

## ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN PUBLIC UTILITIES SPHERE: INTERNATIONAL PRACTICES AND PROSPECTS OF THEIR DEVELOPMENT IN UKRAINE

*У статті проведено аналіз світового досвіду державно-приватного партнерства в комунальній сфері, зокрема представлено наявні механізми та форми державно-приватного партнерства, що використовуються під час реалізації проектів у комунальній інфраструктурі в провідних державах Європи. Визначено базові перешкоди можливого застосування цього механізму в Україні та запропоновано рекомендації щодо його розвитку. Увагу акцентовано на найважливіших питаннях взаємодії державного та приватного операторів, які вимагають законодавчої регламентації для забезпечення успішності та ефективності партнерської взаємодії. На основі узагальнення світового досвіду, визначено можливості розвитку державно-приватного партнерства в комунальній сфері України.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, комунальне господарство, інфраструктурні галузі, світовий досвід, взаємодія державного та приватного операторів.

*В статье проведен анализ мирового опыта государственно-частного партнерства в коммунальной сфере, в частности представлены существующие механизмы и формы государственно-частного партнерства, которые используются при реализации проектов в коммунальной инфраструктуре в ведущих государствах Европы. Определены базовые препятствия возможного применения этого механизма в Украине и предложены рекомендации по его развитию. Внимание акцентировано*

*на важнейших вопросах взаимодействия государственного и частного операторов, которые требуют законодательной регламентации для обеспечения успешности и эффективности партнерского взаимодействия. На основе обобщения мирового опыта определены возможности развития государственно-частного партнерства в коммунальной сфере Украины.*

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, коммунальное хозяйство, инфраструктурные отрасли, мировой опыт, взаимодействие государственного и частного операторов.

*The paper analyses international practices of public-private partnership (PPP) in public utilities sphere, in particular: describes the existing mechanisms and forms of the public-private partnership used when accomplishing utility infrastructure projects in the Leading European countries. The main obstacles for a possible implementation of this mechanism in Ukraine and the proposed guidelines for its development are defined. A specific attention is paid to the most important issues concerning the interaction between public and private operators that necessitate legislative regulation so as to ensure successful and efficient partnership. Possibilities for the development of public-private partnership in the utilities sphere of Ukraine are defined on the basis of evaluating the global experience.*

**Key words:** state-private partnership, communal economy, infrastructural industries, world experience, co-operation of state and private operators.

УДК 332.8:711.8 (477)

**Клевцевич Н.А.**

к.е.н., доцент кафедри економіки, права та управління бізнесом  
Одеський національний економічний  
університет

**Постановка проблеми.** Результати реформи ЖКГ показали відсутність позитивних змін у функціонуванні житлово-комунального господарства. На жаль, сьогодні ні дотації з бюджету для малозабезпечених верств населення, ні повне погашення боргів з оплати послуг цієї сфери не в змозі змінити її технічну і технологічну відсталість. До значного погіршення технічного стану основних фондів сфери ЖКГ, підвищення рівня аварійності на її об'єктах призвели відсутність інвестицій у галузь та обігових коштів підприємств. Брак фінансових засобів для модернізації застарілого обладнання та зношених основних фондів можна виправити шляхом залучення в галузь позабюджетних коштів із подальшим використанням їх для реконструкції та модернізації об'єктів комунальної інфраструктури. Найбільш дієвим, на нашу думку, засобом вирішення зазначених проблем є залучення в галузь ЖКГ приватного капіталу. Визначення відповідного шляху розвитку партнерських відносин між державою та бізнесом потребує узагальнення світового досвіду реалізації проектів ДПП, пере-

ймання досвіду ефективних механізмів взаємодії та основних принципів співпраці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблеми державно-приватного партнерства присвячено чимало робіт українських та зарубіжних учених. Зокрема, працівники Інституту економіки та прогнозування НАН України, такі як Т.І. Єфименко, К.В. Павлюк, Є.Л. Черевиков та ін., досліджують ДПП у контексті проблематики державного регулювання економіки. Теоретичні та прикладні аспекти відносно розбудови ефективних і результативних відносин державного та приватного секторів у контексті вирішення суспільно важливих проблем в Україні знайшли відображення в публікаціях Т. Лебеди, І. Запатріної. Розглядають українські науковці можливості та перепони на шляху запровадження партнерських відносин в окремих секторах та галузях економіки, зокрема І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Домбровська торкаються галузі житлово-комунального господарства України. Механізм державно-приватного партнерства продовжує посідати провідне

місце в наукових дослідженнях зарубіжних учених, які попри його світове визнання торкаються проблеми доцільності його реалізації у світлі проблем, пов'язаних із реалізацією «Порядку денного зі сталого розвитку – 2030». Зокрема, про це йдеться у роботі таких науковців, як К.С. Джомо, Аніс Чоудхурі, Крішнан Шарм, Даніель Платц. Разом із тим, на нашу думку, недостатньо уваги в Україні приділяється дослідженню можливостей ДПП-інструменту економічного розвитку регіонів нашої держави.

Для того щоб інституціонально забезпечити прихід до економіки регіонів України представників приватного сектору, необхідно розробити «правила гри». Робота з розроблення таких правил уже розпочата, але багато ще потрібно зробити.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає у визначенні можливостей щодо розвитку в Україні державно-приватного партнерства в комунальній сфері на основі узагальнення світового досвіду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зарубіжний досвід свідчить про наявність основних моделей управління комунальними службами: англосаксонської, французької, німецької. Англосаксонська модель заснована на принципах уведення конкуренції всюди, 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 з 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 з муніципальними підприємствами [1; 2].

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 90-х 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 [3].

У загальному вигляді сутність французької моделі організації комунальних служб дуже проста: два партнери – комуни та великі приватні підприємства – співпрацюють за допомогою певних правових механізмів під наглядом держави. Всі місцеві комунальні служби знаходяться в повному веденні муніципалітетів. Для взаємодії муніципалітети можуть об'єднуватися, створюючи міжмуніципальні та надмуніципальні спільні органи; вони можуть вибирати між прямим управлінням комунальною службою (через бюджетні організації) та делегованим управлінням, за якого об'єкт передається приватному підприємству. У разі залучення приватного підприємства (а також у разі делегованого управління) його відношення з компетентним органом влади оформлюється договором, для чого й були розроблені різні договірні механізми залежно від обов'язків сторін [4, с. 123–131].

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, для 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 [5, с. 200].

Список переваг, однак, не означає, що застосування концепції державно-приватного партнерства не має недоліків. До потенційних недоліків державно-приватного партнерства належать [6]:

- вища ціна капіталу для приватного сектора, який слід рекомпенсувати через заощадження завдяки правильно проведеному тендеру на реалізацію проекту та більшій продуктивності приватного сектора;
- обмеження фінансової еластичності державного сектора через довготермінові зобов'язання в рамках партнерської угоди;
- більш ускладнений, дорогий та затратний у часі процес утілення концепції партнерства приватного та державного секторів: реалізація цього процесу вимагає залучення відповідних засобів як із публічного, так і з приватного боку.

З нашої точки зору, в сучасних умовах для нашої держави найбільш прийнятна французька модель. Таке наше бачення пов'язане з тим, що німецька модель, наприклад, не дає того обсягу інвестицій, який необхідний сьогодні комунальній сфері, оскільки зорієнтована передусім на бюджетні кошти і на високий рівень бюджетної забезпеченості. При цьому сучасний стан цієї життєзабезпечуючої галузі економіки нашої держави характеризується як «аварійний», а коштів бюджету не вистачає навіть на здійснення ремонтних робіт, а не те, щоб проводити масштабні капіталовкладення, які б дали змогу модернізувати об'єкти комунальної інфраструктури. У нашій державі такий варіант поки що неможливий. Що ж стосується англійської моделі, то й вона, на нашу думку, неприйнятна сьогодні для комунальної сфери України. У разі приватизації істотно знижуються можливості держави контролювати діяльність таких підприємств, оскільки не відпрацьовані критерії такого контролю. Інституціонально Україна ще не готова до приватизації таких об'єктів, за таких умов це може призвести до зловживань із боку приватних підприємців. Така система вимагає дуже розвиненого правового середовища і культури взаємин між інтересами державного та приватного секторів. У нас такі відносини поки що не сформувалися, як не сформовано й чітко законодавче забезпечення цих процесів. Окрім того, в державі сьогодні відчувається нестача приватних операторів, які, з одного боку, мали б необхідні кошти для придбання подібних об'єктів у приватну власність, а з іншого – мали б необхідну кваліфікацію та досвід роботи у цій сфері. Французька модель більш прийнятна для сучасної України, оскільки муніципалітет, мінімізуючи свої витрати на утримання та модернізацію об'єктів комунальної інфраструктури, не позбавляється їх назавжди, а інвестор протягом терміну дії партнерства з державним сектором зацікавлений у його розвитку і підтримці в належному стані, оскільки, якщо таке не буде здійснено, це не дасть йому змоги окупити витрати та отримати прибуток.

В Україні ставлення до партнерства публічного та приватного секторів у комунальній сфері неоднозначне. Деякі вчені бачать у цьому механізмі шлях до кардинальних позитивних змін в економіці регіонів і держави у цілому [7], інші вважають, що в силу відсутності законодавчого визначення цих процесів це може привести до чергового розтрачування бюджетних коштів і державно-приватне партнерство може стати черговим перерозподілом публічних підприємств, а це, своєю чергою, призведе до різкого підвищення оплати на соціальні послуги населення і тому подібне. Підприємці побоюються посилення ролі держави й її вторгнення у сферу свободи конкуренції і перерозподілу ресурсів. У зв'язку із цим вони висловлюють

думки про те, що держава, оволодівши капіталом і новими технологіями, використовуючи адміністративний ресурс, може спричинити тиск у механізмі взаємодії. Ми розуміємо, що реалізація механізмів ДПП на практиці може бути пов'язана з певними проблемами, серед яких, зокрема, можемо виділити: втрату контролю над реалізацією проекту (можливість втрати контролю з боку місцевої влади повинна бути виключена на стадії укладання угод перед початком реалізації проекту); скорочення якості комунальних послуг (погано структуровані угоди можуть призвести до неефективного надання послуг операторами, оскільки вони передусім зацікавлені в отриманні прибутку і можуть намагатися досягти цієї мети будь якою ціною); збільшення бюджетних витрат (під час укладання угоди важливо проаналізувати об'єктивні можливості бюджету, якщо це не буде зроблено, це може призвести до підвищення витрат бюджету під час надання комунальних послуг усім споживачам). Але ми не поділяємо думку, що партнерство суспільству не потрібно, оскільки ці негативні явища можливі, тільки якщо проекти ДПП будуть погано структуровані, багато суттєвих моментів не знайдуть свого відображення у домовленостях із представниками приватного сектору. Для того щоб уникнути цих негативів, необхідні висока кваліфікація представників місцевих органів влади, відповідні закони та чітко прописані механізми їх реалізації. За таких умов можна розраховувати на позитивні наслідки ДПП. Сьогодні ж не вистачає методологічної бази. А щоб успішно вирішувати такі проблеми, потрібні достатньо жорсткі методичні правила того, як це робити. Крім того, така політика повинна розроблятися в результаті діалогу влади і бізнесу, в пошуку взаємно узгоджених позицій. У цьому й полягає сенс ДПП: органи влади позначають пріоритети, і в цьому разі важливо, щоб вони були точно і чітко визначені і в найбільшій мірі враховували інтереси громадськості, а бізнес у цьому разі повинен сумлінно виконувати установки влади. Вважаємо, що інтереси суспільства в такому партнерстві повинні бути пріоритетом, і місцева влада повинна їх відстоювати, використовуючи згадані вище можливості. А вони сьогодні використовуються не в повному обсязі. Яскравим свідченням цього є той факт, що залучення приватного сектору відбувається в умовах, коли з боку держави не робиться ніяких заходів для визначення кваліфікаційних і фінансових вимог для тих операторів, які входять у комунальне господарство. Якщо той або інший приватний оператор допускається на ринок комунальних послуг, він повинен професійно й ефективно управляти інфраструктурою і розбиратися у фінансово-економічних, технічних, екологічних аспектах діяльності відповідних об'єктів. І представники бізнесу не винні, що така робота не проводиться. Але взагалі відмовлятися від інсти-

туту ДПП, що так добре зарекомендував себе у світі, не можна.

Але щодо впровадження державно-приватного партнерства в комунальне господарство України ситуація поки що складна. Для того щоб таке партнерство змогло ефективно функціонувати в нашій країні, необхідні певні інституціональні зміни, пов'язані передусім зі створенням законодавчої платформи для реалізації подібних проектів.

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, для того щоб державно-приватне партнерство могло бути реалізоване в нашій державі, необхідним є формування певних інституціональних умов. До таких умов можемо віднести: визначення вимог, яким повинні відповідати оператори, що бажають увійти у відповідні галузі, зокрема: щодо доказів його фінансової забезпеченості, доказів його можливості здійснення діяльності з експлуатації; впровадження проектної форми реалізації намічених планів; обґрунтування органів місцевого самоврядування вибору форми залучення приватного сектора; впровадження ефективної системи контролю з боку органів місцевого самоврядування над виконанням приватними операторами поточних функцій та інвестиційних зобов'язань; розроблення вимог до системи звітності приватного оператора; залучення до прийняття рішень щодо передачі інфраструктурних об'єктів приватному сектору громадськості, а також визначення періодичності та видів громадського контролю; розроблення й упровадження механізму визначення відповідальності представників приватного сектора за спричинення своїми діями або бездіяльністю збитків майну територіальних громад і, навпаки, визначення у зв'язку із цим прийнятного для обох сторін механізму повернення вкладених коштів та ін.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук, П. Сегварі. К.: К.І.С., 2008. 146 с
2. Зарубіжний досвід державно-приватного партнерства та пропозиції щодо його вдосконалення в Україні / В.І. Данилишин, О.М. Стефанків, О.А. Ціжма. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 11. С. 332–336.
3. Лоррэн Д. Городское хозяйство, рынок и политический фактор. Частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Французский опыт; под рук. К. Мартинана; Международный экономический отдел Министерства благоустройства территории, строительства и транспорта Франции, 1995. 222 с.
4. Кордые М. Прямое или делегированное управление сетями водоснабжения и канализации? Частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Французский опыт; под рук.

К. Мартинана; Международный экономический отдел Министерства благоустройства территории, строительства и транспорта Франции, 1995. 222 с.

5. Джиан Ж.-П. Разделение обязательств и рисков между партнерами. Частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Французский опыт; под рук. К. Мартинана; Международный экономический отдел Министерства благоустройства территории, строительства и транспорта Франции, 1995. 222 с.

6. Самаева Ю. Державно-приватне партнерство – не мета, а один зі способів її досягнення. Дзеркало тижня Україна. 2016. № 16. URL: [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhavno-privatne-partnerstvo-ne-meta-a-odin-iz-sposobiv-yiyi-dosyagnennya\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhavno-privatne-partnerstvo-ne-meta-a-odin-iz-sposobiv-yiyi-dosyagnennya_.html).

7. Данилишин Б.М. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу / Юридичні новини Online. URL: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2/>.

#### REFERENCES:

1. B. Vynnytskyi, M. Lendel, B. Onyshchuk, P. Segvari (2008) *Dosvid ta perspektyvy vprovadzhenia derzhavno-privatnoho partnerstva v Ukraini ta za kordonom* [Experience and perspectives of the implementation of public-private partnerships in Ukraine and for the cash]. K. : K.I.S (in Ukrainian).
2. Danylyshyn V. I. (2016) *Zarubizhnyi dosvid derzhavno-privatnoho partnerstva ta propozyzii shchodo yoho vdoskonalennia v Ukraini* [Foreign experience of public-private partnership and proposals for its improvement in Ukraine]. // *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*. vol.11, pp. 332-336.
3. Domynek Lorren (1995) *Horodskoe khoziaistvo, rynek y polytycheskyi faktor* [Urban economy, market and political factor]. // *Chastnoe fynansyrovanye kommunalnykh sluzhb i otraslei infrastruktury*. Frantsuzskiy opyt [Private financing of utilities and infrastructure. French experience]. *Mezhdunarodnyi ekonomicheskyy otdel Mynysterstva blahoustroistva terrytoryy, stroytelstva i transporta Frantsyy*, pp. 222.
4. Myshel Korde (1995) *Priamoe ili delehyrovannoe upravlenye setiamy vodosnabzheniya y kanalyzatsyy?* [Direct or delegated management of water supply and sewerage networks?]. // *Chastnoe fynansyrovanye kommunalnykh sluzhb y otraslei infrastruktury*. Frantsuzskiy opyt. [Private financing of utilities and infrastructure. French experience]. *Mezhdunarodnyi ekonomicheskyy otdel Mynysterstva blahoustroistva terrytoryy, stroytelstva y transporta Frantsyy*, pp. 222.
5. Zhan-Per Dzhyhan (1995) *Razdelenye obiazatelstv y rykov mezhdu parneramy* [Separation of obligations and risks between partners]. // *Chastnoe fynansyrovanye kommunalnykh sluzhb y otraslei ynfrastruktury*. Frantsuzskiy opyt [Private financing of utilities and infrastructure. French experience]. *Mezhdunarodnyi ekonomicheskyy otdel Mynysterstva blahoustroistva terrytoryy, stroytelstva y transporta Frantsyy*, pp. 222.
6. Samaieva Yu. (2016) *Derzhavno-privatne partnerstvo – ne meta, a ody iz sposobiv yii dosiahnennia* [Public-private partnership is not a goal but one of the ways to achieve it]. // *Dzerkalo tyzhnia Ukraina*. [Mirror of the week Ukraine]. electronic journal. vol. 16.

Available at: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhavno-privatne-partnerstvo-ne-meta-a-odin-iz-sposobiv-yiji-dosyagnennya-.html> (accessed 10 January 2018).

7. Danylyshyn B. M. (2017) Derzhavno-pryvatne partnerstvo – stratehichna forma vzaiemodii vlady i

biznesu [Public-private partnership is a strategic form of interaction between government and business]. // Yurydychni novyny Online [Legal News Online]. electronic resurs. Available at: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2/>. (accessed 15 January 2018).

**Klievtsievych N.A.**

Candidate of Economic Sciences,  
Senior Lecturer at Department of Economics,  
Law and Business Management  
Odessa National Economic University

### **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE PUBLIC UTILITIES SPHERE: INTERNATIONAL PRACTICES AND PROSPECTS OF THEIR DEVELOPMENT IN UKRAINE**

Results of the reform of the housing and utilities (HUI) infrastructure have shown the absence of positive changes in the HUI. Regretfully, nowadays neither budget subsidies to the low-income sections of the population nor the complete redemption of debts on services provided by municipalities can change the HUI technical and technological backwardness. The absence of investments in the industry and lack of current assets with the enterprises led to a considerable deterioration of the technical condition of the HUI fixed assets and higher accident rate on the utilities. Shortage of funds for upgrading old equipment and worn-out fixed assets can be amended by attracting off-budget funds in the industry followed by their use for reconstruction and upgrading of the utility infrastructure facilities. We are of opinion that the most effective way to settle said problems is to attract private capital to the HUI industry. The proper way to develop a partnership between the state and business requires learning of the global experience in the PPP project implementation and adoption of the best practices in the sphere of efficient interaction mechanisms and basic principles of cooperation.

In order to institutionalize engagement of the private sector representatives in the economy of the regions of Ukraine, it is necessary to develop the “rules of the game”; we note here that the work of such development has already been started but much still remains to be done.

The goal of this research is to define possibilities for the development of PPP in the utilities sphere in Ukraine based on a generalization of the best international practices.

So that the public-private partnership can be implemented in Ukraine, it is required to create certain institutional conditions. Such conditions can include: definition of the requirements that the operators should meet if they want to work in the appropriate industries, specifically: they should prove their financial capacity and prove a possibility to operate facilities; also it is necessary to perform design arrangement of the envisaged plans; get a substantiation of the local self-government authorities concerning selection of the form of private sector attraction; implement, on the part of the local self-government authorities, the efficient control system of performance of current functions and investment obligations by the private operators; develop requirements to the public operator reporting system; involve the public in making decisions as to the transfer of infrastructural facilities to the private sector and define intervals and kinds of public control; develop and implement the mechanism of the private sector representatives' responsibility for the losses that can be inflicted on the territorial community property by their actions or inactivity and, on the contrary, definition, in this connection, of the mechanism of return of the investments, etc.