

## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕСІЙ У КОМУНАЛЬНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

*ПІЛІГРИМ Ганна Сергіївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри філософських і правових дисциплін Донецького національного університету економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського*

УДК: 346.543

*В статті розглянуті питання впровадження концесійних відносин в комунальний сектор економіки України. Визначені правові проблеми, що перешкоджають процесу впровадження концесій в комунальний сектор економіки України, та запропоновані шляхи їх подолання.*

**Ключові слова:** концесії, комунальний сектор економіки, концесійні відносини, правові проблеми.

Процеси побудови ефективної господарської системи в Україні характеризуються значним збільшенням приватних суб'єктів господарювання та активним пошуком ефективних систем управління комунальною власністю. Недостатність бюджетних коштів для утримання об'єктів права комунальної власності, у першу чергу, об'єктів житлово-комунального господарства, обумовлює необхідність залучення у процеси використання та відтворення комунального майна приватних інвесторів, які мають необхідний комерційний досвід та значний обсяг фінансових ресурсів. На даний час найбільш поширеною формою господарського використання об'єктів комунальної власності є оренда, проте даний правовий інструмент не здатний системно вирішувати проблеми у комунальному секторі економіки України, а отже, їх ефективне розв'язання можливе у межах інших господарсько-правових засобів. Зокрема, вирішення цих проблем має здійснюватися за допомогою концесій, на необхідності впровадження яких у сферу комунального

господарства буде акцентовано увагу у даному дослідженні.

Питанням розвитку концесійних відносин в Україні приділялась значна увага у дослідженнях І. Бернштейна, Б. Ландау, О.Р. Зельдіної, О.В. Шаповалової, В.А. Устименка, Р.А. Джабраїлова, О.А. Медведєвої тощо. Проте недостатньо вивченими і такими, що вимагають подальшого наукового аналізу, є питання впровадження концесійних відносин у комунальний сектор економіки України.

Метою дослідження є визначення правових проблем, які гальмують процес впровадження концесій у комунальний сектор економіки України та вироблення пропозицій щодо їх подолання.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про концесії» від 16.07.1999 р. під концесією розуміється 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 по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [1]. У Господар-

ському кодексі України регламентації відносин концесії присвячено главу 40, якою віднесено концесії до спеціального режиму господарювання [2]. У концесію можуть надаватися об'єкти права державної чи комунальної власності, які використовуються для здійснення діяльності у таких сферах господарської діяльності (крім видів підприємницької діяльності, які відповідно до законодавства можуть здійснюватися виключно державними підприємствами і об'єднаннями):

- водопостачання, відведення та очищення стічних вод;
- надання послуг міським громадським транспортом;
- збирання та утилізація сміття;
- надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла;
- будівництво та експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд;
- будівництво та експлуатація шляхів сполучення;
- будівництво та експлуатація вантажних і пасажирських портів;
- будівництво та експлуатація аеропортів;
- надання телекомунікаційних послуг, у тому числі з використанням телемереж;
- надання поштових послуг;
- транспортування та розподіл природного газу;
- виробництво та (або) транспортування електроенергії;
- громадське харчування;
- будівництво жилих будинків;
- надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері;
- використання об'єктів соціально-культурного призначення (за винятком тих, що розташовані у рекреаційних зонах);
- створення комунальних служб паркування автомобілів;
- надання ритуальних послуг;
- будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії.

Таким чином, у концесію може передаватися виключно державне або комунальне

майно і в тих сферах діяльності, які строго визначені законодавцем.

Окремі дослідники зазначають, що скорочення обсягів державного фінансування, незначні обсяги довгострокового кредитування банківським сектором і невеликі обсяги іноземних інвестицій порівняно з їх потребою викликало необхідність у роботі і впровадженні нових механізмів залучення фінансових ресурсів у реальний сектор економіки, одним з яких є механізм концесій. Як свідчить досвід інших країн, одним з ефективних шляхів успішного функціонування державного сектору економіки є залучення до фінансування і управління об'єктами державної власності приватного капіталу не тільки шляхом їх приватизації, але і на концесійній основі [3, с. 101; 4, с. 3].

У цілому у світовій практиці під концесією розуміється форма залучення інвестицій приватного сектору, коли приватним компаніям передаються права володіння і користування об'єктами на період будівництва і експлуатації. У буквальному перекладі англійське слово «concession» означає поступку права власності або права користування власністю [3, с. 101].

Необхідно, однак, відзначити, що на сьогодні відсутня єдність наукових поглядів на сутність і зміст даного терміну. Окремі дослідники розглядають концесію як в широкому, так і вузькому значеннях. Так, у першому випадку концесія визначається як система відносин між державою (концедентом) і юридичною або фізичною особою (концесіонером), що виникають у результаті надання концесіонером прав на володіння, користування, а за певних умов і розпорядження державною власністю на договірній, строковій та платній основі, а також прав на здійснення певних видів діяльності. У вузькому розумінні концесія означає передачу концесіонером об'єкту державної (муніципальної, комунальної) власності для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, управління, обслуговування тощо на визначених в договорі умовах і відповідно до концесійного законодавства [5, с. 11-13].

Існує також інший підхід, що дозволяє розглядати концесію через поняття конче-

сійного договору, як особливу форму надання приватній особі на тимчасовій основі права на господарське використання державного або муніципального (комунального) майна [6, с. 75-76].

Основним у наведених визначеннях є те, що в концесію передається лише державна і муніципальна (комунальна) власність. Проте важливим представляється цільовий характер концесій, особливо в умовах нестачі у держави або територіальної громади фінансових ресурсів. Це особливо актуально для капіталомістких, з тривалими термінами окупності об'єктів виробничого й інфраструктурного призначення. Звичайно, іноді в концесію приватним компаніям передаються вже готові об'єкти для експлуатації і управління, але економічний ефект і користь для держави та суспільства від здійснення крупних інвестиційних проектів на концесійній основі значно вищий.

Законодавство ряду країн (наприклад, Киргизії, Румунії) трактує концесію як особливу форму залучення прямих іноземних інвестицій. Суб'єктами концесійних угод у цих країнах є держава і іноземні суб'єкти господарювання.

Концесійна форма залучення іноземних інвестицій активно використовується в практиці багатьох країн світу. В основному вона застосовується для інфраструктурних проектів, тобто найбільш важливої для держави сфери.

Специфіка інфраструктурних інвестиційних проектів в порівнянні з іншими пов'язана наступними основними чинниками:

- високою вартістю інфраструктурних об'єктів;
- великими термінами окупності і повернення вкладених капіталів;
- тривалими періодами амортизації основного капіталу;
- значними технічними, соціально-економічними і політичними ризиками;
- високим рівнем міжвідомчості й інституціональності (у проектах беруть участь, як правило, велике число суб'єктів господарювання із різних галузей економіки і сфер діяльності, уповноважені представни-

ки центральних, регіональних і місцевих органів влади тощо);

- необхідністю додаткових гарантій з боку держави;

- низькою альтернативною цінністю інвестиційних активів (високоспеціалізовані активи дуже складно перемістити в інші проекти в рамках цієї галузі, а тим більше в інші галузі);

- низькою ліквідністю інвестиційних активів у разі розірвання концесійного договору.

Такого роду фактори грають визначальну роль при використанні міжнародних інвестиційних проектів у різних країнах світу. При цьому вони значною мірою свідчать, що замовником проекту повинна виступати держава, а інвесторами – суб'єкти господарювання.

Концесії відносяться до нетрадиційних методів фінансування, зокрема з-за кордону, із залученням комерційних кредитів, грантів міжнародних фінансових інституцій тощо. Звичайно, частково можуть використовуватися і бюджетні кошти федеральних і місцевих органів влади, але, як правило, при комерційній формі фінансування вони не грають вирішальної ролі, а виконують швидше за все допоміжні функції – підтримки на початковому етапі інвестування, надання гарантій і т.п.

У цьому випадку можливі наступні джерела фінансування:

- власні кошти концесіонера;
- позики, надані комерційними банками і іншими кредитними інститутами;
- позики, надані міжнародними фінансовими інститутами, отримані безпосередньо самим концесіонером;
- цільові кошти державного бюджету.

Протягом періоду експлуатації концесіонер покриває із своїх доходів такі види витрат:

- податки;
- витрати на управління і утримання об'єкта відповідно до стандартів, визначених у концесійному договорі;
- платежі по власних зобов'язаннях;
- дивіденди по простих акціях, включаючи доходи на акції [6, с. 76].

Одним з найкрупніших проектів на міжнародній концесійній основі, який ре-

алізований у 90-і роки минулого століття, є Євротунель – підводна транспортна магістраль під протокою Ла-Манш.

На даний час у багатьох країнах світу концесії є однією з важливих форм господарювання в житлово-комунальній сфері (США, Великобританія, Німеччина, Франція, Італія, Австралія, Канада, Японія, Аргентина, Чилі, Болівія, Філіппіни, Мозамбік, Кенія, Чехія, Угорщина, Польща).

Прикладом залучення іноземного інвестора на концесійній основі може служити також досвід Оренбурга, Малоярославця й інших відносно невеликих міст Російської Федерації по передачі муніципальних підприємств у делеговане управління французької компанії «Женераль ДЕЗ'О» – одній з найбільших в даній сфері діяльності. Французька сторона зобов'язалася вкласти в переобладнання водопровідної інфраструктури м. Оренбурга протягом 5 років 170 млн. франків [7, с. 247-248]. При цьому прибуток від реалізації проекту повинен розподілятися між сторонами таким чином: 25% – місту, 75% – концесіонерів. Таким чином, місто проведе модернізацію водопровідної інфраструктури не тільки без власних капітальних вкладень, а навіть з прибутком для бюджету.

Слід відзначити, що в Україні вже робилися спроби передачі в концесію відповідних об'єктів комунальної власності. Тим більше, відповідна правова база для цього існує: Господарський кодекс України від 16.01.2003 р., Закони України «Про концесії» від 16.07.1999 р., «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999 р.; підзаконні акти, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію» від 12.04.2000 р. і інші нормативно-правові акти.

Наприклад, міська рада м. Харкова оголосила конкурс на передачу в концесію трьох об'єктів комунальної власності – КП «Центральний парк культури і відпочинку ім. Горького», КП «Парк культури і відпочинку «Зелений гай» і КП «Парк культури

і відпочинку «Юність», проте через складнощі організаційного характеру процес зупинився. У м. Тернополі ВАТ «Тернопольобленерго» виявило бажання взяти в концесію КП «Тернопольводоканал», прагнучи таким чином звести виробництво і подачу води в один цикл з електроенергією, мінімізувати витрати, дещо тарифи і зробити водоканал прибутковим підприємством, остаточного рішення з цього приводу ще не було [8, с. 22].

У 2005 р. певні кроки були зроблені і Донецькою міською радою з організації передачі в концесію цілісних майнових комплексів комунальних підприємств, які надають послуги у сфері ЖКГ: ККП «Донецькгортеплосеть», КП «Донецькгорводоканал». Проте питання на сьогоднішній день знаходиться у стадії розгляду. Розглядається також можливість передачі системи водопостачання м. Корсунь-Шевченківського в концесію на 49 років [9, с. 6]. У м. Одесі розглядається питання передачі в концесію цілісного майнового комплексу комунального підприємства «Авто-Сервіс», яке надає послуги з пасажирських перевезень жителів міста [10, с. 3].

У той же час на фоні активізації процесів розвитку концесійних відносин в Україні необхідно дати відповідь на запитання: так що ж стримує повноцінне використання концесійного механізму у економіці України, в цілому, та у комунальному секторі, зокрема. Серед стримуючих факторів можна назвати переважно такі:

- казуїстичність українського законодавства у сфері використання об'єктів державної та комунальної власності на концесійній основі;

- низький рівень інвестиційної активності, що обумовлено вкрай важким станом об'єктів житлово-комунального господарства та відсутністю послідовної політики органів місцевого самоврядування у цій сфері;

- низький рівень апробації концесій в Україні;

- відсутній або є недостатнім рівень обміну органами місцевого самоврядування України та зарубіжних країн інформацією та досвідом про сучасні тенденції та прак-

тику господарювання на концесійній основі тощо.

Це далеко не повний перелік негативних умов, які в цілому гальмують та унеможливають розвиток та впровадження концесій в Україні.

На думку О.В. Шаповалової, з метою сприяння розвитку концесійних відносин, як таких, що відповідають інтересам суспільства і держави, є необхідним:

- визначення компетенції органів державної влади у процесі отримання ними статусу концесіодавця;

- установлення юридичних фактів, пов'язаних з виникненням, зміною і припиненням договірно-концесійних правовідносин;

- з'ясування оптимального типу правового регулювання процесу використання природних ресурсів на умовах концесійного договору і угод, які йому передують або супроводжують [11, с.63-64].

Звичайно, що вирішити проблеми використання концесій у комунальному секторі економіки України неможливо без внесення відповідних змін та доповнень до чинного законодавства України у цій сфері. У той же час потрібно мати на увазі, що велика кількість нормативних актів з питань концесій не сприяє уніфікації та одноманітному правозастосуванню, а отже потрібно максимально ефективно використовувати увесь наявний арсенал засобів юридичної техніки з метою консолідації основних правових новел щодо концесій у Господарському кодексі України. Зокрема, на сьогодні з позицій науки господарського права потребують вирішення випадки прихованої концесії, на що звертають увагу окремі науковці. Зокрема, О.Р. Зельдіна акцентує увагу на тому, що на сьогоднішній день у практиці органів місцевого самоврядування з'явилися договори, які, по суті, є концесійними, але називаються договорами оренди нежитлових приміщень. Наприклад, за договором оренди підземного переходу він передається орендареві на утримання і в управління, підземний перехід використовується для громадських потреб, а орендна плата не стягується, оскільки орендар експлуатує і обслуговує приміщення за

рахунок власних коштів. Таким чином, даний договір укладається для забезпечення громадських потреб, майно передається на утримання і в управління, орендна плата не стягується. Аналіз приведеного договору показує, що це договір концесії, а не оренди, який припускає можливість використання майна, а не утримання і управління і передбачає обов'язкову оплату за користування майном або в грошовій, або в натуральній формі, а договір концесії низькорентабельних і збиткових об'єктів передбачає можливість надання різних пільг, у тому числі і по сплаті концесійних платежів [3, с.118-119].

Таким чином, підсумовуючи усе вищевикладене, можна зробити наступні висновки:

- в Україні, на відміну від зарубіжних країн, відсутній досвід реалізації концесійних проектів суб'єктами господарювання, оскільки сам інститут концесій в Україні лише починає поступовий розвиток і впровадження органами місцевого самоврядування в практику господарського використання комунальної власності міста;

- невиправдано однобічні дослідження правового супроводу трансформації економічної системи України поки що не дозволяють установити не тільки оптимальні напрямки і масштаби, але й умови залучення концесіонерів до вказаного процесу;

- з метою прискорення впровадження концесійної форми використання об'єктів комунальної власності приватними суб'єктами господарювання запропоновано в окремих сферах господарської діяльності конкретизувати правове регулювання особливостей надання концесій у спеціальних нормативних актах, у яких були б передбачені гнучкі можливості встановлення строків та спрощення процедури встановлення концесійних відносин та інші специфічні питання;

- процес становлення інституту концесії в комунальному господарстві вимагає відповідного вдосконалення господарського законодавства України з урахуванням передового зарубіжного досвіду і євроінтеграційного напрямку розвитку нашої держави.

**АНОТАЦІЯ**

*У статті розглянуто питання впровадження концесійних відносин у комунальний сектор економіки України. Визначено правові проблеми, які гальмують процес впровадження концесій у комунальний сектор економіки України та вироблено пропозиції щодо їх подолання.*

**SUMMARY**

*In the article the question of introduction of concession relations is considered in the communal sector of economy of Ukraine. Certainly legal problems which brake the process of introduction of concessions in the communal sector of economy of Ukraine and suggestions are mined-out in relation to their overcoming.*

**Література**

1. Про концесії: Закон України від 16 липня 1999 року № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
3. Зельдина Е.Р. Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации: Монография / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 327 с.
4. Линник Л. Концессионные соглашения – одна из форм привлечения инвестиций // Инвестиции в России. – 2002. – № 7. – С. 3-7.
5. Варнавский В.Г. Быть или не быть в России концессиям // ЭКО. – 2002. – №6. – С. 11 – 22.
6. Свистунов Н. Концессии – инструмент активизации международных инвестиционных проектов в России // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 3. – С. 75-79.
7. Олійник Н. Міжнародний досвід застосування концесій у сфері житлово-комунального господарства // Вісник Національної академії державного управління. – 2003. – № 3. – С. 247-254.
8. Джабраилов Р.А., Джумагельдиева Г.Д. Хозяйственно-правовое обеспечение рационального использования коммунальной собственности города (на примере концессии): Брошюра / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 52 с.
9. Колісник О. Концесіонер ризикує грішми. А місто – їх відсутністю // Партнери. – 2006. – грудень (12 (88)). – С. 6.
10. Серебренник П. Концессия не напасть, как бы транспорту городскому не пропасть // Голос Украины. – 2006. – 25 ноября (№ 224 (3974)). – С. 3.
11. Шаповалова О.В. Правове забезпечення підтримки і розвитку господарювання. Монографія. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – 280 с.