

УДК [346:658.115.31](477)

**А.В. ДОМБРОВСЬКА**, канд. юрид. наук,  
Харківський національний університет міського  
господарства імені О.М. Бекетова

## ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРУ КОНЦЕСІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН ЩОДО НАДАННЯ ПОСЛУГ У СФЕРІ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ

*Ключові слова:* послуги, державно-приватне  
партнерство, теплопостачання, договір концесії,  
істотні умови, енергосервіс

Залучення приватних партнерів (суб'єктів господарювання) до вирішення питань загальнонаціонального значення, питань, що мають особливу соціальну значущість, відбувається сьогодні в різних галузях народного господарства України. Одним із таких питань є забезпечення населення теплом.

Правова природа відносин публічного та приватного секторів, питання взаємодії органів державної влади і представників бізнесу цікавлять цілу низку вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких О.М. Вінник, В.Є. Сазонов, О.Х. Петерсен, Н. Киннок, С.Х. Ліндер, А.О. Родін та інші. Метою статті є встановлення особливостей здійснення державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства, зокрема, щодо надання послуг з теплопостачання, дослідження правового регулювання цих відносин та перспектив їх розвитку.

В останні роки набуває поширення такий вид державно-приватного партнерства, як концесія об'єктів централізованого теплопостачання, які перебувають у комунальній власності, що зумовлено великою соціальною значущістю цієї сфери господарства та пов'язано із задоволенням базових потреб людей.

Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері теплопостачання

відбувається на підставі низки нормативно-правових актів. Основним нормативно-правовим актом, що регулює зазначений вид діяльності, є Закон України від 21.10.2010 р. № 2624–VI «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності».

Крім цього, правове регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням концесії у сфері теплопостачання, спирається на такі джерела: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Закони України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесії», «Про оренду державного та комунального майна» та інші нормативно-правові акти.

Законодавче визначення поняття «концесія» міститься в Законі України «Про концесії», відповідно до якого концесія – це надання на платній та строковій основі уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування суб'єкту підприємства права на створення чи будівництво та (або) управління чи експлуатацію об'єкта концесії. Підставою цих відносин є концесійний договір [1].

Розглянемо особливості такого виду концесії, як концесія об'єктів теплопостачання. Аналіз Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (далі – Закон) дозволяє визначити наступні специфічні вимоги щодо цього виду державно-приватного партнерства.

### 1. Об'єкт концесії.

В концесію передаються цілісні майнові комплекси підприємств, їхні структурні підрозділи, об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти комунальної форми власності, що можуть бути використані для надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла. Також, Законом передбачена можливість будівництва нових об'єктів теплопостачання.

### 2. Концесіонер.

Відповідно до Закону, концесіонером може бути суб'єкт господарювання (фізична або юридична особа), з яким укладено договір концесії щодо об'єкта у сфері теплопостачання, та який може забезпечити відповідність своєї матеріально-технічної бази та штату спеціалістів ліцензійним умовам здійснення господарської діяльності у сфері теплопостачання. Крім цього, ця особа повинна одержати ліцензію на відповідний вид діяльності [2].

### 3. Договір концесії.

#### 3.1. Істотні умови договору концесії у сфері теплопостачання.

Істотні умови договору визначаються Законом України «Про концесії», до яких відносяться, зокрема,

- сторони договору;
- види діяльності, які здійснюються за умовами договору;
- об'єкт концесії (склад і вартість майна або технічні і фінансові умови створення об'єкта концесії);
- умови надання земельної ділянки, якщо вона необхідна для здійснення концесійної діяльності;
- та інші.

Крім визначених Законом України «Про концесії» істотних умов договору концесії, існує певна кількість умов договору, пов'язаних зі специфікою концесії у сфері теплопостачання. Так, Закон вимагає зазначити в договорі обов'язки щодо забезпечення збереження переданого в концесію об'єкта теплопостачання; щодо утримання об'єкта концесії згідно з вимогами державних стандартів, норм та правил; щодо використання переданого в концесію об'єкта централізованого теплопостачання за цільовим призначенням.

До істотних умов договору концесії у сфері теплопостачання законодавець також відносить визначення в договорі максимального розміру витрат енергоресурсів на одиницю виробленої продукції (послуг) та максимально допустимих обсягів витрат і технологічних витрат теплової енергії; умов відповідальності концесіонера за безпеку експлуатації об'єкта; умов та порядку відшкодування кон-

цесіонеру невідшкодованої протягом дії договору концесії вартості створених (збудованих) за рахунок концесіонера об'єктів та проведеного за його рахунок поліпшення об'єкта концесії.

Крім цього, Закон містить вимогу щодо визначення в договорі концесії умови обов'язкового працевлаштування більшості працівників, звільнених внаслідок ліквідації підприємства, яке здійснювало експлуатацію відповідного об'єкта до його передачі в концесію.

#### 3.2. Форма договору

Договори концесії об'єктів теплопостачання підлягають нотаріальному посвідченню (ст.9) та реєструються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері житлово-комунального господарства (ст.10). Таким органом відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон).

#### 3.3. Строк дії договору, момент набуття чинності договором та термін передачі об'єкта концесії.

Строк дії договору концесії у сфері теплопостачання складає від трьох до п'ятдесяти років. Щодо потужних джерел теплової енергії (від 50 Гкал і більше на годину), договір укладається на термін не менше десяти років.

Договір концесії у сфері теплопостачання набирає чинності з моменту його нотаріального посвідчення. Об'єкт теплопостачання має бути переданий концесіонеру протягом шести місяців з дня набрання чинності договором.

Закон регламентує ще декілька важливих аспектів цього виду діяльності. Зокрема, визначається орган, уповноважений приймати рішення про передачу в концесію об'єктів у сфері теплопостачання. Отже, стосовно об'єктів, що перебувають у комунальній власності територіальної громади села, селища, міста, такі рішення приймають сільські, селищні, міські ради, а стосовно об'єктів, що перебувають у спільній власності територіальних громад і в управлінні районної, обласної ради, –

районна, обласна рада за дорученням відповідних рад територіальних громад (ст.3 Закону).

Крім цього, особливістю концесії у галузі теплопостачання є детальна регламентація етапів передачі об'єктів у концесію. Такими етапами є: 1) ініціація передачі об'єктів в концесію (ст.5 Закону); 2) організаційно-технічна підготовка об'єктів до передачі в концесію (ст.6 Закону); 3) підготовка проекту конкурсної документації (у тому числі інформації щодо конкурсних пропозицій, інформації стосовно об'єкта концесії; інформації щодо умов конкурсу; істотні умови договору концесії).

Окрема увага приділяється порядку проведення конкурсу на право отримання в концесію об'єктів у сфері теплопостачання, який також складається з певних етапів (ст.7 Закону).

Детально регламентовані й обов'язки сторін договору концесії, зокрема, щодо зобов'язання концесіонера виробляти та/або надавати у визначеному концесійним договором обсязі та належної якості відповідні комунальні послуги з використанням переданого в концесію об'єкта централізованого теплопостачання, заборони передавати повністю або частково третім особам майнові права на об'єкти, що перебувають у власності концесіодавця тощо (ст.15 Закону).

Закон також визначає підстави дострокового припинення договору концесії (ст.16) та порядок повернення об'єктів концесії (ст.18).

Таким чином, як слушно зауважила О.М. Вінник, зазначений вид концесії має специфіку, зумовлену характером її об'єктів та ступенем суспільної ваги для територіальних громад [3, с.107]. Крім цього, визначаються такі особливості концесії об'єктів у сфері теплопостачання, як: можливість встановлення короткого терміну концесії (три роки), тоді як основною ознакою державно-приватного партнерства є довгостроковість; наявність спеціального порядку реєстрації договорів; наявність ґрунтовних вимог до концесіонера у тому числі обов'язків щодо об'єкта концесії; наявність додаткових підстав для припинення договору концесії, а також специфічного порядку його припинення.

Говорячи про вдосконалення правового забезпечення такої важливої галузі як теплопостачання, неможливо залишити поза увагою Проект USAID «Реформа міського теплозабезпечення в Україні», який було запроваджено компанією International Resources Group. З самого початку своєї діяльності Проект USAID надавав підтримку уряду України в удосконаленні нормативно-правової бази для впровадження необхідних реформ у секторі теплопостачання.

За допомогою фахівців Проекту було створено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) (Положення затверджено Указом Президента України від 10.09.2014 року № 715/2014). Цей регулюючий орган має реальні можливості для побудови спроможності держави у адаптації кращих світових практик задля прозорого, передбачуваного регулювання муніципального сектору теплопостачання. Насамперед, мова йде про тарифи повного відшкодування витрат, які забезпечують планування достатніх інвестицій у сектор, а також дотримання належної якості обслуговування клієнтів [4].

Серед новел українського законодавства, спрямованих на покращення ситуації із теплозабезпеченням населення, слід згадати Закон України від 09.04.2015 р. № 327-VIII «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» (далі – Закон № 327-VIII) [5], який було прийнято у розвиток законодавчого забезпечення процесу енергозбереження. Зокрема, йдеться про Закон України від 01.07.1994 р. № 74/94-ВР «Про енергозбереження».

Закон № 327-VIII визначає правові та економічні засади енергосервісу як комплексу технічних та організаційних енергозберігаючих або енергоефективних заходів, що спрямовані на скорочення споживання та витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів або житлово-комунальних послуг порівняно із споживанням (витратами) за відсутності таких заходів.

Підставою здійснення заходів щодо підвищення енергетичної ефективності об'єктів державної і комунальної власності є енергосервісний договір, предметом якого є здійснення енергосервісу виконавцем енергосервісу, оплата якого здійснюється за рахунок економії, досягнутої в результаті здійснення енергосервісу.

Елементами енергосервісу є утеплення будівель, реконструкція системи опалення, модернізація системи освітлення і вентиляції, управління енергосистемою об'єкта, постачання енергоносіїв. Як відомо, енергомодернізація теплогенеруючого обладнання, теплових мереж і житлових будинків комунальної власності гарантує рівень скорочення споживання та (або) витрат замовника мінімум на двадцять відсотків.

Особливістю енергосервісного договору є те, що він здійснюється за процедурами державних закупівель у порядку, встановленому законодавством України для закупівлі послуг.

Закон № 327–VIII містить істотні умови енергосервісного договору, серед яких умови про перелік заходів, строки та умови впровадження енергосервісу; поточний рівень споживання у натуральних показниках та у грошовій формі; рівень скорочення споживання та (або) витрат як результат енергосервісу; порядок оплати енергосервісу за рахунок скорочення споживання та (або) витрат замовника енергосервісу та деякі інші. Як правило, енергосервісний договір укладається строком від 3 до 15 років.

Виконавцями можуть бути підприємства, що спеціалізуються на окремих елементах енергосервісу, узагальнююча назва таких компаній – ЕСКО. Замовниками у системі енергосервісу є органи публічної влади.

Окремо слід зупинитись на процедурі здійснення закупівель енергосервісу та вибору переможця конкурсу на надання енергосервісних послуг. Процедура здійснення закупівель енергосервісу відбувається на засадах, передбачених Законом № 327–VIII, та складається з наступних етапів.

1. Підготовка документації конкурсних торгів.

На даному етапі передбачається надання замовником, зокрема, інформації щодо базового річного рівня споживання паливно-енергетичних ресурсів та житлово-комунальних послуг у натуральних показниках та у грошовій формі за цінами (тарифами) на дату оголошення про проведення процедури закупівлі; повної інформації про об'єкт, щодо якого здійснюється закупівля енергосервісу; пропонованого строку енергосервісного договору; щорічних платежів учаснику процедури закупівлі; розміру щорічного скорочення витрат замовника енергосервісу.

2. Оцінка пропозицій учасників процедури закупівлі.

Основним критерієм оцінки пропозицій учасників процедури закупівлі є показник ефективності енергосервісного договору (чиста приведена вартість).

3. Погодження істотних умов енергосервісного договору.

Істотні умови енергосервісного договору подають на затвердження центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (щодо об'єктів державної власності), Верховній Раді Автономної Республіки Крим, відповідній місцевій раді після погодження відповідним місцевим фінансовим органом.

Слід зазначити, що діяльність ЕСКО-компаній знаходиться на початковому етапі свого розвитку. Бракує правової регламентації механізмів енергосервісу. Тому, розробка законопроектів для впровадження ЕСКО-механізмів має стати пріоритетним завданням законодавчої влади.

Також мають бути внесені зміни до Бюджетного кодексу стосовно фінансування за провадження ЕСКО-послуг у бюджетній сфері, що надасть можливість укладати довгострокові договори з енергосервісними компаніями і гарантувати виплати за досягнуту економію в рамках енергосервісного договору.

Підсумовуючи сказане, слід наголосити, що сучасний рівень законодавчого забезпечення сфери теплопостачання дозволяє бути цій сфері ефективною. Надаються можливості

для застосування механізмів державно-приватного партнерства. Так, існує ґрунтовна спеціальна регламентація концесійних відносин у сфері теплопостачання. Крім цього, використовується механізм державних закупівель послуг енергосервісу. Зазначені кроки мають привести досягнення мети – надання якісних послуг теплопостачання та енергозбереження ресурсів.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про концесії» : від 16.07.1999 р., № 997– XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.

2. Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній вла-

дності» : від 21.10.2010 р., № 2624–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2624-17>.

3. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду : монографія / О. М. Вінник. – Суми : Вид-во «МакДен», 2012. – 204 с.

4. Проект «Реформа міського теплозабезпечення в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://journal.esco.co.ua/cities/2013\\_6/art167.pdf](http://journal.esco.co.ua/cities/2013_6/art167.pdf).

5. Закон України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» : від 09.04.2015 р., № 327–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/327-19>.

*Домбровська А. В. Господарсько-правова характеристика договору концесії та перспективи розвитку відносин щодо надання послуг у сфері теплопостачання / А. В. Домбровська // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 56–60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_3\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_12.pdf)*

Розглянуто особливості господарсько-правового регулювання відносин щодо надання послуг у сфері теплопостачання. Встановлено переваги використання механізму державно-приватного партнерства у формі концесії. Визначено господарсько-правові особливості договору концесії у сфері теплопостачання. Проаналізовано поняття енергосервісу.

\*\*\*

*Домбровская А.В. Хозяйственно-правовая характеристика договора концессии и перспективы развития отношений по предоставлению услуг в сфере теплоснабжения*

Рассмотрены особенности хозяйственно-правового регулирования отношений по оказанию услуг в сфере теплоснабжения. Установлены преимущества использования механизма государственно-частного партнерства в форме концессии. Определены хозяйственно-правовые особенности договора концессии в сфере теплоснабжения. Проанализировано понятие энергосервиса.

\*\*\*

*Dombrovskaya A.V. Economic-Legal Characteristic of the Concession Agreement and the Prospects of Development of Relations in the Provision of Services in the Field of Heat Supply*

The peculiarities of economic-legal regulation of relations on rendering of services in sphere of a heat supply are studied in the article. The advantages of the use of the mechanism of state-private partnership in the form of concession are defined. The economic-legal features of the concession contract in the heating sector are revealed. The concept to energy service is analyzed.