

18. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; ред. С. П. Обнорский. – М. : 1952. – 70 с.
19. Погорілко В. Ф. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко. – К. : Наук. думка, 1999. – 735 с.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002. – Режим доступу : <http://laws/show/v017p710-02>.
21. Сухарев А. Я. Юридический энциклопедический словарь / А. Я. Сухарев ; ред. М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 40 с.
22. Словарь иностранных слов / 18-е изд. – М. : Рус. яз., 1989. – 316 с.
23. Тацій В. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні / В. Тацій, Ю. Тодика // Право України. – 2001. – № 6. – С. 3–8.
24. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2001. – 622 с.

*Надійшла до редколегії 19.10.2012 р.*

УДК 351:332.8:330.322

*А. А. СИТЮК*

## **КОНЦЕСИЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ**

*Розглянуто законодавче забезпечення механізму концесії, описано приклади практичного досвіду застосування низки організаційно-правових форм співпраці в житлово-комунальному комплексі, визначено переваги та недоліки оренди та концесії у вітчизняному ЖКГ.*

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, житлово-комунальне підприємство, державно-приватне партнерство, концесія, оренда, залучення інвестицій.

*The article considers the legal framework of concession mechanism, described examples of practical experience in a range of organizational forms of cooperation in housing sector; identified the advantages and disadvantages of renting and concessions in the domestic housing.*

**Key words:** utilities, utilities companies, public-private partnerships, concessions, rental, investment.

Питання технічного переоснащення житлово-комунального господарства (ЖКГ) України набуває дедалі більшої актуальності. Надмірний ступінь зносу основних фондів життєзабезпечуючої галузі призводить до зниження якості надаваних послуг, перевитрат енергоресурсів, зростання кількості аварійних випадків. Модернізація об'єктів ЖКГ потребує значних матеріальних витрат, які державний і місцеві бюджети не в змозі забезпечити. Тому державне регулювання житлово-комунальної галузі спрямоване на забезпечення її інвестиційної привабливості.

Для залучення серйозних інвестицій у галузь необхідна суттєва зміна якості управління підприємствами житлово-комунального комплексу.

Сфера ЖКГ була завжди цікавою для багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців. У публікаціях останніх років реформування ЖКГ як один з напрямів удосконалення управління природними монополіями вивчають Д. Бікулов, Є. Гайко, О. Головатенко, О. Димченко, Л. Карбовник, О. Кареліна, Т. Качала, І. Мельник, В. Ніколаєв, Н. Олійник, О. Рибалка, Г. Семчук, С. Сіваєв, Є. Черевиков, І. Чугунов, Л. Шаповал, А. Шевченко та ін. [2–6; 9–11]. Проте недостатньо вивченою є така форма ДПП, як концесійний механізм залучення інвестиційних ресурсів.

Тому мета статті полягає у визначенні особливостей функціонування концесії як організаційно-правової форми та інструменту активізації інвестиційної діяльності в житлово-комунальній сфері.

Очевидно, що ремонт і модернізація інфраструктури житлово-комунального господарства потребує значних коштів. За приблизними підрахунками експертів, це два-три річних бюджети країни. Такий обсяг вкладень держава не в змозі сама забезпечити. Реалізація цього напряму повинна базуватися на основі партнерства влади та бізнесу.

Міжнародний досвід останніх десятиліть показав, що державно-приватне партнерство є одним з найбільш ефективних механізмів вирішення різних проблем, що виникають у сфері комунального обслуговування, модернізації і розвитку інфраструктури в умовах фінансової обмеженості. Важливою є як реалізація міжнародних інвестиційних проектів у галузі, так і різних проектів ДПП. Серед проблем такої співпраці: відсутність гарантій повернення інвестицій, можливості прозора та прогнозовано працювати, висока ступінь зносу мереж та котельного обладнання.

Поруч з проблемами, з якими стикається приватний інвестор, є низка переваг для залучення інвестицій, які полягають у тому, що, по-перше, комунальні підприємства є природними монополіями і мають гарантовані ринки збуту наданих ними послуг, а також значні обсяги реалізації, що є перевагою стосовно інших об'єктів інвестування; по-друге, у підприємств ЖКГ є вагомий потенціал зниження витрат на виробництво комунальних послуг за рахунок упровадження ресурсозберігаючих технологій та скорочення витрат ресурсів.

Останній фактор слід виділити окремо, оскільки для інвестиційної привабливості житлово-комунальної сфери він є вирішальним [5].

Першим кроком до реалізації концесійних механізмів у ЖКГ стало прийняття Закону України “Про особливості передачі в оренду або концесію об’єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності”. Метою Закону є визначення особливостей передачі в оренду чи концесію цілісних майнових комплексів, систем цілісних майнових комплексів у сфері водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, надання послуг, пов’язаних з постачанням споживачам тепла [1].

В Україні, як і в багатьох пострадянських країнах концесійні схеми доводиться вибудовувати практично на нульовому інституційному фундаменті. Незважаючи на значну потребу коштів для ЖКГ, темпи укладення концесійних угод залишаються низькими. За даними Мінрегіону, на початок квітня 2012 р. у сфері житлово-комунального господарства на засадах угод спільної діяльності, концесії та оренди обслуговувалися всього 39 об’єктів: чотири – у сфері поводження з твердими побутовими відходами, 14 – у сфері теплопостачання та 21 – у водопостачанні. Готуються два концесійні конкурси.

Щодо прикладів реалізації концесійних проектів, то Луганська обласна рада в жовтні 2006 р. ухвалила рішення щодо передачі цілісного майнового комплексу ОКП “Компанія “Луганськвода” в концесію на 25 років. Одночасно було ухвалене рішення про підвищення тарифів на водопостачання і водовідведення в 2,3 рази – з 2,85 до 6,66 грн за 1 м<sup>3</sup>.

Умови концесійного договору були проаналізовані в Міністерстві та визнані незадовільними. Зауваження Міністерства враховано в додатковій угоді до договору, підписаному у вересні 2008 р. Є проблеми з виконанням інвестиційної програми, концесіонер не поліпшив показники роботи підприємства, незважаючи на дворазове підвищення тарифів, збільшились збитки, заборгованість за спожиту електроенергію, знос основних фондів нарощується, зростає енерго-, і ресурсоемності виробництва. Проте варто відзначити, що місто Луганськ відноситься до маловодних регіонів, крило подачі води дуже значне, а водопровід перебуває у зношеному стані. Розуміючи всю складність завдання, що постало перед концесіонером, профільне міністерство виступило з ініціативою по виділенню бюджетних коштів для вирішення найгостріших проблем, але пропозиція була відхилена урядом.

У м. Одесі цілісний майновий комплекс комунального підприємства “Одесаводоканал” з 1 січня 2004 р. був переданий в оренду на 49 років ТОВ “Інфокс” зі створенням його філії “Інфоксводоканал”.

На момент передачі стан споруд і обладнання був близьким до критичного: знос основних фондів складав 55 %, втрати води в мережах і комерційні втрати становили 42 %, існувала заборгованість за спожиту електроенергію в сумі 25 млн грн.

За час роботи особлива увага була приділена скороченню втрат води. Виконані заходи дозволили скоротити втрати на 2 %. Наступним кроком стало впорядкування відносин “Інфоксводоканал” з теплопостачальними

підприємствами міста. Орендарю вдалося знизити споживання електроенергії, підняти заробітну плату працівникам, підвищити рівень оплати послуг до 96 %, забезпечити споживачам цілодобове водопостачання та повністю погасити заборгованість минулих років.

За результатами експерименту в м. Одесі, можна відзначити, що поліпшення роботи підприємства відбулося за рахунок більш ефективного менеджменту, зміни технічної політики підприємства, тобто більш раціональних управлінських рішень, але технічне переоснащення за рахунок засобів орендаря не здійснюється в повному обсязі.

Інший приклад є менш успішним. З 23 березня 2006 р. цілісний майновий комплекс комунального підприємства “Кіровоградводоканал” на 49 років був переданий в оренду ТОВ “Водне господарство”. За час роботи фінансово-економічний стан підприємства погіршувався. Є заборгованість за електроенергію, воду, по розрахунках за податками у бюджет та з іншими кредиторами. Фінансова неспроможність призвела до того, що місто отримує воду за графіком. Орендар не приклав ніяких зусиль для поліпшення роботи підприємства, зниження енерго-, і ресурсоемності виробництва. При цьому умов вкладання інвестицій у розвиток об’єктів комунальної інфраструктури в договорі оренди взагалі не передбачено.

Відкрите акціонерне товариство “Акціонерна компанія “Київводоканал” створено шляхом перетворення державного комунального об’єднання водопровідно-каналізаційного господарства “Київводоканал” у відкрите акціонерне товариство відповідно до наказу регіонального відділення Фонду державного майна України по місту Києву від 20 липня 2001 р. № 359.

Статутний фонд Компанії становить 175 489 400 грн та розподілений на 701 957 600 простих іменних акцій номінальною вартістю в 0,25 грн кожна. При цьому 67 % акцій належить ЗАТ “Київенергохолдінг”. Слід зазначити, що чітка стратегія розвитку водоканалізаційного господарства міста з’явилась відносно недавно. Лише 4 листопада 2010 р. рішенням Київської міської ради № 220/5032 затверджено цільову програму “Питна вода міста Києва на 2011 – 2020 роки” на виконання загальнодержавної цільової програми “Питна вода України на 2011 – 2020 роки” [7].

На підставі розглянутих прикладів можна зазначити, що зобов’язання орендаря з реконструкції, модернізації та розвитку підприємства не такі високі, як у концесіонера. Це робить оренду привабливою для приватного бізнесу саме у сфері теплової енергетики, де складнощі підприємства обумовлені не тільки необхідністю заміни застарілого обладнання, а й сезонністю.

Ці приклади та інші мали б більший успіх, проте існує недосконала модель організації ринків у житлово-комунальній сфері, наявність колізій і неузгодженостей у законодавстві, недосконала тарифна політика, а також відсутність прозорої системи роботи компаній, які здійснюють господарську діяльність на засадах ДПП. Невизначеність механізмів бюджетної підтримки ДПП,

відсутність необхідних ресурсів у регіонів для підготовки проектів таким чином, щоб вони були зрозумілі і привабливі для інвесторів і кредитних організацій, а також неефективне управління проектами та низька культура ведення бізнесу гальмують впровадження концесійних механізмів в Україні.

“Завдання держави – запропонувати правильний і справедливий договір з концесіонером. Найближчим часом Кабмін вийде із законодавчою ініціативою про визначення принципів, на яких держава здаватиме комунальну власність в оренду й концесію. Ідеться про обов’язкові інвестиції концесіонера в технічне переозброєння, що дасть йому змогу знизити витрати та собівартість. Головний принцип – вкладайте гроші і знижуйте собівартість”, – визначає міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [7].

Слід зауважити, що будь-який інвестиційний проект пов’язаний з певними ризиками. Для їх мінімізації необхідно сформувати прозору та зрозумілу систему тарифного регулювання, що врахує як інтереси житлово-комунальних підприємств, так і надасть можливість одержати справедливую компенсацію за вкладені кошти. Це дозволить створити ефективний механізм взаємодії органів влади та приватного сектора.

Як відомо, готується до другого читання проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей передачі в оренду чи концесію об’єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності”, яким пропонується вирішити цілу низку проблем [8].

Завданням місцевої влади має стати імплементація законодавства, прагнення змін і залучення спеціалістів, спроможних підготувати якісні інвестиційні проекти, які дадуть у підсумку успішні практики впровадження. Адже суспільство не змінить свого негативного ставлення до залучення бізнесу в ЖКГ без позитивних прикладів такої співпраці.

Отже, факторами, які ускладнюють вихід приватного інвестора на ринок комунальних послуг, є:

- відсутність норм у законодавстві, що формують чіткий механізм співпраці між місцевими органами влади і приватним бізнесом;
- діючі тарифи на послуги водо- і теплопостачання, які не покривають витрат на їх виробництво. Сама структура тарифу не дозволяє орендарю або концесіонеру закласти у вартість послуг, що надаються, інвестиційну складову і, таким чином, повернути вкладені в модернізацію підприємства кошти;
- дія розподільчих спецрахунків, на які автоматично нараховуються всі платежі споживачів, потім – лівова частка цих коштів перераховуються енергопостачальникам в якості оплати за наданий природний газ і електроенергію;
- низька платіжна дисципліна споживачів. Найбільшим споживачем комунальних послуг у країні є населення, яке оплачує їх за тарифами нижче, ніж непобутові абоненти. Якщо залишити осторонь проблеми перехресного субсидування, в середньому населення оплачує лише 40 – 50 % нарахованих сум.

Найчастіше різке падіння платежів відбувається в опалювальний сезон, коли споживачам доводиться більше платити за теплову енергію. Як наслідок, у підприємств теплової енергетики зростає обсяг заборгованості за природний газ;

– відсутність професійних договорів. При укладанні договорів оренди та концесії часто досконально не прописуються умови, права та зобов'язання сторін. У подальшому це створює підґрунтя для спекуляцій як з боку інвесторів, так і з боку місцевих властей;

– відсутність політичної спадкоємності. Зміна керівництва місцевих органів влади, як правило, стає причиною для перегляду чинного договору про оренду або концесію;

– на рівні місцевої влади не існує інформаційної інфраструктури про готові до концесії об'єкти. Немає єдиних муніципальних структур, які концентрують, обробляють і систематизують всю інформацію, що дозволяє потенційному інвестору визначитися як з умовами концесії того чи іншого об'єкта, так і з конкретними особливостями, притаманними певному місту або території. У таких умовах залучення серйозних, іноземних інвесторів-концесіонерів стає проблематичним.

ДПП, крім вигоди, несе певні ризики й загрози. Наприклад, для забезпечення окупності інвестиційної програми, запропонованої приватним бізнесом або органами влади, може знадобитися підвищення тарифів, що може зробити житлово-комунальні послуги недоступними для малозабезпеченої частини населення. Можливе банкрутство комерційних компаній, яке може мати негативні соціальні наслідки, а також знизити рівень довіри населення до органів місцевої влади, які ухвалювали рішення щодо залучення приватної компанії в комунальний сектор.

Також, одним із найсерйозніших ризиків, з якими частково вже довелось зіштовхнутися приватному сектору, є можливий перегляд владою договорів, оскільки прописати в деталях зобов'язання сторін на десятки років неможливо.

Концесійний механізм має ґрунтуватися на збалансованому розподілі виявлених ризиків і дозволяє передати певну їхню частину приватному операторові. Зазвичай передаються ті ризики, які концесіонер здатний контролювати краще, ніж його партнер – орган влади.

Отже, державі необхідно в найкоротший термін забезпечити баланс інтересів окремого концесіонера і обслуговуваних ним громадян. Тобто, законодавство має бути врегульовано таким чином, щоб відповідні органи державної влади могли в потрібний момент втручатися в хід виконання концесійної угоди, щоб забезпечити безперервність надання послуг і гарантувати життєзабезпечення всього населення. Черговим важливим кроком до цього має стати прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах тепlopостачання, водopостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності".

Література:

1. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо- і тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 21.10.2010 р. № 2624-VI. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2624-17>.
2. Бікулов Д. Т. Фінансування проектів у сфері житлово-комунального господарства / Д. Т. Бікулов // Держава та регіони. – 2009. – № 1. – С. 5–7. – (Серія “Економіка та підприємництво”).
3. Гайко Є. Ю. Проектне фінансування комунальної інфраструктури: світова практика / Є. Ю. Гайко // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 1. – С. 145–154.
4. Головатенко О. Перспективи державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві України в умовах фінансової кризи / О. Головатенко // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – № 3. – С. 118–126.
5. Кареліна О. Ю. Концесія як один зі шляхів інвестування житлово-комунального господарства / О. Ю. Кареліна // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17.
6. Качала Т. Реформування житлово-комунального господарства в контексті регіонального розвитку / Т. Качала // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 84–93.
7. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах тепlopостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності : проект Закону України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=42371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42371).
9. Рибалка О. Т. Формування ефективної системи управління житлово-комунальним господарством у великих промислових центрах : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / О. Т. Рибалка. – Донецьк, 2004. – 19 с.
10. Черевиков Є. Л. Передумови розвитку публічно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства України / Є. Л. Черевиков // Економіка і прогнозування. – 2010. – № 1. – С. 99–110.
11. Шевченко А. С. Генеза функцій міст та механізмів державного регулювання їх розвитку на теренах України / А. С. Шевченко // Державні механізми управління природокористуванням : зб. наук., пр. – Донецьк, 2010. – Т. XI. – № 170. – С. 251–262. – (Серія “Державне управління”).

*Надійшла до редколегії 27.09.2012 р.*