

УДК 330.15

□ Стасюк В.В.

Луцький національний технічний університет

СПЕЦИФІЧНІ АСПЕКТИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПІДГАЛУЗЬ КОМУНАЛЬНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ

У публікації виконано аналіз законодавчих актів на предмет державної підтримки державно-приватного партнерства (ДПП) у підгалузі комунального водопостачання (КВ). Оцінено підгалузь як об'єкт реформування з організаційно-економічної точки зору. Виконано порівняльний аналіз обсягів фінансування підгалузі КВ за державними програмами та її інвестиційних потреб за оцінками зарубіжних експертів. Визначено ряд специфічних аспектів правового, інституційного та фінансово-економічного характерів, які служать перешкодами імплементації у підгалузь механізмів ДПП, та виконано їх комплексний аналіз.

Ключові слова: комунальне водопостачання, державно-приватне партнерство, реформування підгалузі.

V. Stasiuk

SPECIFIC ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF THE MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP INTO SUB- BRANCH OF THE MUNICIPAL WATER SUPPLY SYSTEM

This paper deals with analysis of legislative acts concerning the state promotion of public-private partnership (PPP) into sub-branch of the municipal water supply system (MWSS). This sub-branch has been estimated as the object of reconstruction from economic-organizing point of view. The comparative analysis of the amount of financing of this sub-branch of the MWSS by means of state programmes and the estimation of its investing requirements made by foreign experts has been fulfilled. Some specific aspects of legislative, institutional and financial-economic character which serve as obstacles for implementation of PPP mechanisms into this sub-branch have been determined and the complex analysis of these aspects has been carried out.

Key words: municipal water supply system, public-private partnership, reformation of sub-branch.

В.В. Стасюк

□ *В.В. Стасюк*

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПОДОТРАСЛЬ КОММУНАЛЬНОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ

В публикации выполнен анализ законодательных актов на предмет государственной поддержки государственно-частного партнерства (ГЧП) в коммунальном водоснабжении (КВ). Оценено КВ как объект реформирования с организационно-экономической точки зрения. Выполнен сравнительный анализ объемов финансирования КВ за государственными программами и ее инвестиционных нужд за оценками зарубежных экспертов. Определены специфические аспекты правового, институционального и финансово-экономического характера, которые служат помехами имплементации механизмов ГЧП в КВ, выполнен их комплексный анализ.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Підгалузь КВ України знаходиться на сьогоднішній день у надзвичайно важкому економічному стані. Внаслідок недосконалості тарифної політики, відсутності у комунальних водопостачальних підприємств (КВП) коштів для оновлення основних фондів, низького рівня інвестиційної й інноваційної діяльності, відсутності належної державної підтримки та через об'єктивну неможливість застосування сучасних моделей господарювання підгалузь знаходиться на рівні виживання. Одним із найбільш перспективних шляхів виходу з такої ситуації є імплементація у сферу КВ механізмів ДПП. Однак, через наявність значної кількості перешкод правового, інституційного та фінансово-економічного характеру залучення приватного сектора у підгалузь істотно ускладнюється. Їх виявленню та аналізу присвячується дана стаття.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Аналізу економічного стану підприємств водогосподарського комплексу країни та пошуку шляхів його покращення присвячено ряд праць вітчизняних науковців, серед них М. Хвесика, В. Голяна, О. Димченка й інших. Крім того, досить глибокі дослідження цього сектора економіки на предмет можливості імплементації у нього механізмів ДПП виконані Організацією економічного співробітництва та розвитку, результати яких відображені у її відповідних звітах. Однак, висновки та рекомендації за результатами проведених досліджень в обох випадках носять

досить загальний характер і мало враховують специфіку КВ як підгалузі житлово-комунального господарства.

Цілі статті. Виявити специфічні аспекти правового, інституційного та фінансово-економічного характерів, які служать перешкодами реформуванню підгалузі КВ шляхом імплементації в неї механізмів ДПП, виконати їх комплексний аналіз.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Аналіз реального стану КВ свідчить, що відсутність сучасних моделей господарювання й управління стала суттєвим гальмом у диверсифікації шляхів виведення підгалузі з кризи. Переважна більшість підприємств не мають мотивації до ефективного господарювання, що призводить до механічного перенесення невирішених проблем на споживачів відповідно через підвищення тарифів на водопостачання або на державний і місцеві бюджети в частинах субсидування населення, а також виділення бюджетних коштів для утримання та розбудови інфраструктури [1].

Очевидно, що лише термінове реформування підгалузі, котре супроводжуватиметься активною інвестиційною та інноваційною діяльністю, спроможне виправити її надзвичайно важкий стан. При цьому, згідно з Постановою Кабінету Міністрів (Кабміну) України "Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні" [2], державну підтримку реалізації інвестиційних та інноваційних проектів КВП могли б отримувати у вигляді: державних гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань за запозиченнями; прямого бюджетного фінансування та співфінансування; відшкодування відсоткових ставок за кредитами, отриманими у комерційних банках; часткової компенсації вартості надання послуг; кредитів за рахунок державного бюджету; субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам; кредитів (позик) і грантів міжнародних фінансових організацій, залучених державою, або піддержавні гарантії; податкових, митних і валютних преференцій.

Усі ці механізми, взяті окремо або в різних комбінаціях, доцільні також для підтримки становлення та розвитку ДПП, що також задекларовано в Постанові, зокрема і в секторі КВ. У нашій країні державна підтримка ДПП певною мірою врегульована Законом України "Про державно-приватне партнерство" та Постановою Кабміну України від 17 березня 2011 р. №279 "Про затвердження

порядку надання державної підтримки здійсненню ДПП" [3]. Крім того, окремі положення щодо такої підтримки відображені у таких законодавчих актах, як Бюджетний кодекс України [4] та Податковий кодекс України. Однак деякі положення цих законодавчих актів містять суперечливі позиції або надто невизначено показують суть державної підтримки у сфері ДПП.

Наприклад, Бюджетним кодексом передбачені субвенції на виконання інвестиційних програм/проектів (як фінансової участі держави у реалізації проектів ДПП). Відповідно до нього, такі субвенції мають надаватись виключно на створення чи оновлення основних фондів інфраструктурних об'єктів комунальної форми власності (для нашого випадку – КВП). Однак, реальне використання такої підтримки для довготривалих проектів є надзвичайно проблемним через надмірну узагальненість критеріїв, використовуваних при розподілі субвенцій на виконання подібних проектів, внаслідок чого ці критерії фактично "не прив'язані" до інфраструктурних потреб території. Мало того, не визначені пріоритети стосовно надання субвенцій на виконання інвестиційних програм/проектів.

Бюджетний кодекс лише частково врегульовує надання державних і місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань. Згідно з ним, надаються вони "лише на умовах платності, строковитості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів" [4]. Іншими словами, отримання таких гарантій можливе лише за наявності гарантій банку та з наступною сплатою певної суми до бюджету за надання цих державних/місцевих гарантій. Тобто, процес отримання державних гарантій супроводжується певними фінансовими затратами, повернення яких можливе лише шляхом підняття тарифів на послуги КВ. Такий підхід важко назвати державною підтримкою.

Постанова Кабміну України від 17 березня 2011 р. №279 "Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню ДПП" [3] також містить окремі позиції, які важко сприймаються як такі, що засвідчують державну підтримку ДПП. За нею, наприклад, ініціатором отримання державної підтримки може виступати державний (або приватний партнер за погодженням із державним) на будь-якому етапі виконання проекту ДПП. Рішення про надання цієї підтримки має бути схвалене Кабміном України або уповноваженим

органом (яким – на даний момент невідомо). Однак, нонсенс полягає в тому, що згідно затвердженого цією Постановою Порядку надання державної підтримки проекту ДПП спочатку необхідно заключити контракт про ДПП та розпочати його реалізацію і лише після того Кабмін чи уповноважений ним орган розглядатимуть питання про надання йому державної підтримки. Безумовно, враховуючи специфіку сфери КВ та особливостей функціонування у ній ДПП, розраховувати на зацікавленість приватного сектора у співпраці з державою на таких умовах у даному секторі народного господарства України не доводиться.

Крім того, реформування підгалузі (в напрямку імплементації в неї механізмів ДПП) стримує ряд специфічних чинників, властивих для неї як суб'єкта господарювання: монопольний характер ринку послуг водопостачання; обмеженість прав власності на основні фонди (інфраструктура знаходиться в комунальній або загальнодержавній власності й її приналежність не може бути змінена); виключне право органів державної влади на встановлення тарифів; функціонування в умовах постійного зростання цін на енергоносії та матеріальні ресурси (основних складників собівартості послуг); несумісність функціональної та адміністративної підпорядкованостей (функціонально комунальні водопостачальні підприємства підпорядковані Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, адміністративно – органам місцевого самоврядування).

Із організаційно-економічної точки зору, економічною особливістю підгалузі є внутрішній конфлікт між прагненням встановлення монопольно високої ціни на послуги водопостачання та адміністративним стримуванням тарифів власниками підприємств (в особі органів місцевого самоврядування). Останнє призводить до неможливості самофінансування ряду підприємств і зростання вартості експлуатації зношених фондів, що зумовлює зростання розриву між потребами в оновленні основних фондів і можливостями підприємств і місцевих бюджетів.

Варто також відмітити низьку ефективність управління коштами державного бюджету, що виділяються на розвиток і реконструкцію централізованих систем водопостачання. Основними причинами цього є: відсутність процесного підходу в управлінській діяльності, невідповідність організаційної структури сучасним моделям керування, відсутність матриці відповідальності; відсутність

позитивних тенденцій розвитку; фізичний знос основних фондів; непривабливість сфери КВ для інвестування; природна регіональна монополія підприємств КВ; низький рівень інноваційної діяльності (зумовлює високу енергоємність виробничих процесів і низьку якість надання послуг); неадаптованість сектору КВ до ринкових умов; неналагодженість механізму стимулювання діяльності в напрямку зменшення неефективних витрат як із боку постачальників послуг (втрати води при транспортуванні, непродуктивні витрати електроенергії тощо), так і з боку їх споживачів (відсутність водоощадних технічних засобів у населення, водозберігаючих технологій у виробничих підприємств тощо); низький рівень розвиненості бізнес-середовища; неналежний рівень ефективності роботи з персоналом водопостачальних підприємств (практична відсутність мотиваційних стимулів, неякісні механізми підвищення кваліфікації кадрів тощо), що зумовлює непривабливість трудової діяльності; низький рівень співпраці з абонентами, що зумовлює їх незацікавленість у своєчасній оплаті наданих послуг та сповільнену швидкість реагування на зміни в діяльності КВП.

Крім того, важливою організаційно-технічною особливістю підгалузі КВ є централізація виробництва у складних і неподільних системах, які (за економічним змістом) являються її основними виробничими фондами. Ця особливість зумовлює особливо значну відмінність підгалузі від інших суб'єктів господарської діяльності – оновлення основних фондів КВ неможливе шляхом інституційного реформування, а саме розукрупненням та приватним інвестуванням підприємств за технологічним принципом (наприклад, шляхом територіальної децентралізації КВ). Лише складні комплексні проекти, пов'язані з певним реформуванням власності й управління (наприклад, передачею КВП в оренду чи концесію), спроможні забезпечити значні інвестиційні надходження в підгалузь (частина з яких спрямовуватиметься на інноваційну діяльність та модернізацію інфраструктури).

Фінансовою особливістю підгалузі є неможливість чіткого визначення обсягу коштів, потрібних на модернізацію основних фондів, оскільки реальний стан значної частини інфраструктури оцінити неможливо через її знаходження під поверхнею ґрунту. За окремими даними, балансова вартість основних виробничих фондів підгалузі становить 20 млрд. грн. (при їх зношеності понад 60%),

залишкова – 8 млрд. грн., тобто потреби на модернізацію складають 12 млрд. грн. [5, с.296].

Однак, зарубіжними експертами потреби інвестицій у водопровідно-каналізаційне господарство оцінюються в обсязі понад 150 млрд. грн. (із врахуванням розширення надання послуг і досягнення європейського рівня їх якості). Але такі інвестиції рівні 60-річному обсягу послуг, які надає підгалузь у даний час, і навіть у випадку їх надходження в умовах стримування тарифів вони були б неокупними [5, с.299].

Значно більшими коштами – 500 млрд грн, оцінені інвестиційні потреби підгалузі датськими фахівцями компанії COWI, якою у 2002 р. розроблено Національну стратегію розвитку водопостачання в Україні (притому з умовою обов'язкового проведення інституційних змін) [5, с.295].

Однак, станом на сьогоднішній день, фінансові надходження на оздоровлення підгалузі зовсім незначні, наприклад, у 2013 р. у вигляді державної підтримки передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на капітальний ремонт систем централізованого водопостачання та водовідведення у сумі 440 млн гривень [6]. Такий підхід зумовлює лише посилення тенденції старіння основних фондів підгалузі та зростання вартості послуг водопостачання.

Розроблені загальнодержавна Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава" та загальнодержавна цільова програма "Питна вода України на 2011-2020 роки" [7] (а також на їх основі відповідні обласні та міські програми) носять здебільшого декларативний характер і не є інструментом вирішення інвестиційних проблем підгалузі. При цьому виконання Програми "Питна вода України" потребує нормативно-правового, науково-технічного і фінансового забезпечення для реалізації центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування основних її положень. Орієнтовний обсяг фінансування Програми становить 9471,7 млн. гривень, із яких за рахунок державного бюджету – 3004,3 млн. грн., із інших джерел – 6467,4 млн. грн. [7]. Тобто фінансування заходів Програми планується здійснювати за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, коштів підприємств водопостачання та водовідведення, інших джерел

(зокрема зовнішніх і внутрішніх запозичень, грантів міжнародних організацій, коштів міжнародних програм, благодійних внесків).

Порівняльний аналіз обсягів фінансування за програмою "Питна вода України на 2011-2020 роки" та обсягів, визначених зарубіжними експертами (наведених вище), свідчить про крайню недостатність перших із них для виконання поставлених у Програмі глобальних завдань. Тобто, очевидно, що вирішення останніх можливе лише за рахунок активного залучення капіталів приватного сектора, альтернативним шляхом якого є якомога ширша імплементація механізмів ДПП у сферу КВ. Однак, це можливе лише у випадку створення відповідних умов, за яких приватний сектор буде зацікавлений вкладати кошти у реалізацію інвестиційних проектів, а держава буде впевнена в ефективності його діяльності. При цьому міжнародні фахівці з реалізації інфраструктурних проектів у сфері водопостачання та водовідведення на засадах ДПП (організації Inter-American Development Bank та PricewaterhouseCoopers) серед основних чинників, від яких істотно залежить життєздатність структур ДПП у сфері КВ, акцентують увагу на першочерговій необхідності створення належних нормативних рамок [8]. Підкреслено, що сприятливе для впровадження ДПП нормативне середовище передбачає наявність відповідного законодавства й ефективної судової влади, здатних забезпечити захист інтересів приватних інвесторів у ході реалізації інфраструктурних проектів за рахунок доступних механізмів вирішення спорів, прозорості та послідовності економічної політики держави в галузі житлово-комунального господарства тощо. Однак, значна кількість використовуваних в Україні нормативно-правових актів (які часто лише взаємодоповнюють один одного) обумовлює певні труднощі з їх практичним використанням.

Створена в Україні нормативно-правова база в цілому врегульовує використання механізмів ДПП у сфері КВ. Однак, станом на сьогоднішній день існує ряд специфічних аспектів правового, інституційного та фінансово-економічного характерів, які служать перешкодами реформуванню підгалузі шляхом імплементації в неї механізмів ДПП.

До перших із них належать: відсутність пріоритетів партнерства в значимих стратегічних і програмних документах розвитку (наприклад, у рамках регіональних стратегій розвитку, у регіональних програмах залучення інвестицій тощо); недосконалість

концесійного законодавства, зокрема необхідність оновлення типового договору про концесію (особливо актуальним є включення в нього пунктів про захист навколишнього природного середовища; види та розміри платежів і порядок їх здійснення; розподіл ризиків; форми участі концесіонера в управлінні концесійним підприємством і контролем за його діяльністю; пільги та гарантії, які надаються концесіонеру; правові наслідки розірвання концесійного договору; неприпустимість односторонньої, з боку держави чи органу місцевого самоврядування, зміни умов концесійного договору); неврахування базовим законом про концесії особливостей сфери КВ як об'єкта концесійної діяльності, що породжує можливості для необґрунтованого підняття тарифів на водопостачання; несприятливий податковий клімат для активізації лізингової діяльності, зокрема дискримінаційний режим оподаткування (при фінансовому лізингу) на додану вартість відсотків і комісій лізингодавців (порівняно з банками); негарантування Бюджетним кодексом компенсації збитків приватному партнеру, пов'язаних із невідповідністю попиту на послуги запланованим показникам, невиконанням державою зобов'язань за договорами ДПП, відшкодуванням різниці в тарифах тощо; нестабільність нормативної бази, зокрема можливість коректування податкового та регуляторного законодавства, зміни стандартів якості (підвищення вимог) до послуг водопостачання тощо, що може змінити умови участі приватних інвесторів у проєктах.

До факторів інституційного характеру відносяться: нестача політичної волі на національному рівні влади щодо активного впровадження політики сприяння ДПП у сфері КВ; політична нестабільність в Україні (зокрема часта зміна складу уряду, керівного складу регіональних органів влади тощо), що обумовлює недовіру приватного сектора до участі в партнерстві; неузгодженість діяльності окремих урядових інституцій, які координують політику щодо залучення інвестицій, зокрема іноземних; довготривалість проведення конкурсів, ведення переговорів та укладання договорів, що є причиною високих трансакційних витрат проєктів і в умовах політичної нестабільності фактором відштовхування приватного сектора від участі в партнерстві; недостатній досвід управління проєктами – проведення конкурсу, укладання договорів (зокрема розподілу відповідальності та ризиків), моніторингу реалізації тощо – в обох сторін; відсутність впевненості приватного сектора стосовно

забезпечення системою правосуддя рівноправного з державним партнером захисту своїх інтересів, зокрема можливості вимагати від державної сторони виконання взятих зобов'язань і компенсації понесених (через недотримання нею умов партнерства) втрат; наявність високого рівня корупції в органах влади, що призводить до подорожчання проектів ДПП для приватного партнера.

Фактори фінансово-економічного характеру: недосконалість і короткостроковість (терміном на 1 рік) бюджетного планування в Україні, коригування державних програм, що не гарантує державного співфінансування довготривалих інфраструктурних проектів у рамках ДПП у сфері КВ; збитковість значної кількості підприємств КВ (як фактор непривабливості для приватного інвестора); нестача фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та підприємств КВ для участі у спільних із приватним сектором проектах; низький рівень платоспроможності значної кількості населення, і, відповідно, його об'єктивна незацікавленість у присутності на ринку послуг приватного сектора (через небезпеку зростання тарифів на водопостачання); невпевненість приватних партнерів щодо виконання власних фінансових зобов'язань у довгострокових проектах внаслідок відсутності державних гарантій стосовно мінімальних обсягів споживання послуг і встановлення тарифів на послуги водопостачання на рівні, який відповідатиме економічно обґрунтованим витратам на їх надання та забезпечуватиме окупність інвестицій; відсутність податкових і митних пільг для реалізації проектів ДПП; відсутність фінансового потенціалу у вітчизняного малого та середнього бізнесу для участі у проектах ДПП у сфері КВ (як великомасштабних за своїми ресурсними об'ємами).

Висновки. Комплексний аналіз зазначених специфічних аспектів правового, інституційного та фінансово-економічного характерів, які служать перешкодами реформуванню підгалузі КВ шляхом імплементації в неї механізмів ДПП, дозволяє стверджувати, що лише шляхом забезпечення чіткого балансу інтересів державної та приватної сторін можна досягнути поставлених перед партнерством завдань і, відповідно, вирішення стратегічних цілей розвитку підгалузі. При цьому якомога повніше потрібно використовувати зарубіжний досвід функціонування інститутів ДПП у сфері КВ.

1. Петрушевський, Ю.Л. Державне регулювання процесу реформування житлово-комунального господарства: підсумки та перспективи [Електронний ресурс] /

- Режим доступу :
- http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/eprom/2011_56/st_56_08.pdf.
2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні" від 2 лютого 2011 р. №389 – Офіційний вісник України від 22.04. 2011. - №28. – С.94-98.
 3. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03. 2011 р. №279 "Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1200.282.0>.
 4. Бюджетний кодекс України від 08.07. 2010 р. №2456-VI в редакції від 05.01. 2013 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
 5. Медведовський, В.В. Система управління активами підприємств водопостачання і водовідведення / В.В. Медведовський // Комунальне господарство міст, 2010. - №96. – С. 294-301.
 6. Водопровідно-каналізаційне господарство [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/zhkh/reforma-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva/potencial-energoefektivnosti-v-pidgaluzyah-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva/vodoprovodno-kanalizaciyne-gospodarstvo/>.
 7. Закон України "Про загальнодержавну цільову програму "Питна вода України" на 2011-2020 роки" від 03.03. 2005 р. №2455-IV [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>.
 8. Vives A., Paris A., Benavides J., Raymond P., Quiroga D., Marcus J. Financial Structuring of Infrastructure Projects in Public-Private Partnerships: An Application to Water Projects [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.cumpetere.com/Documents/FSOIP.pdf>.