

Список використаних джерел

1. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М., 1998. – С. 32.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Рим, 4 ноября 1950 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М., 1998. – С. 539–551.
3. Европейская Социальная Хартия, 18 октября 1962 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М., 1998. – С. 570–586.
4. Цит. по кн. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 2000. – С. 172.
5. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. – М., 1906. – С. 11.
6. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. – М., 1999. – С. 100.
7. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: хрестоматия. – М.: 1998. – С. 142
8. Мошов В. Нормы и мотив поведения // Вопросы философии. – 1978. – №8. – С. 107–108.
9. Валеев Д.Ж. Происхождения морали. – Саратов, 1981. – С. 46.
10. Лазарев В.В. Сферы и пределы правового регулирования // Советское государство и право. – 1970. – № 11. – С. 44.
11. Шевчук С.С. Основы конституційної юрисдикції. – К., 2001 – С. 19.

УДК 346.543

МАКАРЕНКО А.В.,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет ім. Вадима Гетьмана»,
старший викладач кафедри
теорії та історії держави і права

АНАЛІЗ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК КОНЦЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто сучасний стан розвитку концесійної діяльності, проаналізовано та систематизовано основні фактори впливу на розвиток концесійної діяльності.

Ключові слова: концесійна діяльність, договір концесії, інвестиції.

Аннотация. В статье рассмотрено современное состояние развития концессионной деятельности, проанализированы и систематизированы основные факторы влияния на развитие концессионной деятельности.

Ключевые слова: концессионная деятельность, договор концессии, инвестиции.

Annotation. Modern development of concession activity status is considered in the article, the basic factors of influence are analysed and systematized on development of concession activity.

Keywords: concession activity, agreement of concession, investment.

У зв'язку із скороченням фінансування з боку держави, незначними об'ємами довгострокового кредитування банківським сектором та недостатнім надходженням інвестицій, в Україні існує гостра необхідність у розробці та впровадженні в економіку та закріплення на нормативному рівні нетрадиційних механізмів залучення фінансових ресурсів, одним з яких є концесія.

Концесійна діяльність нараховує століття історії, є достатньо дослідженою в економічній сфері, відрізняється простотою та універсалізмом. Це єдина із договірних форм використання суспільної власності, яка може використовуватися практично у всіх сферах господарювання.

Питаннями правового регулювання концесійної діяльності займалися вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема, В.К. Мамутов, С.А. Сосна, О.А. Медведєва, О.В. Шаповалова, О.О. Первомайський, Г.С. Пілігрим, О.І. Вікарчук.

Проте, не зважаючи на значну кількість наукових досліджень, питання щодо основних факторів, які впливають на становлення та розвиток концесійної діяльності, є недостатньо дослідженими.

Метою даної статті є дослідження, аналіз та розкриття основних факторів, які впливають на розвиток та становлення концесійної діяльності в Україні.

Для досягнення означеної мети підлягали розв'язанню наступні завдання:

– дослідити стан та перспективи розвитку концесійної діяльності в Україні;

– проаналізувати основні фактори впливу на розвиток інституту концесії, на основі наукової літератури та чинного законодавства;

– систематизувати та групувати основні фактори, що мають вплив на концесійну діяльність.

Концесійна діяльність у своєму взаємозв'язку з іншими соціальними відносинами, у історичному їх розвитку, у реалізації її суб'єктами права постійно зазнає впливу різних чинників. Концесійна діяльність, як один з видів залучення інвестицій потребує постійного вдосконалення.

Концесія – 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, 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 [5].

Під факторами впливу на розвиток концесійної діяльності, ми пропонуємо розуміти, основні напрямки, сфери та засоби, які з різних боків впливають на концесійну діяльність.

Фактори впливу на розвиток концесійно-договірних відносин можна поділити за різними критеріями.

Ми пропонуємо наступні:

- 1) за направленням у застосуванні концесій – внутрішні та зовнішні;
- 2) за темпами розвитку – статичні та динамічні;
- 3) за суб'єктами реалізації концесійної діяльності – національні та міжнародні;
- 4) за об'єктами застосування концесійної діяльності – фактори, які впливають на об'єкт державної чи комунальної власності.

Так, Г.Гевлич виділяє макроекономічні фактори, які стримують розвиток концесійних відносин:

- 1) організаційні фактори:
 - відсутність кваліфікованих спеціалістів у сфері підготовки, реалізації та прогнозування великомасштабних інвестиційних проектів;
 - відсутність стратегічної програми планування розвитку персоналу;
 - відсутність необхідних навичок та кваліфікації у справі прогнозування завантаженості об'єктів інвестиційної діяльності;
- 2) інституціональні фактори:
 - відсутність достатніх стимулів залучення інвестиційного капіталу до проектних компаній;
 - недостатній рівень державної підтримки: допомога консорціумам при передачі діючих об'єктів, надання допомоги при ліцензуванні;
 - політизація питання;
 - слабка інтеграція вітчизняної економіки у світову економічну систему;
- 3) правові фактори:
 - регуляторні та правові обмеження (у першу чергу, недостатнє концесійне законодавство) [10].

Ми поділяємо думку автора та виділяємо, що найбільш вагомим фактором виступають саме правові обмеження, які полягають, у першу чергу, у недосконалості концесійного законодавства, а також у небажанні виконавчих органів влади прискорювати цей процес у зв'язку з політизацією питання.

До зовнішніх факторів, ми пропонуємо віднести нездатність керівництва держави залучити іноземних інвесторів, створити привабливі економічні, політичні, соціальні умови, закріпити на рівні закону вигідні для усіх сторін договору умови та слідкувати за їх дотриманням.

До внутрішніх – позицію нормотворця та органів державної влади, щодо розвитку концесійних право-відносин, створення умов на рівні нормативно-правових актів, які блокують розвиток концесійної діяльності, відсутність у практиці нашої держави цілком успішних проектів реалізації договорів концесії.

Крім того фактори можна поділити на суб'єктивні та об'єктивні.

Суб'єктивні – це ряд чинників суб'єктивного, індивідуального характеру на концесійно-договірні відносини. До них можна віднести неготовність, небажання приватного інвестора вкладати свої кошти та вступати у концесійно-договірні відносини, несприйняття учасниками концесійних відносин концесії як засобу вирішення нагальних проблем.

Об'єктивні фактори передбачають сукупність наступних чинників – неурегульованість нормами права усіх сфер концесійно-договірних відносин.

Усі вищезгадані фактори можна систематизувати та оцінити їх поширення та значення в Україні.

Особливістю об'єкта концесійної діяльності, в першу чергу, є його «нестандартність», адже надра, природні ресурси в різні історичні періоди і сьогодні являють собою окремий вид об'єктів з особливим правовим статусом, вилучених із загального публічного обігу. Так, Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» визначено основні засади передачі державних об'єктів у власність територіальних громад та врегульовано відносини, пов'язані з цим [1].

Щодо статичних факторів, які впливають на розвиток концесійної діяльності.

Історично склалося, що об'єктами концесійної діяльності є майно, що належить до права державної та комунальної власності. Ці об'єкти знаходяться у загальному користуванні всіма членами суспільства, що є однією з причин, через яку вони не підлягають вільному обороту на ринку і не відчужуються. У першу чергу це стосується об'єктів державної та соціальної інфраструктури. Встановлення подібного правового режиму обумовлено також фактом необхідності забезпечення безперервного виробничого процесу на цих об'єктах унаслідок постійної потреби в його результатах.

Особливістю концесійної діяльності є те, що у кінцевому результаті впровадженні об'єкта зацікавлений не тільки концесіонер, на якого покладаються обов'язки задовольняти потреби третіх осіб у певній продукції та послугах, а й самі ці треті особи – споживачі, клієнти тощо. Вони мають змогу порівнювати діяльність того чи

іншого об'єкта при державному/комунальному управлінні чи приватному та обирати об'єкт за більш високим рівнем сервісу та якістю обслуговування.

Таблиця 1

Основні фактори впливу на концесійну діяльність в Україні

Фактори	Зміст факторів	Стан в Україні
Зовнішні	Нездатність керівництва держави залучити іноземних інвесторів, створити привабливі економічні, політичні, соціальні умови, закріпити на рівні закону вигідні для усіх сторін договору умови та слідкувати за їх дотриманням.	Високий
Внутрішні	Позиція нормотворця та органів державної влади, щодо розвитку концесійних правовідносин, створення умов на рівні нормативно-правових актів, які блокують розвиток концесійної діяльності, відсутність у практиці нашої держави цілком успішних проектів реалізації договорів концесії.	Середній
Об'єктивні	Не урегульованість нормами права усіх сфер концесійно-договірних відносин.	Середній
Суб'єктивні	Неготовність, небажання приватного інвестора вкладати свої кошти та вступати у концесійно-договірні відносини, не сприйняття учасниками концесійних відносин концесії як засобу вирішення нагальних проблем	Середній
Статичні	Географічне розташування областей, їх кліматичні особливості	Високий
Динамічні	Особливості економічного, соціального та культурного розвитку	Низький

Господарський кодекс України конкретно не вказує, які саме об'єкти державної та комунальної власності можуть бути предметом договорів концесії. Зі змісту п. 2 статті 40б можна зробити висновок, що концесії в Україні укладаються як на управління державним та комунальним об'єктом, так і на делегування права здійснення певних видів господарської діяльності. Також законом не встановлені об'єкти, які не можуть бути передані в концесію [2].

Перелік концесійних об'єктів закріплено Законом України від 19 липня 1999 року «Про концесії». Законодавець залишив право доповнювати цей перелік за концесіодавцем. Однак це стосується тільки концесій комунального майна. Так, згідно з п. 3 ст. 3 вказаного Закону, відповідні місцеві ради можуть прийняти рішення з цього питання виключно на пленарних засіданнях [3].

Особливістю об'єкта концесійної діяльності є висока прибутковість через відсутність чи обмеженість конкуренції. Монопольне функціонування таких об'єктів обумовлено, наприклад, соціальною значущістю, особливостями виробництва.

Питання концесійної діяльності регулюється Господарським кодексом України та Законом України «Про концесії» від 16 липня 1999 року № 997-XIV. Особливості концесії у кожному конкретному випадку регламентуються концесійним договором. Законом України «Про концесії» визначено, що істотними умовами договору концесії серед іншого є умови встановлення, зміни цін (тарифів) на виготовлені (надані) концесіонером товари (роботи, послуги) та порядок використання амортизаційних відрахувань.

Концесіонеру належить право власності на прибуток, отриманий від управління (експлуатації) об'єкта концесії, а також на продукцію, отриману в результаті виконання умов концесійного договору.

Основною метою концесійних договорів, як свідчить міжнародний досвід, є визначення органом місцевого самоврядування умов господарювання, що базуються на показниках діяльності, які чітко спрямовують концесіонера на досягнення поставлених містом цілей, а концесіонер бере на себе зобов'язання по виконанню поставлених йому завдань в обмін на певну автономію в питаннях управління підприємством.

Аналіз положень законодавства з питань концесії та Порядку формування тарифів свідчить про відсутність свободи в питаннях управління підприємством для концесіонера, як і економічних стимулів для ефективного господарювання, що варто віднести до негативних факторів.

Положення статті 20 пункту 3 Закону України «Про концесії» йдуть всупереч з Порядком формування тарифів щодо джерел повернення інвестицій. Закон вимагає від концесіонера повного реінвестування амортизаційних відрахувань в об'єкт концесії [5].

З точки зору ціноутворення та фінансування інвестицій це означає, що повернення та дохід від інвестицій (у тому числі основної суми кредиту, якщо залучаються кредитні ресурси для інвестування) концесіонер має здійснювати лише за рахунок прибутку. Тобто, при загальному обмеженні розміру планового прибутку, інвестиційний дохід приватного оператора реально зменшуватиметься на суму частки інвестицій, що повертаються.

Оскільки єдиним джерелом доходу від інвестицій для концесіонера згідно діючого Порядку формування тарифів є плановий прибуток, визначений як відсоток від повної собівартості, приватний оператор втрачає економічний стимул для зменшення витрат і збільшення реалізації послуг а навпаки, зацікавлений лише у збільшенні повної собівартості послуг.

Положення чинного законодавства з питань ціноутворення у сфері теплопостачання, зокрема, не враховують особливостей господарювання за договорами оренди та концесії в рамках приватного партнерства, оскільки принципи державного регулювання цін суб'єктів природних монополій дозволяють відшкодування витрат та амортизації, визначених за даними податкового обліку, а не фінансового.

Варто виділити основні позитивні та динамічні фактори використання концесії, зокрема в житлово-комунальному господарстві, як сфері, яка потребує найбільшого залучення інвестицій:

- отримання пільг від державної фінансової установи для реконструкції і модернізації об'єкту концесії;
- можливість отримання прибутку від управління об'єктом концесії;
- можлива приватизація об'єкту концесії після закінчення терміну контракту;
- покращення іміджу підприємства-концесіонера, що в свою чергу призведе до підвищення рівня його конкурентоспроможності. для органів місцевого самоврядування;
- концесія дає змогу повернути інвестиції в малорентабельний сектор. Її використання створює для інвестора умови, що дозволяють йому вкладати власний капітал в об'єкти комунальної власності, тим самим послаблюючи для місцевого бюджету важкий тягар фінансування підприємств житлово-комунальної сфери;
- об'єкти, створені концесіонером у виконання умов концесійного договору;
- автоматично стають комунальною власністю і за органами місцевого самоврядування зберігається право власності на майно вдосконалене, реконструйоване і технічно переоснащене за рахунок засобів концесіонера;
- концесія є ефективним механізмом управління і організації. Перевагою концесії є і те, що вона дозволяє залучити до управління державною і муніципальною власністю «ефективного» керівника. Приватний керівник-концесіонер, що працює за винагороду, яка прямо пов'язана з результатами його роботи, буде ефективнішим порівняно з державним чиновником, що працює за бюджетні кошти;
- концесія дає можливість використовувати новітні науково-дослідні і дослідно-конструкторські розробки, за допомогою яких з'являється можливість знизити собівартість житлово-комунальних послуг, а, відповідно, і тарифів, що, в свою чергу, створить передумови для суттєвого зменшення компенсаційних платежів із бюджету шляхом скорочення чисельності населення, яке претендує на житлові субсидії;
- із застосуванням концесії забезпечується комплексне використання майна підприємств житлово-комунальної сфери;
- згідно умов використання концесії підприємство залишається у комунальній власності, і його діяльність контролюється органами місцевого самоврядування.

Основним способом подолання негативних факторів впливу на концесійну діяльність є внесення відповідних доповнень та поправок у законодавчо-нормативну базу, зокрема поправок, які стосуються умов проведення конкурсу. Так, відбір концесіонерів необхідно здійснювати тільки шляхом проведення конкурсу, а умови конкурсу узгоджувати із відповідним центральним органом виконавчої влади. Щодо умов підписання договорів концесії необхідно затвердити такі зміни в чинному законодавстві, а саме поправки, що стосуються виконання зобов'язань із забезпечення відповідними комунальними послугами споживачів у встановлених договорами обсязі та належної якості, так як концесіонер здійснює ці функції до моменту повернення об'єктів. Концесіонером необхідно розробляти бізнес-план беззбиткової діяльності як умови підписання договору концесії. Варто вдосконалити норми, які стосуються організаційно-правового механізму реалізації концесії, а, зокрема, необхідно в законодавчому порядку визначити, кому належатиме право власності на об'єкт концесії після укладання договору концесії і чи має концесіонер право змінювати організаційно-правову форму підприємства. Також важливо вирішити питання про захист прав територіальної громади, дебіторської та кредиторської заборгованості, а також питання відшкодування концесіонеру витрат у зв'язку з придбанням нових об'єктів у контексті недостатності коштів бюджетів місцевих рад.

Концесійна діяльність відзначається складним процесом її встановлення, який передбачає наступні стадії. Перша стадія включає в себе підготовчі моменти щодо прийняття рішення про надання концесії та призначення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування концесіодавцем. Друга стадія характеризується організацією заходів, спрямованих на проведення концесіодавцем концесійного конкурсу, визначення за його результатами переможця та прийняття рішення про укладення договору концесії. Третя стадія встановлення концесійних відносин має договірний характер та являє собою безпосередньо укладення договору концесії [2, с. 9].

Особливістю концесійних відносин є правовий статус концесіодавця – органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, який проявляється та втілюється в його владних повноваженнях, компетенції щодо обрання та деталізації концесійного напрямку управління державною власністю. Враховуючи дану особливість та правову природу концесійних угод, можна вважати договір концесії засобом обмеження владного і одностороннього впливу на здійснення концесійної діяльності концесіодавцем, гарантом стабільності умов для здійснення концесійної діяльності та залучення інвестицій у різні сфери.

Підсумовуючи вищезгадані та систематизовані фактори впливу на розвиток концесійної діяльності, можна дійти до висновку, що концесійна діяльність на сьогодні має ряд недоліків та ризиків для учасників концесійних відносин. Передусім тому, що існуюче на сьогодні законодавство не дає змоги контролювати концесіонера. Адже, вкладаючи інвестиції, наприклад, у комунальну сферу, приватна структура бажатиме їх повернути та отримати прибуток. А це вплине на очевидне збільшення тарифів за комунальні послуги. Тому доцільно було створити єдиний державний орган, який регулюватиме та слідкуватиме за встановленням цін, підписанням концесійних договорів, захищатиме споживачів сфери комунальних послуг. Оскільки сьогодні українські комунальні підприємства неспроможні покрити свої витрати і створити надлишок коштів, укладання договорів концесії у нинішніх умовах є фінансово необґрунтованим. При укладанні договору концесії суспільство наража-

ється на ризик неплатоспроможності концесіонера або невиконання ним умов договору. Концесіонер, у свою чергу, потерпає від мінливості законодавчої та регулятивної бази та умов підприємництва.

Але в цілому національне законодавство щодо концесійної діяльності забезпечує належні умови залучення приватного капіталу для підвищення ефективності використання державних об'єктів. Але виникає необхідність конкретизації у спеціальних нормативних актах особливостей надання концесій у різних сферах господарювання. У нашій державі практично відсутні перепони регулятивного характеру, які б перешкождали впровадженню цієї форми залучення приватного сектору до надання комунальних послуг. Сьогоднішнє ж обмежене використання концесій в комунальному господарстві України пояснюється тим, що, по-перше, діяльність з надання комунальних послуг, як правило, є нерентабельною, через що приватні інвестори незацікавлені вкладати кошти у комунальну сферу, а по-друге, цей вид договорів є відносно новим для України, і тому місцеві урядовці поки що не виявляють особливого бажання та інтересу до експериментів з договорами концесії.

Законодавством України передбачено надання і іноземним інвесторам прав на розробку та освоєння відновлюваних і не відновлюваних природних ресурсів. Така діяльність має здійснюватися з урахуванням вимог, сформульованих у главі 15 ГКУ «Використання природних ресурсів у сфері господарювання», на підставі концесійних договорів, які укладаються з іноземними інвесторами Кабінетом Міністрів України або іншим уповноваженим органом, згідно з порядком, регламентованим законодавством України про надра. [3, с. 283]. Права на розроблення та використання природних ресурсів надаються за плату. Концесійні платежі – плата, яку вносить концесіонер за право використання об'єктів, що надаються у концесію. Розміри концесійних платежів, терміни їх внесення, форма, вид валюти, в якій вони сплачуються, визначаються концесійним договором, що дає змогу залучити кошти до бюджету, але за рахунок національного природного потенціалу.

Сьогодні існують ряд недоліків у концесійних правовідносинах, а саме корупція під час проведення тендерів на підписання договору концесії, політичні маніпуляції об'єктами концесії, небажання концесіонера активно діяти без надання йому відповідних пільг, відсутність єдиної цінової політики у сфері концесійної діяльності.

Перспективи для розвитку і вдосконалення концесійної діяльності у нашій державі є, але для цього треба:

- поліпшити та вдосконалити концесійне законодавство, особливо щодо різних галузей, де передбачено підписання концесійних угод;
- сформувати доступний перелік об'єктів, які передаються у концесію;
- створити податкові пільги для вітчизняних концесіонерів, з метою більш широкого залучення приватного сектору у сфери, які потребують надходження додаткового капіталу;
- створити єдиний державний орган, який слідкуватиме за об'єктами, що були передані у концесію, за ціновою політикою концесіонерів;
- чітко встановити права та обов'язки для суб'єктів концесійних правовідносин.

Оскільки сьогодні українські комунальні підприємства неспроможні покрити свої витрати (включно з витратами на фінансування необхідних інвестицій) і створити надлишок коштів, укладання договорів концесії у нинішніх умовах є фінансово необґрунтованим. При укладанні договору концесії місто наражається на ризик неплатоспроможності концесіонера або невиконання ним умов договору. Концесіонер, у свою чергу, потерпає від мінливості законодавчої та регулятивної бази та умов підприємництва.

Отже, на законодавчому рівні концесія є обґрунтованим і доцільним варіантом залучення приватного сектору у сферу комунальних послуг в Україні. Але для практичного застосування є ряд економічних та технічних перешкод, які можливо подолати шляхом проведення ряду заходів з метою створення привабливих умов для інвестора.

Список використаних джерел

1. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – Ст. 228.
2. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
3. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – С. 372.
4. Про внесення змін до деяких законів України з метою стимулювання концесійної діяльності: Закон України від 03.02.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 19. – Ст. 254.
5. Закон України «Про концесії». Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999, № 41. – Ст. 372.
6. Первомайський О.О. ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО КОНЦЕСІЇ. Науково-практичний коментар. – Харків, 2005. – 161 с.
7. Тіньков С.О. Науково-практичний коментар до Господарського кодексу України: Від 16 січня 2003 р. – К.: Видавництво А.С.К., 2004. – 316 с.
8. В. Жарук – Заступник начальника управління економічних реформ – «Концесія – що це, у чому її різниця від оренди та кому вигідна концесійна діяльність?» // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – Вип. 4. – С. 18-21.
9. Григоров О.М. Договір концесії: проблеми юридичної кваліфікації // Економіка. Фінанси. Право. – 1999. – Вип. 10. – С. 22–24.
10. Гевлич Г. Концесія як інструмент довгострокового розвитку природних монополій // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – Вип. 9. – С. 37–40.