

**Масик М.З.**

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

## МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ

*У статті проаналізовано поточний стан житлово-комунального господарства та виявлено, що досі не вдалося забезпечити його поступальний розвиток на людиноцентристських засадах. Переважна більшість підприємств даної галузі характеризується збитковістю діяльності, що об'єктивно зумовлено моральним та матеріальним зношенням виробничих фондів, недосконалістю системи використання первинних ресурсів, високою енергоємністю та низьким рівнем управлінської діяльності. З'ясовано темпи зростання/зниження видатків державного та місцевих бюджетів та визначено головні проблеми, що перешкоджають залученню приватного капіталу у житлово-комунальне господарство. Визначено основні форми співпраці між державою та приватним сектором та характерні ознаки, які виокремлюють державно-приватне партнерство від інших видів відносин. Окреслено основні аспекти можливості застосування державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, житлово-комунальне-господарство, соціальні потреби, реформування, комунальні підприємства.

**Постановка проблеми.** Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) є соціально значущою сферою, яка зорієнтована на задоволення потреб людей за місцем проживання й охоплює забезпечення потреб населення, таких як: житло, вода, тепло та енергоресурси, організація утилізації відходів життєдіяльності, надання транспортних послуг на локальному рівні тощо. Розвиток ЖКГ є важливим індикатором якості життя та соціальної захищеності громадян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Більшість науковців зосереджується на осмисленні загальнотеоретичних питань державно-приватного партнерства (далі – ДПП), характеристик різних його форм, з'ясуванні ефективності його здійснення тощо. Вагомий внесок у дослідження цих проблем зробили О.І. Карий, К.В. Процак, А.О. Маврина, Є.Л. Черевиков, О.С. Вавричук, К.В. Павлюк, О.В. Степанова, О.С. Проневич, І.А. Островський, Ю.В. Федотова та ін.

**Постановка завдання.** Основною метою даної статті є аналіз поточного стану житлово-комунальної сфери з метою визначення пріоритетних можливостей застосування у ній ДПП.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** ЖКГ в Україні формувалося за часів Радянського Союзу, що означало задоволення переважно інтересів держави. Незважаючи на спроби реформування галузі, досі не вдалося забезпечити її поступальний

розвиток на людиноцентристських засадах. Переважна більшість підприємств даної галузі характеризується збитковістю діяльності, що об'єктивно зумовлено моральним та матеріальним зношенням виробничих фондів, недосконалістю системи використання первинних ресурсів, високою енергоємністю та низьким рівнем управлінської діяльності. Усе вищезазначене зумовлює значну втрату води, теплової енергії та інших ресурсів, а також знижує якість послуг, що надаються житлово-комунальними підприємствами.

Зауважимо, що обмежена бюджетна підтримка ЖКГ викликає необхідність пошуку альтернативного фінансування програм модернізації та технічного вдосконалення підприємств, відповідальних за ефективне ведення ЖКГ, максимізації рівня ефективності використання житлових фондів, тому вирішення зазначених проблем є актуальним на сучасному етапі.

Згідно з даними Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, на виконання державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 р. видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я, що належать до комунальної власності, перекладаються на місцеві бюджети. За даний період збільшився обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг на 14,1 млрд грн [2].

У табл. 1 відображено темпи зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 р. порівняно з I півріччям 2016 р. (табл. 1).

За даними таблиці можемо зробити висновок, що видатки державного бюджету на ЖКГ за період 2016–2017 рр. дещо зросли, однак залишаються на мінімальному рівні. Що стосується видатків із місцевого бюджету, то у 2017 р. вони зросли на 62% порівняно з 2016 р. та фактично становили 7,6 млрд грн. Залученню приватного капіталу у ЖКГ України перешкоджає ряд проблем. Як зазначають П.Т. Бубенко, І.В. Покуца та В.А. Ващенко, головними перешкодами тут виступають [3]:

- відсутність достатнього нормативно-правового забезпечення;
- відсутність напрацьованого практичного досвіду та розроблених методик;
- з боку держави й органів місцевого самоврядування – небажання залучати приватний сектор до ЖКГ обґрунтовується сумнівами щодо ефективного використання комунального майна, побоювання «гнінкової 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.

О.В. Твердь до інших причин погіршення фінансового стану комунальних підприємств відносить [8]:

– недосконале законодавство, неадекватне ринковим умовам; відносини між комунальниками і споживачами принципово не змінилися, законодавство виписане однобоко;

– відповідальність споживача та безвідповідальність підприємства-постачальника послуг та енергоносіїв;

– надалі діє витратна методика формування тарифів, коли в них закладаються усі валові витрати підприємства. Тарифи формуються за методом «середні витрати плюс рентабельність» (виробники додають до своєї собівартості граничний рівень рентабельності). За такого підходу, чим старіше обладнання та технології, тим більші витрати в мережах, тобто більша собівартість і вищі тарифи та доходи підприємства;

– приплив інвестицій до ЖКГ гальмується низькою інвестиційною привабливістю підприємств галузі, які є збитковими. За даними офіційної статистики, у 2014–2015 рр. збитки підприємств ЖКГ у 2014 р. сягнули 3 млрд грн, у 2015 р. – 4,2 млрд, а у 2016 р. – перевищили 5,5 млрд грн. Заборгованість бюджетів усіх рівнів перед організаціями, що надають житлово-комунальні послуги, на кінець 2016 р. становила 22,6 млрд грн [5; 7].

Тобто, незважаючи на запропонований державою курс на проведення реформ у галузі ЖКГ, через запровадження ринкових відносин спостерігається низька активність взаємодії між приватним сектором і державою.

Таблиця 1

Темпи зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 р. порівняно з I півріччям 2016 р.

Види видатків	Державний бюджет			Місцеві бюджети		
	I пів. 2016 р., млрд грн	I пів. 2017 р., млрд грн	Темп росту до I пів. 2016 р., %	I пів. 2016 р., млрд грн	I пів. 2017 р., млрд грн	Темп росту до I пів. 2016 р., %
Загальнодержавні функції	53,5	64,7	17,3	5,1	9,5	46,2
Оборона	26,0	27,6	5,8	0,0	0,0	13,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	33,1	34,7	4,7	0,0	0,2	78,4
Економічна діяльність	1,5	14,3	89,2	3,0	13,4	77,3
Охорона навколишнього природного середовища	1,2	2,1	45,2	0,4	0,6	38,3
Житлово-комунальне господарство	0,03	0,04	37,30	2,9	7,6	62,0
Охорона здоров'я	3,4	4,0	15,2	21,3	35,9	40,8
Духовний та фізичний розвиток	0,6	3,1	81,0	4,0	6,8	41,1
Освіта	14,5	19,8	26,7	32,9	67,6	51,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	65,4	59,0	10,8	37,7	73,0	48,3
Усього видатків	204,4	229,2	10,8	108,4	214,6	49,5
Усього доходів	202,6	394,9	48,7	138,8	241,0	42,4

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України [4]

Особливе місце та роль в механізмі вирішення конфлікту інтересів між учасниками внутрішніх та зовнішніх відносин системи ЖКГ відведено ДПП. Одним із основних інтегровальних елементів наведеного механізму є прагнення всіх сторін до зниження витрат на виробництво житлово-комунальних послуг.

Із прийняттям Концепції розвитку ДПП в Україні на 2013–2018 рр. від 14 серпня 2013 р. № 739-р. [1], задля розвитку ринкових відносин знов постала необхідність проаналізувати всі форми залучення приватного капіталу у галузь ЖКГ, щоб знайти найбільш оптимальну форму співпраці держави з приватним сектором. Основні форми співпраці між державою та приватним сектором наведено на рис. 1.

Таким чином, можна виділити кілька форм співпраці між державою та приватним сектором: контрактування, оренду, лізинг, концесію, приватизацію, спільну діяльність. Їх відмінність полягає у домінуванні форм власності – державної чи приватної.

Характерними ознаками, які виокремлюють ДПП від інших видів відносин, є [6]:

- соціальна значущість об’єктів ДПП;
- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;
- внесення приватним партнером інвестицій в об’єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Зв’язки, що становлять структуру співпраці секторів національної економіки, є багатоплановими. Найважливішим аспектом у цього партнерстві є перерозподіл прав власності між державою і суб’єктами приватного капіталу. Держава має одні повноваження, а суб’єкти приватного сектора – інші.

За умови збереження у державній власності важливих національних об’єктів держава дає змогу передавати тільки частину своїх повноважень власника приватному сектору й робить це не за традиційними адміністративними методами.

Безперечно, ДПП не є панацеєю від усіх проблем галузі, тож до передання певних об’єктів ЖКГ до приватного управління слід ставитися зважено. Застосування ДПП має не тільки переваги.

Застосування моделі ДПП обумовлено об’єктивною необхідністю розширення меж економічної діяльності держави щодо надання населенню суспільних благ в умовах скорочення обсягу бюджетного фінансування проектів соціального характеру.

Головна причина такої цілеспрямованості дій держави – зростання складності та чисельності фіскальних проблем, що не дає змоги органам влади традиційним інструментальним шляхом забезпечити задоволення попиту населення на соціальні послуги. Збільшення дохідної частини бюджету за рахунок зростання обсягів податків або розширення бази оподаткування має об’єктивні межі. Останнім часом таке обмеження демонструє незворотний характер, бюджетний дефіцит закріпився як норма державних фінансів, позбавивши національні уряди фінансових ресурсів для виконання своїх соціально-економічних зобов’язань.

Для визначення пріоритетних із цього погляду об’єктів усю сукупність житлово-комунальних підприємств регіону слід об’єднати в дві основні групи: донорські (які вже приносять прибуток) та реципієнти (збиткові підприємства). Сукупний же позитивний фінансовий потік підприємства-реципієнта є меншим за його від’ємний аналог, тобто таке підприємство поглинає частину фінансових ресурсів регіону у вигляді дотацій, субсидій та інших трансферів.

У групі реципієнтів можна виділити постійну та тимчасову складові частини. До перших пропо-



Рис. 1. Основні форми співпраці між державою та приватним сектором\*

\*- згруповано автором

нується відносити підприємства, які за характером своєї діяльності не можуть бути прибутковими, що й обґрунтовує постійний характер їх статусу реципієнта; до других – підприємства, які на поточний момент є збитковими, але за певних умов у перспективі можуть змінити свій статус на донорський. Саме такі підприємства становлять найбільший інтерес для використання ДПП.

Слід зауважити, що в межах будь-якого регіону існують житлово-комунальні підприємства, які працюють збитково, однак шляхом інвестування коштів у їх модернізацію та реконструкцію можна підвищити рівень ефективності їх діяльності та вирішити проблему низької дохідності. ДПП надає таку потенційну можливість, але передбачає обов'язкове грамотне правове та інституціональне поводження усіх його учасників.

**Висновки.** На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що проблема виходу ЖКГ з кризового стану для свого вирішення потребує застосування механізму ДПП. Критичний стан жит-

лово-комунальних підприємств є результатом їх підвищеної витратності через зношеність основних засобів та використання ресурсномістких технологій із низьким рівнем ККД. Зниження загального обсягу витрат таких підприємств потребує значного фінансування, що через незначні можливості державного фінансування обґрунтовує необхідність залучення ресурсів приватного сектора на основах взаємовигідної співпраці з державою. Реалізація потенціальних можливостей ДПП сприятиме узгодженню інтересів суб'єктів житлово-комунальних відносин через досягнення загальної мети – зниження витрат на надання житлово-комунальних послуг. Пріоритетними об'єктами для передання до приватного розпорядження та управління, з погляду держави, є підприємства-реципієнти з тимчасовим статусом. Поступова зміна підприємством тимчасового статусу реципієнта на донорський сприятиме зниженню кількості збиткових підприємств та зростанню загального фінансового результату їх діяльності в ЖКГ регіону.

#### Список літератури:

1. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві: Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.
2. Аналіз видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014–2017 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. URL: [https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2017/09/vud\\_gos\\_budg\\_II\\_kv\\_2014\\_2017.pdf](https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2017/09/vud_gos_budg_II_kv_2014_2017.pdf).
3. Бубенко П.Т., Покуца І.В., Ващенко В.А. Трансформація процесу управління комунальними підприємствами через розвиток державно-приватного партнерства. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. Вип 3. С. 20–23.
4. Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
5. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Мельникова О.С. Підходи до вирішення проблем належного фінансування підприємств житлово-комунального господарства. Економіка будівництва і міського господарства. 2011. № 4 (Т. 7). С. 261–267.
7. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news>.
8. Твердь О.В. Проблеми залучення інвестицій в житлово-комунальне господарство та шляхи їх подолання. Young Scientist. 2017. № 3 (43). С. 855–859.

#### ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

*В статье проанализировано текущее состояние жилищно-коммунального хозяйства и выявлено, что до сих пор не удалось обеспечить его поступательное развитие на человекоцентристских началах. Подавляющее большинство предприятий данной отрасли характеризуется убыточной деятельностью, что объективно обусловлено моральным и материальным износом производственных фондов, несовершенством системы использования первичных ресурсов, высокой энергоемкостью и низким уровнем управленческой деятельности. Выяснено темпы роста/снижения расходов государственного и местных бюджетов и определены главные проблемы, препятствующие привлечению частного капитала в жилищно-коммунальное хозяйство. Определены основные формы сотрудничества между государством и частным сектором и характерные признаки, которые выделяют государственно-частное партнерство от других видов отношений. Определены основные аспекты возможности применения государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, жилищно-коммунальное-хозяйство, социальные нужды, реформирование, коммунальные предприятия.*

**OPPORTUNITIES OF USE OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP  
IN THE HOUSING-MUNICIPAL SPHERE**

*The article analyzes the current state of housing and communal services and reveals that until now it has not been possible to ensure its progressive development on a person-centered basis. The overwhelming majority of enterprises in this sector are characterized by unprofitable activity, which is objectively conditioned by moral and material deterioration of production assets, imperfection of the system of using primary resources, high energy intensity and low level of management activity. The rates of growth/decrease in the expenditures of the state and local budgets have been determined and the main problems preventing the attraction of private capital to the housing and communal services have been identified. The main forms of cooperation between the state and the private sector and the characteristic features that distinguish public-private partnerships from other types of relations are identified. The main aspects of the possibility of using public-private partnership in the housing and communal sphere are determined.*

**Key words:** *public-private partnership, housing and communal services, social needs, reform, communal enterprises.*