

**Я. Ф. МЕДВІДЬ****Ю. С. КОЛЮШКО***Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## КОНЦЕСІЯ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ ДЕРЖАВИ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 4(27), с. 95–100

*Розкривається призначення концесії, аналізується правове регулювання концесії в Україні, обґрунтовується доцільність внесення змін до концесійного законодавства.*

За економічної кризи через брак коштів у бюджеті державі стає все складніше виконувати свої функції. Тому постає питання як саме поповнити бюджет. Останнім часом держава збільшила економічний тиск на населення, але чи допомогло це вирішити проблему профіциту бюджету? Вочевидь, що ні, оскільки вона вдалась до іншого шляху вирішення цієї проблеми — зовнішньої позики.

Крім цих двох шляхів вирішення проблеми є ще один — залучення приватного капіталу. Одним із механізмів залучення приватних коштів є договір концесії.

Концесія — надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом виконавчої влади або 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, 144].

Це правовідносини, які виникають на підставі укладення договору концесії, за яких держава або ж територіальна громада надає суб'єкту підприємницької діяльності об'єкт концесії, за що, відповідно, одержує від нього кошти, а суб'єкт підприємницької діяльності, концесіонер, беручи на себе вищезазначені зобов'язання, майнову відповідальність та підприємницький ризик — одержує кошти від функціонування переданого йому об'єкта.

Концесії існували у різні періоди розвитку людства, зазначає Г. І. Пузанова. Давньоримські юристи виокремлювали майно, яке не могло належати пересічним громадянам і виступало за собою задоволення потреб людини, хоча поняття “концесія” і самого концесійного механізму не існувало на той період.

Перші прояви концесійних відносин зустрічаються за часів середньовіччя. Так, у X ст. німецький монарх Фрідріх Барбаросса сформулював положення, згідно з яким ніхто не міг займатися гірничою справою, не отримавши на це концесію у короля. Аналогічні положення існували і в інших середньовічних державах.

За великої буржуазної революції, яка проголосувала свободу підприємницької діяльності, концесії змінюють свою сутність, і якщо за часів середньовіччя вони були чимось на кшталт особливих привілеїв, одержаних за плату від монарха, то тепер вони набувають соціального характеру: деякі підприємства є суспільно необхідними, тому вони мають постійно та планомірно функціонувати, а якщо від їх діяльності не буде великих прибутків — мало хто зацікавиться вкладанням у них коштів. Саме тому вони мають бути вилучені із приватної власності і негайно, для економії державних коштів, надані у концесію [8, 11–14].

Регулюється концесія гл. 40 ГК України, де визначено поняття концесії, засади концесійної діяльності, законодавство про концесії, найзагальніші положення про концесійний договір, законами України “Про концесії”, “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”, іншими нормативно-правовими актами.

У концесію надаються об'єкти права державної та комунальної власності, а саме:

- 1) майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів;
- 2) об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання послуг по задоволенню громадських потреб у сферах діяльності, визначених у Законі України "Про концесії";
- 3) спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб.

Усі ці об'єкти надаються у випадку, якщо вони використовуються у таких сферах господарської діяльності:

- 1) водопостачання, відведення та очищення стічних вод;
- 2) збирання та утилізація сміття;
- 3) будівництво (комплекс будівельних робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, капітальним ремонтом) та/або експлуатація: автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд, шляхів сполучення, вантажних і пасажирських портів, аеропортів, готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії, житлових будинків, внутрішньо-господарських меліоративних систем та окремих об'єктів їх інженерної інфраструктури;
- 4) транспортування та розподіл природного газу;
- 5) виробництво та/або транспортування електроенергії;
- 6) громадське харчування;
- 7) використання об'єктів соціально-культурного призначення (крім розташованих у рекреаційних зонах);
- 8) створення комунальних служб паркування автомобілів;
- 9) надання послуг міським громадським транспортом;
- 10) надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла;
- 11) надання поштових послуг;
- 12) надання телекомунікаційних послуг, у тому числі з використанням телемереж;
- 13) надання ритуальних послуг;
- 14) надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері;

15) інші сфери, перелік яких прийнято місцевими радами на пленарних засіданнях (щодо об'єктів права комунальної власності) [2, 3].

Для укладення концесійної угоди суб'єкт підприємницької діяльності має виграти концесійний конкурс, порядок проведення якого регулюється Положенням про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 642 від 12 квітня 2000 р.

Згідно з Положенням організація і проведення концесійного конкурсу здійснюється концесіодавцем — органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, уповноваженим Кабінетом Міністрів України або органами місцевого самоврядування на укладення концесійного договору [3, 4].

Під час проведення концесійного конкурсу концесіодавець спочатку формує конкурсну комісію у складі не менше п'яти осіб, яка:

- розробляє умови конкурсу, конкурсної документації та проекту інформаційного оголошення про проведення конкурсу;
- реєструє заявки суб'єктів підприємницької діяльності, які виявили бажання брати участь у конкурсі;
- визначає строки проведення конкурсу;
- розглядає пропозиції претендентів концесійного конкурсу, визначає їх відповідність конкурсним умовам;
- здійснює підготовку висновків щодо визначення найкращих умов концесії, запропонованих учасниками концесійного конкурсу та висновків про визначення переможця конкурсу [3, 14].

Після того як було сформовано конкурсну комісію, розроблено умови конкурсу, конкурсну документацію та проект оголошення про проведення конкурсу, у газетах "Урядовий кур'єр", "Голос України", друкованих засобах масової інформації розміщується інформація про проведення концесійного конкурсу.

Особа, яка виявила бажання взяти участь у цьому конкурсі (претендент на участь у конкурсі), надсилає в комісію відповідну заявку та передбачені законодавством або ж концесіодавцем документи. Заявку підписують уповноважені посадові особи претендента (у необхідних випадках також і головний бухгалтер), після чого претендент завіряє її печаткою. Комісія реєструє за-

явку на участь у концесійному конкурсі, подає її на розгляд концесієдавцю, який приймає рішення про допущення або ж недопущення претендентів до участі у конкурсі, обґрунтовуючи причини відмови у допущенні, протягом двох тижнів від дня реєстрації заявок повідомляє претендентів про своє рішення.

Концесійний конкурс проводиться в один етап. При визначенні переможця конкурсу концесійна комісія керується такими критеріями:

- 1) надійність концесіонера, серйозність його намірів і намірів його партнерів;
- 2) найбільш вигідна та надійна схема фінансування проекту (на стадіях будівництва або реконструкції об'єкта концесії);
- 3) найбільша частка власних коштів, що вкладаються претендентом у фінансування об'єкта концесії;
- 4) розмір витрат з експлуатації об'єкта концесії, який забезпечує оптимальну прибутковість від експлуатації об'єкта концесії, його самоокупність;
- 5) найкоротші строки окупності об'єкта концесії, надходження прибутків;
- 6) найкоротші строки будівництва або реконструкції об'єкта концесії;
- 7) найкращі умови використання об'єкта концесії для надання послуг щодо задоволення громадських потреб;
- 8) максимальне використання у концесійній діяльності працівників — громадян України, в тому числі і звільнених у зв'язку з ліквідацією державного або комунального підприємства, майно якого надано у концесію;
- 9) інші критерії, передбачені законодавством про концесійну діяльність в окремих сферах господарювання або ж встановлені концесієдавцем [3, 32].

Переможцем концесійного конкурсу визнається претендент, який запропонував найкращі умови здійснення концесії, відповідно до умов концесійного конкурсу.

За результатами концесійного конкурсу складається протокол, який не пізніше ніж через три дні після підписання надсилає концесієдавцю, концесієдавець у свою чергу у тижневий строк з моменту одержання протоколу на підставі висновків комісії приймає рішення про переможця концесійного конкурсу [3, 36].

У п'ятиденний строк від дня прийняття рішення про визначення переможця концесійного конкурсу комісія, за дорученням концесієдавця,

повинна надіслати переможцю конкурсу повідомлення про його перемогу і запрошення на переговори щодо узгодження кінцевого варіанта концесійного договору, і протягом десяти робочих днів опублікувати результати концесійного конкурсу в газетах "Урядовий кур'єр", "Голос України", інших друкованих засобах масової інформації. Підписання концесійного договору здійснюється у тижневий строк після узгодження проекту концесійного договору та укладення договору оренди землі [3, 40, 43].

Концесійний договір вважається укладеним з дня досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору, і вступає в законну силу з моменту його підписання. Укладають його на строк від 10 до 50 років. Факт укладення концесійного договору потребує реєстрації. Якщо об'єкт концесії знаходиться у державній власності, договір реєструється у Фонді державного майна України, а якщо в комунальній — у виконавчому органі місцевої ради [3, 44–46].

О. А. Медведєва у праці "Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами", аналізуючи історичні аспекти розвитку концесій, дійшла цікавого висновку. Вона зазначає, що концесія має "чітко виражену соціально-економічну природу та орієнтованість на подолання кризових економічних явищ". Також вона виділила три випадки, коли її доцільно застосовувати:

- 1) неефективність (невелика ефективність) управління об'єктами публічної власності;
- 2) нестача бюджетних коштів на фінансування об'єктів публічної власності;
- 3) неспроможність влади управляти цими об'єктами відповідно до вимог та досягнень науково-технічного прогресу;
- 4) існування в економіці кризових явищ [7, 7].

Неефективність управління об'єктами публічної власності — одне з найпоширеніших явищ в Україні. Керівник (керівники) підприємства — особа, яка своїми діями впливає на хід розвитку підприємства, формує тактику та стратегію щодо функціонування та організації функціонування підприємства. На жаль, лише невелика кількість керівників підприємств є фахівцями у своїй справі. Інші ж своїми нераціональними діями, крок за кроком руйнують підприємства. На українській економіці це позначається спадом виробництва — падає внутрішній валовий продукт, зменшенням дохідної частини бюджету.

Нестача публічних коштів на фінансування об'єктів державної та комунальної власності теж має місце у нашій державі: невідремонтовані будівлі, старі, в аварійному стані, теплові, електричні, водопостачальні мережі, застаріле обладнання підприємств, відсутність впровадження у виробництво новітніх підходів, що здатні значно збільшити його обсяг, інші, не перераховані через велику кількість, проблеми — те, з чим кожного дня стикається пересічний громадянин. Це все говорить про необхідність пошуків джерел, які в подальшому наповнюватимуть бюджет.

Концесія ж дає можливість залучити до управління об'єктами державної та комунальної власності ефективного, надійного керівника. Так, при проведенні концесійного конкурсу претенденти на укладення договору надають конкурсній комісії відомості про наявність у них досвіду здійснення господарської діяльності, дані, які підтверджують їх можливість забезпечити належне фінансування об'єкта концесії. За допомогою цієї інформації конкурсна комісія має уявлення про надійність майбутнього концесіонера, серйозність його намірів, його професіоналізм, може визначити, який із претендентів на укладення договору забезпечить найкращі умови використання об'єкта концесії, тощо. Та й самому концесіонеру вигідно плідно та ефективно працювати, оскільки від цього залежатиме його прибуток.

Концесія дає можливість залучати найновіші та найкращі технології, техніку та інші наукові розробки, на що в державному та місцевих бюджетах найчастіше не вистачає коштів. Одним із критеріїв визначення переможця концесійного конкурсу є найбільша частка коштів, яку він вкладає у фінансування об'єкта концесії, що дає можливість обрати концесіонера, якому вистачить коштів на суттєве поліпшення наданого йому майна [3, 32].

Крім того, концесія зберігає переважний вплив власника на загальну стратегію розвитку об'єкта концесії, дає йому можливість здійснювати контроль за виконанням умов договору, забезпечує ефективне використання державного та комунального майна, яке, до речі, як було у власності держави та територіальних громад, так у ній і залишається. Не переходить до концесіонера і право власності на створене чи добудоване ним майно [6, 106–107].

Для працівників підприємства, майно якого надається у концесію, є також позитивний момент. Як відомо, при передачі майна у концесію, воно ліквідується, а його працівники — звільня-

ються. Водночас, одним із критеріїв визначення переможця концесійного конкурсу передбачено умову, яку в концесійній діяльності мають використовувати громадяни України, в тому числі і звільнені у зв'язку із ліквідацією даного підприємства. Крім того, ч. 3 ст. 23 Закону України “Про концесії” передбачено, що працівникам державного або комунального підприємства, яке припинило свою діяльність, забезпечуються соціально-правові гарантії, передбачені законодавством для працівників, які звільняються у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці.

Концесія має чимало переваг і для концесіонера. Вона надає право одержати державне або комунальне майно на доволі тривалий період (до 50 років), забезпечує стабільність умов договору на строк його дії, дає можливість отримати в концесію не лише майно, а й права на провадження певних видів господарської діяльності, право власності на прибуток, отриманий від управління об'єктом концесії, право власності на вироблену продукцію, тощо [9, 28].

Надає вона також і право на відшкодування витрат, які виникли у зв'язку з поліпшенням майна, отриманого в концесію. Таке відшкодування відбувається за рахунок отриманого прибутку, якщо інший порядок не встановлений концесійним договором [2, 20].

Концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації та компенсації.

Пільги щодо сплати концесійних платежів:

- 1) відстрочка в оплаті до 2-х років: якщо сума збитків від діяльності об'єкта концесії перевищує розмір річного концесійного платежу;
- 2) відстрочка в оплаті до 1-го року: якщо сума збитків від діяльності об'єкта концесії менше ніж розмір річного концесійного платежу;
- 3) сплата 50 % розміру концесійних платежів з відстрочкою у сплаті решти платежів на період до 2-х років: якщо сума прибутку, отриманого концесіонером від діяльності об'єкта концесії після сплати податків та інших обов'язкових платежів, менша від розміру річних концесійних платежів;
- 4) сплата 50 % розміру концесійних платежів з відстрочкою у сплаті решти платежів на період до 1-го року: якщо сума прибутку, отриманого концесіонером від діяльності об'єкта концесії після сплати податків та

інших обов'язкових платежів, перевищує розмір річних концесійних платежів, концесіонер сплачує 50 % річних концесійних платежів з відстрочкою у сплаті решти платежів на період до 1 року [4, 7].

Водночас, концесія не набула в Україні такого поширення, як в інших державах, що передусім пов'язане з відсутністю детальної правової регламентації концесійних відносин. Таким чином, маємо більш-менш визначеним надання в концесію на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг і відсутність законодавчого закріплення надання у концесію інших об'єктів концесії.

Також існує думка про відсутність ефективного механізму виникнення права на землю в концесійних правовідносинах та наявність подвійного регулювання земельних концесійних правовідносин, що полягає в необхідності для концесіонера після виграшу концесійного конкурсу, укладення концесійної угоди виграти земельний конкурс (аукціон) та укласти договір оренди землі. Тільки після цього він одержує право на землю, на якій розташовано об'єкт концесії [5, 77].

Невисокий рівень попиту на укладення концесійних договорів зумовлений також іншими чинниками. Це і відсутність політичної стабільності у державі, і економічна криза, і перебування на керівних посадах неефективних управлінців тощо.

Попередній досвід європейських країн показав, що концесія є ефективним механізмом для вирішення економічних проблем. Саме тому нам так необхідно вдосконалити концесійне законодавство: деталізувати концесієдавців для різних об'єктів концесії, розробити типові договори концесії для об'єктів концесії, надати концесіонеру іншим шляхом право на землю тощо. Поки

ми не позбудемось у нашому законодавстві норм, які негативно впливають на динаміку укладення концесійних угод, не вдосконалимо правове регулювання концесій, про концесію, як про прогресивний та ефективний механізм залучення приватного капіталу та ефективного управлінського потенціалу, можна забути.



## Література

1. *Господарський кодекс України* від 16.01.2003 // ВВР України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.
2. *Закон України "Про концесії"* від 16.07.99 // ВВР України. — 1999. — № 41. — Ст. 3; 20
3. *Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію*, затверджене Постановою КМУ від 12 квітня 2000 р. № 642. — П. 4; 14; 32; 36; 40; 43; 44–46.
4. *Порядок визначення об'єктів концесії концесіонерам, яким можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання*, затверджене Постановою КМУ від 13.07. 2000 р. № 1114. — П. 7.
5. *Бахуринська М.* Шляхи вдосконалення правового регулювання концесії: земельно-правовий аспект // Юрид. Україна. — 2009. — № 7. — С. 77–81.
6. *Беліков О.* Концесії, інвестиції, угоди про розподіл продукції // Юрид. журн. — 2008. — № 11. — С. 105–110.
7. *Медведева О. А.* Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами: Автореф. дис. ... канд юрид. наук: 12.00.04 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2005. — 19 с.
8. *Пузанова Г. И.* Концессии: из истории правового регулирования. — О.: Астропринт, 2000. — 96 с.
9. *Хмилінський Ю.* Концесія: перше знайомство // Все про бухгалтерський облік. — 2006. — № 77 (1231). — С. 23–28.

*Розглянуто концесію як ефективний механізм розвитку економіки держави. Основну увагу приділено правовому регулюванню концесій та його проблемам; призначенню концесії, виявленню її переваг, обґрунтуванню її важливості; обґрунтуванню доцільності внесення змін до концесійного законодавства. Дослідження було здійснено на основі нормативно-правової бази та наукової літератури.*

*Рассматривается концессия как эффективный механизм развития экономики государства.*

*Основное внимание уделено правовому регулированию концессий и его проблемам; предназначению концессии, раскрытию ее преимуществ, обоснованию ее важности; обоснованию необходимости внесения изменений в концессионное законодательство.*

*Исследование было осуществлено на основе нормативно-правовой базы и научной литературы.*

*This is the reviewery and synthesive article, which is regarded as the view at the concession as an optimal mechanism for development of State economy.*

*It is focused on the legal regulation and the problems of the legal regulation of concessions; intended use of the concession, opening its importance; justification of the need to amend the concessional legislature.*

*Research was based on the legal-regulatory basis and scientific literature.*

**Надійшла 3 листопада 2010 р.**