

УДК 35.073.515

В. В. МАМОНОВА, О. Є. СЕРДЮКОВА

## **УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

*Проаналізовано відмінності концесійних та орендних відносин в управлінні об'єктами права комунальної власності. Визначено переваги концесії порівняно з орендою. Наведено результати дослідження процесу надання об'єктів комунальної власності в концесію, визначено основні проблеми та запропоновано шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** управління, об'єкти комунальної власності, концесія, оренда, концесійний конкурс.

*The distinction between concession and lease in municipal property asset management has been analysed. The advantages of concession over lease have been defined. The results of the research on the transfer of the municipal property assets into concession have been presented. The key issues have been identified and the ways to address them have been suggested.*

**Key words:** management, municipal property assets, concession, lease, concession tender.

Концесія є достатньо новим засобом управління місцевим господарством в Україні. Процес надання об'єктів комунальної власності в концесію на сьогодні все ще потребує вдосконалення, незважаючи на збільшення кількості законодавчо-нормативних актів, які регулюють концесійні відносини, починаючи з моменту прийняття органами місцевого самоврядування рішення про надання об'єкта в концесію і закінчуючи безпосередньо здійсненням концесійної діяльності та поверненням об'єкту концесії концесієдавцю після закінчення терміну концесії.

Дослідження концесії як ефективного засобу управління комунальним господарством і вдосконалення механізму надання об'єктів комунальної власності в концесію перебувають в центрі уваги таких вітчизняних та зарубіжних учених, як О. Верегенікова [8], О. Гайко, О. Кот, О. Левицька, М. Свистунов [1 – 12] та ін. Ними розглянуто ефективність застосування концесійних та орендних відносин у процесі використання об'єктів комунальної власності, визначено недоліки законодавства, яке регулює концесійні відносини та запропоновано шляхи вирішення цих проблем.

Дедалі більше з'являється нормативно-правових актів, які регулюють питання концесійних відносин. Причому частіше піднімається питання про доречність застосування концесії при наявності такого способу використання комунального майна, як оренда. Але все ж таки органи місцевого самоврядування при виборі найефективнішого методу використання комунального майна стикаються з великою кількістю проблем неврегульованих чинним законодавством.

Метою даної статті є визначення шляхів удосконалення управління об'єктами права комунальної власності в процесі надання їх у концесію.

Серед інструментів управління комунальною власністю концесія застосовується найрідше, хоча остання достатньо широко та з успіхом використовується органами влади Франції, Великобританії, Італії, Іспанії, Німеччині, США, Японії тощо. Але в сучасних економічних умовах України не можна нехтувати можливістю залучення коштів вітчизняних та іноземних інвесторів для розвитку комунального сектору міста шляхом впровадження концесійних відносин.

Статтею 1 Закону України “Про концесії” визначено, що концесія – це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб’єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об’єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб’єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов’язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об’єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [1, ст. 1].

Концесія за своєю сутністю дещо нагадує оренду. Відповідно до Закону України “Про оренду державного та комунального майна”, орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності [2, ст. 2]. Тобто оренда як і концесія передбачає строкові майнові відносини щодо користування майном державної або комунальної форми власності для здійснення підприємницької діяльності з метою отримання прибутку. Але все ж таки концесія доволі відрізняється від оренди. Суттєві відмінності концесії від оренди наведено на рис. 1.

На наш погляд, основною та суттєвою відмінністю концесії від оренди є те, що при здійсненні концесійних відносин управління (експлуатація) об’єктом концесії здійснюється в першу чергу для задоволення громадських потреб, хоча концесіонер і має на меті отримання прибутку, без якого немає сенсу здійснення підприємницької діяльності. Але все ж таки мета концесії міститься в наданні певних послуг територіальній громаді, а підприємницький ризик концесіонер покриває собі за рахунок прибутку, який він отримує внаслідок здійснення концесійної діяльності.

На основі аналізу літературних джерел і нормативно-правових актів чинного законодавства України було виділено основні переваги концесії порівняно з орендою, до яких відносяться можливість модернізації та технічного переоснащення основних фондів комунальних підприємств, погашення концесіонером кредиторської заборгованості об’єкта концесії (в першу чергу податкової заборгованості комунальних підприємств) та підвищення якості надаваних послуг за рахунок залучених коштів інвестора; можливість отримання додаткових коштів, які надійдуть до місцевого бюджету в якості концесійних платежів; повний контроль за діяльністю концесіонера, що стосується використання об’єкта концесії та надання комунальних послуг, протягом усього терміну дії концесійного договору; збереження комунальної форми власності на переданий концесіонеру об’єкт та на створене та придбане майно в межах концесійного договору тощо [1; 2; 8; 10].

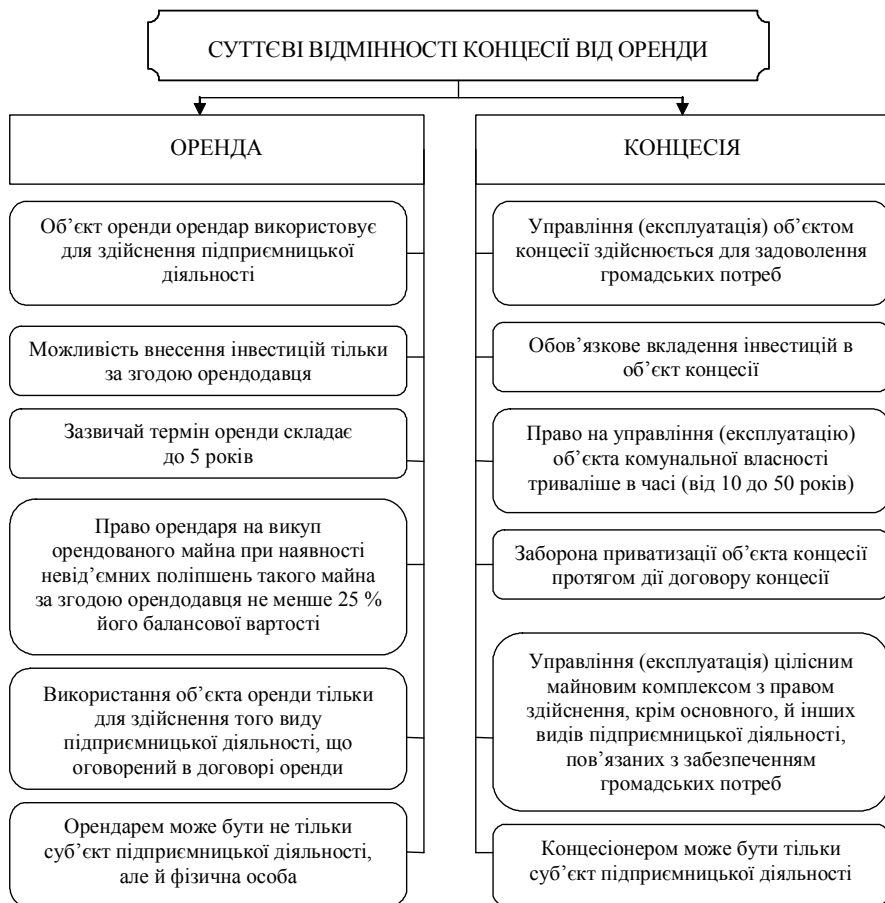


Рис. 1. Суттєві відмінності концесії від оренди

Концесіонер отримує вже сформоване функціонуюче підприємство, тому може направити грошові кошти на вдосконалення цілісного майнового комплексу, його модернізацію та технічне переоснащення, впровадження інноваційних технологій. Це дозволить підвищити якість послуг, що надаються, продуктивність праці, а в результаті – досягти прибутковості діяльності підприємства, оскільки комунальні підприємства за своєю природою є збитковими, з кожним роком накопичують борги і не можуть повністю розрахуватися по своїм зобов'язанням. Протягом дії концесійного договору концесіонер і концесіодавець продовжують залишатися в певних відносин. Місцева рада постійно супроводжує об'єкт концесії, контролює виконання умов концесійного договору. У разі необхідності при певних обставинах концесіонер може отримати різні пільги, дотації та компенсації, передбачені чинним законодавством. Крім того, органи місцевого самоврядування зацікавлені в першу

чергу в ефективному функціонуванні об'єкта концесії та забезпеченні надання територіальній громаді послугами належної якості, тому концесіонер у цьому питанні може справді розраховувати на підтримку місцевої влади.

У разі надання в концесію комунального майна концесієдавцем виступає територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування, а концесіонером – виключно суб'єкт підприємницької діяльності, що отримує концесію на підставі договору. Відповідно до чинного законодавства, надання в концесію об'єктів комунальної власності повинно відбуватися тільки на конкурсній основі [1; 7].

Але, як вважають деякі науковці, концесійний конкурс доречно проводити тільки у випадку укладення масштабних концесійних угод. Для невеликих проєктів виконання всіх правил може опинитися надто обтяжливим [8; 9].

З власного досвіду авторів дійсно проведення концесійних конкурсів потребує багато зусиль з боку органів місцевого самоврядування та займає значний проміжок у часі з моменту прийняття рішення органами місцевого самоврядування про надання в концесію того чи іншого об'єкта комунальної власності і до моменту фактичної передачі об'єкта концесіонеру. Особливо це стосується, коли в концесійному конкурсі бере участь лише один конкурсант, і конкурсна комісія визначає, чи задовольняє конкурсна пропозиція вимогам територіальної громади в отриманні певних послуг.

Процес надання об'єкту комунальної власності в концесію з урахуванням процедури проведення концесійного конкурсу та вирішення певних питань, не врегульованих чинним законодавством України, що будуть розглянуті нижче, наведено на рис. 2.

Законодавчо-нормативними актами процес передачі об'єктів комунальної власності в концесію врегульований недостатньо, а стосовно деяких питань існують навіть певні прогалини в чинному законодавстві.

Основою для розрахунку розміру річного концесійного платежу відповідно до чинного законодавства України є ринкова вартість основних фондів, переданих в концесію, яка визначається експертним шляхом [1; 5].

Кожного кварталу платіж коригується з урахуванням індексу інфляції з дати проведення оцінки об'єкта концесії до моменту укладення концесійного договору та індексу інфляції за перший квартал, що настає після укладення договору концесії.

На момент проведення концесійного конкурсу, як цього вимагає чинне законодавство, експертна оцінка об'єкта концесії повинна бути вже виконана. Оскільки у своїй конкурсній пропозиції, яку претендент подає для участі в концесійному конкурсі, він повинен погодитися із суттєвими умовами концесійного конкурсу, до яких, згідно з п. 18 Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України, відноситься визначення умов, розміру і порядку внесення концесійних платежів [7]. Тобто вартість основних фондів об'єкта концесії повинна бути визначена до проведення концесійного конкурсу.

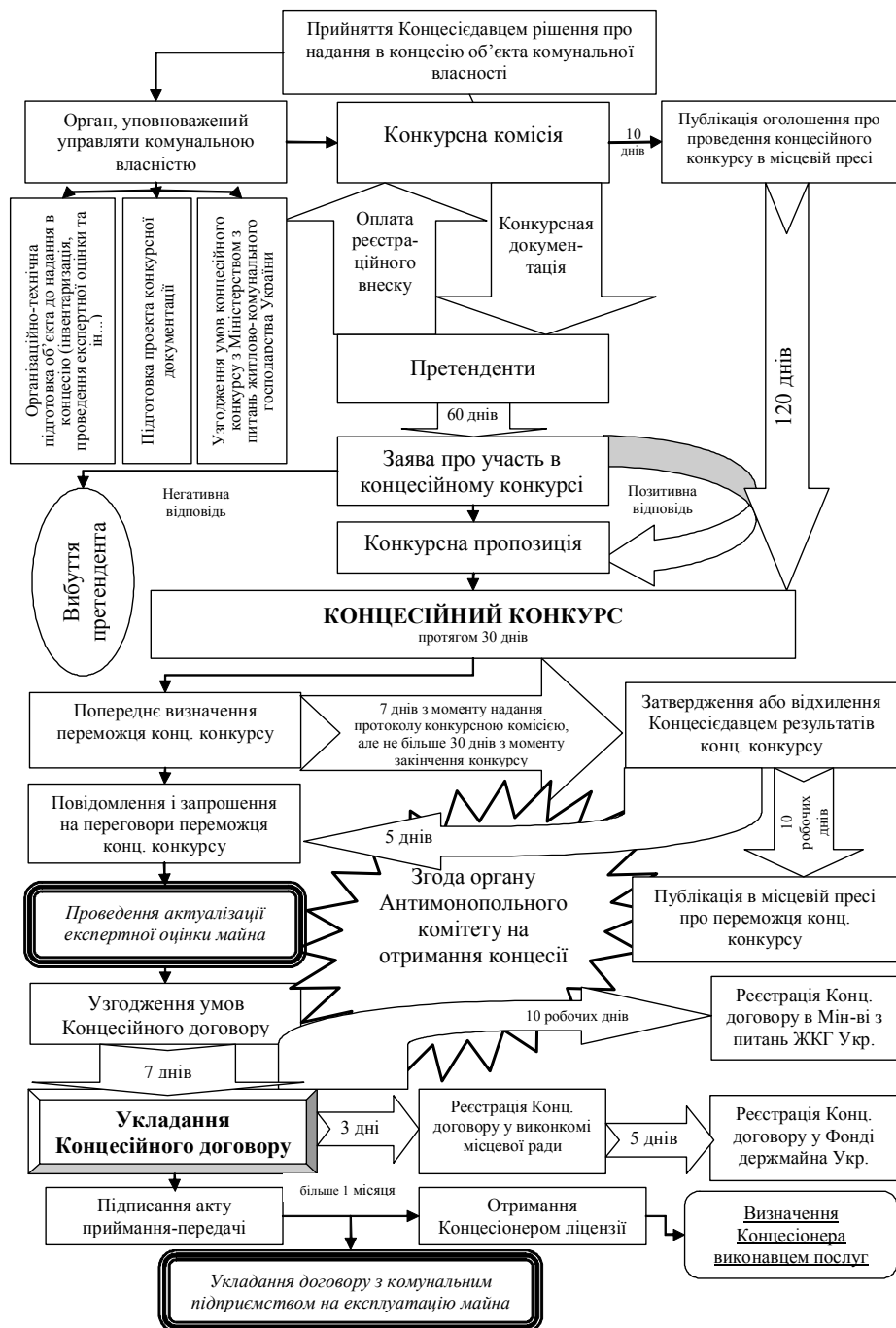


Рис. 2. Схема надання в концесію об'єктів комунальної власності

Цією ж постановою визначено терміни, що стосуються проведення концесійного конкурсу: 60 календарних днів для прийому заявок і конкурсних пропозицій на участь у концесійному конкурсі і 45 календарних днів на їх розгляд комісією. Після цього конкурсна комісія подає свої висновки на розгляд концесіодавцю для прийняття рішення стосовно переможця концесійного конкурсу у визначений чинним законодавством строк. Після прийняття рішення про переможця концесійного конкурсу результати концесійного конкурсу повинні бути опубліковані протягом 10-ти робочих днів у друкованих засобах масової інформації.

Крім того, протягом 50 календарних днів з моменту повідомлення переможця про його перемогу в концесійному конкурсі він зобов'язаний надати концесіодавцю згоду органу Антимонопольного комітету України на отримання концесії. Це є досить суттєва умова, оскільки при ненаданні концесіонером означеного документу протягом 50 днів з моменту його повідомлення про перемогу в конкурсі, концесіодавець зобов'язаний відхилити рішення конкурсної комісії про переможця концесійного конкурсу. Право звернення до органу Антимонопольного комітету України має тільки переможець концесійного конкурсу.

Після отримання концесіонером такої згоди Антимонопольного комітету України здійснюється процес переговорів стосовно узгодження кінцевого варіанту концесійного договору, на який також уходить певна кількість часу. Підписання концесійного договору здійснюється протягом семи календарних днів з моменту, коли сторони дійшли згоди стосовно тексту концесійного договору. Отже, з моменту проведення експертної оцінки об'єкта концесії проходить досить значний проміжок часу.

Методикою розрахунку концесійних платежів, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України, визначено, що результати експертної оцінки чинні протягом шести місяців від дня її проведення. Крім того, ця ж методика говорить про те, що термін чинності результатів експертної оцінки визначається органами місцевого самоврядування [5].

Відповідно до Методики оцінки вартості майна, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України, термін дії експертної оцінки може бути подовжений за рішенням органу місцевого самоврядування терміном до одного року [4].

Але коли це стосується якихось окремо розташованих об'єктів нерухомості, тут не виникає жодних питань, подовження терміну дії оцінки добре спрацює та дозволяє зекономити бюджетні кошти на проведення повторної оцінки вартості майна. Положення стосовно подовження терміну дії експертної оцінки на практиці виявляється неможливим застосувати до процесу передачі об'єкта в концесію.

Як уже було відмічено раніше, розмір квартального концесійного платежу, що настає після укладення договору концесії, коригується з урахуванням індексу інфляції з дати проведення оцінки об'єкта концесії до моменту укладення договору концесії. Наведене вище свідчить про значний період часу, який проходить після проведення експертної оцінки до моменту укладення договору концесії. Об'єктом концесії ж є цілісний майновий комплекс “живого”, функціонуючого підприємства, яке вводить в експлуатацію нові активи, придбає майно, здійснює капітальні інвестиції, знімає з балансового обліку зношене майно або таке, що прийшло у стан непридатності за певних обставин тощо. Отже, склад і вартість майна, що

передається в концесію, на момент проведення експертної оцінки перед проведенням концесійного конкурсу та склад і вартість майна перед укладенням концесійного договору суттєво відрізняються. Тому подовження терміну дії експертної оцінки не може бути актуальним, оскільки склад майна вже зовсім інший.

Тобто, необхідне проведення нової експертної оцінки, яка тягне за собою проведення нової інвентаризації всього цілісного майнового комплексу і, крім того, значних фінансових затрат з боку концесієдавця – органу місцевого самоврядування, що в сучасних умовах несе певні ускладнення, оскільки в сучасних умовах місцеві бюджети мають проблеми з їх наповненням. Також слід зазначити, що проведення нової оцінки об'єкта концесії знову ж таки потребує часу.

У Національному стандарті № 1 “Загальні засади оцінки майна і майнових прав”, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України, є таке поняття як доробка (або актуалізація) експертної оцінки майна, яка проводиться на базі вже існуючої оцінки майна з урахуванням змін у складі та вартості майна, які відбулися у процесі господарської діяльності підприємства [6]. Проведення (доробки) актуалізації експертної оцінки дозволить зекономити бюджетні кошти на виконання нової оцінки, а також час на її проведення, а проблема визначення вартості основних засобів для розрахунку концесійного платежу на момент підписання концесійного договору буде вирішена.

Законом України “Про концесії” визначено об'єкти, які можуть надаватися в концесію [1, ст. 3]. Серед таких об'єктів є такі, що здійснюють діяльність, яка підлягає обов'язковому ліцензуванню. Наприклад, надання послуг з централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення, надання послуг міським громадським транспортом, охорона здоров'я, надання телекомунікаційних послуг тощо. Чинним законодавством про ліцензування визначено чіткий порядок отримання ліцензії на здійснення певних видів послуг. Важливою умовою для отримання ліцензії є наявність у підприємства (в даному випадку підприємства-концесіонера) на балансовому обліку майна, що необхідне для здійснення концесійної діяльності. Але майно, яке передається в концесію, може з'явитися на балансі підприємства-концесіонера тільки після підписання акту приймання-передачі об'єкта концесії, і то після проведення певної процедури, яка передбачає оформлення бухгалтерських актів приймання-передачі майна по кожному інвентарному об'єкту на основі розпорядчого документу виконавчого органу місцевого самоврядування, що уповноважений здійснювати управління комунальним майном, відповідно до укладеного загального акту приймання-передачі об'єкта концесії. Проведення цієї процедури також передбачає певну кількість часу (не менше одного місяця). І тільки після постановки на баланс концесіонера переданого майна він може звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади для отримання ліцензії на здійснення концесійних послуг. До моменту фактичного отримання ліцензії також пройде якийсь проміжок часу, від одного місяця до півроку, а то й більше. Фактично ж здійснювати свою діяльність концесіонер може тільки з моменту отримання ліцензії. Залишається питання: хто до отримання концесіонером ліцензії повинен надавати послуги споживачам?

Комунальне підприємство, яке надавало даний вид послуг споживачам до передачі його цілісного майнового комплексу в концесію, більше не може бути виконавцем цих послуг на відповідній території, оскільки в нього вже немає на балансовому обліку майна, яке передане концесіонеру. Цей критерій є необхідним для визначення виконавцем послуг на відповідній території згідно з Законом України “Про житлово-комунальні послуги”. Отже, виникає ситуація, коли виконавчий комітет місцевої ради відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” не може ще визнати концесіонера виконавцем послуг на відповідній території, оскільки в нього ще немає ліцензії на здійснення концесійної діяльності, а комунальне підприємство вже не може бути таким виконавцем послуг.

Під час отримання ліцензії концесіонером можуть виникати будь-які аварійні ситуації, пов’язані з ризиком надання послуг споживачам. Комунальне підприємство вже не має права здійснювати ремонт, оскільки воно вже не має майна, а концесіонер ще не може цим займатися, бо він знаходиться ще у стані перехідного періоду. Питання виконавця усунень неполадок і ремонтів також залишається відкритим.

Зважаючи на те, що в Україні найбільше користуються попитом при наданні в концесію підприємства централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення, Верховною Радою України в жовтні 2010 р. було прийнято Закон України “Про особливості передачі в оренду чи концесію об’єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності”, який набув чинності 20 листопада 2010 р. Цим Законом визначено, що об’єкт централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення повинен бути переданий концесіонеру не пізніше шести місяців з моменту укладання концесійного договору, але не раніше отримання концесіонером ліцензії на зазначені послуги [3, ст. 17]. Але питання щодо надання інших видів послуг залишається відкритим.

У м. Северодонецьку Луганської області при передачі в концесію цілісного майнового комплексу КП “Северодонецькводоканал”, яке відбулося в 2009 р., тобто до прийняття означеного Закону, для забезпечення процесу безперерйного та якісного водопостачання та водовідведення з цієї ситуації спробували вийти за допомогою укладеного між концесіонером та комунальним підприємством, що до цього часу здійснювало означений вид діяльності, договору на експлуатацію майна, переданого в концесію.

Договір на експлуатацію майна представляє собою господарський договір, який не передбачає передачу на баланс комунального підприємства зазначеного майна, а тільки дає йому право користуватися цим майном для надання послуг споживачам. Крім того, в ньому передбачено, що всю плату за надані послуги в період до визнання концесіонера виконавцем послуг у м. Северодонецьк отримує комунальне підприємство. Але комунальне підприємство сплачує з цих коштів на рахунок концесіонера плату за використання майна.

Слід підкреслити, що це не є передача майна в оренду комунальному підприємству, а саме договір на його експлуатацію. Оскільки за діючими орендними ставками відповідно до Закону України “Про оренду державного та комунального майна”, а також Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду державного майна, затвердженої постановою Кабінету Міністрів від 4 жовтня 1995 р.



№ 786 орендна плата за використання комунальним підприємством цього майна була б досить значною та ставила б комунальне підприємство в достатньо важке становище.

У цьому договорі визначається статус майна, яке буде знаходитися в експлуатації, передбачаються правила експлуатації майна, порядок проведення ремонту майна (як планового, так і у випадку аварійних ситуацій), механізм повернення майна, плата за його використання тощо.

Тому вважаємо, що даний досвід може бути корисним для органів місцевого самоврядування, які здійснюють надання в концесію об'єктів комунальної власності, що забезпечують територіальну громаду послугами, що підлягають ліцензуванню.

Отже, концесія є дієвим засобом підвищення ефективності управління комунальним майном, який дозволяє отримати необхідні інвестиції в комунальне господарство з боку приватного сектору, модернізувати існуюче підприємство та покращити результативність боротьби з неплатниками, та яким не варто нехтувати через відсутність позитивного досвіду його впровадження в Україні. Концесія, як і будь-яке нове впровадження, потребує значних зусиль з боку його учасників для отримання позитивного результату. Позитивним результатом у цьому випадку є досягнення головної мети місцевого самоврядування, а саме якнайповніше задоволення потреб територіальної громади.

Проведене дослідження дало можливість зробити такі висновки. Застосування концесії в процесі управління об'єктами комунальної власності порівняно з орендою є все ж таки більш ефективним, оскільки, по-перше, основне призначення концесії полягає в задоволенні громадських потреб на відмінність від оренди, яка передбачає в першу чергу отримання прибутку. По-друге, концесія передбачає обов'язкове внесення інвестицій в об'єкт концесії, це дає змогу вирішити питання модернізації та технічного переоснащення зношених основних фондів підприємств, які надають важливі комунальні послуги, а також погашення кредиторської заборгованості таких підприємств без використання коштів місцевих бюджетів. Причому оновлені основні фонди залишаються власністю територіальної громади. По-третє, діяльність концесіонера протягом всього терміну дії концесійного договору та якість надаваних ним послуг залишається під пильним контролем органу місцевого самоврядування.

Механізм надання об'єктів комунальної власності в концесію на сьогодні не є досконалим, незважаючи на значну кількість існуючих нормативно-правових актів. Тому шляхами усунення недоліків процесу надання в концесію цілісних майнових комплексів комунальних підприємств можуть бути такі: 1) на етапі укладання концесійного договору для визначення розміру концесійного платежу за рахунок проведення актуалізації оцінки майна з метою уточнення його складу та ринкової вартості; 2) для забезпечення якісного та безперебійного надання комунальних послуг територіальній громаді під час отримання концесіонером ліцензії на здійснення концесійних послуг за допомогою укладання договору на експлуатацію майна між концесіонером та комунальним підприємством, майно якого передано в концесію.

Таким чином, удосконалення процесу надання об'єктів комунальної власності в концесію дозволить здійснювати безперебійне та якісне надання послуг споживачам у перехідні періоди, коли здійснюється передача майна та забезпечить

ефективне функціонування об'єкта концесії. Крім того, дозволить уникнути непорозумінь щодо кількісного та якісного стану майна, яке передається концесіонеру, та помилок при нарахуванні концесійного платежу за право управління (використання) комунальним майном. Незалежно від того, хто здійснює управління комунальним майном – комунальне підприємство чи приватний суб'єкт – воно повинно слугувати для якнайповнішого задоволення потреб територіальної громади.

Література:

1. Про концесії : Закон України від 16 липня 1999 р. № 997-XIV // ВВР України. – 1999. – № 41. – С. 372.
2. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 13. – С. 3–7.
3. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 21 жовтня 2010 р. № 2624-VI // ВВР України. – 2011. – № 11. – С. 71.
4. Про затвердження Методики оцінки вартості майна : постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1891 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – С. 93.
5. Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів : постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 639 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15. – С. 79.
6. Про затвердження Національного стандарту № 1 “Загальні засади оцінки майна і майнових прав” : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1440 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 37. – С. 64.
7. Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної та комунальної власності, які надаються у концесію : постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 642 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15. – С. 84.
8. *Веретеннікова О. В.* Концесія як один із шляхів залучення приватних інвестицій в комунальну сферу міста / О. В. Веретеннікова, А. В. Бондаренко // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – Т. 5. – № 2. – С. 125–130.
9. *Гайко Е.* Проблемы украинского законодательства о концессиях / Е. Гайко // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2009. – № 1 (197). – С. 16–18.
10. *Кот О.* Державно-приватне партнерство у сфері надання комунальних послуг / О. Кот, І. Зеваков // Юридична газета. – 2011. – № 3–4. – С. 20.
11. *Левицкая Е.* Аренда и концессия как формы публично-частного партнерства в управлении коммунальным имуществом муниципальных образований / Е. Левицкая // Юрист. – 2007. – № 9. – С. 17–20.
12. *Свистунов Н.* Концессии – инструмент активизации международных инвестиционных проектов в России / Н. Свистунов // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 3. – С. 75–79.

*Надійшла до редколегії 30.06.2011 р.*