УДК 330.15

Стасюк В.В.
аспірант кафедри економічної теорії та міжнародної економіки
Луцького національного технічного університету

СПЕЦИФІЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРЕНДНИХ І КОНЦЕСІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ

Розглянуто законодавче регулювання орендних і концесійних відносин у сфері комунального водопостачання. Визначено базові істотні умови договорів оренди та концесії у комунальному водопостачанні. Висвітлено специфічні аспекти оренди та концесії об'єктів водопостачання, що знаходяться у комунальній власності.

Ключові слова: комунальне водопостачання, закон України, державно-приватне партнерство, оренда, концесія.

Стасюк В.В. СПЕЦИФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АРЕНДНЫХ И КОНЦЕССИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ КОММУНАЛЬНОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ

Рассмотрено законодательное регулирование арендных и концессионных отношений в сфере коммунального водоснабжения. Определены базовые существенные условия договоров аренды и концессии в коммунальном водоснабжении. Освещены специфические аспекты аренды и концессии объектов водоснабжения, находящихся в коммунальной собственности.

Ключевые слова: коммунальное водоснабжение, закон Украины, государственно-частное партнерство, аренда, концессия.

Stasiuk V.V. SPECIFIC ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF LEASE AND CONCESSION RELATIONS IN MUNICIPAL WATER SUPPLY

The article deals with the legislative regulation of lease and concession relations in municipal water supply. Basic essential terms of leases and concessions in the municipal water supply have been defined. Specific aspects of the lease and concession of water supply facilities which are in public ownership have been considered.

Keywords: municipal water supply, the law of Ukraine, public-private partnership, lease, concession.

Постановка проблеми. Одним із шляхів виконання Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні та Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки, задекларованих у цих законодавчих актах, є налагодження і розвиток державно-приватного партнерства (ДПП). Особливо актуальне це завдання для інтенсивно деградуючої підгалузі комунального водопостачання (КВ), зважаючи на її надзвичайну соціальну значимість, а саме залежність здоров'я нації та тривалість життя населення від якості питної води.

Однак ряд об'єктивних і суб'єктивних чинників гальмують імплементацію в цю підгалузь інститутів ДПП, серед них – складність і багаторівневість українського законодавства. За визнанням вітчизняних і зарубіжних експертів в області ДПП, надмірна кількість законодавчих і нормативних актів обумовлює складність практичного використання їх положень при укладанні угод про ДПП та є однією з причин їх низької якості.

Зважаючи на те, що на сьогоднішній день найбільш поширеними формами ДПП у підгалузі КВ є орендні та концесійні відносини, варто виконати аналіз відповідних законодавчих і нормативних актів із метою визначення положень, які доцільно використовувати в якості базових при укладанні договорів оренди та концесії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ДПП у житлово-комунальному господарстві країни присвячена значна кількість наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених. У них наводяться результати досліджень набутого досвіду, здійснюється його порівняння з досвідом ДПП у відповідній сфері зарубіжних країн, надаються рекомендації щодо удосконалення налагодження співпраці з приватним сектором в рамках ДПП, виконується аналіз законодавчої бази з ДПП у цілому або положень нормативно-правових актів для окремих підгалузей тощо. Серед них доцільно виділити роботи [1; 2], оскільки результати проведених у них досліджень покладені в основу запропонованих авторами проектів типових договорів концесії та оренди об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності.

Однак у зазначених та інших публікаціях не вдалося виявити тих істотних умов, які потрібно приймати за базові при укладанні кожної угоди оренди та концесії у підгалузі КВ. Тому, зважаючи на надзвичайну громіздкість в Україні нормативно-правового забезпечення і, відповідно, складність його практичного використання при укладанні угод про ДПП у сфері КВ, доцільно виконати його детальний аналіз на предмет виокремлення тих положень, які складатимуть основу кожного договору оренди та концесії у підгалузі КВ.

Постановка завдання. На основі вищевикладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає у визначенні базових істотних умов договорів оренди та концесії у підгалузі КВ, а також специфічних аспектів орендних і концесійних відносин у зазначеній підгалузі для позбавлення необхідності опрацювання значної кількості нормативно-правових актів під час налагодження співпраці за цими договорами в рамках ДПП.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відносини оренди об'єктів у сфері КВ регулюються положеннями Закону України (ЗУ) «Про оренду державного та комунального майна» [3], ЗУ «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (далі – ЗУ «Про особливості...») [4], а також Господарського кодексу України [5], Цивільного кодексу України [6] та іншими нормативно-правовими актами. Чимало положень у зазначених законодавчих актах повторюються, інші – взаємодоповнюються, окремі – наводяться з посиланнями на вимоги одного чи декількох із перерахованих та інших нормативно-правових документів. Наприклад, у ст. 1, п. 6 ЗУ «Про оренду державного та комунального майна» [3] говориться, що відносини оренди об'єктів

централізованого водопостачання, які перебувають у комунальній власності, регулюються зазначеним законом, однак із врахуванням особливостей, передбачених ЗУ «Про особливості...» [4], а в п. 6 § 5 Господарського кодексу України [5] йдеться, що до відносин оренди повинні застосовуватись відповідні положення Цивільного кодексу України, однак із урахуванням особливостей, передбачених Господарським кодексом.

Користуватись на практиці побудованим таким чином нормативно-правовим забезпеченням досить складно. Тому доцільно виділити із нього ті основні положення, які можна було б приймати в якості базових при укладанні відповідних угод. Йдеться, насамперед, про істотні умови договорів оренди та концесії. Комплексний аналіз вищезазначених законодавчих актів, зокрема ст. 10 «Істотні умови договору оренди» ЗУ «Про оренду державного та комунального майна» [3], ст. 8 «Умови договору оренди чи концесії об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення» ЗУ «Про особливості...» [4], а також ст. 284 «Умови договору оренди» Господарського кодексу України [5] дозволяє сформулювати істотні умови оренди об'єктів водопостачання, що перебувають у комунальній власності, які повинні складати основу кожної відповідної угоди:

- склад і вартість майна комунального водопостачального підприємства (КВП) на момент передачі в оренду;
- термін, на який укладається договір оренди;
- величина орендної плати з урахуванням її індексації;
- порядок використання амортизаційних відрахувань;
- порядок та умови відновлення переданого в оренду майна КВП та його повернення;
- порядок та умови списання (виведення з експлуатації) майна КВП в складі об'єкта оренди;
- обов'язки орендаря щодо страхування взятого в оренду об'єкта КВ;
- обов'язки сторін договору щодо забезпечення збереження переданого в оренду об'єкта КВ;
- обов'язки орендаря щодо надання послуг водопостачання у гарантованих обсягах і належної якості;
- максимальний розмір витрат енергоресурсів на одиницю виробленої продукції (послуг) та максимально допустимі обсяги втрат і технологічних витрат питної води на одиницю продукції (послуг);
- порядок здійснення власником КВП контролю за станом орендованого об'єкта;
- відповідальність сторін за безпеку експлуатації об'єкта.

Укладаючи договір про оренду основних фондів КВП, обов'язково потрібно враховувати специфічні аспекти, властиві для підгалузі КВ. Детальний аналіз положень розділу ІІ ЗУ «Про особливості...» [4] дозволяє стверджувати, що базовими із них є наступні:

- передана в оренду інфраструктура водопостачання залишається у власності територіальної громади;
- доходи, одержані в результаті оренди майна КВП, належать орендареві;
- витрати, необхідні для підтримання інфраструктури водопостачання в робочому стані (проведення технічних оглядів, обслуговування, ремонти тощо) здійснюються за рахунок орендаря;
- ризик випадкового знищення або випадкового пошкодження основних фондів КВП несе власник, а їх страхування здійснюється орендарем на користь територіальної громади;
- власник КВП (за згодою орендаря) може проводити поліпшення технічного стану інфраструктури КВ за власні кошти, при цьому основні фонди підлягають переоцінці, а орендна плата – пропорційному збільшенню;
- проведення робіт із поліпшення технічного стану інфраструктури КВ за кошти орендаря не може служити підставою для перегляду розміру орендної плати.

Особливої уваги заслуговує позиція, що після закінчення терміну угоди орендар зобов'язаний повернути територіальній громаді майно КВП незалежно від суми нарахованих амортизаційних відрахувань. При цьому він має право залишити за собою проведені власним коштом поліпшення орендованого майна за умови, якщо їх можна відокремити від КВП, не завдаючи йому шкоди. Інші поліпшення, проведені за рахунок власних коштів орендаря, залишаються у власності територіальної громади, однак їх вартість (крім вартості поліпшень, зроблених орендарем без згоди власника КВП) підлягає компенсації орендарю. Не підлягають залишенню за орендарем поліпшення, проведені ним за рахунок амортизаційних відрахувань, нарахованих на орендоване майно КВП, а також компенсація вартості таких поліпшень.

Актуальними залишаються також питання оптимальних термінів договорів оренди основних фондів КВП та визнання вітчизняним законодавством орендних відносин формою ДПП. За ЗУ «Про особливості...», строк дії договору оренди об'єкта у сфері водопостачання, що перебуває у комунальній власності, не може бути менше 2 та більше 30 років [4, ст. 13 п. 1]. Експерти Фонду «Інститут економіки міста» зазначають, що тривалість договору оренди не повинна перевищувати 15 років [7, с. 26], фахівці Міжнародного центру соціально-економічних досліджень «Леонтьевский центр» [8, с. 8-9] вважають, що договір оренди повинен укладатись на термін від 8 до 15 років, за даними міжнародної Організації економічного співробітництва та розвитку – від 10 до 12 років [9, с. 18], а окремі вітчизняні дослідники вважають, що тривалість оренди інфраструктурних об'єктів має становити 2-10 років [2, с. 12]. Тобто питання встановлення оптимальних термінів договорів оренди об'єктів КВ (особливо враховуючи нестабільність політичної ситуації в Україні) на сьогоднішній день залишається відкритим.

Характерно, що оренда не визнана прямо ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [10] формою ДПП (тобто вона не значиться серед перерахованих у ст. 5 згаданого закону форм партнерства). Хоча цілком резонно її можна віднести до категорії «інші договори», оскільки більшості ознакам ДПП, передбачених ст. 1 ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [10], а саме: довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП; забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності підприємства, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера вона відповідає повністю, а ознаці «внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством» – відповідає частково або епізодично.

Водночас із орендою у водогосподарській діяльності на світовому рівні широко практикується укладання концесійних угод. Поясненням цьому є те, що концесія вигідна всім сторонам партнерства. Для приватного сектора доцільність участі у таких проектах обумовлюється, насамперед, довготривалими

термінами користування інфраструктурою водопостачання (притому часто на пільгових умовах), високими гарантіями повернення інвестицій (адже ризик забезпечення мінімального рівня рентабельності діяльності КВП залишається за муніципалітетом), а також можливістю отримання додаткових прибутків за рахунок інноваційної діяльності та зростання продуктивності праці.

Інтерес муніципалітетів полягає, насамперед, у вирішенні частини соціально-економічних проблем місцевої громади; підвищенні ефективності виробничої діяльності КВП; покращенні якості послуг водопостачання; можливості вирішення стратегічних завдань КВП за рахунок інвестиційних надходжень; одержанні концесійних платежів; зростанні кваліфікації місцевого персоналу; можливості запозичення передового досвіду приватного партнера, використанні інновацій та екологічно безпечних технологічних процесів.

Нормативно-правове забезпечення концесійних відносин в Україні (як і орендних) також досить складне та багаторівневе. Основними законодавчими актами України, які регулюють концесії, є Господарський кодекс України [5], ЗУ «Про концесії» [11] та ЗУ «Про особливості…» [4]. Визначені вище базові істотні умови для договорів оренди потрібно використовувати також у випадку укладання у сфері КВ концесійних угод. Однак детальний аналіз ст. 8 ЗУ «Про особливості…» [4]) показує, що вони повинні бути доповнені наступними додатковими позиціями:

- умови та порядок відшкодування концесіонеру невідшкодованої протягом дії договору концесії вартості новостворених за рахунок концесіонера об'єктів інфраструктури КВ та проведених її поліпшень;
- обсяги інвестицій концесіонера у КВП;
- обсяги робіт, які повинні бути профінансовані (виконані) концесіонером та/або перелік об'єктів інфраструктури водопостачання, які повинні бути ним створені;
- перелік видів майна, яке вимушений придбати концесіонер для забезпечення виконання концесійного договору й яке перейде у власність територіальної громади після закінчення проекту;
- умови придбання зазначеного вище майна та порядок його передачі власнику КВП;
- порядок внесення змін у договір та умови його розірвання.

При цьому варто зважати, що для концесії об'єктів у сферах водопостачання, водовідведення та теплопостачання, що перебувають у комунальній власності, властивий ряд специфічних аспектів. Детальний аналіз статей 15 і 16 ЗУ «Про особливості…» [4]) дозволяє визначити основні з них для інфраструктури КВ:

- обсяг послуг водопостачання та їх якість повинні відповідати показникам, зазначеним у концесійному договорі;
- концесіонер не має права без згоди власника повністю або частково передавати третім особам майнові права на об'єкти інфраструктури КВ;
- жодна із сторін договору не може самостійно (без дозволу партнера) залучати третіх осіб до створення об'єктів КВ чи управління його інфраструктурою, якщо концесійним договором передбачено виключне право концесіонера на виконання зазначених функцій;
- підтримування інфраструктури КВ в належному стані (проведення технічного огляду, обслуговування, ремонту тощо) здійснюються за кошти концесіонера та включаються до складу його витрат;
- витрати, пов'язані з поліпшенням наданого в концесію об'єкта КВ (модернізація, модифікація, добудова, дообладнання, реконструкція тощо), спрямовані на збільшення майбутніх економічних вигод, первинно очікуваних від його використання, здійснюються за рахунок амортизаційних відрахувань та інших джерел, передбачених умовами договору; вони відображаються як капітальні інвестиції, що включаються у вартість наданого в концесію об'єкта;
- право власності на наданий у концесію об'єкт КВП, навіть якщо він поліпшений (реконструйований, технічно переоснащений) концесіонером, а також майно, придбане концесіонером за рахунок амортизаційних відрахувань, зберігається у відповідної територіальної громади; при цьому у разі припинення концесійного договору власник КВП не відшкодовує концесіонеру вартість створених (збудованих) об'єктів і/або проведених поліпшень інфраструктури, проведених концесіонером за рахунок амортизаційних відрахувань на основні фонди;
- у разі припинення концесійного договору до закінчення терміну його дії через невиконання власником КВП своїх зобов'язань або з інших підстав, не залежних від концесіонера, концесієдавець зобов'язаний відшкодувати йому вартість створених (збудованих) за його рахунок об'єктів інфраструктури КВ і/або проведених її поліпшень;
- у разі припинення концесійного договору до закінчення терміну його дії через невиконання концесіонером взятих на себе зобов'язань відшкодування йому вартості створених за його рахунок об'єктів КВ та проведених за його рахунок поліпшень інфраструктури КВ визначаються угодою.

Актуальним на сьогоднішній день залишається також питання оптимальних термінів концесійних угод у сфері КВ. Згідно ЗУ «Про особливості…» [4, ст. 17], строк дії договору концесії об'єкта у сфері водопостачання не може бути менше трьох та більше п'ятдесяти років, при цьому об'єкти централізованого водопостачання, які надають відповідні послуги ста і більше тисячам фізичних осіб, повинні надаватися в концесію на термін не менше десяти років. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку середня тривалість концесійних угод у секторі водопостачання на світовому рівні становить 25-30 років [12, с. 21; 9, с. 19]. Думки вітчизняних науковців із цього питання суттєво відрізняються. Наприклад, К. Павлюк та О. Павлюк вважають, що концесійні угоди повинні укладатись на 40-50 років [13], П. Шилепницький – на 20-60 років [14, с. 47], О. Димченко – на 15-30 років [15, с. 100].

Тобто єдиної думки щодо оптимальних термінів концесійних угод у сфері вітчизняного КВ не існує. Очевидно, що вони залежать від значної кількості чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру, насамперед – політичного стану в державі та не задекларованих в програмних документах, а реальних напрямів її економічного та соціального розвитку. При цьому всьому варто відмітити, що українським законодавством (а саме ЗУ «Про державно-приватне партнерство»), концесії визнані формою ДПП [10, ст. 5].

Висновки з проведеного дослідження. Використання на практиці визначених у статті базових істотних умов і специфічних аспектів договорів оренди та концесії у підгалузі КВ істотно полегшить укладання відповідних угод за рахунок позбавлення необхідності опрацювання значної кількості нормативно-правових актів. Подальші перспективи наукових досліджень у даному напрямку полягають

у дослідженні законодавчого регулювання інших форм співпраці з приватним сектором у підгалузі КВ та формулюванні базових істотних умов і специфічних аспектів відповідних договорів з метою полегшення їх укладання.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Звіт про науково-дослідну роботу «Проведення дослідження чинного законодавства та підготовка пропозицій щодо розроблення проекту типового договору на передачу в концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (заключний) [Електронний ресурс] / Київ: Приватне підприємство «Комп'ютерДім», 2011. – Режим доступу : http://minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/texnichne-regulyuvannya/naukovo-tehnichnyy-rozvytok/Zvitu%202011%20rik/17.pdf.
2. Звіт про науково-дослідну роботу «Проведення дослідження чинного законодавства та підготовка пропозицій щодо розроблення проекту примірного договору на передачу в оренду об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (заключний) [Електронний ресурс] / Київ: Приватне підприємство «Комп'ютерДім», 2011. – Режим доступу : http://minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/texnichne-regulyuvannya/naukovo-tehnichnyy-rozvytok/Zvitu%202011%20rik/15.pdf.
3. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 №2269-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2269-12.
4. Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 №2624-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2624-17.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15.
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 №435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15.
7. Мартусевич Р. А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р. А. Мартусевич, С. Б. Сиваев, Д. Ю. Хомченко. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2006. – 240 с.
8. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации / Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – Серия «Государственная политика и управление». – Выпуск 3. – 25 с.
9. Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями. Опыт стран восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и основные выводы исследования [Електронний ресурс] / OECD, 2011. – Режим доступу : http://www.oecd.org/env/outreach/48656745.pdf.
10. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17.
11. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 №997-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997-14.
12. Участие частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения. Разработанный ОЭСР контрольный перечень действий публичной власти и гражданского общества [Електронний ресурс] / OECD, 2009. – Режим доступу : http://www.oecd.org/industry/inv/investmentfordevelopment/44684721.pdf.
13. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави [Електронний ресурс] / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npkntu_e_2010_17_4.pdf.
14. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія та практика: монографія / П. І. Шилепницький. – Чернівці : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2011. – 255 с.
15. Бубенко П. Т. Амортизація і відтворення основних фондів житлово-комунальних підприємств: монографія / П. Т. Бубенко, В. І. Тітяєв, О. В. Димченко та ін. / За заг. ред. П. Т. Бубенка. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 257 с.