

УДК 336.43

Бубенко П.Т.*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри міської і регіональної економіки,**Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова***Покуца І.В.***асистент кафедри міської і регіональної економіки,**Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова***Ващенко В.А.***магістр кафедри міської і регіональної економіки,**Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ ЧЕРЕЗ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

TRANSFORMATION MANAGEMENT PROCESS OF COMMUNAL ENTERPRISES BY DEVELOPMENT PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано основні форми партнерства державного і приватного секторів задля вирішення економічних проблем підприємств комунального господарства, визначені основні можливі напрямки співпраці, показано недоліки та переваги кожної з форм співробітництва з метою розвитку ринкових відносин у галузі.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, контракт на виконання робіт, оренда майнового комплексу, лізинг, приватизація майна, концесія, концесійні відносини

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы основные формы партнерства государственного и частного секторов ради решения экономических проблем предприятий коммунального хозяйства, определены основные возможные направления сотрудничества, показаны недостатки и преимущества каждой из форм сотрудничества с целью развития рыночных отношений в отрасли.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, контракт на выполнение работ, аренда имущественного комплекса, лизинг, приватизация имущества, концессия, концессионные отношения.

ANNOTATION

In the article the basic forms of partnership between government and private sectors are analysed for solving economic problems of enterprises of communal economy, basic possible directions of collaboration are mentioned, failings and advantages of each form of collaboration are reflected with the purpose to develop market relations in industry.

Key words: public-private partnership, contract on works implementation, lease of property complex, leasing, privatization of property, concession, concession relations.

Постановка проблеми. В країнах з ринковою економікою досить універсальним заходом вирішення економічних проблем комунального сектору є залучення приватного капіталу у цю галузь. Цей варіант розглядається державою, коли операційна ефективність комунальних підприємств є досить низькою, постає необхідність в управлінських і технічних нововведеннях, впровадження передового технічного і управлінського досвіду, який в першу чергу мають приватні компанії. Варіант залучення приватного сектору у житлово-комунальне гос-

подарство розглядається і тоді, коли існує невідкладна потреба у капітальному ремонті житлово-комунальної інфраструктури, а держава і органи місцевого самоврядування постійно зазнають брак коштів або роблять спроби зменшення бюджетного навантаження і розглядають варіанти залучення додаткових фінансових ресурсів на капітальне інвестування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теорії розвитку та практичним аспектам становлення державно-приватного партнерства в міському господарстві присвячено наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених: Д.М. Амунца, С.А. Безгодова, В.Г. Варнавського [1-3]; в наукових працях В.М. Забаштанського та В.П. Ніколаєва [4-5] було проведено дослідження фінансового стану та джерел формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства та можливу участь приватного сектору у цих процесах. Саме питання співпраці державного та приватного сектору у комунальній галузі та напрямки співробітництва є недостатньо висвітленими у вітчизняній науковій літературі.

Постановка завдання. Залучення приватного капіталу у житлово-комунальне господарство України досить проблематичне. Головними перешкодами тут виступають:

- відсутність достатнього нормативно-правового забезпечення;
- відсутність напрацьованого практичного досвіду та розроблених методик;
- з боку держави і органів місцевого самоврядування небажання залучати приватний сектор в житлово-комунальне господарство обґрунтовується сумнівами щодо ефективного використання комунального майна, побоювання «тіньової приватизації»;
- з боку приватних інвесторів небажання інвестувати кошти у малорентабельну галузь з багатьма проблемами, невизначеність і постійні

зміни у правовому регулюванні діяльності інвестора, недосконалість податкової політики та ін.

Тобто при запропонованому самою ж державою курсі на реформування житлово-комунального господарства, через запровадження ринкових відносин спостерігається небажання приватного сектору і держави йти назустріч один одному.

У серпні 2013 р. разом з прийняттям Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр. від 14.08.2013 р. № 739-р. [6] задля розвитку ринкових відносин знов постала необхідність проаналізувати всі форми залучення приватного капіталу у галузь житлово-комунального господарства, щоб знайти найбільш оптимальну форму співпраці держави з приватним сектором.

Виклад основного матеріалу дослідження. Існує декілька форм співпраці держави з приватним сектором, серед яких треба відмітити: контракти на виконання робіт, оренда, лізинг, концесія, приватизація, тощо. Вони різняться між собою головним чином по домінуючій ролі і формі власності державного чи приватного сектору.

1. При укладанні *контракту на виконання робіт* з приватним підприємством, підприємство житлово-комунального господарства несе всю відповідальність за якість наданих населенню послуг або виконаних робіт, воно тільки делегує частину своїх функцій виконавчу – приватній компанії. Такі контракти, як правило, укладаються на будівництво виробничих потужностей, експлуатацію та технічне обслуговування мереж, споруд, устаткування, прийом платежів від населення, тощо. Економічно вигідними такі контракти можуть бути якщо комунальне підприємство шукає шляхи зменшення своїх витрат, і виконання певних робіт власними силами обійдеться дорожче. Але головним недоліком цієї форми співпраці залишається те, що вона не вирішує основні проблеми житлово-комунальних підприємств, а дозволяє лише знизити витрати.

2. Закон України «Про оренду державного і комунального майна» № 2270-ХІІ від 10.04.92 [7], з багатьма доповненнями і поправками, регулює відносини щодо оренди майна, яке перебуває у комунальній власності. Згідно з ним, орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності.

За *договором оренди (або лізингу)* приватна компанія за встановлену плату отримує ексклюзивне право на експлуатацію потужностей комунального підприємства, як правило, на тривалий період, який визначається договором. Приватний інвестор здійснює експлуатацію і технічне обслуговування системи, ремонт, реконструкцію, нарахування і збирання платежів, беручи на себе значний комерційний ри-

зик, тому що за відсутності дотацій, прибуток можна отримати лише, якщо надходження від оплати послуг споживачами перевищуватимуть витрати й амортизаційні відрахування. Державна установа залишається власником підприємства, й у більшості випадків відповідає за здійснення капітальних інвестицій. За чинним українським законодавством у комунальному господарстві України можуть укладатися договори оренди і лізингу.

Відповідно до Законів України «Про оренду державного і комунального майна» та «Про лізинг» № 723 від 16 грудня 1997 року [8], комунальне підприємство може надати орендарю чи лізингодержувачу в користування на встановлений термін майно, що є власністю підприємства. Об'єктом лізингу можуть бути тільки основні засоби (тобто окремо визначене майно), в той час як об'єктом оренди, відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна», може бути як окремо визначене майно, так і цілісний майновий комплекс – господарський об'єкт з завершеним циклом виробництва продукції (робіт, послуг), з наданою йому земельною ділянкою, на якій він розміщений, автономними інженерними комунікаціями, системою енергопостачання.

Чи вигідна така форма співпраці державного і приватного сектору обом сторонам? Для приватної компанії основним питанням постає забезпечення прибутковості своєї діяльності в житлово-комунальному секторі, досягнення рівня доходу, який би перевищував суму витрат і амортизаційних відрахувань. За рахунок яких заходів це можливе?

а) найскоріший: збільшення плати за послуги – це викличе протидію та соціальну напруженість з боку населення, і відповідні дії влади, яка повинна захищати інтереси населення;

б) тривалий: скорочення собівартості, в першу чергу за рахунок зниження енергоємності і матеріалоемності виробництва. Цей захід зумовить необхідність капітальних інвестицій у нове обладнання чи модернізацію основних фондів підприємства. Але чи зацікавлений орендар в здійсненні капітального інвестування, якщо це не передбачено договором оренди? Якщо орендар за рахунок власних коштів здійснив за згодою орендодавця поліпшення орендованого майна, які неможливо відокремити від майна без заподіяння йому шкоди, орендодавець зобов'язаний компенсувати йому зазначені кошти, якщо інше не визначено договором оренди. Тобто орендар, інвестуючи кошти в модернізацію основних фондів чи технічне переоснащення виробництва, після закінчення договору в кращому випадку отримає відшкодування за зроблені технічні нововведення (чи повне?) або «відокремить» їх від майна комунального підприємства. Безумовно, такі умови не влаштовують ні приватного інвестора, який налаштований на тривалу співпрацю, ні комунальне підприємство, коли постає питання про

розподіл майна. Отже, така форма співпраці приватного сектору і держави в галузі житлово-комунального господарства не є досконалою.

3. У випадку **приватизації** підприємства, державні органи можуть разом з приватними інвесторами створювати спільні підприємства (акціонерні компанії), це може дати можливість залучити зовнішній капітал, не приносячи в жертву державний контроль за експлуатацією підприємства і наданням послуг. Крім того, спільні підприємства дозволяють використовувати у державному секторі експертний потенціал приватного сектора. Але, відповідно до Закону України «Про приватизацію державного майна» № 2163 від 4 березня 1992 року [9], не підлягають приватизації «об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст, в тому числі мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод». Навіть при вузькому тлумаченні цього положення перелічені об'єкти охоплюють мережі водопостачання, насосні станції, водочисні споруди тощо, що робить продаж систем комунальних послуг приватним підприємствам неможливим.

Безперечно, така форма залучення приватного інвестора як приватизація ще не скоро зможе застосовуватися в житлово-комунальному господарстві, багато умов та моментів повинні бути враховані, але головною умовою має бути становлення стабільної соціально орієнтованої економіки країни.

4. **Концесія** – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику (Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 року № 997-XIV).

Досвід багатьох країн світу з різними політичними і економічними системами та рівнем розвитку ринкових відносин, свідчить про те, що одним з найбільш ефективних шляхів забезпечення кількісних і якісних характеристик об'єктів комунальної власності, є залучення до фінансування і управління цими об'єктами приватного капіталу, однак не шляхом їхньої приватизації, а на засадах концесії. Сьогодні концесія використовується більше чим в 120 країнах світу і є головною альтернативою приватизації державної та комунальної власності. Господарське партнерство держави і приватного сектору (public-private partnership) являє собою

своєрідне об'єднання заради спільного впровадження суспільно важливих проектів: від будівництва авто-, залізничних шляхів, аеропортів, до надання комунальних послуг. Держава відмовляється від неефективних форм ведення господарства, перекладаючи функції управління належно їй власністю на приватний сектор, який, у свою чергу, користуючись державними гарантіями, привносить із собою організаційний досвід, знання, ноу-хау, здійснює інвестиції, мінімізує ризики підприємницької діяльності. Економічний ефект для суспільства полягає в тому, що воно одержує більш якісні товари і високий рівень обслуговування при мінімальних витратах.

Відповідно до діючого законодавства України, у концесію можуть надаватися об'єкти права державної чи комунальної власності, які використовуються для здійснення діяльності у таких сферах господарської діяльності: водопостачання, відведення та очищення стічних вод; надання послуг міським громадським транспортом; збирання та утилізація сміття; надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла; будівництво та експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд; будівництво та експлуатація шляхів сполучення тощо.

Концесійний договір укладається на строк від 10 до 50 років з претендентами переважно на конкурсній основі, що дозволяє органам місцевого самоврядування обрати приватну компанію, яка запропонує найвигідніші умови, або візьме на себе певні зобов'язання щодо управління комунальним підприємством і досягнення бажаного фінансового стану, поліпшення майна, капітального інвестування, тощо. Тривалість договору налаштовує і приватну компанію тільки на довгострокову співпрацю, за якої можливе і капітальне інвестування і переоснащення виробництва. Концесія не зумовлює переходу права власності: право власності на все комунальне майно (і поліпшене у тому числі) залишається у територіальній громаді, що дає певні гарантії. Переваги концесії:

- концесія дозволяє залучити інвестиції в малорентабельний сектор житлово-комунальних послуг. Найбільше, що ускладнює участь приватного капіталу, є непостійність законодавчої та податкової бази. Концесія дозволяє створити для інвестора умови, що дозволяють йому вкладати власні кошти в житлово-комунальне господарство. Концесія становить собою домовленість, крок на зустріч між місцевою владою та приватним інвестором: на кожного покладаються певні зобов'язання та права, пов'язані зі застосуванням та роботою концесії;

- концесія скорочує державні видатки на житлово-комунальну сферу. Очевидно, що, укладаючи договір концесії, держава і муніципалітети зокрема, знімають із себе обов'язок по управлінню найчастіше збитковими підприємствами житлово-комунального господарства, а

зеконномлені кошти можуть бути направлені на соціальну сферу;

- перевагою концесії є і те, що вона дозволяє залучити до управління державною і муніципальною власністю ефективного керуючого. Приватний управлінець-концесіонер, що працює за цивільно-правовим договором за винагороду, прямо пов'язану з результатами його праці, буде ефективніше призначеного державного чиновника, що працює за одержувану з бюджету «платню», не пов'язану безпосередньо з результатами його праці.

- концесіонер, перетворивши комунальне підприємство водопостачання у беззбиткове, може користуватися визначеною договором концесії часткою прибутку підприємства. Тобто для приватного інвестора є безпосередня вмотивованість для створення прибутково-функціонуємого підприємства.

Слід зазначити, що не обов'язково передавати у концесію всю систему надання житлово-комунальних послуг. На теперішній час перспективним є використання різновидів концесії: укладання контрактів з приватними компаніями за типами «будівництво-експлуатація-передача» (щодо будівництва нових потужностей на комунальному підприємстві), та «ремонт-експлуатація-передача» (наприклад, відокремлення та здача у концесію найбільш енергоємних потужностей, задля їх модернізації відповідно до вимог енергоефективності).

Впровадження концесійної форми співпраці державного і приватного сектору на Україні проте має свої труднощі: побоювання концесіонера щодо змін у нормативно-правовій базі, відсутність досвіду організації концесійної справи на практичному рівні, відсутність достатньої методичної бази, слаба поінформованість керівників, підприємців та населення.

Разом з тим, на думку авторів, концесія залишається однією з найперспективніших форм залучення приватного сектору у галузь житлово-комунальних послуг, але щоб зробити концесію практично дієвим механізмом створення ринкових відносин необхідні наступні кроки:

- достатня регулятивна нормативно-правова база, методичні розробки;

- чіткі критерії визначення ефективності концесії як для комунальних підприємств, так і для приватної компанії;

- залучення наукового, кадрового потенціалу, наявність високо кваліфікованих спеціалістів при органах місцевого самоврядування;

- чіткість та прозорість процедур, детальна розробка умов концесії, договору концесії, го-

товність обох сторін до тривалої співпраці, розробка програми дій;

- державна підтримка концесіонерів, які отримують в управління низькорентабельні підприємства;

- поінформованість населення, керівників, чиновників про переваги концесій.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, обираючи концесію, як форму залучення приватного сектору у сферу житлово-комунальних послуг, у держави є шанс створити дієві ринкові механізми у галузі, разом з тим захистити свої інтереси і інтереси населення завдяки перевагам концесії перед приватизацією. До речі, в західній економічній науці концесію розглядають як напівприватизаційну форму роздержавлення (semi-privatization). Для країн з перехідною або транзитивною економікою, концесія – реальна нагода поступового переходу до ринкових відносин у сферах, які раніше відносилися лише до прерогативи держави, можливість апробації нових механізмів господарювання, форма співпраці держави і приватного сектору задля здійснення поставлених завдань реформування економіки.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Амунц Д. М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово емких проектов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cultinfo.ru/cultura/2006-04/partnerstvo.htm#00>.
2. Безгодов С. А. Формирование экономических механизмов в системе государственно-частного партнерства : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (макроекономика)». – СПб., 2007. – 22 с.
3. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора. – М. : Наука, 2005. – 260 с.
4. Забаштанський М. М. Джерела формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства / М. М. Забаштанський // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 6(48). – С. 25-29.
5. Ніколаєв В. П. Зміцнення фінансового стану комунальної галузі // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 75-81.
6. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві : Розпорядження Кабінету Міністрів України (за станом на 14.08.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.
7. Закон України «Про оренду державного и комунального майна» № 2270-XII від 10.04.92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/411-18>.
8. Закон України «Про лізинг» № 723 від 16.12.97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1381-15>.
9. Закон України «Про приватизацію державного майна» № 2163 від 04.03.92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2163-12>.