

УДК 346.5

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У СФЕРУ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА МІСТА

LEGAL SUPPORT OF ATTRACTING INVESTMENTS IN THE FIELD OF PUBLIC UTILITIES OF THE CITY

Манзюк В.В.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті розглянуто економіко-правові засади розвитку комунального господарства міста, зокрема на інвестиційній основі. Встановлено, що з метою вирішення проблеми дефіциту інвестиційних ресурсів територіальні громади міст України повинні повною мірою використовувати місцевий фінансовий потенціал, поширені у світі форми управління об'єктами права комунальної власності, раціоналізувати структуру об'єктів права комунальної власності з одночасним її якісним поліпшенням.

Ключові слова: територіальна громада, комунальне господарство, інвестиції, комунальна власність, місто.

В статье рассмотрены экономико-правовые основы развития коммунального хозяйства города, в частности на инвестиционной основе. Установлено, что с целью решения проблемы дефицита инвестиционных ресурсов территориальные громады городов Украины должны в полной мере использовать местный финансовый потенциал, распространенные в мире формы управления объектами права коммунальной собственности, рационализировать структуру объектов права коммунальной собственности с одновременным ее качественным улучшением.

Ключевые слова: территориальная громада, коммунальное хозяйство, инвестиции, коммунальная собственность, город.

The article examines economic and legal framework for the development of the municipal utilities, in particular, on investment basis. It is established that for the purpose of addressing the lack of investment resources of the territorial community of the cities of Ukraine should make full use of local financial capacity, common in the world of form control objects of municipal property, to rationalize the structure of objects of the communal ownership with simultaneous improvement of its quality.

Key words: local community, utilities, investments, municipal property, city.

Постановка проблеми. На сьогодні у комунальній власності знаходяться переважно об'єкти соціально-культурного призначення, а також цілісні майнові комплекси підприємств, що займають монопольне положення на території міста, функціонування яких забезпечує життєдіяльність міста в цілому (наприклад, підприємства, що займаються наданням послуг тепло-, водопостачання тощо). Проте це не позбавляє можливості органів місцевого самоврядування ефективно реалізовувати свою господарську компетенцію у сфері міського господарства.

Практика господарювання свідчить, що органи місцевого самоврядування стикаються з серйозними проблемами, вирішити які на місцевому рівні за рахунок власних сил і засобів просто неможливо. У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування вдаються до наданих їм господарським законодавством повноважень з метою залучення приватного капіталу в комунальний сектор економіки.

Стан дослідження. Питання пошуку шляхів ефективного використання ресурсів міського розвитку, залучення приватних інвестицій у комунальний сектор економіки займають провідне місце у дослідженнях як учених, так і практиків, зокрема В.К. Мамутова [1], В.А. Устименка [2], Р.А. Джабраїлова [3] та ін. Поряд з цим подальшого наукового доопрацювання потребують окремі аспекти загальної проблеми правового забезпечення розвитку комунального господарства міста на інвестиційній основі.

У зв'язку з цим **метою дослідження** є розробка обґрунтування напрямів вдосконалення правового забезпечення залучення інвестицій у сферу комунального господарства міста.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи економічну ситуацію, яка склалася на рівні держави та міст України, можна стверджувати, що міські органи місцевого самоврядування мають покладатися як на свої матеріально-фінансові можливості, так і на інвестиційний потенціал суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на підвідомчій міським радам території. Подібна тактика не означає, що українські міста повинні, як то кажуть, «варитися у власному соку», але це дозволить міським радам як органам місцевого самоврядування раціонально та разом з цим максимально корисно для територіальних громад використовувати наявну міську комунальну власність та фінансовий капітал суб'єктів господарювання різних форм власності.

Відносини органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання на підвідомчій їм території, зокрема з питань залучення у міське господарство інвестиційних ресурсів, визначаються у прогностичних та програмних документах економічного і соціального розвитку. Необхідність їх розроблення та вимоги, що ставляться до їхнього змісту, передбачається цілою низкою нормативно-правових України. При цьому представляється можливим виокремити документи загального і спеціального спрямування. До першої групи можна віднести Господарський кодекс України від 16.01.2003, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997,

«Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000, Загальнодержавну програму розвитку малих міст, затверджену Законом України від 04.03.2004, «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005. Друга група представлена більшою мірою галузевими нормативно-правовими актами на середньо- та короткостроковий періоди, а також програмами соціально-економічного і культурного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, до таких можна віднести Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, затверджену Законом України від 11.06.2009.

Як бачимо, питання планування розвитку міського господарства є важливим. У окремих містах органи місцевого самоврядування прийшли до того, що з метою збереження і примноження комунальної власності, максимізації наповнення міського бюджету і в цілому формування цивілізованого ринку нерухомості затверджують довгострокові плани, що отримали назву Концепцій управління міською власністю. Прикладом тому може служити, зокрема, практика діяльності органів місцевого самоврядування м. Харкова тощо [4, с. 86-87].

Досвід європейських країн підтверджує правильність побудови відносин міських рад українських міст з суб'єктами різних форм власності, що входять у міське господарство, у рамках загальноміських планових документів. Зокрема, в Нідерландах міська влада розробляє та затверджує генеральний план, за допомогою якого здійснюється управління розвитком міста, міських земель, узгодження інтересів районів і центральної влади міста. У Швеції муніципальні утворення просто зобов'язані розробляти генеральний план. Генеральний план включає розвиток усіх сфер життєдіяльності громади, проте відображає тільки його вплив на землекористування. У низці муніципальних утворень генеральний план використовується для визначення мети муніципального розвитку, враховуючи при цьому не тільки землекористування. Цей план не має обов'язкової юридичної сили, проте він служить орієнтиром для всіх юридично обов'язкових форм планування [5, с. 15, 20].

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Господарського кодексу України здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовано на створення економічних, організаційних і правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку. Після розпаду СРСР і утворення незалежних держав намітився новий вектор розвитку відносин у сфері планування і прогнозування – перехід від директивного до індикативного планування. Саме індикативне планування господарської діяльності суб'єктів міського господарства превалює в програмних документах міського розвитку. При цьому законодавець дотримується погляду, що суб'єкти міської господарської діяльності можуть і зобов'язані певною мірою брати участь в реалізації програм соціально-

економічного розвитку міста. До такого висновку дозволяє дійти норма ч. 5 ст. 11 Господарського кодексу України, відповідно до якої суб'єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності. Тим самим підкреслюється примат суспільних, публічних інтересів територіальної громади відповідного населеного пункту над інтересами приватними. У цьому, як вбачається, і полягає сутність господарсько-правового методу регулювання міських господарських відносин.

З метою стимулювання суб'єктів господарювання, розташованих на території міста, до вкладання інвестицій у об'єкти комунального господарства органи місцевого самоврядування відповідно до діючого законодавства можуть встановити для них пільговий режим здійснення господарської діяльності. Зокрема, місцеві ради можуть запровадити пільги по місцевим податкам та зборам (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997), встановити пільгову орендну плату вищезазначеним суб'єктам за оренду землі (Закон України «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998), пільги щодо плати за землю (Податковий кодекс України від 02.12.2010).

Усі зазначені та інші пільги будуть надаватися у разі виконання положень програми соціально-економічного розвитку підвідомчої органам місцевого самоврядування території, зокрема у частині виконання соціально-комунальних зобов'язань щодо підтримки об'єктів соціальної інфраструктури. Зокрема, у м. Вінниці за рахунок інвестиційних коштів концерну «Подольє» був збудований дитячий садок, який безоплатно було передано до комунальної власності міста. При цьому планувалося збудувати ще дитячі садки та сучасну школу [6, с. 3]. Невиконання вимог програмних документів міста, байдужість суб'єктів господарювання до задоволення суспільних потреб слугуватиме підставою для відмови у наданні пільгового режиму або його скасуванні. Вказане узгоджується з думкою законодавця, викладеною у ч. 5 ст. 11 Господарського кодексу України.

Говорячи про місто і розвиток міського господарства, слід звернути увагу на хронічну недостатність інвестиційних ресурсів (фінансових, матеріальних і т.д.). Вирішення вказаної проблеми бачиться у якнайповнішому використанні територіальною громадою місцевого фінансового потенціалу, який можна визначити через дві взаємозв'язані складові категорії – обов'язкові і факультативні надходження. До обов'язкових можна віднести надходження, передбачені ст.ст. 64, 69 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010, які є відносно стабільними та значною мірою не залежать від рівня підприємницької ініціативи органів місцевого самоврядування, оскільки останні діють у цьому випадку як публічні утворення. Слабо розвинутими є саме факультативні надходження, які передбачають перш за все активізацію підприємницьких якостей органів місцевого самоврядування, де вони діють на паритетних засадах з

іншими учасниками господарського обороту. Саме доходи від здійснення господарської діяльності повинні превалювати у доходах міського бюджету.

Органи місцевого самоврядування, що діють від імені та в інтересах територіальних громад, зобов'язані прийняти усі можливі заходи до збільшення як закріплених, так і власних прибуткових джерел місцевих бюджетів. При цьому уявляється доцільним активне використання «нетрадиційних» джерел доходів, до яких можна віднести операції з місцевими облигаціями, доходи від реалізації територіальною громадою корпоративних прав, доходи від інвестиційної діяльності, раціональне використання природних ресурсів тощо. Збільшення фінансових надходжень неможливе без перетворень і в міському інституційному середовищі, зокрема, створення комунальних банків дозволить забезпечити фінансову автономію територіальних громад, зокрема ефективну і ритмічну роботу комунальних підприємств і органів місцевого самоврядування.

Особливу увагу необхідно приділяти розвитку договірних відносин по використанню об'єктів комунальної власності (оренда, концесія та інші форми державно-приватного партнерства) і оптимізації їхньої структури. При цьому варто пам'ятати, що приватизація як один із способів раціоналізації об'єктного складу комунальної власності не варто розглядати як «панацею» для вирішення проблем міського розвитку. Тотальне і бездумне відчуження міської власності ні до чого позитивного для територіальної громади не призведе.

Як свідчить прогресивний досвід низки європейських країн, багато муніципалітетів надали перевагу не приватизації, а договірним відносинам щодо господарського використання об'єктів міської комунальної власності. Варто визнати правильним подібний підхід, що дає, з одного боку, можливість залучення приватних інвестицій у певну сферу міського господарства, а з іншого – зберегти об'єкти нерухомості в міській власності й отримувати стабільний дохід.

Безсумнівно, що якщо в якійсь сфері міського господарства можливо провести зміну власника і при цьому якість послуг не погіршає, а в окремих випадках навіть покращає, уявляється доцільним здійснити приватизацію на конкурентних засадах. Проте в договорі купівлі-продажу необхідно визначити умови з надання комунальних послуг, тарифну політику, обсяг капіталовкладень, а також наслідки невиконання договірних умов (як варіант представляється можливим вилучення об'єкту в комунальну власність). У даному випадку мається на увазі продаж об'єктів комунальної власності з інвестиційними зобов'язаннями, що на сьогодні широко не практикується, на відміну від державного майна. Регіональні відділення Фонду державного майна України, як продавці об'єктів державної власності, як правило, передбачають у договорах купівлі-продажу інвестиційні зобов'язання покупця, у разі невиконання яких наступають передбачені умовами договору та чинним законодавством наслідки. Господарській судовій практиці уже відомі випадки, коли регіо-

нальні відділення Фонду державного майна України звертаються до господарських судів із позовною заявою про розірвання договору та повернення майна у власність держави (зокрема, м. Київ [7, с. 47-49]).

Практика діяльності зарубіжних органів місцевого самоврядування дозволяє виокремити такі, що залучають на увагу, способи залучення приватних інвестицій у сферу міського господарства, а саме:

- здійснення корпоратизації комунальних унітарних підприємств, тобто зміна організаційно-правової форми юридичної особи, із збереженням останніх у власності територіальної громади;

- безпосередня приватизація цілісних майнових комплексів комунальних підприємств;

- залучення приватного капіталу в комунальну власність шляхом здійснення торгів на надання тих чи інших послуг;

- залучення приватних інвестицій у міське господарство на договірних засадах, зокрема, оренда, концесія, делеговане управління тощо;

- залучення коштів унаслідок операцій на фінансовому ринку (фінансово-кредитні інституції, кредитні спілки).

Усі наведені способи залучення інвестиційних ресурсів мають як свої переваги, так і недоліки, тому не можна казати, що існує якийсь універсальний метод наповнення міського бюджету інвестиційними коштами. Напевно треба вести мову про комплексний підхід до вирішення проблеми браку інвестицій із застосуванням усіх можливих способів їх залучення. Обираючи спосіб залучення фінансових ресурсів у міське господарство, органи місцевого самоврядування повинні перш за все діяти відповідно до вимог чинного законодавства. Принцип економічної стабільності, закладений у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., відповідно до якого майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, *не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування*, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню, має бути покладений в основу діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, уявляється, що дещо необгрунтованим є рішення сесії Житомирської міськради про надання дозволу трамвайно-тролейбусному управлінню на отримання кредиту у розмірі 6,5 млн грн, віддавши при цьому під заставу депо № 1 [8, с. 6]. Подібне рішення, у разі невиконання зобов'язань міськрадою за кредитною угодою, може спричинити шкоду інтересам територіальної громади, позбавивши її об'єкта комунальної власності стратегічного значення та поставити під загрозу якісне надання, а взагалі і можливість надання, транспортних послуг з перевезення громадян міста.

Враховуючи вищенаведене, можна з впевненістю стверджувати, що органи місцевого самоврядування за певних умов можуть та повинні залучати фінансові ресурси членів територіальної громади через випуск місцевих облігацій. Зокрема, за рахунок місцевих запозичень в європейських країнах формуються,

як правило, 10-15% доходів місцевих бюджетів. У Нідерландах – 19%, в Бельгії – 13%, на Кіпрі – 12%, у Чехії – 11%, в Іспанії, Франції – 10% муніципальних доходів [9, с. 201].

З метою отримання додаткових коштів до міського бюджету для інвестування у комунальне господарство та виявлення майна, яким користуються всупереч вимогам законодавства України, органи місцевого самоврядування повинні організувати ефективний моніторинг об'єктів комунальної власності. Завдяки цьому міська рада Івано-Франківська виявила перелік нежитлових приміщень, які належать на праві комунальної власності територіальній громаді та які використовувалися суб'єктами господарювання на безоплатній основі, порушуючи таким чином вимоги законодавства України про платність, строковість оренди комунального майна і конкурсність відбору орендарів [10, с. 2]. Саме з випадками порушення законодавства України, яке спричиняє майнову шкоду інтересам територіальної громади, найчастіше стикаються органи місцевого самоврядування. Так, встановлено, що десята частина реклами на вулицях м. Хмельницького розміщена з порушеннями чинного законодавства про рекламу та місцеве самоврядування [11, с. 4].

Варто зазначити, що коли говорять у народі «гроші на дорозі не валяються», то щодо міських доріг це можна інтерпретувати у прямому значенні. З прийняттям Закону України «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 територіальним громадам на праві власності стали належати автомобільні дороги в межах населеного пункту. Якщо розумно користуватися майном, а дороги не є винятком з правила, завжди можна знайти ресурс для наповнення міського бюджету. Саме таким шляхом пішла міська рада м. Вінниці, яка оголосила про намір запровадити плату за проїзд по центральній вулиці міста [12, с. 4].

Зважаючи на те, що на сьогодні значна кількість об'єктів комунальної власності територіальних громад міста просто збиткові, перед міськими радами стоїть важливе завдання по активізації роботи у напрямі створення комунальних суб'єктів підприємництва, основною метою яких буде отримання прибутку для зарахування її до бюджету міста або спеціальні цільові фонди. Вже є і позитивні приклади такого роду діяльності. Наприклад, міська рада Дрогобича брала активну участь у реконструкції нафтопереробного заводу, розташованого на території міста, що дозволило не тільки збільшити надходження до бюджету від його роботи після реконструкції, але і вирішити питання зайнятості певної кількості жителів міста, поліпшити екологічну ситуацію, забезпечити в умовах паливної кризи транспорт комунальних підприємств бензином і дизельним паливом [13, с. 226].

Практика господарювання свідчить про прискорення темпів реалізації активної міської політики по якісному поліпшенню складу комунального майна за рахунок створення прибуткових об'єктів. Зокрема, територіальні громади міст Хмельницький, Ніжин є засновниками ринків; у Закарпатській області успішно діють обласне дочірне підприємство

«Закарпаттурист», обласні комунальні підприємства «Міжнародний аеропорт Ужгород», «Води Закарпаття», «Агентство регіонального розвитку і трансграничної співпраці» [14, с. 29]; територіальна громада м. Рівне має у власності 25% акцій ПАТ «Поліссяхліб»; комунальне підприємство у м. Холми Чернігівської області переробляє деревину, яка продається в десятки зарубіжних країн (Нідерланди, Ізраїль, Німеччину, Словаччину, Австрію, Панаму і т.п.) [15, с. 111-112, с. 140, с. 301, с. 403, с. 407].

Окремі дослідники відзначають, що в більшості зарубіжних країн органи місцевого самоврядування беруть активну участь в господарських відносинах. Зокрема, вони є одними із найбільших власників і покупців на ринку праці, активними учасниками фінансово-кредитних відносин, мають власні банківські, страхові і інші фінансово-кредитні установи [16, с. 25; 17, с. 75]. В аналітичному документі ООН з реформи органів місцевої влади рекомендується в муніципальній (комунальній) власності утримувати, зокрема, іподроми, об'єкти з виготовлення і збуту алкогольних напоїв, ресторани, ринки, служби озеленення, бойні, аеропорти, автостоянки, платні мости, пороми, гавані, пірси, готелі [18, с. 167].

Висновки. Підсумовуючи усе вищенаведене, можна відзначити таке:

– досвід європейських країн підтверджує правильність побудови відносин міських рад українських міст з суб'єктами різних форм власності, що

входять у міське господарство, зокрема з питань інвестування, в рамках загальноміських планових документів;

– сутність господарсько-правового методу регулювання міських господарських відносин проявляється у тому, що підкреслюється верховенство, примат публічних інтересів територіальної громади відповідного населеного пункту над інтересами приватними;

– з метою стимулювання суб'єктів господарювання, розташованих на території міста, до вкладання інвестицій у об'єкти комунального господарства органи місцевого самоврядування, як встановлено у проведеному дослідженні, можуть встановлювати для них пільговий режим здійснення господарської діяльності;

– з метою вирішення проблеми дефіциту інвестиційних ресурсів представляється доцільним активне використання територіальною громадою місцевого фінансового потенціалу;

– особливу увагу необхідно приділити розвитку договірних відносин по використанню об'єктів права комунальної власності (оренда, концесія та інші форми державно-приватного партнерства) й оптимізації їхньої структури.

Викладені у цьому науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямі вдосконалення правового регулювання господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мамутов В.К. Экономика и право : сб. науч. тр. / В.К. Мамутов. – К. : Юринком Интер, 2003. – 544 с.
2. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство / В.А. Устименко ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2006. – 352 с.
3. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста : теорія і практика : монографія / Р.А. Джабраїлов ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2010. – 455 с.
4. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування: світовий досвід і Україна // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 84-93.
5. Набатникова А.В. Особенности управления собственностью в городах и регионах Европы // Городская собственность. – 2001. – № 1(41). – С. 14-22.
6. Уменьшатся ли очереди в детсады? // Голос Украины. – 2006. – 28 окт.(№ 202). – С. 3.
7. Филиппова И.В. Влияние работы приватизированных предприятий г. Киева на экономику // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2006. – № 8. – С. 47-49.
8. В залог – депо // Голос Украины. – 2006. – 4 июля(№ 120). – С. 6.
9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
10. Дармовщини не будет // Голос Украины. – 2006. – 27 сент.(№ 179). – С. 2.
11. Убыточная реклама // Голос Украины. – 2006. – 30 авг.(№ 159). – С. 4.
12. Не заплатишь – не поедешь // Голос Украины. – 2006. – 19 июля(№ 131). – С. 4.
13. Устименко В.А. О некоторых аспектах формирования и использования коммунальной собственности города / Актуальные проблемы стабилизации и развития экономики : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований ; Редкол.: В.К. Мамутов (отв. ред.) и др. – Донецк, 1999. – С. 221-231.
14. Федченко А. Логіка ефективності // Віче. – 2004. – № 12. – С. 2-29.
15. Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – 2-ге вид, стереотип. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 431 с.
16. Лютий М. Проблеми місцевого самоврядування у Польщі // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні : матеріали міжнародної конференції, Донецьк, 28-29 вересня 2001 р. – Донецьк : ІЕПД НАН України, 2001. – С. 23-25.
17. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. – Київ : Стило, 1997. – 223 с.
18. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом / Под ред. М.В. Микитенко. – Мн. : Наука і техніка, 1994. – 213 с.