***Фольгіна Тетяна Олександрівна,***
*аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики,*
*Одеський регіональний інститут державного управління*
*Національної академії державного управління при Президентові України,*
*м. Одеса*
*ORCID 0000-0002-7307-6781*

**УДК 351:332.8(477)** **doi: 10.34213/tp.19.03.18**

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРОВАДЖЕННЯ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНУ СФЕРУ УКРАЇНИ

Розглядаються проблеми та особливості застосування державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства України. Здійснюється аналіз стану житлово-комунального господарства країни, який дозволяє стверджувати, що найбільш енергомістка галузь господарського комплексу України потребує модернізації та реформування, що є можливим за рахунок залучення інвестицій приватного сектора. Досліджується ступінь розвитку державно-приватного партнерства у провідних європейських країнах та розглядаються сфери його максимального застосування. Визначено ключові напрями стратегічного розвитку державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства та перспективи розвитку державно-приватного партнерства для житлово-комунальної галузі в умовах ринкової економіки.
**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, державне регулювання, державно-приватне партнерство, інвестиції.

**Постановка проблеми**. Наразі в суспільному розвитку Україні відбуваються значні перетворення, що супроводжуються низкою реформ, головною з яких є реформа місцевого самоврядування, яку спрямовано на забезпечення якісного життя населення. Особливо це стосується житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ), де залишається застаріла матеріально-технічна база, модернізація якої потребує значних інвестиційних ресурсів та застосування інноваційних і дійових інструментів управління цією сферою [4]

З огляду на незначні можливості державного фінансування, доцільним є залучення ресурсів приватного сектора на основі взаємовигідної співпраці з державою. Питання залучення інвестицій залишається досить важким, зважаючи на суперечливість завдання: залучення приватного капіталу за наявності монополій на ринку та, як наслідок, жорстке регулювання тарифів, що, у свою чергу, істотно подовжує терміни їхньої окупності.

Як показує світовий досвід, партнерські відносини держави та бізнесу є взаємовигідними, оскільки: для бізнесу це створення державою сприятливих умов його функціонування завдяки участі у вигідних спільних проєктах; для держави таке партнерство є способом залучення приватного капіталу до фінансування національно значущих проєктів.

Політика державно-приватного партнерства (далі – ДПП) успішно застосовується в більш ніж 50 країнах світу, особливо в економічно високорозвинених країнах, таких як США, Великобританія, Німеччина, Франція та ін. Лише за період з 2000 по 2015 рр. в Європейському Союзі (ЄС) було реалізовано 1 184 проєкти ДПП на загальну суму близько 270 млрд євро [9].

© Фольгіна Т. О., 2019

Пріоритетними секторами, в яких активно реалізуються проєкти ДПП є транспорт та комунальна інфраструктури, оскільки для них було добре відпрацьовано законодавчу базу. Країни ЄС реалізують проєкти ДПП, керуючися принципами справедливого розподілу ризиків, передачі частини ризиків приватному партнеру, урахування можливостей сторін оцінювати та контролювати ризики, їхнє фінансове становище та можливість відповідати за наслідки ризику.

На думку експертів, без державного регулювання процесів неможливе створення ділового партнерства та залучення інвестицій із подальшою обов'язковою повномасштабною модернізацією ЖКГ.

Тому наявність чіткого організаційно-правового механізму реалізації ДПП у житлово-комунальній сфері значно сприятиме залученню інвестицій у цю сферу та покращить якість надання житлово-комунальних послуг населенню.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам реформування галузі ЖКГ присвячено наукові роботи О. Апостолюк, Л. Беззубко, П. Бубенка, М. Волосевич, О. Димченко, Н. Коваль, Т. Качали, І. Михасюка, О. Ореховської, О. Панасенко, М. Савіної, О. Сухай, І. Яремка. Серед вітчизняних науковців питаннями упровадження механізмів ДПП займалися Н. Безбах, В. Вайсман, В. Гарбариніна, Н. Діденко, І. Дубок, Н. Дутко, С. Запорожець, А. Заскалкін, С. Квітка, О. Крутій, М. Сатановська, О. Сирота, В. Шандрик, О. Шпак та ін. Вагомий внесок у дослідження різних аспектів є аналіз розвитку житлового-комунального господарства і в роботах провідних західних вчених, зокрема: У. Дюбуа (Dubois U.), П. Саплакан (Saplacan P.), С. Лобіна (Lobina C.), Д. Холлаб (Hall D.), Дж. Глачанд (Glachant J.), Д. Паркер (Parker D.), В. Саведофф (Savedoff W.), П. Шпиллер (Spiller P.), Г. Райлі (Riley G.). Водночас подальший розвиток ДПП у житлово-комунальній сфері потребує розроблення та наукового обґрунтування організаційно-правових засад. Разом із тим важливість поточних і перспективних перетворень у ЖКГ, подальший розвиток ДПП у цій сфері, необхідність залучення масштабних інвестицій зумовлюють необхідність подальшого опрацювання більш досконалих механізмів реформування ЖКГ.

**Мета статті:** теоретико-методологічне обґрунтування особливостей застосування організаційно-правового механізму ДПП у житлово-комунальній сфері України та необхідний для цього аналіз основних принципів формування і функціонування державної політики України у сфері залучення інвестиційних ресурсів шляхом створення ДПП, порівняння їх зі світовим досвідом розвитку державно-приватного підприємництва, а також оцінювання можливості застосування зарубіжних механізмів урегулювання у вітчизняній практиці.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із важливих факторів економічного зростання та стабільного розвитку Україні є модернізація та реформування однієї з найбільш енергомістких та проблемних галузей – ЖКГ України. Ця галузь є розгалуженою сферою господарського комплексу України, що споживає 44 % всіх енергоресурсів країни, налічує понад 14,2 тис. спеціалізованих підприємств та організацій різних форм власності, що надають споживачам 40 видів житлово-комунальних послуг. [1]. У ЖКГ експлуатується майже 35 % основних фондів держави, зайнято близько 15 % працездатного населення країни [3].

Незважаючи на постійні потреби введення змін і оновлення, виникають періоди, коли такі зміни потребують активації. Деякі дослідники визначають, що в галузі ЖКГ кардинальні зміни не можна відкладати надалі. "Нині очевидною стає необхідність кардинально змінити ситуацію, що дозволило б зберегти соціально прийнятний рівень навантаження на бюджет домогосподарств і водночас забезпечити налагоджену якість надання послуг та поставити бар'єри наростаючому фізичному знищенню інфраструктури ЖКГ" [5].

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, на сьогодні Україна потребує близько $25 млрд інвестицій для модернізації власної комунальної інфраструктури. Необхідно визнати, що без залучення коштів із приватного сектора віднайти такі фінанси буде вкрай важко [7].

Проте зменшення загального обсягу витрат підприємств зазначеної галузі потребує значного фінансування. Оцінюючи реальну ситуацію, можна сказати, що залишається три варіанти: (1) продовжувати відстрочення проєктів капітального ремонту, (2) підвищити податки, поклавши фінансовий тягар на населення, або (3) вивчити можливості ДПП. У багатьох розвинених країнах пішли останнім шляхом, поліпшивши інфраструктуру соціальної сфери за рахунок розвитку ДПП. США, Англія, багато європейських країн, Японія, Корея все частіше звертаються до структур ДПП під час вирішення тривалих проблем, з якими держава не може впоратися самостійно – не вистачає фінансів, умінь оперативно мислити і діяти.

Для України ДПП є певною альтернативою приватизації, оскільки дозволяє зберігати за державою стратегічні об'єкти і при цьому залучати фінансування на вигідних умовах. При цьому виникає синергетичний ефект від застосування різних підходів до управління проєктами: нові технології та високі стандарти соціального захисту, підприємницькі принципи ведення бізнесу та державні механізми гарантування інвестицій, ефективне управління державною власністю і нарощування переліку послуг, що надаються населенню. Найбільш актуальними для економічної безпеки України на сьогодні є питання енергоефективності.

Якщо в країнах ЄС найбільшу кількість проєктів ДПП реалізується у сфері транспорту, то для України нині актуальне залучення приватних інвестицій у сферу енергетики, що становить суттєвий елемент економічної безпеки. Муніципальна енергетична реформа Агентства міжнародного розвитку США (USAID) дозволила досягти таких цілей: залучення інвестицій в енергетичний сектор України; розвиток енергоефективності; удосконалення енергетичної політики. Завдяки цій реформі було залучено великих інвесторів у проєкти теплопостачання (НЕФКО, ЄБРР, ЄІБ). Україна демонструє активну позицію щодо переходу на альтернативні види палива та упровадження екологічних програм.

Залучення коштів до проєктів у сфері теплоенергетики України є одним із пріоритетних завдань Агентства міжнародного розвитку США в Україні (USAID). Основними цілями проєкту "Муніципальна енергетична реформа в Україні", що реалізується за допомогою Агентства, є такі: залучення інвестицій в енергетичний сектор України; розвиток енергоефективності; удосконалення енергетичної політики України; розроблення енергетичного законодавства відповідно до норм ЄС [8].

Удосконалення організаційно-економічного механізму реалізації проєктів на підставі ДПП дозволить залучити приватні внутрішні інвестиції і до-

могтися підвищення рівня економічної безпеки у сфері енергетики на основі програмно-цільового підходу.

Звичайно, формування ДПП у сфері ЖКГ в Україні здійснюється на основі імплементації світового досвіду з виділенням нормативних (удосконалення чинного законодавства щодо часток партнерів, захисту їхніх прав, можливості залучення іноземних учасників) та інфраструктурних (необхідності підвищення ефективності діяльності державних інституцій у цій сфері) заходів.

Досвід цих країн у сфері ДПП необхідний Україні, але потрібно пам'ятати, що це країни з розвинутою ринковою економікою. В Україні інші географічні, природно-кліматичні фактори, інша галузева специфіка – не туризм, а величезні металургійні, машинобудівні, добувні, сільськогосподарські сектори економіки, тому масштаб інвестиційної участі держави повинен бути зовсім іншим. Формуючи інвестиційну політику, ми повинні розуміти, що для цілої низки територій та низки галузей економіки, щоб залучити інвестора, організувати інвестиційний процес, одних ринкових стимулів недостатньо. Можливо нарощувати обсяги державних інвестицій, коли держава виступає як прямий інвестор і при цьому створювати умови для стимулювання приватних інвестицій [2, с. 30].

Причини зацікавленості держави в реалізації ДПП полягають у такому: ДПП може забезпечити суспільству велику економічну ефективність за рахунок зниження витрат на житлово-комунальні послуги, що надаються завдяки залученню наявного у приватного сектора досвіду, технологій і компетенцій; держава розглядає приватний сектор як інвестора, що дозволяє знизити навантаження на бюджет під час реалізації великих проєктів, вивільняючи ресурси для вирішення інших завдань.

Приватний сектор вважає вигідною для себе форму співпраці на основі ДПП з урахуванням таких чинників: бізнес отримує в довгострокове володіння або користування державні активи, забезпечуючи стабільне отримання доходу в довгостроковій перспективі, що дозволяє знизити ризики протягом обумовленого періоду; вкладаючи інвестиції на умовах, пропонованих державою, приватний партнер отримує гарантії певного рівня прибутковості, що часто недоступно за інвестування в недержавному секторі.

ДПП розглядається як інституційно-організаційний альянс держави і бізнес-структур для формування й розвитку об'єктів громадської інфраструктури, а також реалізації пріоритетних соціальних і суспільних проєктів на загальнодержавному та регіональному рівнях [2, с. 32].

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади, в Україні станом на 1 липня 2019 р. на засадах ДПП укладено 186 договорів, з яких реалізується 52 договори (35 – договорів концесії, 15 – договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 134 договори не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 17 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) [6].

Дослідження дійових джерел і напрямів фінансування інвестицій ЖКГ демонструє значне недофінансування потреб галузі за рахунок бюджетів усіх рівнів. Частка державних коштів, що виділяється на забезпечення державної програми модернізації та енергоефективності ЖКГ становить менше 3 % загальної потреби.

Тому ДПП слід розглядати як дієвий інструмент залучення додаткових інвестицій. Водночас необхідно, щоб залучення інвестицій у ЖКГ відбувалось паралельно з реформуванням політики в цій сфері.

**Висновки до цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** На сучасному етапі розвитку української економіки ДПП є найбільш перспективним напрямом розвитку системи партнерських відносин органів державної влади та представників бізнесу, оскільки реалізовуються на основі гармонійного поєднання переваг механізму державного і ринкового регулювання системи економічних відносин.

Проте існують перешкоди для розвитку ДПП як перспективної форми залучення інвестицій у ЖКГ, викликані недосконалістю нормативно-правового регулювання відносин, недостатньою компетенцією сторін, непрозорістю процесів виникнення та управління ДПП. З огляду на це вбачається за необхідне врегулювати правові підстави виникнення та існування ДПП шляхом прийняття змін до чинних спеціалізованих нормативно-правових актів (зокрема, Закон про державно-приватні партнерства) та загальних нормативно-правових актів, що забезпечують ефективну роботу ринку ДПП. Також необхідне створення управлінської структури, заснованої на чіткому розподілі управлінських повноважень державних органів влади з приватними партнерами.

Таким чином, нормативна база потребує удосконалення, заснованого на таких принципах: формування єдиного підходу до функціонування середовища ДПП; забезпечення ефективності механізму державного управління у сфері забезпечення розвитку ДПП; формування підстав для розроблення й реалізації проєктів ДПП; підвищення ефективності застосування механізму надання державної підтримки у сфері ДПП; забезпечення діяльності ефективного механізму підвищення рівня підготовки і кваліфікації фахівців органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань застосування механізму зазначеного партнерства.

Доведено, що для інституційного розвитку ДПП в житлово-комунальній сфері існує нагальна потреба у формуванні регіональних інституцій, які вирішуватимуть проблеми розвитку об'єктів інфраструктури ЖКГ на територіальних засадах та сприятимуть формуванню довіри приватного сектора до механізму ДПП.

Таким чином, вбачається доцільним забезпечити нормативно-правову базу для забезпечення діяльності ДПП у житлово-комунальній сфері: створення регіональних інститутів ДПП, які вирішуватимуть проблеми розвитку об'єктів інфраструктури в межах міжмуніципального співробітництва; упровадження уніфікованих процедур для всіх видів договорів ДПП; запровадження прозорої конкурсної процедури відбору приватних партнерів у рамках проєктів ДПП шляхом створення незалежної електронної публічної платформи.

Принциповим для успішної реалізації проєктів ДПП є розподіл ризиків між державним і приватним партнерами. Доведено, що універсальної схеми розподілу ризиків на сьогодні немає, проте більшість невдалих прикладів реалізації проєктів ДПП пов'язано з недотриманням сторонами домовленостей про розподіл можливих ризиків (або з відсутністю такого розподілу), унаслідок чого учасники ДПП не можуть адекватно врегулювати відносини та ліквідувати наслідки негативного впливу.

Для створення сприятливого середовища інвестування приватними партнерами в проєкти ДПП та забезпечення захисту їхніх прав та законних інтересів необхідні: розроблення механізму справедливої компенсації в разі дострокового припинення договору ДПП за ініціативи державного партнера з метою відшкодування обґрунтованих збитків приватного партнера;

розроблення механізму компенсації державним партнером приватному партнерові різниці між затвердженими та економічно обґрунтованими тарифами на послуги; забезпечення можливості державі надавати пільги приватному партнеру, якщо збільшення тарифів є проблемним з огляду на політичні або економічні чинники; визначення видів підтримки проєктів ДПП, що можуть надаватись органами державної влади або місцевого самоврядування.

**Список використаних джерел**

1. Димченко О. В. Роль програмно-цільових механізмів державного бюджетного процесу в реформуванні житлово-комунального господарства у промисловому місті. *Держава та економіка.* 2010. № 6. С. 40–44.

2. Дутко Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства. *Вісник академії державного управління.* 2010. № 1. С. 30–36.

3. Зубко О. В. Стан житлового господарства та засоби реформування в Україні. *Держава та регіони.* 2011. № 2. С. 69–73.

4. Павлюк А., Ляпін Д. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : аналіт. записка / офіц. сайт Нац. ін-ту стратег. досліджень. URL: https://niss.gov.ua/articles/816 (дата звернення : 30.08.2019).

5. Семенов В., Мирошникова Т., Шевченко В. Скрытое управление “переформированием” жилищно-коммунальных хозяйств городов Украины. *Зеркало недели.* 2011. № 3. С. 15–17.

6. Стан розвитку ДПП в Україні / офіц. портал Департаменту залучення інвестицій Мінекономрозвитку. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini (дата звернення : 30.08.2019).

7. Тітарчук М. Інфраструктурні проєкти ДПП у Східній Європі, на Кавказі та у Центральній Азії: галузевий фокус / офіц. сайт Мінекономрозвитку. URL: http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=c168d080-1ab7-4509-987c-a21315c215c1&title=MikhailoTitarchuk-RozpochalasPidgotovkaDoPeredachiVKontsesiiuStividornoiKompaniiolviiaTaKhersonskogoMorskogoTorgovelnogoPortu (дата звернення : 30.08.2019).

8. The World Bank Group. Public-Private Partnerships. Reference Guide. *World Bank Publications*. Washington, 2018. 238 p.

9. Tomas I. Public private partnerships in Member States. Official website of European Commission. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2016/20160302pfn/documents/03_tomas i_presentation_on_en.pdf (дата звернення : 30.08.2019).

**References**

1. Dymchenko, O.V. (2010). Rol prohramno-tsil’ovykh mekhanizmiv derzhavnoho biudzhetnoho protsesu v reformuvanni zhytlovo-komunal’noho hospodarstva u promyslovomu misti. *Derzhava ta ekonomika, 6, 40–44* [in Ukrainian].

2. Dutko, N.H. (2010). Yevropejskyj dosvid derzhavno-pryvatnoho partnerstva. *Visnyk akademii derzhavnoho upravlinnia, 1, 30–36* [in Ukrainian].

3. Zubko, O.V. (2011). Stan zhytlovoho hospodarstva ta zasoby reformuvannia v Ukraini. *Derzhava ta rehiony. 2. 69–73* [in Ukrainian].

4. Pavliuk, A., Liapin, D. Schodo rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva iak mekhanizmu aktyvizatsii investytsijnoi diialnosti v Ukraini: analitychna zapyska. Ofitsijnyj sajt Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen. URL: https://niss.gov.ua/articles/816 [in Ukrainian].

5. Semenov, V., Myroshnykova, T., Shevchenko, V. (2011). Skrytoe upravlenye “pereformyrovanyem” zhylyschno-kommunalnykh khoziajstv horodov Ukrayny. *Zerkalo nedely, 3, 15–17* [in Russian]

6. Stan rozvytku DPP v Ukraini. Official website Departament zaluchennia investytsij Minekonomrozvytku. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini [in Ukrainian].

7. Titarchuk, M. Infrastrukturni proekty DPP u Skhidnij Yevropi, na Kavkazi ta u Tsentral’nij Azii: haluzevyj fokus”. Official website Ministry of Economic Development of Ukraine. URL: http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=c168d080-1ab7-4509-987c-a21315c215c1&title=MikhailoTitarchuk-RozpochalasPidgotovkaDoPeredachiVKontsesiiuStividornoiKompaniiolviiaTaKhersonskogoMorskogoTorgovelnogoPortu [in Ukrainian].

8. The World Bank Group. Public-Private Partnerships. Reference Guide. (2018). *World Bank Publications.* Washington.

9. Tomas, I. Public private partnerships in Member States. Official website European Commission. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2016/20160302pfn/documents/03_tomas i_presentation_on_en.pdf.

***Folhina T. O.,*** *Postgraduate Student of Public Administration and Regional Studies Department, ORIDU NAPA, Odesa*
*ORCID 0000-0002-7307-6781*

**CONCEPTUAL PRINCIPLES OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN THE HOUSING AND COMMUNAL SPHERE OF UKRAINE**

One of the important factors of economic growth and sustainable development of Ukraine is the modernization and reformation of one of the most energy-intensive and problematic sectors - housing and communal services of Ukraine. This is quite a difficult task, as housing and communal services are an extensive branch of the economic complex of Ukraine, consuming 44% of all country's energy resources, there are more than 14,2 thousand specialized enterprises and organizations of different ownership forms, which provide consumers with 40 types of housing and communal services. Almost 35% of the state's fixed assets are operated in the industry, and about 15% of the working population of the country is employed.

The study of existing sources and directions of financing of housing and communal services investments shows a significant under-financing of the industry needs at the expense of budgets of all levels. The share of public funds allocated for the provision of the state program of modernization and energy efficiency of housing and communal services is less than 3% of the total need. At the same time, according to the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, Ukraine needs about $ 25 billion of investment to solve this problem.

As the world experience shows, partnerships between the state and business are mutually beneficial because: for business - the state creates favorable conditions for its functioning through participation in profitable joint projects; for the state, such a partnership is a way of attracting private capital to finance nationally significant projects. Public-Private Partnership (PPP) policy has been successfully applied in more than 50 countries, and especially in economically highly developed countries such as the United States, the United Kingdom, Germany, France and others. In the period from 2000 to 2015, 1,184 PPP projects were implemented in the EU for a total amount of around € 270 billion.

For Ukraine, PPP is a certain alternative to privatization, since it allows the state to keep strategic objects while attracting financing on favorable terms. There is a synergistic effect of applying different approaches to project management: new technologies and high standards of social protection, entrepreneurial principles of doing business and state mechanisms for guaranteeing investment, effective management of state property and increasing the list of services provided to the population.

According to data of central and local executive authorities in Ukraine as of 01.07.2019 on the basis of PPP, 186 contracts were concluded, of which only 52 contracts were implemented.

One of the main reasons for this situation is the lack of trust in the state as a business partner due to the continuing instability of public finances, the volatility of legislation, high level of corruption, including at the middle management level, which is responsible for the implementation of public-private partnership projects. Therefore, the primary objective is to ensure the legal basis of the partnership by adopting amendments to legislation; creation of a management structure based on a clear division of powers of state authorities to manage this structure; forming a unified approach to the functioning of the PPP environment; increasing the efficiency of the implementation of the state support mechanism in the field of PPP; raising the level of training and qualification of specialists of the executive and local self-government bodies on the application of the mechanism of the said partnership.

**Key words:** housing and communal services, state regulation, public-private partnership, investments, modernization.

*Надійшла до редколегії 10.09.2019 р.*