

Оксана ВАВРИЧУК

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто особливості проходження процесів реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті створення сприятливих умов розвитку державно-приватного партнерства. Проаналізовано інституційно-правове забезпечення державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері України. Виявлено причини, що стримують практичну реалізацію проектів державно-приватного партнерства у ЖКГ, та обґрунтовано можливості їх реалізації в умовах проходження процесів децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування.

Надмірна централізація влади та зосередження усіх ресурсів на верхніх її щаблях призвела до важкої системної кризи в Україні наприкінці 2013–2014 рр. та паралізувала виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій, насамперед щодо забезпечення життєдіяльності населення відповідних територіальних громад, позбавила права розпоряджатися власними фінансовими ресурсами. Як наслідок, поза увагою залишилися і питання реформування та розвитку найбільш суспільно значущої сфери – житлово-комунального господарства (ЖКГ) України та реалізації у цьому секторі механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) як засобу його фінансування. Таким чином, у територіальних громадах відсутні кошти для забезпечення високого рівня життя громадян, зокрема якісними і доступними житлово-комунальними послугами, та можливості для залучення іноземних і вітчизняних інвестицій.

На думку українських і європейських експертів, економічний розвиток держа-

ви та її регіонів не можливо забезпечити без формування ефективної державної регіональної політики, яка узгоджувала б інтереси, дії та засоби усіх рівнів влади – центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [1; 2]. Першим кроком на цьому шляху стало схвалення у першому читанні Верховною Радою України проекту закону “Про засади державної регіональної політики”, яким передбачено реалізацію державної регіональної політики на засадах субсидіарності, тобто децентралізації і передачі владних повноважень на той рівень управління, де вони виникають і будуть найбільш ефективно реалізовані. А це, в свою чергу, вимагає формування органами місцевого самоврядування необхідних ресурсів для виконання цих повноважень, що стимулюватиме розвиток власних територій. Таким джерелом фінансування можуть стати кошти, залучені у рамках ДПП. Пріоритетною сферою застосування механізмів ДПП в Україні, як і в багатьох

країнах світу, вважається житлово-комунальне господарство.

В умовах побудови ефективної і дієвої регіональної політики, реформування місцевого самоврядування і процесів децентралізації влади, які сьогодні проходять в Україні, питання стану і перспектив державно-приватного партнерства набувають особливої актуальності. Поштовхом до активізації ДПП, зокрема у житлово-комунальній сфері, може стати і підписання 27 червня 2014 р. угоди про асоціацію України з ЄС.

У багатьох працях вітчизняних і зарубіжних науковців досліджено процеси становлення і розвитку державно-приватного партнерства. Перспективи та особливості реалізації проектів ДПП розглядає Т. Єфіменко [3], використання ДПП для розвитку суспільного сектору відображено у праці О. Длугопольського [4], перспективи запровадження ДПП на основі зарубіжної практики висвітлює В. Варнавський [5]. У дослідженні О. Вінника окреслено перспективи впровадження в Україні інституційної форми ДПП [6].

Проте все ще не достатньо досліджені можливості реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в умовах реформ, що відбуваються нині в Україні.

Метою статті є виявлення причин, що стримують практичну реалізацію проектів ДПП у ЖКГ України, та обґрунтування шляхів їх вирішення в умовах децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування.

Як засвідчує практика зарубіжних країн, зокрема досвід Польщі, проблеми найкраще вирішуються на тому рівні, на якому вони виникають. Модернізація інфраструктурних мереж, ремонт житлового фонду, надання якісних послуг ЖКГ є найважливішими функціями органів місцевого самоврядування, що впливають на якість життя населення відповідних територій. А

тому саме на рівень територіальних громад (села, селища, міста) необхідно передати від держави повноваження та відповідні джерела їхнього фінансування. Це, в свою чергу, збільшить відповідальність місцевих органів перед громадянами окремих територій, стимулюватиме до пошуку ефективних джерел фінансування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування не забезпечує вирішення місцевих проблем, не дотримується принцип повсюдності, неефективним є фінансування, що надходить "зверху" за залишковим принципом. Так, дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [7]. Це зумовило необхідність проведення в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. передбачає трирівневу систему, яка містить базовий, районний та регіональний рівні. Основою місцевого самоврядування мають стати органи базового рівня (громади села, селища, міста), тобто сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Така система забезпечить чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування різних рівнів за принципом децентралізації, субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування, створить умови для їх фінансування. Зокрема, за бюджетами територіальних громад буде закріплено місцеві податки і збори, отримані на власній території, та частину загальнодержавних податків – податку на прибуток підприємств і податку на доходи фізичних осіб [8]. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень для збільшення ресурсної забезпеченості громад і

регіонів пропонують відновити окремі місцеві податки і збори (зокрема, податок з реклами та ринковий збір), удосконалити систему адміністрування податку на нерухоме майно, віднести плату за землю та податок на доходи фізичних осіб до категорії місцевих податків і зборів[9].

Таким чином, більшість повноважень і фінансових ресурсів буде зосереджено в органах місцевого самоврядування базового рівня, що зробить їх фінансово-незалежними і дієздатними, дасть змогу ефективно вирішувати першочергові проблеми територій, насамперед у сфері ЖКГ, провести модернізацію та ремонт зношених водопровідних, каналізаційних і теплових мереж, житлового фонду, забезпечити надання якісних послуг централізованого водопостачання і водовідведення, теплопостачання, вивезення та утилізації відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій, вжити заходи з енергозбереження.

Перетворення територіальних громад із "прохачів" коштів на суб'єктів, які зможуть їх самостійно заробляти, підвищує роль державно-приватного партнерства у розвитку територій і, як наслідок, забезпечуватиме ефективне використання власних ресурсів. Передача повноважень щодо утримання ЖКГ на базовий рівень місцевого самоврядування розширює його можливості щодо укладення договорів ДПП. Практика застосування проектів ДПП вже відома понад 100 років і використовується у багатьох країнах світу з різним ступенем розвитку. Адже величезні потреби в інвестиціях у житлово-комунальній сфері не зможе профінансувати жоден бюджет. ДПП є найприйнятнішим способом фінансування і розвитку ЖКГ з огляду на його специфіку і суспільне значення, оскільки передбачає найкраще виконання функцій, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування (державного партне-

ра), шляхом об'єднання зусиль і ресурсів із приватним партнером. Причому об'єкт ДПП залишається у власності територіальної громади. За даними міжнародних експертів, використання ДПП забезпечує краще співвідношення ціни і якості та своєчасне надання суспільних послуг згідно з контрактом. Рівень задоволення населення послугами ДПП значно вищий, ніж в традиційній системі [5, 31]. Які ж причини незадовільного рівня реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні і, зокрема, у житлово-комунальній сфері?

Як зазначають деякі науковці, ДПП займає середню позицію між абсолютною приватизацією об'єктів ЖКГ, з одного боку, і державною монополією, особливо у водопровідно-каналізаційному господарстві, теплопостачанні, – з іншого. За визначенням О. В. Длугопольського державно-приватне партнерство "виступає системою договірних відносин, спрямованих на взаємовигідне середньо- та довгострокове співробітництво між державою і бізнесом, що реалізується в різних формах і розв'язує низку соціально-економічних і політичних завдань на різних рівнях управління" та "є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством за допомогою залучення як інститутів суспільного, так і приватного секторів економіки" [4, 442]. Крім того, це повинно бути рівноправне співробітництво між державним і приватним партнерами.

Міжнародна практика, крім договірної форми ДПП, передбачає також інституційну (корпоративну). Законодавство України вказує лише на договірний характер ДПП. Окремі науковці, з огляду на зарубіжний досвід, наголошують на доцільності застосування інституційної форми ДПП в Україні. Зокрема, перспективи впровадження такої форми партнерства аргументує О. М. Вінник [6, 6–19]. Проте, зважаючи на ситуацію

в Україні, недосконалість державного управління, корупційність і лише початковий етап реформування системи місцевого самоврядування, така форма партнерства надзвичайно ризикова для захисту суільних інтересів.

В. І. Варнавський виокремлює основні умови успішного розвитку державно-приватного партнерства: подолання протиріч між громадськими та приватними інтересами, створення інституційного середовища ДПП, збереження провідної ролі держави в організації програм і проектів ДПП [5, 19].

Приватний бізнес, насамперед, зацікавлений у прибутковому вкладенні своїх коштів, водночас населення потребує отримання якісних послуг за доступними тарифами. Проте, на відміну від приватизації, державно-приватне партнерство має забезпечувати задоволення суільних інтересів. На наш погляд, системні реформи, що відбуваються в Україні сьогодні, створюють сприятливі умови впровадження механізмів державно-приватного партнерства для вирішення проблем житлово-комунального господарства та подолання конфлікту інтересів. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування у секторі ЖКГ зумовлює і зростання відповідальності перед територіальними громадами та підвищить контроль за ефективним використанням ресурсів, сприятиме подоланню корупції. Високий рівень корупції на ринку житлово-комунальних послуг перешкоджає залученню приватних інвестицій, зумовлює неефективне використання ресурсів. Передбачене Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні право територіальних громад на місцевий референдум дозволить їм брати участь у вирішенні питань місцевого розвитку. Гарантією отримання послуг високої якості буде і запровадження стандартів (нормативів) якос-

ті публічних послуг, обумовлене згаданою Концепцією.

Для реалізації проектів ДПП необхідна інституційно-правова база, яка забезпечить прозорі партнерські відносини. На сьогодні в Україні прийнято низку законодавчих і підзаконних актів, що регламентують застосування ДПП у житлово-комунальній сфері (табл. 1). Крім зазначених, розроблено й інші нормативні документи щодо процедури реалізації проектів ДПП.

З наведеної інформації видно, що наявне нормативно-правове забезпечення створює підґрунтя для розвитку ДПП, проте поза увагою залишилися питання врегулювання господарських відносин між суб'єктами партнерства, механізми отримання бюджетної підтримки. Закон України "Про державно-приватне партнерство" має рамковий характер і не визначає взаємовідносини для різних форм ДПП, які регламентуються спеціальними законодавчими актами, зокрема, Законом України "Про концесії". Таким чином, не завжди договори концесії чи оренди будуть прикладами ДПП. Отже, відсутній єдиний підхід формування інституційно-правового забезпечення державно-приватного партнерства. Неузгодженість правової бази гальмує розвиток партнерських відносин. Пріоритетом зарубіжних країн є удосконалення бази для підготовки та реалізації проектів ДПП.

Ініціатором здійснення ДПП може бути як державний, так і приватний партнер. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування дасть їм можливість самостійно приймати рішення про доцільність реалізації проектів ДПП з використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів [10]. Незважаючи на паритетність відносин між партнерами, провідна роль буде належати державі, як власнику об'єкта ДПП. Корисною для України є практика ДПП США, яка передбачає застосування принципу

Нормативно-правові документи розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері України

Назва документа	Основні положення
Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві" від 16.09.2009 р.	Вперше обґрунтовано можливість вирішення проблем ЖКГ шляхом залучення приватного сектору на умовах державно-приватного партнерства з метою формування у цій сфері ринкових відносин господарювання, підвищення якості і надійності послуг.
Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р.	Рамковий закон, в якому вперше визначено поняття "державно-приватне партнерство", організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі, основні форми державної підтримки та гарантій. Визначено перелік сфер застосування ДПП, зокрема ЖКГ. Передбачено виключно конкурсний відбір приватного партнера. Термін договору ДПП встановлено 5–50 років.
Закон України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності" від 21.10.2010 р.	Визначено особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, особливості оренди та концесії таких об'єктів. Вказано перелік умов договору оренди чи концесії. Витрати, пов'язані з поліпшенням орендованого об'єкта/наданого у концесію, які зумовлюють збільшення майбутніх економічних вигод, здійснюються за рахунок амортизаційних відрахувань, а також інших джерел, та відображаються як капітальні інвестиції. Передані в оренду/концесію об'єкти зберігаються у власності територіальної громади. Встановлено строки дії договорів оренди (2–30 років) і концесії (3–50 років).
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними" від 16.02.2011 р.	Визначено види можливих ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, методи їх оцінки та форми управління ними.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" від 17.03.2011 р.	Визначено процедуру надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності. Передбачено форми державної підтримки (бюджетне фінансування, державні і місцеві гарантії та інші), яка може надаватися з ініціативи державного або приватного партнера.
Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства" від 11.04.2011 р.	Визначено механізм підготовки та проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства із застосуванням принципів прозорості, об'єктивності та недискримінаційності. Встановлено порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства. Порівняльний аналіз очікуваних результатів від здійснення державно-приватного партнерства та виконання відповідних робіт без залучення приватного партнера (детально прогнозується на найближчі п'ять років). Обґрунтування необхідності державної підтримки, її форми та обсягу.
Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки" від 14.08.2013 р.	ЖКГ визначено пріоритетною сферою застосування державно-приватного партнерства. Обґрунтовано основні причини повільного розвитку ДПП в Україні, зокрема недосконалість інституційного забезпечення; необхідність застосування механізму державної підтримки для залучення приватних інвестицій на умовах ДПП; розроблення єдиного підходу до розвитку ДПП. Визначено шляхи і способи розв'язання проблеми.

*Складено автором.

орієнтації на очікуваний результат, котрий чітко прописаний у проектах ДПП [4, 456]. Довготривалість відносин ДПП (5–50 років) дозволяє приватному партнеру отримувати стабільні прибутки протягом тривалого періоду від користування комунальним (державним) майном, проте і супроводжується ризиком неповернення вкладених коштів внаслідок відсутності державних гарантій.

Передбачена проектом закону “Про заходи державної регіональної політики” розробка Державної стратегії регіонального розвитку України на довгостроковий період (7 років) та регіональних стратегій розвитку дозволить покращити інвестиційний клімат та активізувати роль регіонів у залученні приватних інвестицій. Плани заходів з реалізації Державної та регіональних стратегій розвитку є базою для середньострокового бюджетного планування та розробки інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів, що розробляються строком на три роки та наступні чотири роки періоду дії відповідних стратегій розвитку, та передбачають завдання і заходи, обсяги та джерела їх фінансування з визначенням індикаторів оцінки результативності їх виконання. Таким чином, приватні інвестори зможуть чітко бачити потребу регіону у відповідних обсягах фінансових ресурсах та очікувані цілі фінансування. Це сприятиме використанню принципу середньо- та довгострокового фінансування при реалізації проектів ДПП.

Залученню інвестицій на умовах державно-приватного партнерства, в тому числі іноземних, сприятиме і підписання угоди про асоціацію України з ЄС, подальша гармонізація законодавства відповідно до норм ЄС, що посилить гарантії безпеки довгострокових інвестиційних проектів.

Ще однією проблемою реалізації проектів ДПП у житлово-комунальному господарстві України є вдосконалення тарифної політики. Відповідно до чинного законо-

давства встановлюють тарифи на житлово-комунальні послуги здійснюють органи місцевого самоврядування та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Найважливішим завданням сьогодні є перехід до економічно обґрунтованих тарифів, які б на 100% відшкодовували витрати на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг. Станом на 1.01.2014 р. на рівні економічно обґрунтованих витрат встановлені тарифи, здебільшого, на послуги з утримання будинків та прибудинкових територій (в 11 містах України – Вінниці, Луцьку, Дніпропетровську, Житомирі, Ужгороді, Запоріжжі, Луганську, Сумах, Хмельницькому, Черкасах і Чернівці). У комунальній сфері спостерігається повне відшкодування населенням лише вартості послуг з водовідведення (у місті Запоріжжя). Тарифи для населення на послуги водопостачання і теплопостачання встановлені на рівні нижче економічно обґрунтованих витрат по всіх базових підприємствах України. Як наслідок, у житлово-комунальному господарстві продовжується використання практики перехресного субсидювання населення за рахунок комерційних споживачів. Неefективна тарифна політика, відсутність гарантій відшкодування різниці в тарифах з відповідних бюджетів стримують залучення приватних інвестицій на умовах ДПП, оскільки збільшується ризик неповернення вкладених коштів.

Отже, можна виокремити наступні причини, що донедавна перешкождали реалізації проектів ДПП у житлово-комунальному господарстві України:

- 1) відсутність компетентного державного партнера, який гарантував би і був зацікавлений у довготривалих відносинах;
- 2) неузгодженість інституційно-правової бази як основи розробки і впровадження проектів ДПП, врегулювання господарських відносин між партнерами;

- 3) неефективне використання бюджетних коштів;
- 4) проблеми надання державної фінансової підтримки і гарантій для реалізації довгострокових проектів ДПП;
- 5) недосконалість механізму тарифного регулювання, відсутність у приватного партнера важелів впливу на формування тарифів;
- 6) несприятливий інвестиційний клімат.

Процеси формування дієвої політики регіонального розвитку та реформування місцевого самоврядування, які сьогодні відбуваються в Україні, створюють реальні можливості для реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства регіону. Зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, розширення їх повноважень та посилення контролю з боку громадськості дозволяє їм стати повноцінними партнерами приватного бізнесу у довгострокових інвестиційних проектах.

Закріплення частини загальнодержавних податків, місцевих податків і зборів за органами місцевого самоврядування, надання їм доступу до залучення кредитних ресурсів шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій, підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів, як зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, дозволяє територіальним органам самостійно приймати рішення щодо вирішення питань місцевого значення, зокрема, реалізації проектів ДПП.

Так, за рахунок власних коштів місцеві органи зможуть провести аудит об'єктів ЖКГ, що перебувають у їх власності, та побачити фактичний стан справ у галузі. Оскільки після оформлення партнерських відносин умови,

які були до підписання угоди ДПП, часто не відповідають реальності. Це посилить довіру до державного партнера з боку приватного інвестора. Крім того, дієздатні органи місцевого самоврядування зможуть відшкодувати приватному партнеру різницю в тарифах до їх встановлення на економічно-обґрунтованому рівні.

Розробка стратегій регіонального розвитку і планів заходів з їх реалізації на середньо- і довгостроковий період дозволить побачити інвесторам, яким територіям, з якою метою і яку суму коштів потрібно. Як наслідок, приватний бізнес буде зацікавлений вийти на нові ринки з гарантованим постійним попитом. З іншого боку, місцеві органи зацікавлені в ефективному використанні своїх коштів, їх економії і належному виконанню своїх повноважень з допомогою приватного партнера. Доцільно створити єдину базу проектів ДПП усіх рівнів господарювання.

Передбачені можливості для реалізації проектів ДПП перетворять підприємства житлово-комунального господарства на повноцінних суб'єктів ринку і платників податку, які будуть залишатися у бюджетах громади, що сприятиме розвитку території і держави загалом.

Література

1. Гройсман В. *Спільне європейське майбутнє залежить від того, якою буде державна регіональна політика в Україні [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/spilne-evropeyske-maybutne-zalezhit-vid-togo-yakoyu-bude-derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini---v--groysman-737970/>
2. *Успішна регіональна політика стане запорукою економічного розвитку держави [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/test-negoda-692010/>
3. *Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки: Монографія /*

Єфименко Т. І., Черевиков Є. Л., Павлюк К. В. та ін.; За заг. ред. чл.-кор. НАНУ Т. І. Єфименко; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 372 с.

4. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій: Моногр. – Тернопіль: Економічна думка, 2011. – 632 с.

5. Государственно-частное партнёрство: теория и практика / В. Г. Варнаевский, А. В. Клименко, В. А. Королевидр; М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.

6. Вінник О. М. Інституційна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання // Актуальні питання інноваційного розвитку. Науково-практичне видання. – Харків: Видавництво “ФІНН”, 2011. – №1. – С. 6-19.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування міс-

цевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 1.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

8. Княжанський В. Гроші – “вниз”! // День. – 2014. – № 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.day.kiev.ua/uk/article/ekonomika/groshi-vniz>

9. Стратегічний моніторинг розвитку регіонів. Національний інститут стратегічних досліджень. – 2014. – №1 (спеціальний випуск). – К., 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.niss.gov.ua/articles/1543/>

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки” від 14.08.2013 р. № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>