

УДК 332.14:332.8:352

Наталія Гончарова

Nataliya Honcharova

**ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ
РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ****IMPROVEMENT OF MECHANISMS FOR MUNICIPAL GOVERNANCE
BY THE DEVELOPMENT OF RESIDENTIAL SECTOR OF A REGION**

У статті уточнено поняття «концесія в житловій сфері регіону», складено класифікацію та здійснено порівняльну характеристику форм приватно-муніципального співробітництва. Визначено основні переваги використання механізму концесії порівняно з іншими видами делегованого управління в житловій сфері. Виокремлено основні принципи, яких слід дотримуватись в процесі підготовки концесійного договору.

Ключові слова: житлова сфера регіону, концесія в житловій сфері, довірче управління, оренда.

В данной статье уточнено понятие «концессия в жилищной сфере региона»; составлена классификация и осуществлена сравнительная характеристика форм частно-муниципального сотрудничества. Определены основные преимущества использования механизма концессии в сравнении с другими видами делегированного управления в жилищной сфере. Выделены основные принципы, которых необходимо придерживаться в процессе подготовки концессионного договора.

Ключевые слова: жилищная сфера региона, концессия в жилищной сфере, доверительное управление, аренда.

A concept «concession in residential sector of a region» is specified in the article; the classification is made and comparative description of the forms of private-municipal collaboration is carried out. Basic advantages of the use of concession mechanism as compared to other types of delegated management in residential sector are determined. Basic principles, which one should adhere to, in the process of concession contract preparation are selected.

Keywords: residential sector of region, concession in residential sector, confiding management, lease.

Постановка проблеми. Використання різних форм приватно-муніципального співробітництва (довірче управління, оренда і концесія) є перспективними методами управління муніципальною власністю. Тому виникає необхідність провести аналіз та зіставити концесію з іншими формами делегованого управління для того, щоб визначити, яка з форм делегованого управління є найбільш ефективною в разі необхідності розширення виробництва і модернізації устаткування, будівництва та експлуатації нових об'єктів із залученням інвестиційних вкладень в регіональній житловій сфері.

Аналіз останніх джерел. Дослідженню вдосконалення механізмів муніципального управління розвитком житлової сфери регіону присвячені наукові праці таких науковців, як: Т.М. Качали, О.А. Карлової, О.С. Поважного та ін.

Постановка завдання. Метою роботи є визначення переваг концесії в житловій сфері регіону; розробка схеми вибору виду концесійного договору в залежності від об'єкта, переданого в концесію, і функцій, покладених на концесіонера; виокремлення основних принципів, яких слід дотримуватись в процесі підготовки концесійного договору.

Виклад основного матеріалу. Одним з найбільш перспективних методів управління муніципальною власністю є використання різних форм приватно-муніципального співробітництва, різновидами якого є довірче управління, оренда і концесія.

Якщо при довірчому управлінні та оренді майнового комплексу органи місцевого самоврядування делегують приватному оператору тільки функції управління та експлуатації об'єкта, то при концесії на приватного оператора покладаються обов'язки щодо модернізації та відповідного фінансування переданого в концесію об'єкта муніципальної власності [1, с. 117].

Передаючи своє майно, муніципальна влада не передає концесіонеру право власності і свої повноваження, а лише наділяє його правом здійснювати ці повноваження від свого імені.

Концесіонер при цьому зобов'язаний повернути передане майно з усіма удосконаленнями та припинити виконання всіх своїх повноважень після закінчення терміну договору концесії. Концесіонер отримує винагороду та відшкодовує необхідні витрати за рахунок доходів від використання майна. Таким чином, немає необхідності в формуванні спеціального додаткового джерела коштів для забезпечення повноцінного функціонування переданого в концесію об'єкта. Уповноважені органи залишають за собою право визначення завдань і цілей діяльності підприємства і забезпечують контроль за їх виконанням.

Потрібно також відзначити, що в концесію може бути переданий як одиничний об'єкт, так і ціле підприємство чи майновий комплекс житлової сфери регіону. При цьому умовою укладання концесійної угоди є достатність і здатність переданого в концесію майна реалізовувати ту чи іншу муніципальну функцію (вирішувати питання місцевого значення).

В принципі, концесіонер має право використовувати передане йому муніципальне майно і в інших, не муніципальних цілях, але тільки після того, як він забезпечить досягнення основної мети. Отже, фактично концесіонеру передається на виконання окреме питання місцевого значення (або його частина) з відповідним майновим забезпеченням. І тільки після того, як концесіонер організував його виконання, він набуває можливості для додаткового використання, переданого йому муніципального майна.

Передача муніципальних установ в концесію іноді стає практично неможливою з огляду на те, що установи, створювані муніципалітетами, як правило, спеціалізуються на наданні найбільш соціально значущих послуг широким верствам населення і є безприбутковими (наприклад загальноосвітній заклад або поліклініка, які отримують необхідне фінансування з муніципального бюджету).

В ході порівняння концесії з іншими видами делегованого управління в житловій сфері – довірчим управлінням і орендою – визначено її переваги з точки зору: переваг для власника майна і виконавця делегованого управління; матеріальної зацікавленості сторін; привабливості для інвесторів; наявності зобов'язань і стимулів для розширення, реконструкції, модернізації об'єктів делегованого управління.

При довірчому управлінні керуючий (індивідуальний підприємець, комерційна організація) діє не в своїх інтересах, а виключно в інтересах набувача вигоди – самого засновника або третьої особи (бенефіціара), зазначеного засновником. Всі результати діяльності та дохід від використання переданого в управління майна залишаються у розпорядженні засновника або третьої особи. Довірчий керуючий не може бути набувачем вигоди: він отримує за свою діяльність винагороду (одноразово виплачувана сума, періодичні виплати тощо).

У договорі довірчого управління, як правило, не передбачається модернізація обладнання, структурні зміни майна, будівництво нових об'єктів. Майно має бути повернене в нормальному вихідному стані з урахуванням амортизації. Ця форма делегованого управління призначена для ефективного управління майном більш досвідченою і кваліфікованою особою, ніж сам власник, тому вона є малопривабливою для інвесторів.

Іншою формою делегованого управління є оренда. Відповідно до Господарського кодексу України [2], за договором оренди орендодавець зобов'язується надати орендарю майно чи кошти в тимчасове володіння і користування, або в тимчасове користування.

Продукція та доходи, отримані орендарем у результаті використання орендованого майна, відповідно до договору є його власністю. Матеріальні стимули тут протилежні довірчому управлінню: при довірчому управлінні дохід отримує власник, а винагороду – керуючий, при оренді навпаки – дохід отримує орендар, а винагороду (плату) – власник.

Цей вид делегованого управління більше привабливий для виконавця (орендаря). Він стимулює нарощування обсягу виробництва і покращення якості товарів і послуг, в чому не завжди зацікавлений орендодавець. Проте, оренда не передбачає реконструкції, модернізації устаткування, будівництво нових об'єктів за рахунок коштів орендаря, тому і не стимулює потенційних інвесторів.

З точки зору матеріальної зацікавленості, наведені вище положення роблять концесію найбільш привабливою як для концесіонера (наявність широких прав таких же як у власника, володіння доходом і всіма результатами діяльності), так і для засновника (винагороди різного виду, отримання частки доходу, розширення виробництва, модернізація обладнання тощо). І, що особливо важливо в сучасній економічній ситуації, концесія є найпривабливішою для інвесторів формою приватно-муніципального співробітництва.

Слід зазначити, що при юридично неграмотно складеному договорі з несумлінним концесіонером після закінчення терміну договору муніципальні органи влади отримають зношене обладнання, фінансово неспроможне підприємство, виснажені надра та земельні ділянки. Тому розвитку концесійних відносин має передувати вдосконалення законодавчої і правової бази на всіх рівнях, а в кожному конкретному випадку винятково важливе значення має ретельне опрацювання договору концесії.

Проведений аналіз та зіставлення концесії з іншими формами делегованого управління дозволяють зробити наступний висновок: договір концесії, що надає концесіонеру широкі права по управлінню переданим йому майном і проведенню робіт, є найбільш ефективною формою делегованого управління в разі необхідності розширення виробництва і модернізації устаткування, будівництва та експлуатації нових об'єктів із залученням інвестиційних вкладень в регіональній житловій сфері.

Враховуючи викладене вище, можна дати наступне визначення концесії в житловій сфері регіону: це передача органами місцевого самоврядування частини своїх повноважень, функцій і майна на договірній, тимчасовій оплатній основі приватним господарюючим суб'єктам, за умови інвестиційних вливань боку останніх з метою модернізації інфраструктури та устаткування, підвищення якості менеджменту і кваліфікації персоналу житлової сфери для ефективного обслуговування населення регіону.

Для муніципалітетів і підприємств основними перевагами використання механізму концесії в цій сфері є:

- обмеження участі у фінансуванні діяльності муніципальних об'єктів житлової сфери регіону органів місцевого самоврядування;
- отримання від концесіонера сучасних технологій та управлінських навичок, впровадження нових форм організації господарювання;
- перехід у власність муніципального утворення після закінчення терміну дії договорів концесії, сучасного обладнання і виробництв;
- приплив додаткових інвестицій в муніципальне утворення;
- формування засад конкурентного середовища;
- створення додаткової зайнятості та стимулювання економічної активності в регіоні, так як частина коштів, вкладених у проект, витрачається на території його реалізації у вигляді придбання частини необхідних матеріалів, найму робочої сили тощо;
- можливість передачі в делеговане управління як підприємства в цілому, так і окремих об'єктів житлової сфери, що дозволяє розширити коло залучених інвесторів.

Таким чином, конкуренція в сфері житлових послуг регіону виникає завдяки концесії на етапах: розгляду заявок претендентів на підписання контракту і після закінчення терміну дії договору концесії.

Як показує зарубіжний досвід, завдяки своїм перевагам концесійна співпраця найбільшого поширення набула у сфері управління майном, що належить місцевим органам самоврядування [3, с. 50; 4, с. 61].

Враховуючи сучасні умови господарювання, можна виділити наступні галузі муніципального господарства, підприємства яких можуть передаватися в концесію: утримання і ремонт житлового фонду та інших будівель муніципальної власності; міський пасажирський транспорт; водопостачання; водовідведення; тепlopостачання; шляхове господарство; санітарна очистка, в тому числі прибирання вулиць, переробка відходів.

В залежності від об'єкта, переданого в концесію, і функцій, покладених на концесіонера, можна виділити п'ять видів концесійних договорів (табл. 1).

В процесі підготовки концесійного договору слід дотримуватись основних принципів, які викремлено нами на основі систематизації зарубіжного досвіду:

1) безперебійного обслуговування; 2) фінансового балансу концесіонера; 3) рівності; 4) адаптації до змін; 5) нейтралітету.

Основою концесійного співробітництва повинен бути принцип розподілу відповідальності, відповідно до якого муніципальні органи влади відповідають за надання муніципальних послуг та їх якість, а суб'єкт підприємницької діяльності відповідає за фінансування надання відповідних послуг належної якості.

Таблиця 1

Муниципально-приватне співробітництво на концесійних засадах*

Вид концесійної угоди	Обов'язки концесіонера (суб'єкта підприємництва)	Функції органів місцевого самоврядування	Сфери застосування
1 1. Концесія на будівництво інфраструктури за схемою BOT	2 1. Розробка проекту будівництва 2. Фінансування будівництва. 3. Будівництво об'єкту. 4. Експлуатація об'єкту на протязі погодженого терміну, надання передбачених договором концесії послуг населенню, виконання робіт, виробництво продукції.	3 1. Вибір концесіонера. 2. Визначення мети концесії. 3. Контроль в межах, погоджених в угоді. 4. Визначення планових показників. 5. Встановлення якісних характеристик обслуговування населення. 6. Часткове фінансування експлуатації об'єкту (звільнення концесіонера від податків або зменшення ставок місцевих податків і зборів для нього), якщо це передбачено угодою.	4 1. Водопостачання і каналізація: будівництво очисних споруд і станцій, будівництво станцій і споруд, що забезпечують підйом, постачання, розподіл води; 2. Санітарна очистка: будівництво заводів з переробки відходів. 3. Енергопостачання: будівництво котельних, теплових мереж, електростанцій і розподільних мереж.
2. Концесія муніципального унітарного підприємства, як майнового комплексу	1. Розробка плану модернізації підприємства. 2. Фінансування експлуатації та інвестування модернізації підприємства. 3. Експлуатація підприємства за призначенням на протязі обумовленого терміну. 4. Утримання підприємства, здійснення поточного і капітального ремонту. 5. Передача підприємства по закінченню терміну договору органам місцевого самоврядування.	1. Вибір концесіонера. 2. Визначення цілей концесії. 3. Передача майнового комплексу з усіма необхідними документами, правами і обов'язками концесіонеру. 4. Контроль у погоджених в угоді межах. 5. Визначення планових показників. 6. Визначення якісних характеристик обслуговування населення. 7. Часткове фінансування експлуатації об'єкту.	1. Водопостачання і каналізація: підприємства, що постачають населення водою і здійснюють очищення стічних вод. 2. Санітарна очистка: заводи з переробки відходів; підприємства, що здійснюють прибирання вулиць і прибудинкових територій. 3. Міський пасажирський транспорт: підприємства, що здійснюють перевезення пасажирів. 4. Енергозбереження: підприємства з тепло- і енергозбереження.

Продовження табл. 1

1	2	3	4
<p>3. Концесія на виконання робіт, надання послуг</p>	<p>1. Виконання робіт, надання послуг згідно з договором. 2. Фінансування модернізації рухомого і нерухомого майна. 3. Дотримання заданих параметрів якості. 4. Передача майна по закінченню терміну договору органам місцевого самоврядування.</p>	<p>1. Вибір концесіонера. 2. Визначення цілей концесії. 3. Передача рухомого і нерухомого майна концесіонеру. 4. Контроль в межах, обумовлених договором. 5. Визначення планових показників. 6. Встановлення якісних характеристик обслуговування населення.</p>	<p>1. Прибирання вулиць і прибудинкових територій. 2. Озеленення і благоустрій міста.</p>
<p>4. Концесія на утримання об'єкту муніципальної власності</p>	<p>1. Поточний і капітальний ремонт, модернізація об'єкту. 2. Дотримання заданих параметрів якості. 3. Фінансування утримання та модернізації об'єкту. 4. Передача об'єкту по закінченню строку органам місцевого самоврядування.</p>	<p>1. Вибір концесіонера. 2. Визначення цілей концесії. 3. Передача об'єкту концесіонеру. 4. Контроль в межах, обумовлених договором. 5. Визначення якісних характеристик об'єкту.</p>	<p>1. Ремонт житлового фонду та інших муніципальних споруд. 2. Утримання об'єктів зовнішнього благоустрою. 3. Поточний і капітальний ремонт доріг. 4. Утримання, ремонт, модернізація мереж.</p>
<p>5. Приватизація, що супроводжується передачею в концесію муніципального об'єкта нерухомого майна (змішаний вид)</p>	<p>1. Купівля управляючої компанії. 2. Розробка і реалізація плану модернізації мереж і обладнання. 3. Дотримання заданих параметрів якості. 4. Фінансування експлуатації і модернізації. 5. Передача мереж і обладнання по закінченню терміну договору органам місцевого самоврядування.</p>	<p>1. Реорганізація підприємства. 2. Продаж управляючої компанії та передача в концесію мереж і обладнання. 3. Контроль в межах, обумовлених договором.</p>	<p>1. Водопостачання і каналізація. 2. Теплопостачання. 3. Електропостачання.</p>

*складено автором

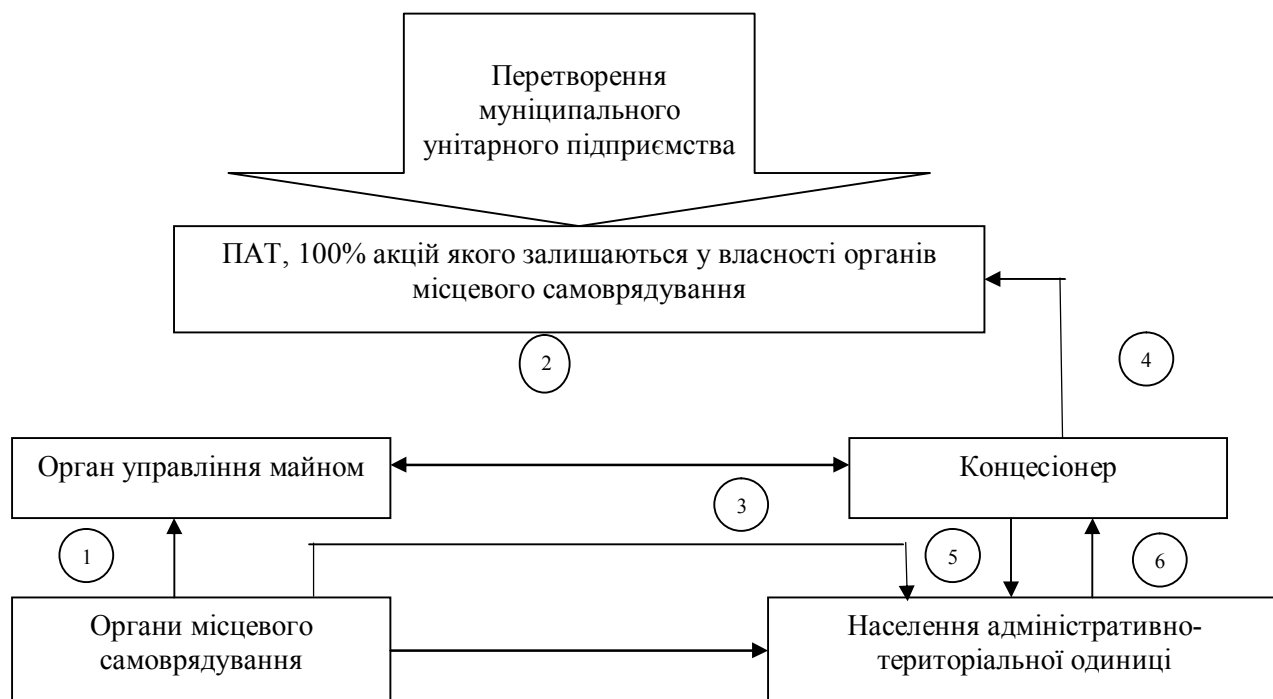
Однією з основних переваг передачі муніципальних об'єктів житлової сфери регіону в концесійне управління є можливість поділу ризиків між муніципальною владою і суб'єктами підприємництва.

Схема концесійних взаємовідносин ґрунтується на збалансованому розподілі виявлених ризиків і дозволяє передати частину з них суб'єкту підприємницької діяльності, що здатен їх контролювати краще, ніж уповноважені органи муніципальної влади. Таким чином, влада може значно скоротити свої ризики, пов'язані з веденням муніципального господарства.

Процес обмеження ризиків можна представити у вигляді чотирьох послідовних етапів: виявлення та складання переліку ризиків; якісної та кількісної оцінки потенційних наслідків настання ризиків для проекту; зменшення ймовірності настання цих ризиків та їх наслідків; призначення кожного залишкового ризику партнеру, що здатен краще його контролювати.

Можуть бути реалізовані два варіанти передачі суб'єкта господарювання/окремого майна житлової сфери регіону в концесію, третій варіант пов'язаний з передачею окремого майнового об'єкта житлової сфери.

Перший варіант (рис. 1) передбачає зміну правового статусу суб'єкта господарювання – створення публічного акціонерного товариства, 100% акцій якого закріплюється в муніципальній власності. В такому разі в концесію передається акціонерне товариство як майновий комплекс.



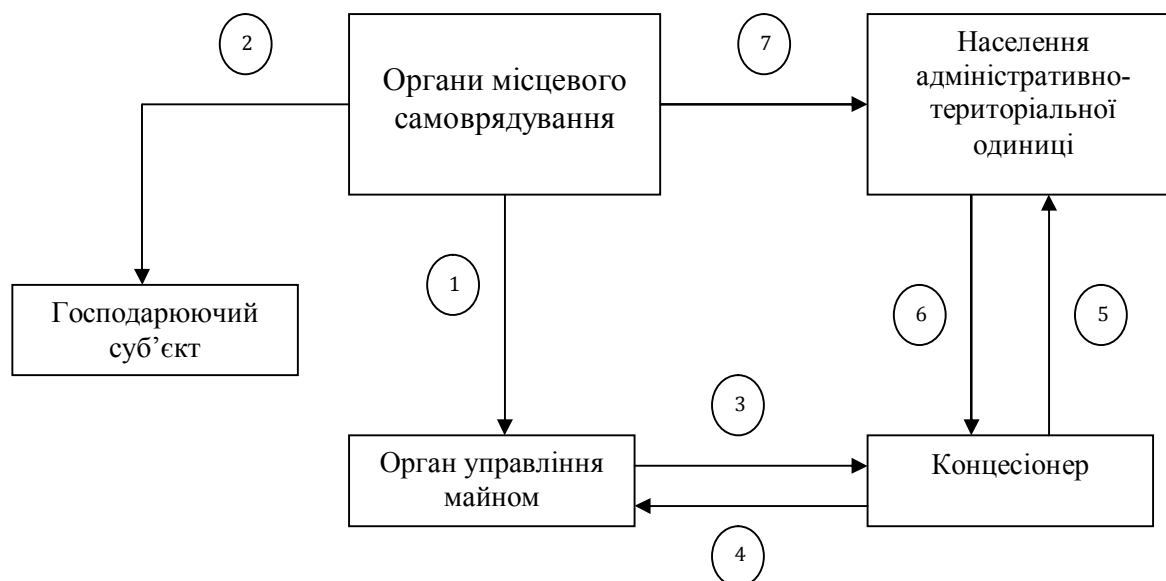
1. Прийняття рішення про передачу суб'єкта господарювання житлової сфери регіону в концесію.
2. Укладення договору концесії.
3. Передача майна на окремий баланс концесіонера.
4. Управління суб'єктом господарювання житлової сфери, інвестування його розвитку.
5. Надання послуг, виконання робіт, виробництво продукції.
6. Оплата.

Рис. 1. Схема передачі суб'єкта господарювання житлової сфери регіону в концесію (перший варіант)

По передавальному акту майно товариства передається на окремий баланс концесіонера. Договором концесії концесіонер наділяється правом володіння, користування, розпорядження таким майном, право власності залишається за муніципалітетом.

Згідно другого варіанту (рис. 2), після відбору переможця конкурсу на концесійне співробітництво представницький орган місцевого самоврядування видає постанову про вилучення майна з гос-

подарського відання суб'єкта господарювання житлової сфери регіону в муніципальну власність і ліквідацію його як юридичної особи.



1. Прийняття рішення про передачу суб'єкта господарювання житлової сфери регіону в концесію.
2. Вилучення майна з господарського відання суб'єкта господарювання житлової сфери в муніципальну власність, ліквідація суб'єкта господарювання.
3. Передача майна на окремий баланс концесіонера.
4. Укладання договору концесії.
5. Надання послуг, виконання робіт, виробництво продукції.
6. Оплата.
7. Виплата субсидій.

Рис. 2. Схема передачі суб'єкта господарювання житлової сфери регіону в концесію (другий варіант)

Відповідним актом приймання-передачі майно передається на окремий баланс концесіонера (можливе оформлення структурного підрозділу концесіонера), за працівниками підприємства зберігаються робочі місця. У договорі концесії, або його додатку може міститися умова про збереження певного числа робочих місць або про створення додаткових робочих місць.

Третій варіант передбачає вилучення майна з господарського відання суб'єкта господарювання житлової сфери регіону в муніципальну власність на основі рішення представницького органу місцевого самоврядування (після вибору переможця конкурсу на укладання договору концесії) з подальшим передаванням майна по акту приймання-передачі на окремий баланс концесіонера без ліквідації суб'єкта господарювання житлової сфери.

При цьому в договорі концесії або додатках до нього можуть зберігатися умови про обов'язкове укладання трудових договорів між концесіонером і працівниками, що здійснювали обслуговування об'єкта до передачі його в концесію.

Висновки. На підставі вивчення зарубіжного досвіду уточнено поняття «концесія в житловій сфері регіону», що трактується як передача органами місцевого самоврядування частини своїх повноважень, функцій і майна на договірній, тимчасовій оплатній основі приватним господарюючим суб'єктам, за умови інвестиційних впливань боку останніх з метою модернізації інфраструктури та устаткування, підвищення якості менеджменту і кваліфікації персоналу житлової сфери для ефективного обслуговування населення регіону. Складено класифікацію та здійснено порівняльну характеристику форм приватно-муніципального співробітництва, що включає, в тому числі, різні види концесії.

Договір концесії повинен базуватися на таких принципах: безперервного обслуговування; фінансового балансу концесіонера; рівності; адаптації до змін; нейтралітету; поділу відповідальності.

Етапами розподілу ризиків між сторонами договору концесії є: виявлення та складання переліку ризиків; якісна і кількісна оцінки потенційних наслідків настання ризиків для проекту; зменшення ймовірності настання цих ризиків і наслідків; призначення кожного залишкового ризику партнеру, здатному краще його контролювати. Роботи з передачі об'єкта муніципальної власності в концесію слід здійснювати в наступному порядку: прийняття рішення місцевими органами самоврядування про передачу підприємства в концесію; проведення конкурсу на укладання договору концесії; розробка остаточного бізнес-плану концесії, договору концесії та додатків до договору; передача підприємства, окремого майна в концесію.

Список використаної літератури

1. Поважний О. С. Наукові засади реформування і розвитку житлово-комунального господарства : [монографія] / [О. С. Поважний, В. В. Дорофійенко, І. М. Осипенко та ін.]; М-во освіти і науки України, Дон. держ. ун-т управління. – Черкаси : Брама–Україна, 2010. – 331 с.
2. Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 року № 436–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Лучкина Л. С. Жилищный сектор в постсоциалистических странах Европы / Л. С. Лучкина // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 3. – С. 48–54.
4. Новий курс: реформи в Україні 2010–2015 : [національна доповідь] / [за заг. ред. В. М. Гейця та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.

References

1. Povazhnyy, O. S., Dorofienko, V. V., Osypenko, I. M. et al. (2010) Scientific bases of reformation and development of residential municipal sector. Cherkasy: Brama–Ukrayina, 331 p.
2. Economic Code of Ukraine as on January, 16, 2003 № 436–IV [Internet]. Available from: <http://www.rada.gov.ua>
3. Luchkina, L. S. (2004) Residential sector in post-socialist countries of Europe. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, (3), pp. 48–54.
4. New course: reforms in Ukraine 2010–2015: [national report] (2010). In: V. M. Heyets (Ed.). Kyiv: NVTs NBUV, 232 p.

Стаття надійшла до редакції 14.10.2014.