

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].

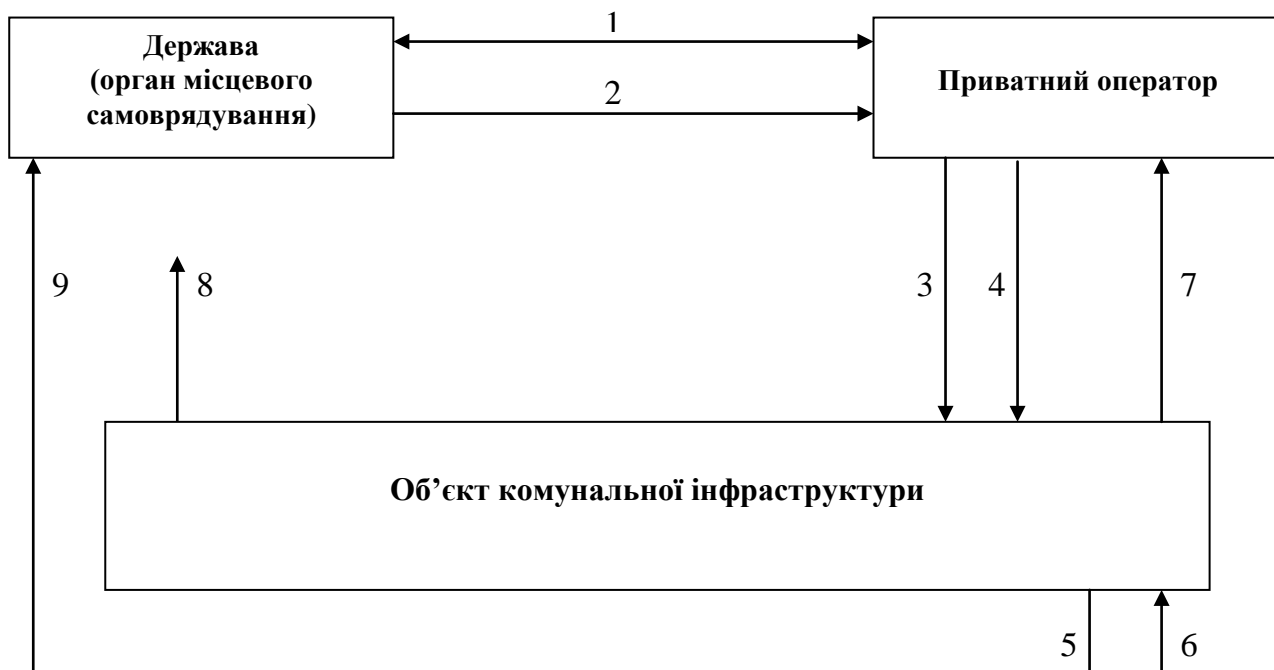
Серед аргументів застосування партнерства державного та приватних секторів розглядаються: зведення ролі держави до виконання традиційно державних функцій (регулювання економіки та перерозподіл у соціальній сфері), визнання високої ефективності приватного управління та, головне, можливість вирішити проблеми 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 – дохід від здійснення діяльності;
- 8 – соціальний, екологічний, бюджетний ефекти;
- 9 – громадський контроль.

Рис. 2.1. Принципова схема партнерства державного та приватного секторів

Аналіз законопроекту, представленого Міністерством економіки 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 відміняє існування інших законів та підзаконних нормативних актів, які конкретизують особливості кожної форми, зокрема оренди та концесії.