стихійно утворені звалища, що ускладнює процес вилучення корисних фракцій для їх подальшого використання.

Критеріями, які визначають характер тих чи інших підходів до поводження з ТПВ є кількісні та якісні показники, які класифікують ТПВ за морфологічним та фракційним складом, кількістю органічних речовин, рівнем вологості, хімічних елементів, а також критерії епідеміологічного неблагополуччя [93, с. 246]. Наприклад, відсутність розвинутої системи моніторингу за вивезенням ТПВ на полігони призводить до забруднення основної маси ТПВ токсичними відходами 1-го та 2-го класів небезпеки.

Проведений нами аналіз нормативно-правової бази та наукових публікацій показав відсутність класифікації ТПВ відповідно до їх інвестиційної привабливості.

На рис. 5.4 представлені основні фракції (з яких складаються тверді побутові відходи, що вивозяться на полігони) відповідно до їх інвестиційної привабливості, де фракція розглядається нами як група матеріалів, яким притаманні однакові властивості.



**Рис. 5.4. Класифікація основних фракцій ТПВ
за інвестиційною привабливістю**

Ступінь накопичення залежить від погодних умов, сезону року, рівня благоустрою житлових будинків, рівня життя населення і т.д. Саме тому структура ТПВ на полігонах різних регіонів України відрізняється. На рис. 5.5 на основі [94, с.89] зображений усереднений склад.

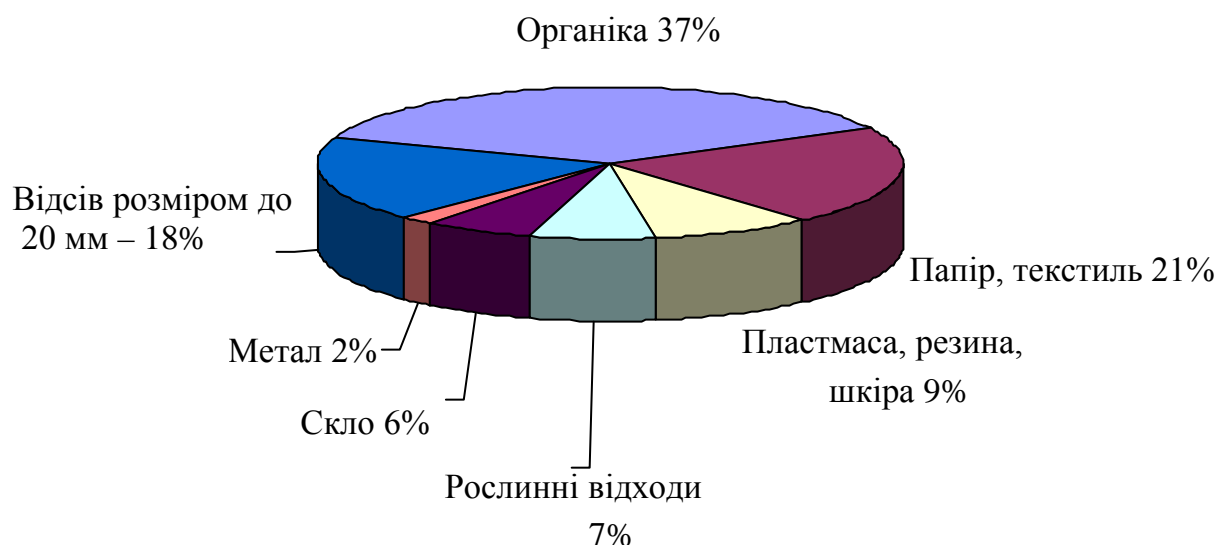


Рис. 5.5. Усереднений склад твердих побутових відходів в Україні, %.

В Україні на полігонах ТПВ щорічно накопичується велика кількість вторинних ресурсів (серед яких папір – 2500 тис. т., чорні метали – 400 тис. т., кольорові метали – 25 тис.т., пластмаси – 400 тис.т.), які потенційно можуть бути вилучені механічним засобом з подальшою утилізацією. Приблизна вартість корисних фракцій становить близько 1 млрд. грн.. [93, с.249].

Але, на відміну від економічно розвинутих країн, на цей час в Україні методи комплексної механізованої переробки ТПВ з метою вилучення цінних компонентів не реалізовані: зараз переробляється тільки 3-5% всіх відходів, які, як правило, збираються в спеціальних пунктах прийому вторинної сировини (чорний та кольорові метали, макулатура, скло, пластмаса). Але наявна система збору також недосконала.

Виходячи з даних, наведених на рис. 5.4 та рис. 5.5, вважаємо, що при обґрунтуванні інвестиційної привабливості фракцій ТПВ необхідно виходити з співвідношення ринкової ціни фракцій до їх щорічного обсягу накопичення. При

цьому максимального ступеню віддачі інвестицій можна очікувати тільки за умови налагодження механічної переробки всього асортименту фракцій.

Як ми визначили, якісний склад ТПВ та співвідношення фракцій мають регіональні особливості, що пов'язано також і з особливостями господарської діяльності у регіонах. На нашу думку, можливо зробити умовне розбиття території держави на регіони, в яких склад твердих побутових відходів є майже ідентичним, що також має значення з точки зору подальшого обґрунтування інвестиційної привабливості обраного регіону.

У табл. 5.2 наведені відомості щодо обсягів накопичення ТПВ в таких умовно виділених нами регіонах:

- північ (Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська області та м. Київ)
- південь (Миколаївська, Одеська, Херсонська області, АР Крим та м. Севастополь), захід (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області),
- схід (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області),
- центр (Вінницька, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська області).

На основі даних табл. 5.2 можна зробити висновок, що лідерами у накопиченні побутових відходів (які до того ж є одним з основних джерел інтенсивного забруднення повітря та водних ресурсів) є східний та південний регіони України.

Таблиця 5.2.

Накопичення ТПВ за регіонами України (до 2006)

Регіон	Загальна кількість накопичених ТПВ, тис. куб.м.	Кількість звалищ та полігонів ТПВ, од.	Загальна площа звалищ та полігонів ТПВ, га	Середня вартість вивезеного 1 куб. м. ТПВ, грн.	Кошти, спрямовані на поліпшення екологічного стану звалищ та полігонів ТПВ, тис.грн
Північ	6 002	102	473,6	6,51	5 493
Юг	6 632	109	667,1	6,25	763
Захід	4 858	209	683,3	7,8	10 827
Схід	9 818	199	905,8	7,43	1 607
Центр	2 471	108	385,5	5,07	4 179
Всього	29 781	727	3 115,3	6,77	22 869

На основі оцінки морфологічного та хімічного складу ТПВ, можна стверджувати, що за характером та наслідкам впливу на навколишнє середовище, тверді побутові відходи наносять рівносильну, поряд із промисловими відходами, шкоду, що суттєво впливає на рівень санітарно-епідеміологічного стану в державі. При цьому морфологічний склад ТПВ постійно ускладнюється, включаючи все більше екологічно небезпечних речовин. Тому питання екологічної небезпеки стосується усіх стадій поводження з ТПВ – від збирання до захоронення фракцій, які у подальшому не підлягають використанню на наступних стадіях розвитку НТП.

У табл. 5.3 визначено, скільки коштів, спрямованих на поліпшення екологічного стану звалищ та полігонів, приходиться на 1 тис. куб. м. ТПВ.

Таблиця 5.3.

Обсяг фінансування на поліпшення екологічного стану з розрахунку на 1 тис.куб.м. вивезених ТПВ, тис. грн.

Регіон	Загальна кількість вивезених ТПВ, тис. куб.м.	Кошти, спрямовані на поліпшення екологічного стану звалищ та полігонів ТПВ, тис.грн	Обсяг фінансування на 1 тис.куб.м. вивезених ТПВ за рік, тис. грн.
Північ	6 002	5 493	0,915
Юг	6 632	763	0,115
Захід	4 858	10 827	2,228
Схід	9 818	1 607	0,163
Центр	2 471	4 179	1,691
В середньому по Україні			1,021

Як можна побачити, по регіонах України спостерігається нерівне відношення до проблеми усунення шкідливого впливу на навколишнє середовище, особливо відносно східного та південного регіонів, де спостерігаються найменші значення розрахованих у табл. 5.3 показників. Звернемо увагу, що південь України відноситься до рекреаційного потенціалу держави, але на поліпшення екологічного стану у цьому регіоні спрямовується лише 0,115 грн. на 1 куб. м. вивезених твердих побутових відходів.

Відмінними рисами східного та південного регіону є різна інвестиційна привабливість, що обумовлено особливостями морфологічного складу ТПВ. Так, на сході спостерігається велика кількість будівельного сміття, у той час як на півдні переважають папір, упаковка, харчові відходи, пластмаса та скло.

У табл. 5.4 наведена порівняльна характеристика морфологічного складу ТПВ Одеської та Донецької областей, які є найбільшими за обсягами на півдні та сході відповідно, як за площами полігонів ТПВ, так і за обсягами їх вивезення. Так, в Одеській області площі полігонів є найбільшими в Україні – 276 га., у той час як у

Донецькій області – 260 га., Запорізьській – 210 га., Дніпропетровській – 177 га. [95, с. 20]. Що стосується обсягів, то одеська область також передре – 3 400 тис. куб. м., у той час як в донецькій області – 2 750 тис. куб. м.

Наведені у табл. 5.4 відомості [96, 97] свідчать, що інвестиційна привабливість фракційного складу ТПВ в Одеській області є вищою, крім того слід враховувати і курортно-рекреаційний характер розвитку регіону.

Таблиця 5.4.

**Порівняльна характеристика складу твердих побутових відходів
в Одеській та Донецькій областях**

Фракції ТПВ	Одеська обл., %	Донецька обл., %
Папір, упаковка	15-25	8
Харчові відходи	35-40	13
Дерево, листя	4	15
Текстиль	4	3
Метал	1-3	5
Бите скло	8-10	7
Резина	3	6
Пластмаса, поліетилен	8-10	6
Інші компоненти	2	2
Будівельне сміття, каміння, кості, відсів частиць менше 20 мм.	10	35
Всього	100	100

З нашої точки зору, під час обґрунтування інвестиційної привабливості проектів поводження з побутовими відходами, необхідно враховувати всі суттєві групи факторів: економічні, екологічні, технологічні та соціально-культурні. Переваги організації такої діяльності з точки зору зазначених факторів наведені у табл. 5.5.

Таблиця 5.5.

**Переваги впровадження інноваційних регіональних програм
з переробки твердих побутових відходів**

Фактори	Переваги
Економічні	<p>а. забезпечення дешевою вторинною сировиною, відібраної із загальної маси ТПВ на полігонах (папір, скло, пластмаса, метал і т.д.) підприємств, що також дозволяє знизити собівартість виробленої продукції;</p> <p>б. організація випуску нових видів продукції (послуг) на основі впровадження інноваційних технологій із застосуванням іноземного досвіду поводження з ТПВ;</p> <p>в. реалізація відсортованих фракцій ТПВ, організація переробки якої за наявних технологій є економічно не вигідною;</p> <p>г. стимулювання фінансування інноваційної діяльності, спрямованої</p>

	на вирішення проблеми постійної зміни структури ТПВ; д. перспектива реалізації пілотних проектів в регіоні;
Екологічні	а. поліпшення екологічної ситуації в регіоні, сприяння створенню сприятливих умов для розвитку туризму; б. зменшення рівня навантаження на полігони ТПВ;
Технологічні	а. перспектива впровадження вітчизняних інноваційних технологій у сфері поводження з ТПВ, розроблених із врахуванням специфіки обраного регіону; б. стимулювання розвитку НТП держави, у тому числі у сфері поводження з ТПВ;
Соціально-культурні	а. створення нових робочих місць; б. зменшення соціальної напруги, яка викликана екологічним становищем в регіоні; в. зменшення рівня захворювань, які викликані отруєнням навколишнього середовища; г. збільшення тривалості життя населення на основі поліпшення рівня екологічної безпеки в регіоні; д. підвищення рівня культурного виховання населення у питаннях раціонального поводження з ТПВ, формування культури майбутніх поколінь, їх системи цінностей, норм поведінки тощо

На основі викладеного маємо зробити висновок, що у той час як тверді побутові відходи мають бути джерелом вторинної сировини та енергетичних ресурсів, замість цього вони фактично накопичуються на звалищах на невизначений термін з причини відсутності фінансових та технічних можливостей екологічно безпечного поводження з ними. При інноваційному підході тверді побутові відходи можуть розглядатися як стратегічне джерело сировини на фоні глобального зменшення природних ресурсів. За умови створення організаційно продуманої системи промислової переробки ТПВ, відповідні підприємства комунального сектору можуть стати прибутковими, а регіон отримає переваги економічного, екологічного та соціального характеру.

5.3. Обґрунтування регіональної програми поводження із твердими побутовими відходами (на прикладі Одеської області)

Як показав проведений у попередньому розділі аналіз, впровадження інвестиційно-інноваційних проектів у сфері поводження з твердими побутовими відходами дозволяє отримати не лише економічні вигоди для потенційних інвесторів та підприємств комунального сектору, але й сприяє вирішенню багатьох проблем на місцевому та державному рівні, перш за все, на основі зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

Відтак, оцінка інвестиційно-інноваційного потенціалу у сфері поводження з твердими побутовими відходами не може бути зведена тільки до розрахунку економічного ефекту, а має враховувати комплекс складних взаємопов'язаних між собою завдань, до яких, з нашої точки зору належать:

- систематизація теоретичної бази руху суспільного виробництва у сучасних умовах та процесах утворення відходів життєдіяльності людей;
- дослідження та використання наявних методів та інструментів оцінки показників інноваційного типу переробки ТПВ, із врахуванням їх недоліків та переваг;
- аналіз особливостей та факторів інноваційної привабливості інвестиційних проектів з переробки ТПВ;
- обґрунтування моделі інвестиційної активності у сфері переробки ТПВ з визначенням форм її здійснення;
- розробка та перевірка моделі процесу переробки ТПВ, із врахуванням вибору джерел інвестиційних ресурсів при прогнозуванні та стратегічному плануванні промислової переробки ТПВ;
- визначення умов побудови ефективної системи залучення реальних інвестицій у промислову переробку ТПВ, із виявленням можливостей застосування під час стратегічного планування маркетингових програм з метою визначення безбитковості, оптимальних обсягів переробки ТПВ та можливостей отримання максимальних доходів;
- розроблення пропозицій та рекомендацій щодо формування ефективної регіональної стратегії реального інвестування у переробку ТПВ.

Під час проведення інвестиційно-інноваційного потенціалу також необхідно враховувати сукупність економічних, екологічних, технологічних і соціально-культурних факторів (див. табл. 5.5).

Нижче наводиться схема попереднього аналізу стану сфери поводження з ТПВ, яка спрямована на формування відповідних регіональних стратегій та створення сприятливих умов для залучення реальних інвестицій у сферу раціонального поводження з ТПВ (див. рис. 5.6).

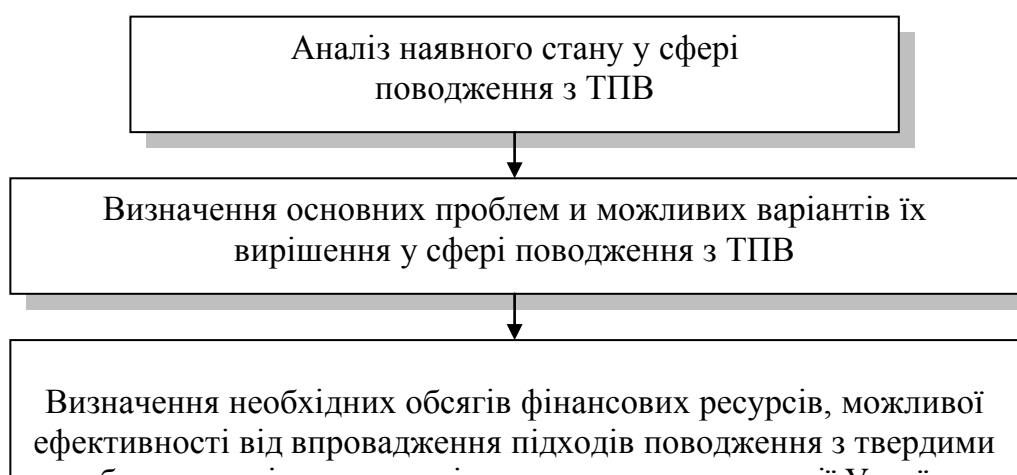


Рис. 5.6. Схема попереднього аналізу стану сфери поводження з ТПВ.

Однією з особливостей застосування даної схеми є можливість попередження необґрунтованих витрат, пов'язаних із закупівлею дорогих іноземних технологій з переробки ТПВ, на основі формулювання вимог й адаптації цих технологій до фракційного складу ТПВ в регіоні. Не менша роль повинна відводитися впровадженню вітчизняних інноваційних моделей утилізації твердих побутових відходів.

Аналіз наявного стану у сфері поводження з твердими побутовими відходами в Україні (див. п. 5.2) показав, що існуюча переробка ТПВ в Україні базується на полігонному захороненні, а також на їх спаленні, тобто є технологічно застарілою та спричиняє шкоду навколишньому середовищу.

З метою усунення цих недоліків та для використання цінних вторинних і енергетичних ресурсів, вважаємо, що найбільш перспективною є організація повного циклу поводження з ТПВ, який являє собою раціоналізовану систему збирання та вторинної переробки компонентів відходів у продукти, що мають товарну вартість (див. рис. 5.7).

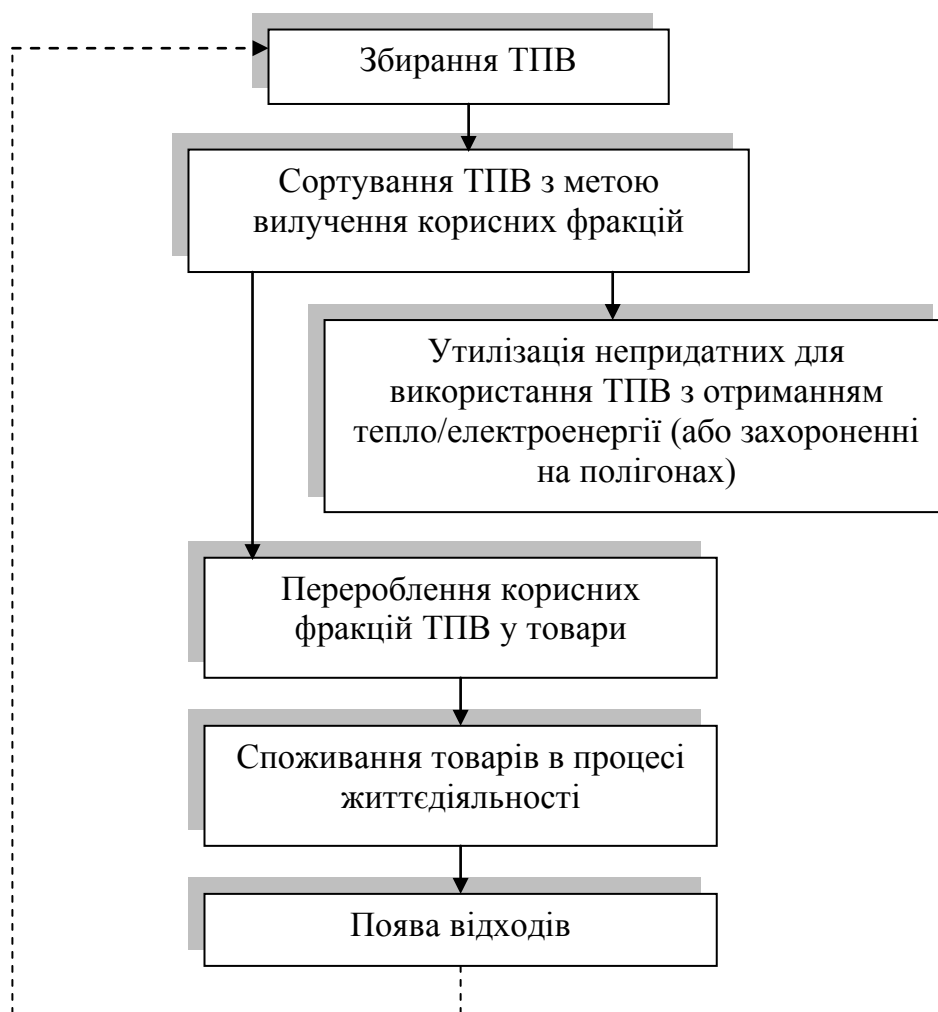


Рис. 5.7. Принципова схема повного циклу поводження з ТПВ.

Наведемо переваги підходу, ґрунтованого на застосування повного циклу поводження з ТПВ:

- повне сортування ТПВ, із виділенням цінних вторинних ресурсів;
- можливість вилучення газу (метану) на полігонах ТПВ з метою його використання у господарській діяльності;
- виробництво біомаси – компосту на основі суміші харчових відходів та суміші целюлозного волокна;
- отримання тепло-/електроенергії для задоволення потреб прилеглих масивів, а також отримання шлаку та золи, яку в іноземних країнах використовують для дорожніх покриттів;
- підвищення протипожежної та екологічної безпеки полігонів ТПВ на основі зменшення біологічної та хімічної активності відсортованих відходів;
- збільшення строку експлуатації полігонів на основі впровадження інноваційних технологій;

- зменшення витратної частини місцевих та державного бюджетів на утримання полігонів та фінансування заходів, спрямованих на зменшення шкідливого впливу вже накопичених відходів;
- вирішення соціальних проблем шляхом створення додаткових робочих місць и т.д.

З наведеної схеми повного циклу поводження з твердими побутовими відходами (див. рис. 5.7) та переваг, які обумовлюються її застосуванням, можна побачити, що організація такого циклу потребує створення взаємопов'язаних підприємств, які в рамках спільної діяльності територій доповнюють одне одного та діють в межах певної території. Це цілком відповідає концепції кластеру.

Основними відмінними рисами кластеру згідно із [98, 99] є:

- близьке географічне розташування та галузева спеціалізація, яка позитивно відбивається на розвитку підприємств малого і середнього бізнесу;
- тісна співпраця між фірмами в межах кластера;
- конкуренція між фірмами за можливість впровадження інновацій;
- підтримка з боку органів регіональної та муніципальної влади.

Під кластером у сфері поводження з ТПВ будемо розуміти принцип концентрації високотехнологічних виробництв у вигляді специфічних виробничих комплексів, які розташовані безпосередньо поруч один з одним.

Доцільність розміщення підприємств на території кластеру з переробки твердих побутових відходів, перш за все, обумовлена низькою вартістю вторинної сировини. Підраховано, що собівартість вторинних ресурсів, отриманих в результаті переробки твердих побутових відходів, на 80% менше, аніж отримання аналогічних ресурсів звичайним способом. Так, наприклад:

- використання 400 тис т. макулатури дає можливість Україні щорічно компенсувати 350 тис. т. целюлози та зберегти більше 100 тис. га лісових угідь, тим самим зменшуючи собівартість одиниці продукції;
- сталь, яка виплавлена з металобрухту, у 20 разів дешевше виготовленої з руди. При цьому під час виробництва з металобрухту шкідливі викиди у повітря зменшуються майже у шість разів, забруднення води – у чотири рази, кількість твердих відходів – у 16 разів;
- алюміній, отриманий з використаних банок, у 20 разів дешевше за алюміній, отриманий з бокситів та т.і. [100, с. 22]

Отримання максимального ефекту від впровадження кластерного підходу у організації поводження з твердими побутовими відходами можливо очікувати за

умови врахування регіональних та локальних проблем у сукупності. На відміну від цього, в Україні об'єднання можливостей щодо раціонального поводження з ТПВ в великих містах та районних центрах практично не використовувалося.

До завдань регіонального рівня відносяться:

- організація кластерної системи збору ТПВ на території регіону;
- організація кластерної системи складування відходів у тимчасових терміналах для подальшого їх транспортування до комплексу з переробки ТПВ, який знаходиться безпосередньо біля великих полігонів ТПВ;
- організація транспортного коридору у межах кластера, де повинно здійснюватися перевезення твердих побутових відходів від місця утворення до комплексу з їх промислової переробки;
- організація первинного сортування ТПВ з метою вилучення великих фракцій ТПВ і т.д.

Локальний рівень передбачає:

- приналежність до території, яка максимально наближена до місця надходження вторинних ресурсів - полігонам ТПВ;
- створення мережі малих та середніх підприємств, які працюють на потреби комплексу з переробки ТПВ;
- безпосереднє розташування біля транспортної мережі для зменшення долі витрат на доставку ТПВ, а також для наступного відвантаження кінцевої продукції.

Результатом поєднання можливостей на рівні регіону та міста в рамках кластерної моделі стає отримання сумісного ефекту, наприклад, у вигляді створення додаткових робочих місць для мешканців населених пунктів та зменшення на цій основі рівня безробіття у регіоні в цілому. Те ж саме стосується зниження навантаження на навколишнє середовище від полігонів, вирішення проблем утворення стихійних звалищ, вивільнення земельних ресурсів тощо.

Використання концепції кластеру також цілком узгоджується із обраним нами регіональним підходом вирішення завдань, пов'язаних із забезпеченням повного циклу поводження з ТПВ. Але застосування такого підходу, ґрунтованого на впровадженні інноваційних технологій, потребує створення належних умов, перш за все обґрунтування джерел фінансування.

Система фінансування природоохоронної діяльності в Україні не дає можливості для реалізації масштабних проектів, спрямованих на створення раціоналізованих систем збирання та вторинної переробки компонентів відходів у продукти. За наявного дефіциту коштів державного бюджету, навіть за умови

підвищення тарифів на вивезення ТПВ, впровадження запропонованого підходу також навряд чи є можливим. Таким чином, одним з завдань є визначення реальних джерел фінансових ресурсів, для чого необхідно визначити форми реального інвестування та самі джерела фінансування промислової переробки ТПВ.

Під реальними інвестиціями зазвичай розуміють довгострокові вкладення коштів в матеріальні та нематеріальні активи підприємств, галузей матеріального виробництва. У сучасних умовах реальні інвестиції можуть здійснюватися у наступних основних формах [101]:

- нове будівництво;
- реконструкція;
- технічне переозброєння.

Таким чином, реалізація запропонованого підходу щодо організації процесу переробки ТПВ також знаходиться у площині вирішення наступних завдань [102, с. 43-45]:

- по-перше, будівництво об'єктів з промислової переробки ТПВ;
- по-друге, проведення заходів з реконструкції і модернізації наявного виробничого процесу відповідно до сучасних досягнень НТП;
- по-третє, спрямування інвестицій на оновлення окремих видів обладнання підприємств, які готові прийняти активну участь у промисловій переробці відсортованої вторинної сировини;
- по-четверте, впровадження інновацій у нематеріальні активи підприємств, які приймають участь у циклі промислової переробки ТПВ, що дозволяє підвищити його потенціал у всіх сферах господарської діяльності.

Наведемо характеристику потенційних джерел фінансування створення системи повного циклу поводження з ТПВ, оснований на кластерному підході.

Таблиця 5.6.

Характеристика можливих джерел фінансування проекту у сфері поводження ТПВ

Джерело фінансових ресурсів	Характеристика джерела
Державний бюджет	Відсутність достатнього обсягу фінансових ресурсів із-за дефіциту бюджету, а також залишкового принципу фінансування сфери поводження з ТПВ.
Місцеві бюджети	Відсутність достатнього обсягу фінансових ресурсів із-за дефіциту бюджету, а також залишкового принципу фінансування сфери поводження з ТПВ.
Кошти фонду охорони	Недостатність фінансових ресурсів, але існує

навколишнього середовища	Ймовірність використання у якості додаткового джерела фінансових ресурсів.
Приватний капітал (у венчурній формі)	Реальне джерело фінансових ресурсів, яке спрямоване на фінансування заходів з впровадження інновацій у нові сегменти ринку. Проблемними є недосконалість механізму залучення, а також відсутність привабливих умов функціонування венчурного капіталу в Україні.
Банківське кредитування	Низький рівень привабливості для банківського сектору сфери поводження з ТПВ із-за відсутності залогового майна, високим ступенем ризику невдачі проекту. Але існує ймовірність кредитування на заключних стадіях проекту, коли рівень ризиків знижується.
Кошти підприємств, діяльність яких безпосередньо впливає на збільшення загальної маси ТПВ	Вдосконалення механізму акумулювання надходжень у спеціальний фонд регіонального значення. Використання коштів фонду як одного з додаткових джерел реальних фінансових ресурсів.

Враховуючи високу вартість впровадження інноваційного підходу у сфері ТПВ на території регіону, необхідно розглядати можливість участі всіх форм залучення фінансових ресурсів. Так, наприклад, для забезпечення потреб Одеської області в переробленні ТПВ, необхідні фінансові ресурси у розмірі від 30 до 150 млн. дол. США, залежно від обраного підходу [103, с.368].

В процесі оптимізації структури джерел фінансування інвестиційних ресурсів для реалізації проекту з переробки твердих побутових відходів забезпечується раціональне співвідношення власних та залучених коштів, а також диверсифікація злучених джерел по окремих кредиторам та потокам платежів.

Слід враховувати, що фінансування діяльності, спрямованої на впровадження інноваційних технологій у сферу ТПВ, характеризується високою ризикованістю. Основна невпевненість відносно очікуваних результатів, в першу чергу, пов'язується із нестабільністю економіко-правової ситуації у державі. Тому доцільно розглянути функціональну можливість поєднання традиційних джерел фінансування із новими для України джерелами. Так, на відміну від банківського кредитування, венчурний капітал і є тим активом, який вкладається в акціонерні компанії, що займаються впровадження інновацій із високим ступенем ризику.

Відмінною рисою венчурного типу фінансування є акумулювання коштів зовнішніх інвесторів венчурною компанією з їх подальшим вкладенням у найбільш привабливі проекти від імені цих інвесторів, тобто, венчурні компанії виступають

свого роду посередниками даної форми приватного капіталу. Така стратегія венчурних інвесторів характеризується перш за все тим, що надходження від інвестиційного потоку у вигляді приросту капітальної вартості інвестицій є більш прийнятними, аніж очікування майбутніх дивідендів.

Схему прямого фінансування приватним капіталом різних стадій технологічного циклу нововведень доцільно розділити на 5 етапів, де успішне завершення кожного з них буде означати зменшення ймовірності провалу проекту у цілому, збільшуючи при цьому рівень віддачі вкладених коштів (див. рис.5.8).

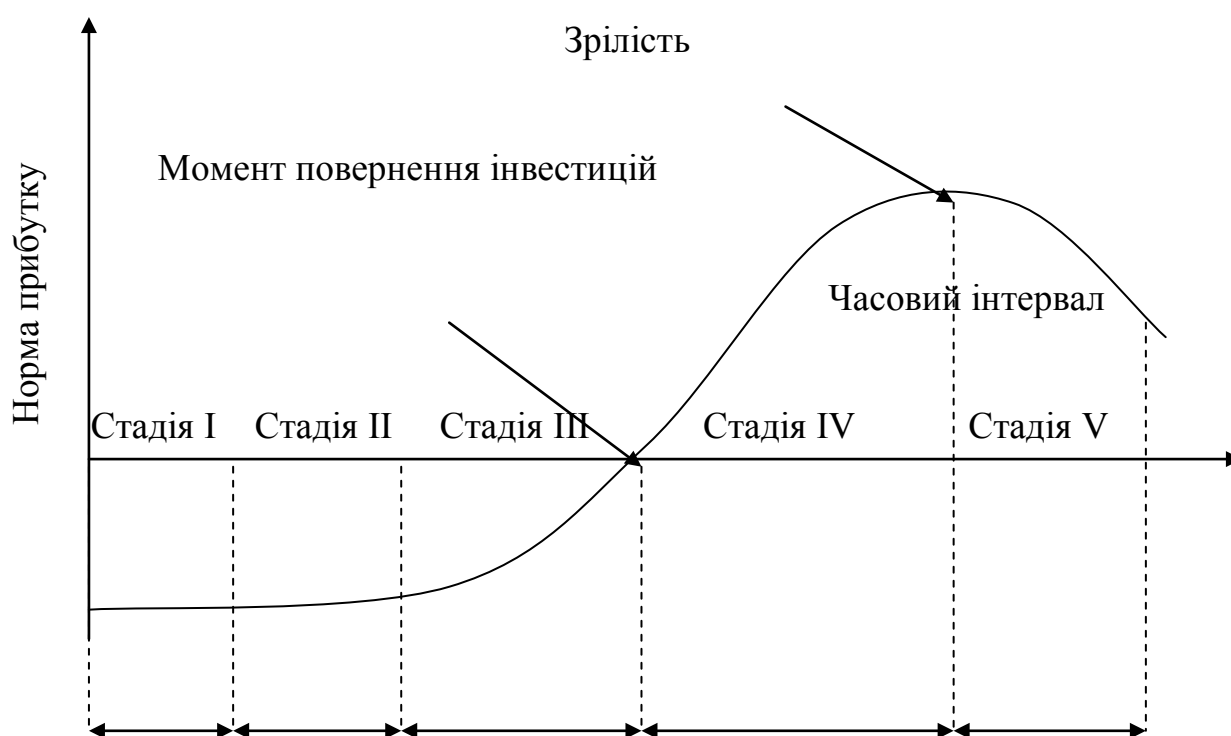


Рис. 5.8. Успішність завершення стадій технологічного циклу нововведень (складено на основі [104, 105]).

Характеристика основних стадій технологічного циклу нововведень у сфері поводження з ТПВ на основі фінансування проекту приватним капіталом наведена у табл. 5.7, розробленої на основі джерел [68, 104].

Таблиця 5.7.

Характеристика основних стадій технологічного циклу нововведень у сфері поводження з твердими побутовими відходами

Стадія	Особливість стадії	Період фінансування	Розрахункова кінцева результативність участі у фінансуванні

			відносно I-й стадії, %
I	Передстартова стадія фінансування. Здійснення фінансової підтримки передвенчурного фінансування створює умови для проведення додаткових досліджень у сфері поводження з ТПВ. Наявність чітко визначеного обсягу фінансування даного етапу, у першу чергу залежить від рівня ризику.	1 місяць – 1 рік	70 – 80
II	Стартова стадія фінансування. Організація системи збирання, сортування та утилізації ТПВ згідно із кластерним підходом, з поступовим збільшенням обсягів переробки ТПВ. Пошук додаткових інвесторів. Обсяг фінансування етапу у 2 рази перевищує обсяги попереднього етапу.	1 – 3 роки	50 – 60
III	Стадія стійкого росту. Постійне збільшення обсягів переробки ТПВ, придбання нового обладнання, залучення додаткового персоналу, випуск першої партії конкурентоздатної продукції, отриманої з вторинної сировини. Поступове зниження рівня ризику. Пошук додаткових інвесторів. Обсяг фінансування етапу у 10-25 разів перевищує обсяги попереднього етапу.	2 – 4 роки	40 – 50
IV	Стадія розширення. Досягнення максимальних обсягів переробки ТПВ та випуску продукції з вторинної сировини. Зведення рівня ризику до мінімуму. Обсяг фінансування етапу у 10-25 разів перевищує обсяги попереднього етапу. При досягненні зрілості відбувається поступове зменшення обсягів фінансування.	1 – 3 роки	25 – 30
V	Стадія виходу венчурного інвестора. Випуск акцій або інших цінних паперів, злиття компаній і т.д.	до 1 року	–

Відповідно до закордонного досвіду, життєвий цикл інвестицій у венчурну компанію, яка замається збиранням, сортуванням та переробкою і утилізацією твердих побутових відходів, не перевищує 5-7 років. За цей період компанія повинна досягнути високого рівня ліквідності, щоб забезпечити венчурним інвесторам повне повернення інвестованих ними коштів з оговореним прибутком.

У той же час, постійне збільшення в Україні темпів накопичення твердих побутових відходів на звалищах пов'язане із повною відсутністю фінансування інноваційних підходів у сфері поводження з твердими побутовими відходами. На даний час у державі методи комплексної промислової переробки ТПВ не використовуються, хоча обсяг вторинної сировини складає близько 60% загальної

маси, а з загального обсягу відходів переробляється тільки біля 5% (які збираються в спеціальних пунктах прийому).

В умовах обмеженості фінансових ресурсів з державного та місцевих бюджетів та високої вартості організації у регіоні повного циклу поводження з ТБО на основі запропонованого кластерного підходу, найбільш реальним джерелом фінансування залишається залучення зовнішніх інвестицій.

Але залучення інвестицій потребує відповідного обґрунтування економічної ефективності, яка з одного боку, залежить від питомої ваги цінних фракцій, що вивозяться у загальній масі відходів, а також від інших переваг, які забезпечуються в рамках організації повного циклу процесу поводження з ТПВ.

Як ми зазначали у п. 5.2, в Одеській області у складі відходів містяться наступні ресурсоцінні фракції: папір та упаковка (35%), поліетиленові пляшки (10%), бите скло (8%), метал (5%), текстиль (4%) и т. і. (зокрема, див. табл. 5.8). При цьому на території області вторинному переробленню підлягає 500 – 600 тис. тон таких ресурсів.

Проведемо порівняльний розрахунок примірної вартості ресурсоцінних фракцій, які щорічно вивозяться на звалища одеського та донецького регіонів (до речі в них утворюється найбільше ТПВ, ніж в інших регіонах України).

Вихідні дані:

1. Загальний обсяг ТПВ, які вивозяться на звалища за рік, [106, с.365]:

- Одеська область – 3 400 тис. куб. м (≈ 850 тис. тон).
- Донецька область – 2 800 тис. куб. м (≈ 700 тис. тон).

2. Морфологічний склад ТПВ та вартість компонентів наведені у табл. 5.8 (більш повні дані щодо складу ТПВ див у табл. 5.4).

Таблиця 5.8.

**Питома вага та вартість 1 тони ресурсоцінних фракцій
у складі ТПВ, що вивозяться в Одеській та Донецькій областях**

Фракція	Питома вага у загальній масі ТПВ, що вивозяться, %		Вартість 1 тони, грн.
	Одеська обл.	Донецька обл.	
папір та упаковка	15-25	8	400
поліетиленові пляшки	8-10	6	3200
бите скло	8-10	7	110
метал чорний	1-3	5	350

текстиль	4	3	350
----------	---	---	-----

На основі даних табл. 5.8 наведемо аналіз вартості ресурсоцінних фракцій, які щорічно вивозяться в одеському та донецькому регіонах (див табл. 5.9 [96, 97,106]) .

Таблиця 5.9.

Порівняльний аналіз вартості ресурсоцінних фракцій ТПВ, які щорічно вивозяться на звалища у одеському та донецькому регіонах

Фракція	Вміст ресурсоцінних фракцій у загальній масі ТПВ, тис.т.		Ринкова вартість, млн. грн	
	Одеська обл.	Донецька обл.	Одеська обл.	Донецька обл.
папір та упаковка	127,5-212,5	56	51-85	22,4
поліетиленові пляшки	68-85	42	217,6-272	134,4
бите скло	68-85	49	7,84-9,35	5,39
метал чорний	8,5-25,5	35	2,975-8,925	12,25
текстиль	34	21	11,9	7,35
Всього	306-442 (середн. 374)	203	291,315-387,175 (середн. 339,245)	181,79

На основі проведеного аналізу реальної ринкової вартості ресурсоцінних фракцій ТПВ, які щорічно вивозяться на звалища в Одеському та Донецькому регіонах (без урахування промислової переробки) можна побачити, що в Одеській області вона 2 рази більша, ніж у Донецькій та складає близько 70 млн. дол. США у рік, що підтверджує інвестиційну привабливість заходів з переробки ТПВ в Одеській області.

Зазначене свідчить, що розроблення та впровадження регіональної стратегії реального інвестування інноваційного підходу раціонального поводження із твердими побутовими відходами в Одеській області є доцільним.

Основними факторами, які впливають на формування інвестором зазначеної регіональної стратегії є:

- собівартість продукції, що випускається;
- ринок збуту;
- місце розташування підприємств з переробки ТПВ;
- строк окупності.

Отже, надамо характеристику найбільш вагомим факторів.

Собівартість продукції, що випускається з вторинної сировини в процесі промислової переробки ТПВ. Основними складовими собівартості такої продукції є, по-перше, вартість сировини, по-друге, вартість робочої сили. Як свідчать наведені

раніше відомості, в Одеській області потенціал зі зниження собівартості на основі використання вторинної сировини не використовується. Низька вартість робочої сили в Одеській області перш за все обумовлена низьким рівнем зайнятості (відповідно до статистичних спостережень тільки у 2006 році було офіційно зареєстровано 56,0 тис. безробітних [107, с.359]).

За умови впровадження кластерного підходу на регіональному рівні можливим є як використання зазначених переваг з точки зору виробників, так і вирішення проблем екологічної безпеки та зниження в регіоні рівня безробіття. При цьому слід мати на увазі, що поява таких ефектів можлива на основі саме організації виробництва з переробки ТПВ, а не шляхом продажу фракцій після їх сортування.

Ринок збуту вторинної сировини та продукції з неї. На цей час спостерігається тенденція до збільшення числа фірм, які здійснюють послуги у сфері раціонального поводження з ТПВ, зокрема у наступних напрямках:

- утилізація шин;
- переробка битого скла;
- переробка макулатури та відходів з дерева;
- гранулювання та брикетування біомаси;
- переробка акумуляторів;
- збір та переробка лому чорних та цвітних металів і т.д.

На основі проведеного аналізу ринку вторинних ресурсів було виявлено, що в Україні на цей час спостерігається підвищення попиту на вторинну сировину, що, зокрема, обумовлено підвищенням вартості природних ресурсів внаслідок їхньої обмеженості та підвищенням вартості цін на енергоносії.

Згідно із світовою практикою, на виробництво продукції з вторинних ресурсів витрачається набагато менше енергії, що також дозволяє знижувати собівартість.

З цієї точки зору також більш доцільним є організація саме виробництва, а не продаж вторинної сировини.

Місце розташування підприємства з переробки твердих побутових відходів. Найбільш доцільним є максимальне наближення до місця вивезення ТПВ як підприємств з переробки ТПВ, так і з їх утилізації.

Наприклад, в економічно розвинутих країнах (таких як Німеччина, Великобританія, Італія, Канада, Японія, Франція, США) ТПВ використовують у якості палива для цементних печей, в результаті чого собівартість цементу (яка на 40% залежить від цін на енергоносії) знижується.

Крім зазначеного, залучення цементної промисловості у переробку ТПВ дозволяє досягти:

- високої ефективності утилізації ТПВ, що забезпечується високою температурою в печі (1 450 °С);
- можливості додавання відходів під час помолу цементу, зокрема, у виробництві композитного цементу (концентрація CO₂ у яких відповідає вимогам Кіотського протоколу);
- можливість експлуатації готових транспортних розв'язок, зокрема залізничних, для доставки попередньо відсортованих твердих побутових відходів.

Період окупності. Як зазначалося раніше, відповідно до закордонного досвіду, життєвий цикл інвестицій у сферу поводження з твердими побутовими відходами не перевищує 5-7 років.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що залучення реальних інвестицій в Одеську область для реалізації проекту з організації раціонального поводження із твердими побутовими відходами на рівні регіону є доцільним. При цьому вигідність проекту, перш за все, забезпечується високою концентрацією цінних вторинних ресурсів у загальній масі ТПВ та можливостями, які надає застосування кластерного підходу (створення підприємств-супутників з виробництва товарів з вторинної сировини та вироблення тепло- /електроенергії).

У цілому інвестиційно-інноваційна привабливість інвестування у промислове перероблення ТПВ Одеської області залежить від наступних основних факторів:

- високий рівень концентрації цінних вторинних ресурсів у складі ТПВ;
- можливість розміщення підприємств з випуску продукції із вторинних ресурсів;
- відсутність активності з промислової переробки ТПВ в регіоні;
- відсутність організованого ринку вторинної сировини;
- відсутність конкурентів, які займаються промисловою переробкою ТПВ;
- можливість досягти конкурентних переваг за рахунок суттєвого зниження собівартості продукції;
- низька вартість робочої сили т.д.

На регіональному рівні від впровадження програми поводження із твердими побутовими відходами очікуються наступні результати:

Економічні:

- зниження собівартості продукції, яка випускається підприємствами з вторинної сировини;
- зменшення традиційних витрат підприємств, які здійснюють різноманітні послуги у сфері поводження з ТПВ;

- отримання нового прибутку;
- реалізація фракцій ТПВ, організація переробки яких є не вигідною.

Товарні:

- створення нового джерела сировини;
- випуск нових видів продукції на основі впровадження інноваційних технологій промислової переробки ТПВ;

Екологічні:

- поліпшення екологічної ситуації в регіоні;
- скорочення територій для накопичення ТПВ;
- зменшення навантаження на існуючі полігони ТПВ;

Соціальні:

- створення нових підприємств та робочих місць;
- розширення сфер діяльності існуючих підприємств;
- зменшення соціальної напруги внаслідок екологічної ситуації в регіоні;

Технічні:

- Застосування нових вітчизняних технологій промислової переробки ТПВ, розроблених для обраного регіону;
- Стимулювання розвитку НТП у державі
- Стимулювання сфери раціонального поводження з ТПВ і т.д.

ВИСНОВКИ

На сучасному етапі житлово-комунальне господарство України все ще перебуває у стані трансформації, коли, з одного боку, в процесі децентралізації економіки у 1991 році з'явився новий інститут спільної (комунальної) власності територіальних громад, з іншого, все ще наявні залишки старої системи управління та господарювання. Незважаючи на те, що майже 15 років потому держава все ж таки зрозуміла неспроможність органів місцевого самоврядування, відповідальних за надання комунальних послуг, самотійно подолати негативні явища у галузі, час було втрачено. Як наслідок цього, стан житлово-комунального господарства ще більше погіршився, а умови господарювання, які б сприяли ефективному вирішенню проблем – не створені.

Враховуючи наявну плутанину із поняттями «комунальна власність», «комунальне підприємство», «комунальні послуги» нами було конкретизовано зміст об'єкту дослідження - комунального сектору міського господарства, розуміючи його як окремий сектор міського (селищного, сільського) господарства, до якого входять: цілісні майнові комплекси водопостачання, теплопостачання, водовідведення, об'єкти

міського електротранспорту, благоустрою, інженерного захисту територій тощо, які є власністю відповідної територіальної громади; а також суб'єкти господарювання, створені органами місцевого самоврядування (комунальні підприємства) та підприємства інших організаційно-правових форм, які відповідно до угод із органами місцевого самоврядування експлуатують ці об'єкти та їх діяльність спрямована на задоволення потреб у послугах централізованого водопостачання та водовідведення, тепlopостачання, постачання гарячої води, централізованого опалення, вивезення та утилізації побутових відходів тощо.

Це дало змогу виділити два основних напрями реалізації органами місцевого самоврядування прав з управління комунальним сектором:

- Управління майном, яке перебуває у власності відповідної територіальної громади відповідно до законодавства України.
- Управління комунальним сектором у цілому та окремими його підрозділами, а також управління комунальними підприємствами та регулювання взаємовідносин із підприємствами інших організаційно-правових форм та власності.

Державна політика у сфері комунальних послуг реалізується на основі встановлення принципів та їх закріплення у нормативно-правових актах.

Основні недоліки наявної системи управління комунальним сектором полягають у занадто високому рівні політичної складової під час прийняття економічних рішень; нераціональній структурі підрозділів виконавчих органів місцевих рад, відсутності або недостатності на місцях процедур та критеріїв вибору оптимальних організаційних структур для надання комунальних послуг, відсутності або неналежного рівні застосування моніторингу діяльності підприємств сектору, слабкому рівні залучення громадськості до вирішення питань у секторі.

Як наслідок, це не сприяє розвитку комунального сектору, його надійній і безпечній роботі та повному задоволенню потреб населення у якісних послугах, забезпеченню екологічної безпеки у населених пунктах. Напроти, незважаючи на намагання держави стримати цей процес та навіть забезпечити розвиток на основі реалізації «Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки», стан комунального сектору залишається у критичному стані – недостатній охват населення централізованими послугами, надзвичайно високий рівень зносу основних засобів та аварійності, незадовільна якість, висока енергоємність виробництва, збиткова діяльність підприємств тощо.

У той же час, це не означає, що можливості з забезпечення стратегічного розвитку вичерпані. З нашої точки зору, поліпшення ситуації можна досягти на основі поєднання зусиль чотирьох сторін:

- держави - на основі вдосконалення нормативно-правових актів з метою усунення наявних суперечностей та заохочення до участі у фінансуванні потреб комунального сектору приватних компаній;
- органів місцевого самоврядування - на основі доцільного використання й забезпечення ефективного управління майновим комунальним комплексом, підвищення ефективності прийняття рішень щодо форм та процесу організації виробництва комунальних послуг на базі майна територіальної громади;
- комунальних підприємств - на основі підвищення ефективності господарювання та пошуку внутрішніх резервів для розвитку;
- приватного сектору економіки - шляхом входження до комунального господарства на основі різноманітних організаційних форм (довірчого управління, оренди, концесії тощо) та відповідального ставлення до виконання зобов'язань під час реалізації власних економічних інтересів.

Безумовно, що головним при цьому залишається захист інтересів міста як єдиного соціально-економічного організму та забезпечення якісного рівня життя населення як споживача послуг підприємств комунального сектору.

Саме на цих напрямках і була зосереджена увага у подальших дослідженнях за темою. При цьому серед різних напрямів діяльності підприємств комунального сектору докладно розглядалися сфери надання послуг тепло-, водопостачання і водовідведення та вивезення і утилізації твердих побутових відходів.

Під час визначення сутності та можливостей співпраці суспільного та приватного секторів було виявлено, що позитивний досвід зарубіжних країн у цьому напрямі спонукає й державні органи України до створення відповідних інституціональних умов, про що свідчить підготовлений Мініекономіки України законопроект «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні». Цілком погоджуючись із необхідністю прийняття єдиного документу, перевагою чого, з нашої точки зору, є врахування спільних рис форм такої співпраці та встановлення єдиних принципів й вимог до них, між іншим, було зроблено висновок, що законопроект не враховує одного з базових принципів ДПП - соціальної відповідальності та громадської підзвітності, у зв'язку із чим запропоновано внести до нього сформульовані положення щодо оприлюднення у засобах масової інформації ключових умов договору та інформації про очікувані результати реалізації проекту на стадії укладання угоди та щорічне інформування громади про виконання умов договорів у друкованих засобах масової інформації.

Досить часто сподівання органів влади на підвищення ефективності діяльності підприємств, що надають комунальні послуги, пов'язуються з їх демонополізацією. У цьому зв'язку на основі визначених специфічних рис підприємств, що діють на локальних ринках у сферах централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого опалення і постачання гарячої води, було зроблено висновок, що створення для цього штучних умов призводить до порушення принципу синергізму, ускладненню взаємовідносин та зниженню соціального ефекту. Наголошено, що конкурентні відносини на локальних ринках комунальних послуг, які надаються природними монополіями, можуть формуватися лише на верхньому рівні – на основі боротьби приватних операторів за право входження на зазначені ринки. При цьому необхідною умовою повинна бути безпосередня участь місцевих органів управління, які представляють інтереси територіальних громад.

Але звертає на себе увагу проблема відсутності в Україні спеціалізованих компаній, здатних здійснювати експлуатацію таких систем, з одного боку, та недосконалість інституціональних умов, з іншого. Незважаючи на це, останніми роками в Україні з боку вітчизняних та іноземних компаній спостерігається підвищення інтересу до сфери виробництва комунальних послуг, про що свідчить аналіз вже накопиченого в державі досвіду.

Під час розгляду характеристик різноманітних форм співпраці державного та приватного секторів окрема увага була приділена приватизації, як однієї з можливих форм залучення великих обсягів капітальних вкладень у відносно короткі періоди. Але на основі досліджень іноземних та вітчизняних авторів, зокрема щодо досвіду Англії у цьому питанні (хоча й позитивного), було зроблено висновок про недоцільність в Україні приватизації підприємств комунального сектору, які належать до сфери природних монополій на локальних ринках комунальних послуг, основними аргументами чого є: практично повна неможливість введення конкуренції боротьби між компаніями протягом їхньої роботи, на відміну від інших форм участі приватного сектору; формування замість природного монополіста, заснованого на комунальній формі власності, природного монополіста, заснованого на приватній власності; відсутність в умовах поєднання функцій власника та експлуатуючої організації гарантій щодо підвищення якості послуг на фоні загроз підвищення ними рівня прибутковості; відсутність гарантій щодо виконання інвестиційних зобов'язань; та головне, втрата впливу на діяльність такої компанії з боку органів місцевого самоврядування, оскільки вони перестають бути власниками.

Таким чином, більш виправданою схемою залучення приватного сектора до комунального сектору міських господарств є такі форми, що забезпечують збереження за суспільством (державою чи територіальною громадою) функцій

власника, який на визначених умовах залучає приватні структури до участі у наданні послуг: До таких форм відносяться, зокрема, угоди на довірче управління, оренду, концесію.

Розглянутий досвід зміни форм управління підприємствами комунального сектору в Україні (зокрема, на основі укладання договорів оренди (м. Одеса) та концесії (Луганська область) у сфері водопостачання та водовідведення) засвідчив, що наявні у законодавстві прогалини з цього питання не сприяють прийняттю органами місцевого самоврядування завжди економічно обґрунтованих та соціально відповідальних рішень. Зокрема, йдеться про загальний (концептуальний) характер нормативних вимог до механізму прийняття таких рішень.

З нашої точки зору такі вимоги повинні бути більш чіткими та жорсткішими і стосуватися наступних питань: процедури проведення відкритих торгів; обґрунтування органами місцевого самоврядування застосування форми залучення приватного оператора, із наведенням альтернативних варіантів вирішення проблем; критеріїв визначення терміну дії угоди; процедури розгляду звернень потенційних операторів та прийняття рішень; вимог до операторів, зокрема, щодо розміру статутного фонду, доказів його фінансової забезпеченості, доказів можливості здійснення діяльності з експлуатації; вимог до формування проектів, їхнього обґрунтування та впровадження, результатів проекту; механізму контролю з боку органів місцевого самоврядування за виконанням поточних функцій оператора та за виконанням інвестиційних зобов'язань; вимог щодо забезпечення публічності роботи компанії; особливостей формування тарифів та їх перегляду; вимог до системи звітності оператора; умов та строків розірвання контрактів; положень про компенсацію або передачу до місцевого органу самоврядування частково інвестованих коштів у разі неповного виконання інвестиційних зобов'язань з боку приватного оператора або невиконання інших передбачених угодою зобов'язань, з яких витікає, що угода повинна бути розірвана; положень про передачу інвестованих коштів у власність органу місцевого самоврядування після закінчення роботи оператора та у зв'язку із закінченням строків угоди; процедур участі громадськості, періодичності та форм громадського контролю тощо.

Говорячи про впровадження різноманітних форм організації виробництва комунальних послуг в населених пунктах, не слід ігнорувати і можливість реорганізації наявних комунальних підприємств, що також може обумовлювати підвищення якості послуг та оптимізацію витрат.

З метою підвищення ефективності господарювання комунальних підприємств, заснованих власниками цілісних майнових комплексів (органами місцевого самоврядування), в рамках проведеного дослідження були розроблені рекомендації

для підприємств сфери водопостачання, водовідведення та теплопостачання з налагодження системи аналізу господарської діяльності, відмінною рисою якої є спрямованість на пошук внутрішніх резервів розвитку для подальшого застосування результатів у розробленні щорічних ділових планів. При цьому запропоновано закріплення окремим розпорядженням органів місцевого самоврядування та/або визначення у контракті із керівником комунального підприємства положень про обов'язкове щорічне представлення комунальними підприємствами планів розвитку та звітування щодо результатів роботи підприємства у попередньому році, із наведенням причин невиконання запланованих заходів. Можливим є також інформування громадськості з зазначених питань.

У разі залучення до комунального сектору приватних операторів на основі укладання договорів на довірче управління, оренду та концесію комунальних об'єктів, з нашої точки зору, обов'язковою повинна стати проектна форма реалізації намічених планів у вигляді програм (проектів) розвитку із наведенням відомостей щодо умов та обсягів поліпшення об'єкту, обсягу, схеми і графіків фінансування робіт з проектування, будівництва (реконструкції) та/або експлуатації об'єкту, а також гарантій, які підтверджують змогу конкурсанта забезпечити виконання істотних умов договорів. Також наведені й інші аспекти, на які особливу увагу повинні звертати органи місцевого самоврядування під час розроблення та впровадження таких проектів.

Особлива увага в цій роботі приділена безпосередньо механізму вибору (обґрунтуванню) органами місцевого самоврядування оптимальної форми управління підприємствами комунального сектору. При цьому наголосимо, що під формами управління ми розуміємо не лише форми участі приватного сектору (довірче управління, оренда, концесія), а весь спектр, включаючи організацію виробництва і експлуатацію цілісних майнових комплексів комунальними підприємствами, заснованими органами місцевого самоврядування. Органам місцевого самоврядування рекомендується проведення зазначених обґрунтувань на основі послідовного виконання наступних етапів:

- Визначення характеру та сутності проблем, які необхідно вирішити в даному населеному пункті (регіоні) на основі відомостей щодо технічного стану основних засобів цілісних майнових комплексів, даних підприємств комунального сектору, оцінки органами управління їхньої діяльності, ставлення споживачів та громадської думки.
- Аналіз причин та формування альтернатив вирішення проблем з подальшим визначенням найбільш привабливих напрямів.

- Визначення необхідних обсягів та потенційних джерел фінансових ресурсів.
- Аналіз соціально-економічної ситуації в населеному пункті або регіоні (зокрема, співвідношення виробничої та соціальної сфер, особливості господарського комплексу, фінансові ресурси та структура місцевого бюджету, вікова, професійна та соціальна структура населення, рівень доходів та т. і., структура споживання послуг).
- Формулювання цілей та завдань (доцільно сформулювати програму розвитку із наведенням заходів).
- Розроблення критеріїв для вибору організаційної форми та механізмів досягнення цілей і завдань.
- Оцінка можливих варіантів організації процесу досягнення цілей (реалізації програми розвитку) з точки зору їх відповідності критеріям, оцінки можливостей досягнення результатів та соціально-економічних наслідків.
- Визначення оптимальної форми, зокрема, оснований на залученні приватного сектору. Прийняття відповідного рішення.

Особливістю запропонованого підходу є наступне. Пошук організаційних форм починається тільки після розуміння того, яких саме результатів необхідно досягти та які обсяги ресурсного забезпечення для цього потрібні. Але оцінка потреб у фінансових ресурсах - це лише частина справи, головне – побудувати організацію процесу реалізації цілей (досягнення результатів) таким чином, щоб, з одного боку, ці ресурси були використані найбільш ефективним чином, з іншого боку, щоб не порушувалася соціальна й економічна рівновага територіальної громади. Тому оцінюючи за розробленими критеріями кожен з форм, її співвідносять із соціально-економічною ситуацією в регіоні. Таким чином, з одного боку - це оцінка потреб у фінансових ресурсах, з іншого - соціально-економічне становище. Саме у цій площині, на основі співвідношень можливостей та обмежень, й слід шукати альтернативи рішень щодо організації процесу виконання поставлених цілей і завдань. Сама ж множина організаційних рішень включає не тільки вибір форми управління, а сукупність самих форм управління, можливого рівня тарифів та розміру участі місцевого бюджету. Для спрощення сприйняття органами місцевого самоврядування запропонованої технології прийняття рішень розроблена матриця, в якій на основі градації чотирьох найважливіших факторів (можливостей місцевого бюджету, платоспроможності населення, рівня забезпеченості послугами (рівня якості) та потреби в інвестиціях) можна виділити квадранти і в межах кожного з них розглядати кожен форму. Таким чином, вибір форми управління для досягнення запланованих результатів не може бути зведений до якогось алгоритму дій – це

складне комплексне завдання, яке потребує врахування багатьох взаємопов'язаних між собою критеріїв. Визначення таких критеріїв та вибір форм організації є завданням органів місцевого самоврядування, які повинні діяти відкрито та на певних етапах обговорювати свої дії щодо найважливіших питань із громадськістю.

У разі позитивного прийняття органом місцевого самоврядування рішення щодо застосування обраної форми та початку роботи, необхідною стає організація системи моніторингу. З метою забезпечення надійності та достовірності інформації запропонована спрощена система на рівні зв'язків «Орган управління» - «Підприємство», без зайвих ієрархічних структур, що також дозволяє спростити процедуру оброблення інформації та забезпечити її своєчасне отримання.

У якості основних напрямів моніторингу діяльності комунального сектору міського господарства визначені: моніторинг стану комунального сектору населеного пункту; моніторинг ефективності діяльності підприємств комунального сектору (поточної та інвестиційної); моніторинг ходу реалізації цільових програм розвитку. Призначенням цих напрямів, крім всього, є: виявлення проблем у сфері надання комунальних послуг, оцінка виконання підприємствами покладених на них функцій з поточної експлуатації систем та розвитку за рахунок власних джерел, контроль за досягненням цілей та виконанням обов'язків приватними операторами відповідно до укладених угод, оцінка та контроль за виконанням заходів та етапів програм розвитку за рахунок бюджетних коштів.

Моніторинг стану комунального сектору населеного пункту запропоновано розділяти на блоки за функціональним призначенням відповідних систем: водопостачання, водовідведення, тепlopостачання та гаряче водопостачання і т.д. Для кожного з зазначених блоків в роботі наведені показники, які характеризують забезпеченість населення послугами, стан інженерної інфраструктури, обсяги виробництва, споживання та обліку послуг, якість, тарифи та стан розрахунків за послуги, витрати на виробництво послуг, розвиток систем.

Наступним напрямом реалізації органами місцевого самоврядування прав з управління комунальним сектором є безпосередньо управління майном. Одним з найважливіших питань у цьому процесі є вартість об'єкта власності. У зв'язку із цим обґрунтована необхідність оцінки ринкової вартості майна комунальної власності для підвищення ефективності засобів управління. Знання справжньої ринкової вартості майна дозволить виконавчому органу влади обґрунтовувати та відстоювати свою позицію у взаєминах з іншими економічними суб'єктами, а також оцінити ефективність укладеної угоди та її результат. Також, проведення оцінки необхідне для того, щоб орган місцевого самоврядування, який здійснює коло повноважень від імені та в інтересах власника комунального майна – територіальної громади села, селища,

міста, мав змогу приймати обґрунтовані управлінські рішення у здійсненні будь-яких операцій з майном комунальної власності. Крім того, справедливо розрахована ринкова вартість дозволяє врахувати подальшу долю майна, його комерційні властивості, а також соціальну значущість.

Аналіз існуючих підходів та методів оцінки майна виявив, що універсальних способів визначення ринкової вартості об'єкта оцінки немає, кожен із них має свої переваги й недоліки. З огляду на це, запропоновані можливості переважного застосування підходів по відношенню до певного кола об'єктів комунальної власності. В цілях підвищення ефективності прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування для визначення вартості майна запропоновані умови переважного застосування підходів оцінки майна по відношенню до об'єктів комунальної власності.

Як показало проведене дослідження, незважаючи на низьку інвестиційну привабливість, в окремих сферах комунального сектору зосереджений вагомий нерозкритий потенціал інноваційного розвитку. Перш за все, ми пов'язуємо його з впровадження нових підходів та методів організації виробництва, спрямованих на отримання ефекту від використання можливостей. Зокрема, до таких сфер відноситься діяльність, пов'язана з поводженням із твердими побутовими відходами, аналіз стану справ у якій показав, що існуюча переробка ТПВ в Україні базується на полігонному захороненні, а також на їх спаленні, тобто є технологічно застарілою та спричиняє шкоду навколишньому середовищу. У той же час, організація повного циклу поводження з ТПВ (який являє собою раціоналізовану систему збирання, сортування та перероблення вилучених корисних фракцій у продукти, а також отримання теплоенергії під час утилізації непридатних для використання ТПВ), дозволяє отримати суттєві економічні, екологічні, технологічні та соціальні ефекти як на рівні регіону, так і з позицій виробників. Було встановлено, що з точки зору обсягів та морфологічного складу ТПВ одним з найвищих потенціалів в Україні має Одеська область. Обґрунтовано, що найбільший ефект від впровадження інвестиційно-інноваційних проектів з організації повного циклу поводження з твердими побутовими відходами можливо отримати в рамках регіональної стратегії із застосуванням кластерного підходу.

Докладний аналіз законів та порядків, які регламентують принципи, політику, механізми формування та процедури розгляду і затвердження тарифів на комунальні послуги, показав, що у цілому положення нормативно-правових актів сприяють встановленню в Україні прозорих та об'єктивних тарифів та не повинні призводити до збиткової діяльності підприємств комунального сектору. Проте відсутність конкретизації окремих вимог, дає можливість сторонам певного маневру у разі

небажання виконувати їх. Для усунення таких недоліків розроблені відповідні пропозиції. Зокрема, запропоновано доповнити порядки формування тарифів додатковим розділом «Визначення сум дотацій», сформульовано його зміст із наведенням формули. Запропонована нова редакція пунктів порядків формування тарифів на комунальні послуги, якими регламентуються розрахунок витрат за статтею «Амортизація»; метою чого є запобігання необґрунтованому заниженню, внаслідок нормативних обмежень, сум амортизаційних фондів підприємств комунального сектору в умовах дефіциту джерел фінансування. З зазначених питань сформульовані пропозиції для органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Економіка міст: Україна і світовий досвід: Навч. посіб. / Кол. авт.: В.М. Вакуленко, Ю.Ф. Дехтяренко, О.І. Драпиковський та ін.; за заг. ред.: В.О.Макухи. – К.: Вид-во «Основи», 1997. – 243 с.
2. Титяев В.И., Кислощаев А.Г. Организация управления и планирования жилищно-коммунального хозяйства. – Харьков: Вища школа. Изд. –во при Харьк. ун-те, 1980. – 120 с.
3. Рассуждай Л.Н., Косматенко Н.Л. Управление предприятиями коммунального хозяйства: Проблемы и решения. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. – 80 с.
4. Мамонова В.В., Ольшанський О.В. Комунальне господарство як основа ефективного місцевого самоврядування. // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. - № 1 (12). – С. 134-143
5. Економіка нерухомості: Підручник. А.М. Асаул, І.А. Брижань, В.Я. Чевганова. – К.: “Лібра”, 2004. – 304 с.
6. Пути совершенствования системы управления собственностью муниципальных образований. – М., 2001. – 57 с.
7. Бабун Р., Альбах Е., Зыков С. Экономические проблемы муниципальных унитарных предприятий // Муниципальная экономика. – 2003. – № 3. – С. 31-41
8. Ставровський Е. О коммунальных предприятиях и сфере их деятельности // Экономика Украины. – 1992. - № 11. – С.84-87
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Вид-во Право, 2002. - 48 с.

10. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 47. - Ст. 514.
11. Закон України «Про природні монополії» // Відомості Верховної Ради України. 2000. - №30. - Ст. 238.
12. Указ Президента України від 19 серпня 1997 р. № 853/97 «Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій» // Урядовий кур'єр від 28.08.1997.
13. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник. – К.: Атака, 2000. – 304 с.
14. Концепція комунальної власності в Україні: Проект // Бюлетень Асоціації міст України. – 1996. – № 9. – С. 8-22
15. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління: Навчальний посібник. – Київ. – 2001. - 415 с.
16. Местные власти и рыночная экономика: уроки западноевропейского опыта. Монография под общей редакцией Б.М. Гринчеля. – Санкт-Петербург. – 1996. – 296 с.
17. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
18. Экономика недвижимости: Учебн. пособие. – М.: Изд-во АСВ; СПб.: СПб ГАСУ, 2000. – 186 с.
19. Вобленко Н.А. и др. Государственная власть и самоуправление: партнерство ради будущего // Єж-рუსь. – 1994. - № 7-9 – С. 18-22.
20. Закон Української РСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради України – 1991. - №2. – Ст. 5.
21. Закон УРСР «Про власність» від 7 лютого 1991 р. №697 -ХІІ // Відомості верховної ради УРСР. – 1991. - № 20. – Ст. 249
22. Музика Л. Проблеми становлення комунальної власності в Україні // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду: Матеріали міжнар. наук.-практ. конфер., Золочів – Львів, 27-28 трав. 2000 р. / Ред. кол. Б. Ковальчук, С.Вовк, П. Гураль та ін. – Л., 2000. – С. 90-94.
23. Гірняк В.О. Принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування: проблеми і перспективи розвитку комунальної власності //

- Науковий часопис. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003 р. — № 2 (6) – С. 28-33.
24. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – Ст. 170.
 25. Лелюк М.П. Удосконалення системи управління комунальною власністю в органах місцевого самоврядування // Теорія і практика державного управління. Вип.6. Нові механізми раціонального розвитку: Матеріали науково-практичної конференції 12 грудня 2003 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 102-105
 26. Ольшанський О.В. Особливості управління комунальною власністю міста // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Харків. – 2004 р. – №2 (20). – У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 174-179.
 27. Вакуленко В. Проблеми управління комунальною власністю великих міст у сучасних умовах // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1996. – № 1. – С. 172-185
 28. Основи муніципального права України: Навч. посібник / За ред. М.І. Корнієнка. – К.: Знання, 2000. – 119 с.
 29. Робертс Н.А., Базил Р.Дж. Руководство по управлению государственным имуществом для должностных лиц местных органов власти // Бюлетень Асоціації міст України. – 1996. - № 9. – С. 23-30.
 30. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2007 році / Мінжитлокомунгосп України. – Київ, 2008. – 567 с.
 31. Олійник Н.І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України: Автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 /; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К., 2003. — 20 с.
 32. Інформаційно-аналітичні матеріали до засідання колегії Держжитлокомунгоспу України з питання «Про підсумки роботи підприємств житлово-комунального господарства у 2004 році та пріоритетні завдання на 2005 рік державних органів влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації політики реформування галузі». – Київ, 2005. – 104 с.
 33. Фінансово-економічні показники роботи підприємств житлово-комунального господарства станом на 1 вересня 2008 року. Джерело: <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=763>

34. Інформація про тарифи на послуги водопостачання, водовідведення, тепlopостачання та з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій станом на 01 листопада 2008 року. Джерело: <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=1223>
35. Закон України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на 2004-2010 роки» від 24 червня 2004 року №1869-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. - № 46. - ст. 512.
36. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 року №2918-III // Відомості Верховної Ради. – 2002.- №16. - ст.112.
37. Закон України «Про тепlopостачання» від 2 червня 2005 року № 2633-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. - № 28. - ст. 373.
38. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. - № 20-21. - ст.190.
39. Закон України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» від 23 грудня 2004 року № 2285-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. - № 7-8. - ст.162.
40. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 року 107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. - № 5-6, № 7-8. - ст.78.
41. Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V // Відомості Верховної Ради України. - 2007 - № 7-8. - ст.66
42. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства, в тому числі на здешевлення залучених з цією метою кредитів» від 19.03.2008 року № 225 (із змінами) // Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=225-2008-%EF>
43. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування» від 17.11. 2006 року // Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0007525-06>
44. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов. Джерело: <http://www.c-society.ru>.

45. Татаркова И.В. Развитие предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства: Автореф. дис. к-та эконом. наук: 08.00.05 / Санкт-Петербург, 2007. - 20 с.
46. Доминик Лоррэн Городское хозяйство, рынок и политический фактор // Частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Французский опыт / Под руководством Клода Мартинана. – Международный экономический отдел Министерства благоустройства территории, строительства и транспорта Франции. – 1995. –С. 19-55.
47. Варіанти залучення приватного сектора у сферу комунальних послуг в Україні: інформаційний бюлетень. – К.: ПАДКО, Агентство США з міжнародного розвитку, 2002. – 43 с.
48. Мишель Кордые Прямое или делегированное управление сетями водоснабжения и канализации? // Частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Французский опыт / Под руководством Клода Мартинана. – Международный экономический отдел Министерства благоустройства территории, строительства и транспорта Франции. – 1995. –С. 123-131.
49. Жан-Пьер Джиан Разделение обязательств и рисков между партнерами // Частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Французский опыт / Под руководством Клода Мартинана. – Международный экономический отдел Министерства благоустройства территории, строительства и транспорта Франции. – 1995. –С. 19-55.
50. Проект Закону України «Про загальні засади розвитку державно - приватного партнерства в Україні» // Джерело: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123210&cat_id=32862
51. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» // Джерело: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862
52. Методические рекомендации по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (услуг) в водопроводно-канализационных хозяйствах Украины: Утв. Гос. комитетом Украины по жилищно-коммунальному хозяйству 08.04.92. – К., 1992. – 36 с.
53. Кокорев В. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // Вопросы экономики.–1998. - №4.– С. 115 – 133.

54. Базилевич В., Филюк Г. – Роздержавлення природних монопольних структур в Україні // Економіка України. – 2002. - № 3. – С. 35-42.
55. Віскузі, В. Кіп та ін. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика: Пер. з англ./ В. Кіп Віскузі, Джон М. Вернон, Джозеф Е. Гаригтон (мол.); Наук. ред. пер. та авт. передм. О.Кілієвич. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 1047 с.
56. Закон України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 № 2163-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 2000. - № 33-34. - ст. 273.
57. Чернышов Л.Н. Ценовая и тарифная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве. Научн. Ред. – акад. Е.В. Басин. – М.: Книжный мир, 1998. – 248с.
58. Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-ІV // Відомості Верховної Ради. – 2003. - № 18, ст. 144.
59. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 року № 2269-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1992. - № 30. - ст. 416.
60. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005, с.28-32
61. Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 року № 997- ХІV // Відомості Верховної Ради. – 1999. - № 41. - ст. 372.
62. Карев В.В. Опыт филиала «Инфоксводоканал» по предоставлению услуг водоснабжения и водоотведения в г. Одессе и механизмы повышения эффективности деятельности в этой сфере // Матеріали до круглого столу «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на 2004-2010 роки». – Київ, 2005. – 48 с.
63. Глиненко Л.К., Лужко Е.В. Проектирование организационных структур управления. – К.: Нора-Друк, 2005. – 728 с.
64. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України «Про створення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з розслідування обставин щодо нехтування національними інтересами України Луганською обласною радою під час передачі в концесію ОКП «Компанії «Луганськвода» іноземній компанії «Росвода» та пов'язаних з цим наслідків за зміни тарифів на комунальні послуги» // Джерело: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33082
65. Проект Постанови Верховної Ради України «Про створення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з розслідування обставин щодо нехтування національними інтересами України Луганською обласною

радою під час передачі в концесію ОКП «Компанії «Луганськвода» іноземній компанії «Росвода» та пов'язаних з цим наслідків за зміни тарифів на комунальні послуги» // Джерело: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33082

66. Постанова Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для перевірки законності зміни рівня тарифів на житлово-комунальні послуги у м. Одесі» // Відомості Верховної Ради України від 18.04.2003 - 2003 р., № 16, стаття 133
67. Кучеренко В.Р., Карпов А.А., Маркітан О.С. Бізнес-планування фірми: Навч. посіб. – К.: Знання, 2006. – 423 с.
68. Економіка і планування бізнесу. Наукове видання/ Наукові керівники: д.е.н., проф. Кучеренко В.Р. і д.е.н., проф. Бутенко А.І. – Одеса, 2004. – 458 с./ Міносвіти і науки України, ОДЕУ, НАНУ ОПРЕЕД.
69. Розробка і впровадження плану капітальних інвестицій як складової Стратегічного плану дій підприємства (на прикладі ВУВКГ м. Новограда-Волинського Житомирської області): Інформаційний бюлетень №27, березень 2005 р.
70. Тормосов Р.Ю. Стратегічне планування інвестиційної діяльності комунальних підприємств із залученням громадськості: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.02.03 / Харк. нац. ун-т ім. В.Н.Каразіна — Х., 2005. — 19 с..
71. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 22 травня 1997 р. №283/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. - №27. – ст. 181
72. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»» від 24 грудня 2002 р. № 349-IV // Відомості Верховної Ради . – 2003. - № 12. - ст.88
73. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. – 574 с.
74. Управление проектом. Основы проектного управления: учебник / кол. Авт.; под ред. проф. М.Л. Разу – М.: КНОРУС, 2006. – 768 с.
75. Дж. Родни Тернер Руководство по проектно-ориентированному управлению / Пер. с англ. Под общ. Ред. Воопаева В.И. – М.: Издательский дом Гребенникова, 2007. – 552 с.
76. Тесля Ю.Н. Оптимизация взаимодействия власти, бизнеса и профессионального менеджмента проектов в условиях Украины // Тези доповідей V міжнародної конференції «Управління проектами у розвитку суспільства». Тема: Професійне управління проектами – шлях до

- збільшення активів організації. // Відповідальний за випуск С.Д. Бушуєв, - К.: КНУБА, 2008. – с. 202 – 204.
77. Бушуєв С.Д. Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С.Д. Бушуєв, Н.С. Бушуєва (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0) К.: ІРІДІУМ, 2006. – 208 с.
78. Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 року № 996-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. - № 40. - ст.365.
79. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. - №9. - ст. 79.
80. Порядок формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 року № 959 // Джерело: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=959-2006-%EF>
81. Порядок формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10.07.2006 року № 955 // Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=955-2006-%EF>
82. Порядок формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.2006 року № 1010 // Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1010-2006-%EF>
83. Порядок надання висновків щодо розрахунків економічно обґрунтованих планових витрат на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, послуги з вивезення побутових відходів, а також технічного обслуговування ліфтів, затверджений наказом Мінекономіки України від 14.03.2007 року №222/13489 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1344-06>
84. Хмелевський Є. Амортизаційна політика й оновлення промислово-виробничих основних фондів // Економіка України. – 1999. - №3. – С. 41-47.

85. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби» затверджені наказом Міністерства фінансів України 27.04.2000 р. № 92 // Офіційний вісник України від 09.06.2000 – 2000. - № 21. - с. 99, ст. 871
86. Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. – М.: ВЛАДОС, 1994. – 336 с.
87. Рубцов В.П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні. Науково-практичний посібник. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с.
88. Реформа муниципального водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии / Организация экономического сотрудничества и развития. – ОЕСД. – 2003.- 74 с.
89. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04 липня 2002 року № 40-IV – Відомості Верховної Ради. – 2002. - № 36. - ст. 266.
90. Савчук А.В. Теоретические основы анализа инновационных процессов в промышленности: Монографія / А.В. Савчук. – НАН України. Ін-т економіки промисловості. – Донецьк, 2003. – 448 с.
91. Програма поводження з твердими побутовими відходами, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 року № 265 // Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=265-2004-%EF>
92. Станкевич В.В. Концептуальні підходи щодо поводження з твердими побутовими відходами // В.В.Станкевич, І.В.Какура // Сборник научных статей «Проблемы сбора, переработки и утилизации отходов.» – Одесса: ОЦНТЭИ, 2004. – с.374-379.
93. Лапицький В.М. Проблема переробки і утилізації твердих побутових відходів в Україні та шляхи її вирішення / В.М.Лапицький, О.О.Борисовська, О.М.Катічев // Сборник научных статей «Проблемы сбора, переработки и утилизации отходов.» – Одесса: ОЦНТЭИ, 2004. – с.246-251.
94. Крапива С. Деньги с мусора / С.Крапива, А.Волосецкая // Бізнес. – 2004. – № 51. – с.86-91.
95. Інформаційно-аналітичний збірник «Санітарна очистка міст та комунальний автотранспорт». – К.:Держжитлокомунгосп України, 2002. – №2. – с.95.
96. Ігнатенко О.П. Економіко-екологічні аспекти поводження з твердими побутовими відходами в Україні: дис. канд. екон. наук: 08.08.01 / О.П.Ігнатенко. — К., 2003. — 21 с.
97. Краснянский М.Е. Изучение потоков вторичного сырья в твердых бытовых отходах г.Донецка / М.Е.Краснянский, А.Бельгасем, О.Н.Калининихин //

- Сборник научных статей «Проблемы сбора, переработки и утилизации отходов.» – Одесса: ОЦНТЭИ, 2004. – с.218 - 222.
98. Бутейко О.О. Вдосконалення системи підтримки розвитку малого підприємництва в регіоні на підставі кластерного підходу. / О.О.Бутейко, І.М.Сараєва // Экономические инновации. Региональные экономические системы в экономическом, социальном и экологическом пространстве. Сборник научных работ. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2007 – №28 – 344 с.
 99. Руководство по наилучшей практике в области формирования позитивного делового и инвестиционного климата. – ОБСЕ, 2006 – 188 с.
 100. Панов В. Чем пахнут деньги, зарытые в землю? / В.Панов // Правда Украины. – 2005. - №23. – с.22-23.
 101. Фінансовий менеджмент: Навчальний посібник / [М.М.Александрова, С.В.Бардаш, О.С.Бородкин та ін.]; за ред. проф. Г.Г.Кірейцева. – Київ:ЦУЛ, 2002. – 496 с.
 102. Бланк И.А. Основы финансового менеджмента. Т.2. / И.А.Бланк. – К.:Ника-Центр, 1999. – 512с. – (Серия «Библиотека финансового менеджера»).
 103. Созинов В.А. Основные направления и перспективы решения проблем г.Одессы в сфере обращения с отходами // В.А.Созинов, А.М.Крутенко // Сборник научных статей «Проблемы сбора, переработки и утилизации отходов.» – Одесса: ОЦНТЭИ, 2004. – с. 363-369.
 104. Антонюк Л.Л. Інновації: теорія, механізм розробки та комерціалізації: Монографія / Л.Л. Антонюк, А.М. Поручник, В.С. Савчук. – К.: КНЕУ, 2003. – 394 с.
 105. Аньшин В.М. Менеджмент инвестиций и инноваций в малом и венчурном бизнесе. Учебное пособие / В.М. Аньшин, С.А. Филин. – М.: «Анkil», 2003 – 360 с.
 106. Білявський Г.О. Основи екології: Підручник / Г.О.Білявський, Р.С. Фурдуй, І.Ю. Костіков. – К.: Либідь, 2004. – 408 с.
 107. Статистичний щорічник України за 2006р. / За ред. Осауленка О.Г. – К.:2007 – 552 с.

