

*к.е.н. Гайко Є.Ю.  
(ХНАМГ, м. Харків, Україна),  
к.т.н. Гайко Ю.І.  
(ДонДТУ, м. Алчевськ, Україна)*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ МІСЬКОГО КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ НА ОСНОВІ КОНЦЕСІЙНОГО МЕХАНІЗМУ**

*В статті наведено схему організаційно-економічних заходів зі стимулювання інвестиційної діяльності на основі впровадження концесійного механізму. Деталізовано чотири підсистеми: економічну, управлінську, організаційну, законодавчу, на основі яких ґрунтується програма інвестиційного розвитку.*

***Ключові слова:** концесія, інвестиційна діяльність, житлово-комунальне господарство, моніторинг.*

*В статтє приведена схема организационно-экономических мероприятий по стимулированию инвестиционной деятельности на основе внедрения концессионного механизма. Детализированы четыре подсистемы: экономическая, управленческая, организационная, законодательная, на основе которых базируется программа инвестиционного развития.*

***Ключевые слова:** концессия, инвестиционная деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, мониторинг.*

**Постановка проблеми.** Становище, в якому сьогодні знаходиться українська економіка, не дозволяє нехтувати таким потенційно могутнім чинником зростання і підвищення її ефективності, як залучення приватних вітчизняних і іноземних інвестицій з використанням концесійної схеми. Науково обґрунтована концесійна політика припускає певну форму поведінки владних структур, підпорядковану досягненню встановленої мети і розраховану на певний період часу. Стратегічні цілі концесійної політики реалізуються через програму (план) організації концесій, безпосередньо концесійні проекти, зміст договорів і, звичайно, управління концесіями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз низки програм розвитку об'єктів комунальної сфери [1,2,3] показав наступне. Данні програми в містах є, по суті, довгими переліками інвестиційних пропо-

зицій, джерелами фінансування яких мають бути передбачувані державні, приватні і іноземні інвестиції (за якими найчастіше стоять лише протоколи про наміри). Українським є маркетингове опрацювання даних проєктів: зазвичай вони відображають лише намір існуючих підприємств комунальної сфери збільшити виробничі потужності без чіткої перспективи реалізації своєї продукції (надання послуг), не говорячи вже про опрацювання питання про якісне і повне задоволення потреб міського населення.

Надмірна кількість програм розвитку, що одночасно розробляються для тієї чи іншої галузі житлово-комунальної сфери призвела до явної переваги в них "паперового" елемента над реально-економічним. Часто це призводить до того, що розробники нових програм йдуть від аналізу виконання тих, що вже діють, тому що на практиці це звелось б до констатації їх невиконання з неприємними наслідками.

Під впливом зростаючого недофінансування зміст такого роду програм з кожним роком стає все більш вузьким, "точковим". Але це суперечить самій природі таких соціально-економічних систем як місто. Адже сам сенс їх існування полягає в тому, щоб забезпечувати рівноправну взаємодію і динамічну рівновагу між усіма сферами міського життя [4].

Все вищевикладене дозволяє стверджувати, що в процесі залучення інвестицій на регіональному (міському) рівні залишається невирішеним питання формування адекватного методичного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень щодо надання комунальних об'єктів в концесію та оцінки ефективності інвестиційних проєктів, що реалізуються на концесійній основі.

Поза сумнівом, проблема інвестиційної привабливості проєктів, що реалізується на концесійній основі й інвестиційного клімату, особливо на регіональному і місцевому рівні, впливає із загального стратегічного завдання, що стоїть перед суспільством і державою, – досягнення гармонійного поєднання інтересів з поліпшення якості життя громадянина і інтересів підприємницького сектора (бізнесу), що переслідує мету приросту капіталу, прибутку. Дуалізм думок в підході до передбачуваного кінцевого результату або результату, який дасть те або інше інвестиційне вливання в міську інфраструктуру для різних верств населення, зрештою, і зумовлює деяку «стриманість» заходів щодо залучення інвестицій в міську економіку і в цілому неактивну інвестиційну політику на рівні міста [5].

Відсутність системних перетворень проєктів, що реалізуються у житлово-комунальному господарстві як на державному рівні, так і на рівні місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, недосконалість нормативно-правової бази й непослідовність у

прийнятті рішень не дозволили досягти бажаного результату для створення фінансово-спроможних та ефективно працюючих у ринкових умовах підприємств житлово-комунального господарства, які б надавали споживачам послуги необхідного рівня та якості.

Як наслідок вищезгаданих негативних чинників – низький рівень експлуатаційної безпеки системи житлово-комунального господарства.

**Мета статті:** запропонувати систему організаційно-економічних заходів з розвитку міської комунальної інфраструктури на основі впровадження концесійного механізму.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з основних питань у ході реалізації проектів на концесійній основі є забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів ЖКГ в системі місцевого самоврядування, здійснення ефективного адміністративного контролю у сфері становлення і розвитку ЖКГ.

Все це зумовило необхідність розробки цілісної системи організаційно економічних заходів з розвитку міської комунальної інфраструктури на основі впровадження концесійного механізму (рисунок 1).

**Організаційні заходи.** Пропозиції, що надходять від інвесторів, повинні акумулюватися в банку інвестиційних пропозицій, створеному міською радою і її виконавчими органами. Оцінка і відбір інвестиційних проектів для реалізації мають відбуватися з урахуванням різних кількісних і якісних характеристик проектів, при цьому повинні розглядатися соціальні (включаючи екологічні) і бюджетні види ефектів від інвестицій.

Ініціація і розробка проектних пропозицій, процедура їх конкурсного відбору і реалізації повинні ґрунтуватися на стратегії розвитку житлово-комунальної сфери. У цьому випадку інвестиційні проекти будуть зорієнтовані на їх досягнення і, отже, стануть повніше відповідати вимогам ефективності, що висуваються до них. Таким чином, досягається принцип узгодженості цілей міської соціально-економічної політики з інтересами інвесторів, і створюються передумови стійкого інвестиційного забезпечення розвитку комунальної сфери.

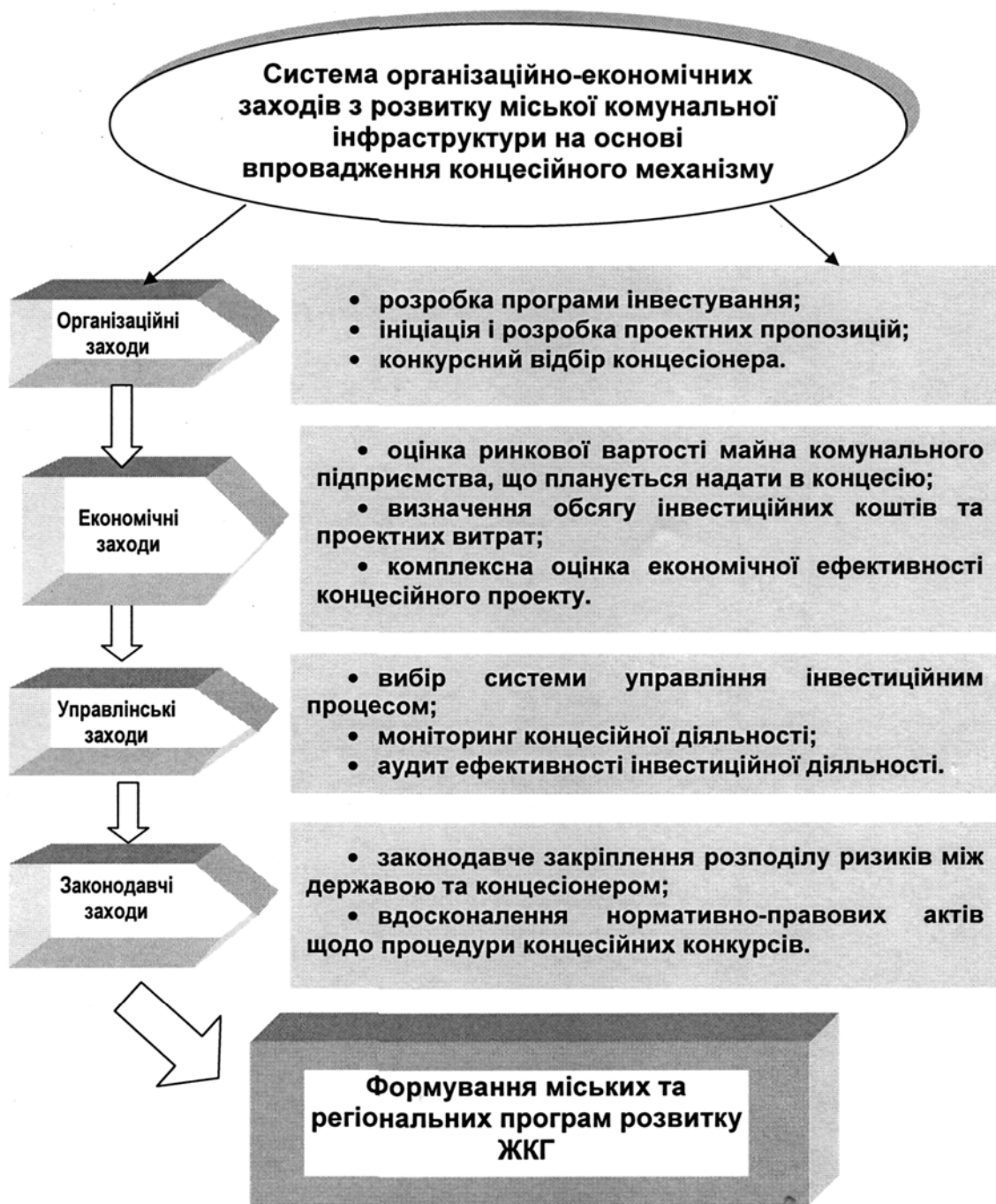


Рисунок 1 – Система організаційно-економічних заходів з розвитку міської комунальної інфраструктури

Найбільш ефективною діяльністю відділу інвестицій у складі міськ-виконкомів буде тоді, коли він виконуватиме три основні функції. Перша функція – створення передумов для інвестиційного розвитку міста та робота з потенційними клієнтами: пошук інвесторів, реципієнтів, гарних

задумів та цікавих ідей, що потребують впровадження, моніторинг інвестиційних можливостей міста та інвестиційних потреб міських підприємств. Відділ інвестицій не повинен функціонувати ізольовано, натомість має співпрацювати з іншими відділами для розроблення комплексної інвестиційної програми розвитку міста. Він мусить акумулювати інформацію та проводити аналіз перешкод на шляху залучення інвестицій у міську економіку. Найпершим і найпростішим завданням відділу є розробка єдиної форми заявки, тобто інвестиційної пропозиції, яку мають подавати клієнти до відділу.

Друга функція - безпосередня робота над складанням та просуванням інвестиційних проектів, що реалізуються на концесійній основі. Необхідно надати консультативну та практичну допомогу аплікатам у підготовці заявок та проектів на одержання інвестицій, провести внутрішню діагностику проекту, його експертну оцінку на предмет доцільності впровадження та очікуваної ефективності. Саме експерти відділу інвестицій повинні робити експертний висновок щодо якості бізнес-проекту, а також залучати на контрактній основі зовнішніх експертів.

Третя функція – супровід проектів, що реалізуються на концесійній основі з точки зору захисту інвестицій та досягнення кінцевих результатів.

Пропонований підхід до обґрунтування прийняття інвестиційних рішень здатний значною мірою зменшити рівень суб'єктивності, присутній в існуючих методичних напрацюваннях з відбору інвестиційних проектів, його доцільно застосовувати для попередньої експертизи і відбору інвестиційних проектів розвитку комунальної сфери.

Успіх реалізації концесійного проекту не в останню чергу залежить від того, яким чином буде визначено концесіонера, адже він виконує всі проектні роботи та займається довгостроковою експлуатацією об'єкту. Існує декілька методів надання концесій: 1) конкурсні змагання; 2) прямі переговори; 3) конкурентні переговори, які поєднують в собі елементи двох попередніх способів. Законодавство України [6] декларує, що відбір концесіонера має відбуватися на основі конкурсу. Багато країн, які впроваджували інфраструктурні концесії, використали саме конкурсний метод. Прихильники концесійних конкурсів наводять три головні переваги: гарантується прозорість процедури надання концесії; забезпечується ринковий механізм відбору найкращої пропозиції та зниження вартості будівництва; викликає зацікавлення серед більш широкого кола потенційних інвесторів.

**Економічні заходи.** З метою визначення ринкової вартості права укладення концесійної угоди необхідно визначити «собівартість» товару, що пропонується – концесійного об'єкту, основних його складових, тому що власник об'єкту – держава чи місцеві органи влади – мають не

тільки можливість отримання доходів від його комерційного використання, але й суттєве обтяження з видатків на його утримання та відновлення. Тому першим кроком необхідно здійснити макроекономічний аналіз структури витрат на створення та відновлення об'єкту концесії, враховуючи інженерну, транспорту, соціальну та інші складові інфраструктури. При цьому важлива не тільки загальна оцінка вартості капіталізованих в об'єкті витрат з різних джерел, але й їхня диференціація за місцезнаходженням та функціональним призначенням, характеристика ефективності його використання та можливість її підвищення. Другим кроком є визначення розміру потенційного прибутку від використання концесійного об'єкту. Визначення вартості об'єктів, що підлягають передавню в концесію, а отже і вартості видатків концесіонера у вигляді концесійних платежів, необхідно проводити з урахуванням значущості проекту для приймаючої сторони: чим важливіший проект для економіки країни чи регіону, чим більший економічний, соціальний, екологічний та інші ефекти від його реалізації, чим більше проект стимулює технічний прогрес та конкурентоспроможність підприємства, тим більше держава повинна бути зацікавлена у впровадженні цього проекту та тим менше повинна бути вартість реалізації проекту для концесіонера. У випадку надання в концесію підприємств, що з тих чи інших причин є нерентабельними, вартість об'єкта концесії повинна бути найменшою. Ця обставина буде додатковим стимулом для концесіонера.

Забезпечення прийняття рішення щодо реалізації міських інвестиційних програм, пов'язаних з розвитком комунальних об'єктів та в цілому житлово-комунальної сфери, зумовлюється вдосконаленням методів комплексної оцінки даних проектів на основі ризик-аналізу, формування адекватної системи цільових показників для оцінки комерційної та економічної ефективності для всіх учасників проекту [7].

Отже, достатньо обґрунтовано можна стверджувати, що проблему оцінки ефективності інвестицій, які призначені для розвитку комунальної сфери, слід розглядати, перш за все, як проблему визначення ступеня досягнення мети або цільових установок, що стоять перед міською територіальною громадою. Для оцінки досягнення цільових установок необхідна така система домінантних критеріїв, яка б повною мірою їм відповідала, тобто для даного підходу властива багатокритеріальність оцінювального апарату.

**Управлінські заходи.** Моніторинг концесійної діяльності повинен бути спрямований на забезпечення дотримання сторонами концесійного договору всіх його положень. Основним принципом такого моніторингу повинна бути неупередженість, здійснення контролю не повинно бути підпорядковане якомусь одному учаснику концесій. Тому вважається доцільність створення окремого утворення у вигляді

громадської організації. До функцій такої організації можуть належати наступні:

- ведення реєстрів концесійних договорів на регіональному рівні та ознайомлення з ними громадськості;
- загальний контроль за реалізацією концесій та діяльності основних її учасників;
- арбітражні функції;
- аналіз сплати концесіонером відповідних концесійних платежів та моніторинг норми прибутку концесіонера;
- проведення економічних, фінансових, технічних досліджень з питань активізації інвестиційної діяльності на основі концесійного механізму.

Аудит адміністративної діяльності або аудит ефективності розуміється як сукупність статистичних, ревізійних і аналітичних дій, спрямованих на визначення рівня ефективності вкладень в процесі реалізації запланованих цілей, встановлення чинників, що перешкоджають досягненню максимального результату при використанні певного обсягу трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання відповідних ресурсів. До певної міри аудит ефективності можна віднести і до аудиту ефективності надання міських послуг, тобто і до ефективності функціонування житлово-комунальної сфери. Фактично аудиторські перевірки комунальних підприємств, що дозволяють проаналізувати, окрім результатів фінансово-господарської діяльності, також технологію і організацію виробництва та якості надання послуг, повинні передувати процесу ініціації інвестиційних пропозицій, тим самим сприяти виявленню резервів по зниженню їх собівартості, що розглядається як основне джерело окупності інфраструктурних або інших інвестиційних проектів, що реалізуються на концесійній основі.

**Законодавчі заходи.** Одною з головних проблем концесійного законодавства є відсутність гарантій з боку держави щодо покриття ризиків інвестора в разі недосягнення проектної потужності об'єкту. Окрім цього, терміни окупності концесійних проектів достатньо великі – це ускладнює прогнозування повернення інвестицій.

Законодавець фактично не надає пільг концесійному підприємству. Концесіонер сплачує мито, ПДВ і акцизний збір при ввезенні матеріальних цінностей на загальних підставах. При цьому, незалежно від наслідків господарської діяльності, концесіонер повинен перераховувати до бюджету ще й концесійні платежі.

Всі ці питання треба вирішувати в законодавчому порядку з урахуванням інтересів держави і концесіонера. Потрібно забезпечити гарантії держави щодо участі в проектах, розподіл ризиків між держа-

вою та приватним інвестором, а тимчасове звільнення від оподаткування зробить концесію більш інвестиційно привабливою для вітчизняних та іноземних інвесторів.

Не зважаючи на прийняті закони «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про особливості передання в концесію об'єктів водопостачання та водовідведення, які перебувають у комунальній власності» та ряд постанов Кабінету Міністрів, які деталізують вимоги законів, можна стверджувати, що законодавство про концесії все ще знаходиться в стані розробки. Вдосконалення концесійного законодавства є важливим для приведення його у відповідність принципам міжнародної практики. Оскільки концесійні проекти є довгостроковими (мінімум 10 років), а необхідні інвестиції значними, це робить інвестора дуже чутливим до умов концесійного договору, так само як і до інституційного середовища в цілому. Для перехідних економік, таких як Україна, ця проблема є дуже важливою та вимагає додаткових зусиль від уряду, щоб забезпечити сприятливі умови договорів, а також виконання цих договорів.

#### **Висновки.**

1. В процесі залучення інвестицій на регіональному (міському) рівні залишається невирішеним питання формування адекватного методичного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень щодо надання комунальних об'єктів в концесію та оцінки ефективності інвестиційних проектів, що реалізуються на концесійній основі.

2. Проведені дослідження показали, що негнучкість українського законодавства перешкоджає застосуванню ринкових механізмів надання концесії та негативно відбивається на залученні великих іноземних компаній. Визначення концесійних платежів відповідно до українського законодавства не є орієнтованим на прибуток та встановлюється перед визначенням переможця концесійного конкурсу, що суперечить міжнародній практиці. Процедура визначення концесійного платежу має вдосконалюватися – він повинен встановлюватися в результаті концесійного конкурсу.

3. Ефективне впровадження концесійних проектів неможливе без науково обґрунтованої організації відбору концесіонерів. Алгоритм проведення концесійних конкурсів, який враховує світовий досвід подібних заходів, дозволяє здійснити багатоступеневий відсів претендентів та відібрати найбільш досвідченого претендента та найліпшу програму реалізації проекту.

4. Концесійний платіж має відігравати роль інструмента регулювання, оскільки він створює стимули для зниження витрат. На додаток до регулювання концесійних платежів українське законодавство має бути вдосконаленим в частині детального регулювання процедури CONCESSION.



сійного конкурсу, включаючи регулювання інвестиційних зобов'язань концесіонера та якості послуг концесії. Необхідною умовою функціонування відповідних нормативних актів щодо концесії є приведення їхніх положень у відповідність до принципів міжнародної практики.

5. Загальною проблемою інвестиційного розвитку в комунальній сфері є зношеність основних фондів комунальних підприємств, неефективне управління та розподіл коштів, гострий брак інвестицій на вдосконалення мереж. Надання в концесію підприємств ЖКГ слід здійснювати лише після вивчення всіх економічних питань: оцінки стану мереж, вартості основних фондів, обсягу необхідних інвестицій.

6. Запропонована система організаційно-економічних заходів зі стимулювання інвестиційної діяльності на основі впровадження концесійного механізму, яка інтегрує організаційні, економічні, управлінські й законодавчі рекомендації буде сприяти удосконаленню міських і регіональних програм розвитку житлово-комунального господарства та підвищенню ефективності прийняття управлінських рішень.

### **Бібліографічний список**

1. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» № 1869-IV від 24.06.2004 р.: [Електронний ресурс] / Верховна рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1869>.

2. Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2003-2010 рр. №1801/03 від 15.04.2003 р.

3. Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства Харківської області на 2003-2010 рр. №1811/03 від 03.05.2003 р.

4. Белянский А.М. Приоритеты и стратегии в модели реформирования жилищно-коммунального сектора /А.М. Белянский // Коммунальное хозяйство городов. Научно-технический сборник ХНАГХ. – К.: Техніка, 2004.– Вып. 57– С. 28-35.

5. Онищук Г.И. Концессия как механизм инвестирования ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве регионов Украины /Г.И. Онищук, Н.Н. Потапова // Коммунальное хозяйство городов: Научно-техн. сб. ХНАГХ. – К: Техніка, 2007. – Вып. 77. – С. 3-11.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію» №642 від 12.04.2000 р.: станом на 12.05.2004: [Електронний ресурс] / Кабінет міністрів України. –

Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642-2000>.

7. Гайко Ю.І. Методика оцінки концесійних проектів будівництва міської комунальної інфраструктури / Ю.І. Гайко, Є.Ю. Гайко // Сборник научных трудов Донбасского государственного технического университета.– Алчевск, 2010.– Вып.32.– С.310-321.

**Рекомендовано до друку д.т.н., проф. Должиковим П.М.**