



УДК 332.8:338.49

**Запатріна І.В.**, д-р екон. наук,  
провідний науковий співробітник Інституту економіки  
та прогнозування НАН України

## ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ РОЗПОРЯДЖЕННЯ ОБ'ЄКТАМИ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ, ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

*Розглянуто можливості залучення приватного бізнесу для модернізації житлово-комунальної інфраструктури в Україні. Проведено оцінку доцільності та особливості застосування механізмів концесії, оренди, управління, укладення договорів про спільну діяльність по відношенню до об'єктів централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення. Надано рекомендації щодо удосконалення правового регулювання у сфері державно-приватного партнерства в Україні.*

*К л ю ч о в і с л о в а : житлово-комунальна інфраструктура, модернізація, державно-приватне партнерство, публічна компанія, оренда, концесія, управління, комунальна власність, централізоване водопостачання та водовідведення, централізоване теплопостачання, природні монополії.*

Модернізація житлово-комунальної інфраструктури є одним із актуальних завдань сьогодення. Забезпечити його виконання в умовах, що склалися на сьогодні в Україні (недосконала тарифна політика у сфері ЖКГ, обмежені можливості державного та місцевих бюджетів тощо), без залучення приватного бізнесу не вважається можливим. З огляду на це державна політика у житлово-комунальній сфері передбачає широке використання механізмів залучення приватного бізнесу для відновлення інфраструктури, таких як створення публічних компаній, передача об'єктів житлово-комунальної інфраструктури в управління, оренду та концесію, укладення договорів про спільну діяльність. Останнім часом у цій сфері як триває робота над удосконаленням законодавства, так і активно застосовуються наявні механізми для відновлення систем централізованого теплопостачання (ЦТ), централізованого водопостачання та водовідведення (ЦВВ), які на сьогодні потребують модернізації понад усе.

Відсутність досвіду та неоднозначна практика створення публічних компаній, а також передачі в управління, оренду та концесію зазначених об'єктів до цього часу не дали змоги відповісти на запитання: який спосіб розпорядження об'єктами систем ЦТ та ЦВВ є найбільш прийнятним та оптимальним з урахуванням необхідності проведення модернізації технічно застарілих



систем життєзабезпечення в Україні. Між тим, з огляду на загрожуючі тенденції погіршення технічного стану об'єктів ЦТ та ЦВВ, зменшення надійності роботи цих систем та збільшення вартості житлово-комунальних послуг за рахунок підвищення витрат на відновлювальні та аварійні роботи, надзвичайно важливо визначитися з відповіддю на це запитання.

Враховуючи обмежений досвід застосування існуючих підходів до розпорядження відповідними об'єктами, а також брак системних досліджень з питань порівняльного аналізу їхнього використання для відновлення житлово-комунальної інфраструктури, є необхідність розглянути можливі наслідки вибору тих чи інших форм залучення приватного бізнесу в житлово-комунальну сферу з огляду на їхній потенціал для проведення модернізації систем життєзабезпечення. Саме цим питанням і присвячена ця стаття.

Об'єкти систем централізованого тепlopостачання, централізованого водopостачання та водовідведення відносяться до ринку природних монополій. Суб'єкти, що використовують їх для виробництва товарів (надання послуг), відповідно до законодавства [1, 2] зобов'язані дотримуватися встановленого порядку ціноутворення, стандартів і показників безпеки та якості товарів, а також інших умов і правил, визначених у ліцензіях на здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій і на суміжних ринках.

Одними з основних завдань державного регулювання у сфері комунальних послуг є захист прав споживачів товарів і послуг щодо забезпечення належної якості та достатнього обсягу цих товарів і послуг за економічно обґрунтованими цінами, а також створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток інфраструктури ринку комунальних послуг. Для забезпечення виконання цих завдань органи місцевого самоврядування (ОМС) та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у житлово-комунальній сфері, мають усвідомлювати особливості розпорядження об'єктами систем ЦТ та ЦВВ та забезпечувати (стимулювати) вибір форми розпорядження цими об'єктами з огляду на необхідність виконання таких завдань: їхнього поліпшення (модернізації) із залученням коштів приватного бізнесу; запобігання необґрунтованому завищенню вартості виробництва товарів / надання послуг на ринках природних монополій та суміжних ринках у сфері комунальних послуг.

Зауважимо, що згідно з Цивільним кодексом України [3, ст. 327] управління майном, що перебуває у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [4, ст. 60] ОМС від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду тощо. Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права



комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Тобто вибір та застосування будь-якого з існуючих механізмів залучення приватного бізнесу до об'єктів ЦТ та ЦВВ має здійснюватися територіальною громадою відповідно до рішення утвореного нею органу місцевого самоврядування. При цьому законом встановлюється обмеження щодо права розпорядження ОМС об'єктами права комунальної власності, а саме: майнові операції, які здійснюються ними з об'єктами права комунальної власності, не повинні послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Розглянемо детальніше існуючі механізми розпорядження об'єктами ЦТ і ЦВВ права комунальної власності, які можливо та доцільно використовувати для проведення їхньої модернізації.

### ***Створення публічної акціонерної компанії, до статутного фонду якої передаються об'єкти ЦТ та ЦВВ***

Розпочнемо з огляду можливостей створення публічної компанії на базі майна об'єктів систем ЦТ та ЦВВ, оскільки саме цей механізм доволі часто пропонується експертами для застосування у житлово-комунальній сфері України як найбільш ефективний засіб розпорядження комунальним майном. Так, на думку доктора юридичних наук І. Кучеренко, яка неодноразово висловлювала її у наукових дискусіях та навела у експертному висновку з цього питання на запит Київської міської державної адміністрації, "створення публічної компанії, до статутного капіталу якої передається майно, що входить до цілісного майнового комплексу чи системи цілісних майнових комплексів об'єктів ЦТ та ЦВВ права комунальної власності, можна визнати "прихованою приватизацією". Зазначене можна пояснити такими положеннями.

Відповідно до законодавства [5–10] об'єкти систем централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення, у тому числі комунальні мережі (теплові мережі, мережі водопостачання та водовідведення, що належать до об'єктів інженерної інфраструктури), не підлягають приватизації. Правовим змістом приватизації майна є його платне відчуження на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути його покупцями. Відповідно заборона приватизації об'єкта тотожна забороні зміни права державної чи комунальної власності на цей об'єкт. Між тим, у випадку передачі до статутного капіталу публічної акціонерної компанії майна, що належить територіальній громаді, право комунальної власності на таке майно у громади припиняється з огляду на таке.

Закон України "Про акціонерні товариства" [11] не надає акціонерам права на повернення внесеного до статутного фонду публічної акціонерної компанії майна. Територіальна громада як акціонер публічної акціонерної компанії матиме право лише на отримання частини цього майна у разі ліквідації ком-



панії за умови задоволення вимог кредиторів. Тобто територіальна громада не має права на повернення внесених до статутного фонду публічної акціонерної компанії основних фондів, оборотних коштів, товарів, які входили до цілісного майнового комплексу чи системи цілісних майнових комплексів об'єктів ЦТ та ЦВВ навіть у випадку, якщо ця компанія не виправдала сподівань громади щодо здійснення модернізації об'єктів, які були передані до її статутного капіталу.

З огляду на це можна зробити висновок, що об'єкти систем ЦТ та ЦВВ, у тому числі комунальні мережі (теплові мережі, мережі водопостачання та водовідведення, що належать до об'єктів інженерної інфраструктури), не можуть бути відчужені, вилучені, передані до статутного капіталу господарських організацій і щодо такого майна не можуть вчинятися дії, наслідком яких може бути їхнє відчуження. Тобто дискусії про можливість здійснення модернізації об'єктів ЦТ та ЦВВ шляхом створення публічної компанії не лише недоцільні, а й не містять під собою жодних правових підстав.

Отже, на сьогодні зазначений механізм не є прийнятним інструментом модернізації по відношенню до об'єктів ЦТ і ЦВВ.

### ***Передача об'єктів ЦТ і ЦВВ у концесію***

Відповідно до законодавства, концесія визначається як 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 права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови того, що суб'єкт підприємницької діяльності (концесіонер) бере на себе зобов'язання зі створення (будівництва) та(або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [12].

Зауважимо, що передача об'єктів у концесію не зумовлює перехід права власності на них до концесіонера та не припиняє права комунальної (державної) власності на ці об'єкти. Після закінчення строку, на який було укладено концесійний договір, об'єкт концесії, у тому числі поліпшений концесіонером, має бути переданий концесіодавцю у належному технічному стані відповідно до умов договору.

Аналіз показує, що у законодавстві України регулюється питання поліпшення майна, наданого у концесію. Зокрема, поліпшення наданого у концесію об'єкта може здійснювати як концесіодавець, так и концесіонер. При цьому концесіодавець може проводити поліпшення лише за згодою концесіонера. Наслідком проведення таких поліпшень повинна стати переоцінка наданого в концесію об'єкта (основних фондів) та пропорційне збільшення концесійного платежу. Концесіонер здійснює поліпшення наданого в концесію об'єкта на умовах і в рамках виконання концесійного договору. Саме здійснення відповідних поліпшень і слугує причиною, за якою ОМС (або держава) залучає приватний бізнес для участі у договорі концесії. Законодавство розу-



міє під поліпшенням проведення ремонту, реконструкції, модернізації та інших видів покращення стану основних засобів. Серед поліпшень окремо виділяється створення та придбання майна.

Майно, створене концесіонером, є об'єктом права комунальної (державної) власності. При цьому в разі, якщо поліпшення, що здійснюються відповідно до умов концесійного договору, полягають у заміні обладнання в складі об'єкта концесії на нове, право власності на старе (демонтоване) обладнання належить концесіонеру, а на встановлене нове – відповідній територіальній громаді (громадам). Щодо визначення прав власності на майно, яке концесіонер придбав на виконання умов концесійного договору, після закінчення строку дії концесійного договору існують дві можливості: а) воно може залишитися у концесіонера на правах власності; б) воно може перейти у власність територіальної громади.

Майно, придбане концесіонером за рахунок амортизаційних відрахувань, є об'єктом права комунальної (державної) власності. Майно, придбане концесіонером за власні кошти або безоплатно отримане від споживачів (наприклад, побудоване ними на вимогу спеціалізованих експлуатуючих підприємств згідно з технічними умовами на приєднання до вказаних мереж або об'єктів) по закінченні строку дії концесійного договору може залишитися у концесіонера, якщо у концесійному договорі не визначено інше, зокрема, не деталізовано перелік майна, що має бути передане концесіодавцю, та умови його передачі.

Майно, що входить до складу цілісного майнового комплексу, котрий надано в концесію, включається до балансу концесіонера із зазначенням, що таке майно перебуває у концесії. Відповідно до Закону України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності" [13] та Податкового кодексу України [14] нарахування амортизації на наданий у концесію об'єкт здійснюється концесіонером, що є природним, оскільки економічним змістом договору концесії є проведення модернізації відповідного об'єкту за умов розподілу між концесіонером та концесіодавцем ризиків, що можуть виникнути у зв'язку з цим. Водночас Законом "Про концесії" [12] визначено, що нарахування амортизації на наданий у концесію об'єкт здійснюється концесіодавцем чи уповноваженим ним органом. Остання норма, на нашу думку, є помилковою та має бути відкоригована шляхом внесення відповідних змін до закону.

Законодавством встановлено обов'язок концесіонера використовувати амортизаційні відрахування на відновлення основних фондів, отриманих у концесію. При цьому він має право на зменшення суми концесійної плати за відповідний період на суму нарахованих амортизаційних відрахувань (але не більш як на суму концесійної плати) у випадку, якщо вони були спрямовані на здійснення погоджених з концесіодавцем робіт щодо поліпшення об'єкта концесії у порядку і в строк, що встановлені договором концесії. За нецільове використання коштів амортизаційних відрахувань до концесіонера



застосовуються штрафні санкції у розмірі 100% сум, використаних за нецільовим призначенням, з нарахуванням пені у розмірі 120% облікової ставки Національного банку України.

Між тим, використання механізму концесії потребує професійного та відповідального підходу міської влади до підготовки умов проведення відповідних конкурсів і розроблення проектів концесійних договорів. Важливими в цих договорах є умови поліпшення об'єктів, що надаються в концесію. Зокрема, при укладанні договору концесії ОМС мають визначити у ньому строки та порядок використання амортизаційних відрахувань, а також порядок контролю за їхнім використанням. Крім того, доцільно чітко визначити перелік майна, яке по закінченні строку дії концесійного договору може залишитися у концесіонера, та перелік майна, у тому числі, придбаного концесіонером, яке по закінченні строку дії концесійного договору має бути передане концесіодавцю, та умови його передачі. Окремо слід визначити права власності на майно, яке безоплатно отримане концесіонером від споживачів у рамках реалізації концесійного договору, зокрема, майно, побудоване споживачами згідно з технічними умовами на приєднання до комунальних мереж або об'єктів ЦТ і ЦВВ.

Легковажне ставлення до цих питань при підготовці концесій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в Україні призвело до негативних наслідків застосування цього механізму та порушення інтересів територіальної громади (наприклад, у Луганську та Бердянську).

### ***Передача об'єктів ЦТ та ЦВВ в оренду***

Менш привабливим, але таким, що використовується в Україні набагато частіше, є механізм передачі інфраструктурних об'єктів в оренду. Відносини оренди об'єктів ЦТ і ЦВВ регулюють Закони України "Про оренду державного та комунального майна" [15] та "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності" [13].

Відповідно до законодавства, орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності. Тобто економічний зміст договору оренди докорінно відрізняється від змісту договору концесії. Фактично орендаря цікавить той чи інший інфраструктурний об'єкт лише як засіб отримання доходу внаслідок встановлення контролю за використанням цього об'єкта. При цьому орендар готовий брати на себе дуже обмежені ризики, пов'язані з розпорядженням цим об'єктом.

Передача об'єктів системи ЦТ і ЦВВ в оренду не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до орендаря та, як і при концесії, не припиняє права комунальної (державної) власності на ці об'єкти. Після закінчення строку, на який було укладено договір оренди, об'єкт оренди, у тому числі поліпшений орендарем, має бути переданий орендодавцю в належному технічному стані відповідно до умов договору.



Відповідно до законодавства поліпшення наданого у оренду об'єкта може здійснювати як орендодавець, так и орендар. Як і у випадку концесійного договору законодавство містить вимоги щодо обов'язковості переоцінки наданого в оренду об'єкта (основних фондів) у разі його поліпшення орендодавцем та пропорційного збільшення орендного платежу. Водночас орендодавець може здійснювати поліпшення наданого в оренду об'єкта лише за згодою орендаря.

У випадку, коли поліпшення наданого в оренду об'єкта здійснює орендар, право власності на поліпшення такого об'єкта може належати як орендарю, так и орендодавцю. Зокрема, орендодавцю (територіальній громаді) належатиме право власності на поліпшення об'єкта оренди та (або) на майно, придбане орендарем, у таких випадках:

- якщо реконструкція або технічне переоснащення об'єкта оренди було здійснене за рахунок амортизаційних відрахувань;
- якщо майно було придбане орендарем за рахунок амортизаційних відрахувань (вартість такого майна не підлягає відшкодуванню орендарю орендодавцем);
- якщо поліпшення, проведені за рахунок власних коштів орендаря, не можуть бути відокремлені від орендованого об'єкта без шкоди для нього (у цьому випадку вартість таких поліпшень, крім вартості поліпшень, зроблених орендарем без згоди орендодавця, орендар має орендодавцю компенсувати).

При цьому будь-які поліпшення орендованого об'єкта ЦТ і ЦВВ, що не можуть бути відокремлені від нього без шкоди для нього, орендар може здійснювати лише за згодою орендодавця. До таких поліпшень належать, зокрема, прокладені нові трубопроводи або їхні частини, а також проведені нові інженерні комунікації або їхні частини, системи енергопостачання або їхні елементи.

Право власності на поліпшення об'єкта оренди та (або) на майно, придбане орендарем, належатиме орендарю у таких випадках: а) якщо внаслідок поліпшення об'єкта оренди орендар за згодою орендодавця створив щось нове (в частині необхідних витрат на поліпшення, якщо інше не передбачене договором оренди); б) якщо поліпшення, здійснені за рахунок власних коштів, можуть бути відокремлені від об'єкта оренди без заподіяння йому шкоди.

На відміну від законодавства, що визначає особливості укладення договорів концесії на об'єкти систем ЦТ і ЦВВ, що перебувають у комунальній власності, законодавство, що стосується особливостей оренди відповідних об'єктів, чітко не визначає питання про те, на балансі якого суб'єкта (орендодавця або орендаря) має знаходитися відповідне майно. Ситуація ускладнюється тим, що законодавство про оренду не розрізняє види оренди: фінансову оренду та операційну оренду, для яких Національними стандартами бухгалтерського обліку визначено різні вимоги щодо обліку об'єктів. У випадку фінансової оренди об'єкт передається на баланс орендаря, у випадку операцій-



ної оренди – залишається у орендодавця. Щодо цілісних майнових комплексів відповідна умова на теперішній час законодавчо не визначена.

З урахуванням визначення фінансової та операційної оренди Національними стандартами бухгалтерського обліку, а також зважаючи на особливості правового режиму об'єктів систем ЦТ і ЦВВ, на нашу думку, у переважній кількості випадків оренду цих об'єктів слід вважати операційною. Умови, за яких оренда об'єктів ЦТ і ЦВВ може бути визнана фінансовою, можуть призвести до ослаблення економічних основ місцевого самоврядування, зменшення обсягу та погіршення умов надання житлово-комунальних послуг населенню, що відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування" є неприпустимим.

Зауважимо також, що відповідно до Податкового кодексу України [14, ст. 144], серед об'єктів, що підлягають амортизації, не міститься основних засобів, отриманих в оренду. Таку ж філософію закладено у Закон України "Про оренду державного та комунального майна", відповідно до якої капітальний ремонт майна, переданого в оренду (крім цілісних майнових комплексів), проводиться орендодавцем або іншим балансоутримувачем цього майна за його рахунок, якщо інше не встановлене договором.

Водночас законодавство, що визначає особливості укладення договорів оренди на об'єкти ЦТ і ЦВВ, що перебувають у комунальній власності, вносить плутанину у правове регулювання відносин оренди (Законом України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності" визначено, що капітальний ремонт орендованого об'єкта проводиться у визначені договором оренди строки орендарем за рахунок амортизаційних відрахувань). На думку автора, положення цього Закону є помилковими та мають бути відкориговані шляхом внесення до нього змін.

Як бачимо, механізм передачі об'єктів ЦТ і ЦВВ в оренду, з одного боку, за своєю економічною сутністю не передбачає спрямованість на задоволення громадських потреб та обов'язку орендаря здійснювати модернізацію отриманого в оренду об'єкта, а, з іншого – правове регулювання у цій сфері містить низку колізій, які не дають змоги чітко визначитися з правами та обов'язками сторін відповідного договору.

З огляду на неврегульованість питань щодо амортизації об'єктів ЦТ та ЦВВ, переданих в управління та оренду, та зважаючи на необхідність забезпечити реалізацію суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері комунальних послуг інвестиційних програм, спрямованих на оновлення зазначених об'єктів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, на нашу думку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, при формуванні та реалізації тарифної політики має:

- перевіряти, чи відбулася передача на баланс орендаря об'єктів системи ЦТ і ЦВВ, переданих в оренду, відповідно до законодавства (у ра-





зі, якщо зазначені об'єкти знаходяться на балансі орендаря), а також нарахування й використання орендарем амортизаційних відрахувань;

– перевіряти відповідність договорів оренди чинному законодавству, зокрема, наявність у них порядку використання амортизаційних відрахувань, а також порядку відновлення орендованого майна та умов його повернення;

– не передбачати у тарифах на транспортування теплової енергії, централізоване водопостачання та водовідведення амортизаційні відрахування на об'єкти систем ЦТ і ЦВВ, передані в оренду, якщо нарахування амортизаційних платежів здійснюється всупереч нормам Податкового кодексу та Національним стандартам бухгалтерського обліку.

На нашу думку, договори оренди є непринятною формою розпорядження об'єктами систем ЦТ і ЦВВ. Їхнє застосування в умовах недосконалого правового регулювання відповідних відносин порушує інтереси територіальної громади та права споживачів товарів і послуг, що надаються відповідними суб'єктами природних монополій і на суміжних ринках. До законодавства про оренду мають бути внесені зміни, а до цього часу органам місцевого самоврядування краще утриматися від укладення договорів оренди стосовно об'єктів систем ЦТ і ЦВВ, зокрема комунальних мереж.

### ***Передача в управління об'єктів ЦТ та ЦВВ***

Відносини щодо передачі майна в управління регулюються Цивільним кодексом України [3, гл. 70], відповідно до якого за договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителю) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Предметом договору управління майном може бути практично будь-яке майно та майнові права, оскільки законодавець не наводить виключного переліку об'єктів управління.

Майно і майнові права, набуті управителем в результаті вчинення дій щодо управління, включаються до складу майна, отриманого в управління, а обов'язки, що виникли в результаті таких дій, виконуються за рахунок цього майна. Таким чином, будь-який приріст та збитки відносяться до результатів діяльності з управління, зменшують, збільшують або змінюють склад майна, яке знаходиться в управлінні. Оскільки власником такого майна залишається установник управління, то плоди, продукція і доходи від використання майна також поступають у його власність. Тобто, окрім переданого в управління майна, управитель зобов'язаний повернути установнику плоди, продукцію і доходи, якщо вони не були передані, виплачені або іншим чином відчужені в процесі управління, в тому числі у вигляді доходів, адресованих вигодонабувачеві. Тобто у випадку об'єктів ЦТ і ЦВВ, наслідки від передачі їх в управління можуть бути не лише позитив-



ними, а й негативними, що ставить високі вимоги до підготовки публічною владою договору управління та забезпечення постійного моніторингу з його виконання, зважаючи на надзвичайно високу соціальну чутливість таких об'єктів.

Як бачимо, договір управління за своєю сутністю взагалі не передбачає обов'язку управителя проводити модернізацію відповідного об'єкта та брати на себе ризики у цій сфері.

### ***Договір про спільну діяльність по відношенню до об'єктів ЦТ і ЦВВ***

Одним із механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) Закон України "Про державно-приватне партнерство" визначає договір про спільну діяльність. Відносини щодо спільної діяльності регулюються Цивільним кодексом України [3, гл. 77]. За договором про спільну діяльність сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить законам. Спільна діяльність може здійснюватися на основі об'єднання вкладів учасників (просте товариство) або без об'єднання вкладів учасників.

Укладення договору простого товариства є підставою виникнення спільної часткової власності на майно, виділене для спільної діяльності. Обов'язки учасників щодо утримання спільного майна та порядок відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням цих обов'язків, встановлюються договором простого товариства. Прибуток, одержаний учасниками договору простого товариства в результаті їхньої спільної діяльності, розподіляється пропорційно вартості вкладів учасників у спільне майно, якщо інше не встановлене договором простого товариства або іншою домовленістю учасників. Слід зазначити, що договір про спільну діяльність, зокрема, договір про просте товариство, за своєю економічною сутністю найбільше відповідає принципам ДПП. Водночас методологічна невизначеність щодо здійснення обліку такої діяльності та оподаткування податком на додану вартість вкладів партнерів (учасників) позбавляє цей інструмент будь-якої привабливості.

### ***Структурування проектів модернізації об'єктів ЦТ і ЦВВ за формами залучення приватного бізнесу***

Проведений аналіз доводить, що з усіх існуючих в Україні механізмів розпорядження системами ЦТ і ЦВВ права комунальної власності з огляду на необхідність вирішення завдання щодо їхньої модернізації на сьогодні прийнятним є лише договір концесії, який і можна рекомендувати для застосування в Україні. Слід зазначити, що таке явище не унікальне і спостерігається не лише в Україні.

Подібний підхід практикується й у інших країнах світу в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства з модернізації житлово-комунальної інфраструктури (табл. 1, 2), про що свідчать статистичні дані щодо структурування проектів ДПП у світі.



Таблиця 1

**Структурування проектів ДПП у сфері енергетики  
(в т. ч. у сфері теплопостачання) за формою договорів, 1999–2010 рр.**

Регіон	Інституційні ДПП	Концесії	Нові проекти (green field)	Управління та оренда	Всього
Східна Азія та Тихий Океан (Океанія)	92	61	454	2	609
Європа та Центральна Азія	173	26	66	12	277
Латинська Америка та Карибський регіон	97	86	449	3	635
Середній Схід та Північна Африка	3	5	25	0	33
Південна Африка	22	1	266	1	280
Африканська Сахара	8	17	65	18	108
Усього	395	196	1325	36	1952

Джерело: за інформацією PPIAF: [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://www.ppiaf.org/>>.

Таблиця 2

**Структурування проектів ДПП у сфері водопостачання  
за формою договорів, 1999–2010 рр.**

Регіон	Інституційні ДПП	Концесії	Нові проекти green field	Управління та оренда	Всього
Східна Азія та Тихий Океан (Океанія)	12	137	239	14	402
Європа та Центральна Азія	4	8	5	27	44
Латинська Америка та Карибський регіон	12	135	46	31	224
Середній Схід та Північна Африка	0	0	13	9	22
Південна Африка	0	3	4	6	13
Африканська Сахара	0	2	2	22	26
Усього	28	285	309	109	731

Джерело: за інформацією PPIAF: [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://www.ppiaf.org/>>.

Зауважимо, що на відміну від України, у переважній кількості зарубіжних країн практикується розділення договорів концесії та договорів, що передбачають створення нових об'єктів ("green field"), на окремі категорії ДПП. У нашій країні такого розподілу не існує і всі подібні договори відносяться до категорії концесійних.

Між тим, в Україні більш поширеними по відношенню до об'єктів ЦТ і ЦВВ залишаються механізми передачі їх в оренду та управління, що є менш ризикованими та більш прибутковими для приватного бізнесу. Крім того, укладення таких договорів не передбачає обов'язку приватного бізнесу здійснювати модернізацію відповідних об'єктів та брати на себе певні ризики у цій сфері. Концесійні угоди по відношенню до об'єктів ЦТ і ЦВВ в Україні використовуються у поодиноких випадках. Підходи до підготовки



та укладення подібних договорів є недосконалими та до цього часу не змогли продемонструвати ефективність застосування цього механізму як інструменту модернізації об'єктів життєзабезпечення.

### **Висновки**

При реалізації своїх прав щодо розпорядження об'єктами права комунальної власності органи місцевого самоврядування мають виходити з того, що схвалені ними рішення не повинні послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання житлово-комунальних послуг населенню. По відношенню до об'єктів систем ЦТ і ЦВВ цей обов'язок передбачає підтримання цих об'єктів у належному технічному стані, забезпечення їхнього своєчасного поліпшення (модернізації), підвищення вартості активів, що належать територіальній громаді.

Законодавством України передбачено декілька форм розпорядження комунальним майном його власником, які дають змогу залучити фінансові ресурси та інтелектуальний капітал приватного бізнесу для модернізації об'єктів систем життєзабезпечення. Це – створення публічних акціонерних компаній на базі комунального майна, передача об'єктів комунальної власності в концесію, в оренду, в управління або укладення договору про спільну діяльність (договору простого товариства).

Проведене дослідження довело, що створення публічних компаній на базі об'єктів систем ЦТ і ЦВВ на сьогодні не може бути інструментом здійснення модернізації відповідних об'єктів. Не можна вважати прийнятним й укладення договорів оренди щодо цих об'єктів. Вирішити питання їхньої модернізації таким чином не вважається можливим. Між тим, нечіткість зобов'язань сторін при укладенні договорів оренди по відношенню до зазначених об'єктів, що обумовлена недосконалістю законодавства, може призвести до порушення інтересів територіальної громади.

Для реалізації певних завдань щодо підвищення ефективності діяльності об'єктів ЦТ і ЦВВ прийнятними є договори управління. Водночас передача в управління цих об'єктів також не може розглядатися як механізм їхньої модернізації. Недостатньо відпрацьованим з методологічної точки зору є й договір про спільну діяльність. Крім того, його використання не вигідне з точки зору податкового законодавства. З огляду на це сьогодні він швидше за все є основою для формування нового виду договорів, притаманних ДПП, і потребує подальшого розвитку.

Беручи до уваги особливості правового режиму об'єктів систем ЦТ і ЦВВ та враховуючи нагальну потребу у модернізації відповідних об'єктів, оптимальним способом розпорядження відповідним майном є передача його в концесію. Зазначене пояснюється тим, що договір концесії за своєю сутністю спрямований на модернізацію інфраструктурних об'єктів за умов розподілу ризиків між публічною владою і приватним бізнесом та залучення останнім коштів задля поліпшення відповідних об'єктів.

Зазначене положення цілком підтверджується світовим досвідом, відповідно до якого безпосередньо концесія та інші договори, що мають конче-



сійну природу, є найбільш розповсюдженим механізмом ДПП, що використовується для модернізації систем ЦТ і ЦВВ. Водночас договори оренди в рамках ДПП на об'єктах ЦТ і ЦВВ майже не використовуються. Найбільше вони розповсюджені у африканських країнах та на теренах СНД, де й досі найпривабливішим для бізнесу залишається малоризикований та прибутковий бізнес.

### **Список використаних джерел**

1. Закон України "Про природні монополії" // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – С. 238.
2. Закон України "Про державне регулювання у сфері комунальних послуг" // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – С. 571.
3. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
5. Закон України "Про трубопровідний транспорт" // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 29. – С. 139.
6. Закон України "Про електроенергетику" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – С. 1.
7. Закон України "Про теплопостачання" // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 28. – С. 373.
8. Закон України "Про питну воду та питне водопостачання" // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – С. 112.
9. Закон України "Про приватизацію державного майна" // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 24. – С. 348.
10. Закон України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – С. 228.
11. Закон України "Про акціонерні товариства" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-17>>.
12. Закон України "Про концесії" // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41.
13. Закон України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності" // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11.
14. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17.
15. Закон України "Про оренду державного та комунального майна" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>>.

*Надійшла до редакції  
19.12.2012 р.*