

УДК 346.5

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.06>

Зайцев Є.О.

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародний гуманітарний університет*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН КОНЦЕСІЇ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Вступ. Проведення масштабних та довготривалих державних проєктів, фінансування галузей залізничного транспорту, охорони здоров'я, морської та річкової портової інфраструктури, енергетики та видобутку корисних копалин в умовах воєнного стану та дефіциту бюджету є надскладними завданнями нашої держави в умовах сучасності. Одним із засобів їх вирішення є концесія яка має широку практику застосування у більшості передових економік світу і є одним з найбільш оптимальних способів розпорядження державними активами, забезпечуючи капіталовкладення в державне майно. Окреслене вище обґрунтовує вибір теми й визначення мети даної статті.

Огляд останніх досліджень. Господарсько-правове регулювання відносин концесії, її вплив на євроінтеграційні процеси, поширеність та сфери застосування досліджено у роботах багатьох вчених, зокрема у статті наведено погляди та висновки вчених Гончарук Л.М., Цогли О.О., Медведєвої О.А., Ляхович О.О., Вороніної-Пригодій Д.А., Підгайця С.В., Сурілової А.О., Михальченко О.А., та Райчевої Л.І.

Мета статті. Метою цієї статті є дослідження господарсько-правового регулювання відносин концесії в Україні та кращих європейських практик застосування концесії в реалізації державних та місцевих проєктів, аналіз відповідної законодавчої бази та сучасного стану впровадження концесійної форми державно-приватного партнерства, поширеність її застосування та вплив на різні сфери української економіки.

Виклад основних положень. Державно-приватне партнерство є дієвим та особливо актуальним нині інструментом залучення публічними суб'єктами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) суб'єктів підприємницької діяльності до реалізації масштабних державних проєктів.

Протягом тривалого часу єдиного нормативно-правового акту який би встановлював єдину державну політику у сфері державно-приватного партнерства та визначав основні принципи його реалізації в Україні не було. Натомість діяли окремі закони, такі як нині вже нечинні Закон України «Про концесії» та Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», що встановлювали правові засади регулювання окремих форм державно-приватного партнерства.

З прийняттям у 2010 році Закону України «Про державно-приватне партнерство» як загального і основоположного нормативно-правового акту у цій сфері, фактично було вирішено проблему недостатньої правової регламентації. Вказаний закон закріпив визначення державно-приватного партнерства, його принципи, сфери застосування та форми здійснення. Так, згідно зі статтею 1 вищезгаданого закону державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів міс-

цевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [1].

Відповідно до статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство» однією з форм здійснення державно-приватного партнерства є концесійний договір.

Профільним нормативно-правовим актом, що визначає правові, фінансові та організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії є Закон України «Про концесію» прийнятий 2019 року. Пунктом 11 статті 1 цього закону визначено, що концесія – це форма здійснення державно-приватного партнерства, що передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції [2]. Таке ж визначення поняття концесії надає й Господарський кодекс України у статті 406.

Для того, щоб з'ясувати більш розгорнуте визначення концесії, необхідно звернутись до позицій вчених, що досліджували поняття концесії.

Так, Гончарук Л.М. вважає, що під концесією можна розуміти правовідносини, які виникають між державою в особі уповноважених нею органів та підприємцями, іноземними компаніями чи іншими юридичними

особами з приводу передачі їм на договірних засадах промислових підприємств, земельних ділянок з правом видобування корисних копалин, будівництва різноманітних об'єктів з метою розвитку або відновлення національної економіки та освоєння природних ресурсів [3, с. 81].

О.О. Цюгла зазначає, що концесія – це специфічна конфігурація взаємовідносин на договірній основі, що склалися між державою та приватним партнером. Її економічною суттю є залучення фінансових, технологічних та інтелектуальних ресурсів з метою забезпечення інноваційного розвитку об'єктів економіки, прерогатива власності яких залишається за державою [4, с. 35].

О.А. Медведєва розглядає концесію як правову форму використання державного майна у господарській діяльності. Зокрема, вона пропонує власне тлумачення поняття, за яким концесія заснована на договорі делегування державою та територіальною громадою повноважень створення управління чи експлуатації об'єктів державної та комунальної власності, що є вилученням з вільного економічного обороту, та прав здійснення певних видів господарської діяльності приватним суб'єктам господарювання з метою поліпшення задоволення громадських потреб [5, с. 7].

Аналізуючи законодавчі положення та позиції вчених, можна визначити наступні ознаки концесії:

- предметом концесії є державна та комунальна власність, а також монопольні сфери діяльності органів державної та місцевої влади;
- суб'єктами концесійного договору є органи державної влади чи органи місцевого самоврядування як власники майна та суб'єкти підприємницької діяльності;
- цілями концесії є забезпечення суспільних інтересів та потреб населення;
- договірна основа концесії;
- обмеженість концесійного терміну;
- концесія передбачає повернення предмета договору, який надається приватному

партнеру на виконання її умов на оплатній основі, визначеній умовами договору.

Закон України «Про концесію» був розроблений відповідно до правової бази ЄС, яка регулює питання державно-приватного партнерства. Під час розроблення законопроекту автори врахували міжнародний досвід реалізації концесійних проєктів, метою якого є поліпшення інвестиційного клімату в Україні, а також ліквідація адміністративних перепон у процесі реалізації концесійних проєктів.

Державно-приватне партнерство в сучасному трактуванні, дуже швидко набуло свого поширення серед економічно розвинених країн після його вдалого впровадження у Великобританії. Тоді державно-приватне партнерство у Великобританії мало форму «Ініціатив приватного фінансування», сутність якої полягає у в оплаті послуг приватного сектора державою, а не користувачами [6, с. 194].

Галузями, в яких реалізується найбільше проєктів у межах програм державно-приватного партнерства, у Великобританії є: транспортна, охорони здоров'я, оборонна та освітня. Варто зазначити, що донині у Великобританії не прийнято чітких нормативно-правових актів у сфері «приватної фінансової ініціативи» (державно-приватного партнерства). Співпраця держави і приватного секторів ґрунтується переважно на чинних директивах уряду.

У Німеччині також немає спеціального закону, який би забезпечував комплексне регулювання державно-приватного партнерства. Лише, у 2005 р. був прийнятий Федеральний закон про прискорення впровадження державно-приватного партнерства та вдосконалення правової бази державно-приватного партнерства. Відповідно до даного закону змінювались або вносились додаткові пункти у статті законів, що є дотичними до державно-приватного партнерства. При цьому відсутнє господарсько-правове регулювання державно-приватного партнерства не завадило Німеччині

стати лідером у Європі та світі з реалізації державних проєктів із залученням приватного капіталу [7, с. 63].

У Франції розвиток державно-приватного партнерства розпочався з ХІХ століття. Як і в більшості провідних держав того часу основними сферами залучення приватних партнерів були будівництво залізничних сполучень і транспортних шляхів та розбудова комунальних інфраструктури міст.

Основною формою державно-приватного партнерства у Франції, ще з тих часів є концесійні угоди, що укладаються на довготермінову перспективу, після закінчення яких об'єкти переходили в державну власність.

Слід зазначити основні моменти концесійних угод у Франції:

1) у концесійних угодах обов'язково прописують, що об'єкт партнерства має важливе соціальне значення, і це свідчить про те, що державні інтереси завжди є вищими за приватні, відповідно, державний партнер є вищим за статусом від приватного партнера;

2) інфраструктурні спорудження, які фактично виступають об'єктом партнерства, хоч і фінансуються, проєктуються, будуються й управляються за рахунок ресурсів приватного партнера, але в будь-якому випадку після закінчення договору партнерства залишаються власністю держави;

3) на противагу широким правам держави як партнера, французька судова система захищає права приватних інвесторів (наприклад, вони звільняються від відповідальності, якщо прийняті державою рішення негативно впливають на прибуток від проєкту або в разі виникнення непередбачуваних у договорі обставин) [8, с. 303].

В Україні розвиток державно-приватного партнерства, зокрема концесії як його основної форми в Україні, йде повільно. Зокрема причиною тому була тривала відсутність повноцінного законодавчого регулювання. Найбільш поширеними сферами реалізації проєктів є: збір, очищення та розподілення води; виробництво, транспортування і постачання

тепла; переробка відходів; будівництво, експлуатація автострад, доріг, залізниць, мостів, шляхових естакад, тунелів, метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; охорона здоров'я та інші.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2024 на умовах державно-приватного партнерства укладено 198 договорів, з яких реалізується 22 договори (10 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 6 – інші договори), 166 договорів не реалізується (115 – не виконується, 51 – розірвані / закінчився термін дії), 10 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації.

За даними Фонду державного майна, за весь період незалежності України з 1991 року було укладено 144 концесійні договори, з яких 136 стосувалися об'єктів комунальної власності і лише 8 – об'єктів державної власності у сфері автомобільних доріг, енергетики та вугільної промисловості.

Дуже важливе значення для української економіки наразі має концесія морських портів та транспортної інфраструктури.

У 2020 році Україна передала в концесію перші два об'єкти: ДП «СК «Ольвія» та ДП «Херсонський морський торговельний порт». Відповідно до концесійного договору щодо ДП «СК «Ольвія», укладеного з представництвом катарської компанії QTerminals, планується залучити 140 млн. дол. інвестицій на першому етапі розвитку проєкту. Термін дії концесії було встановлено строком на 35 років.

26 червня 2020 року грузинсько-швейцарське підприємство RISOIL S.A. («Рисойл-Херсон») стало концесіонером місцевого морського торговельного порту. Договір було укладено строком на 30 років. Однією з умов договору є сплата концесіонером щонайменше 12 млн. грн. річного концесійного платежу.

20 серпня 2020 року Мінінфраструктури відкрило конкурс для консультантів щодо розробки необхідних документів для передачі інфраструктурних об'єктів ДП «Морський торговельний порт «Чорноморськ» в концесію [9, с. 64].

Стосовно ж транспортної галузі, то Україна вже має напрацьований досвід концесійних проєктів у сфері автомобільних доріг, наприклад Львів-Краковець та Кільцева дорога навколо м. Києва тощо. У сфері залізничного транспорту перспективними для концесії є такі проєкти: з'єднання обласних центрів мережею швидкісних (160–200 км/годину – до 2025 року) та високошвидкісних (250–400 км/годину – до 2030 року) залізниць; передачі в концесію: поодиноких залізничних вокзалів та станцій [10, с. 54].

Дуже важливу роль концесія може відіграти й у повоєнному відновленні України. Так, план відновлення «Україна після перемоги» бачення України 2030 передбачає залучення приватного сектору до укладення договорів концесії для аеропортів. Після війни такі механізми можна розглянути для відновлення найбільших аеропортів, що зазнали значних пошкоджень, – «Донецьк», «Луганськ», «Дніпро». При модернізації та відновленні регіональних аеропортів, інфраструктура яких до війни була слабозрозуміною або була пошкоджена внаслідок російських бомбардувань (наприклад, аеропорти Вінниці та Кривого Рогу), також можна скористатись договорами концесії [11, с. 56].

Євроінтеграція є головним і незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, а подальша розбудова та поглиблення взаємовідносин між Україною та ЄС здійснюється на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції.

Розвиток державно-приватного партнерства та концесії як його форми, з врахуванням провідного досвіду європейський держав сприяє економічній інтеграції України до Європейського Союзу.

Основними стратегічними документами для досягнення цих цілей є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони та Порядок денний асоціації Україна – ЄС.

Угода про асоціацію визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні, а поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС, яка є частиною Угоди, визначає правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС.

Розбудова транспортних мереж, залізничних колій, річкових та морських портів, виробництво, розподілення та постачання електричної енергії пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування – все це відіграє ключову роль у поліпшенні якості життя громадян країни та у зростанні можливостей розвитку промисловості. Розвиток зазначених сфер передбачено Угодою про асоціацію Угоди про асоціацію між Украї-

ною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Висновки. Концесія є сучасним і затребуваним інструментом залучення інвестицій, за допомогою якого можна забезпечити вирішення багатьох соціальних проблем та стимулювання розвитку стратегічно важливих галузей країни. Обов'язковою умовою досягнення оптимального результату взаємодії представників приватного бізнесу і місцевих органів влади є належне дотримання принципів концесійної діяльності та умов контракту. Українське законодавство у сфері державно-приватного партнерства та Закон України «Про концесію» були розроблені відповідно до правової бази ЄС, яка регулює питання державно-приватного партнерства та з врахуванням міжнародного досвіду реалізації концесійних проектів. Міжнародний досвід застосування концесії свідчить про ефективність такої моделі відносин між державою і органами місцевого самоврядування та приватними партнерами. Встановлено, що концесійні угоди сприяють економічному розвитку країни разом з тим сприяючи економічній євроінтеграції України до Європейського союзу.

Анотація

У статті досліджено головні аспекти господарсько-правового регулювання відносин концесії в Україні в умовах процесів євроінтеграції. Встановлено, що концесійна діяльність як форма державно-приватного партнерства є провідним інструментом держави для збільшення надходжень до бюджету, покращення інвестиційного клімату країни, стимулювання розвитку стратегічно важливих галузей країни, реалізації важливих соціальних проектів та інших складних та довгострокових проектів шляхом співробітництва та об'єднання ресурсів держави чи територіальної громади з потенційно зацікавленими в реалізації відповідних проектів приватними партнерами.

Проаналізовано погляди вчених на стан законодавчого регулювання відносин концесії як форми державно-приватного партнерства в Україні, його відповідність євроінтеграційним засадам державної політики та сучасним європейським практикам державно-приватного партнерства. Проаналізовано Закон України «Про концесію», як основний нормативно-правий акт, що визначає правові, фінансові та організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг.

Зокрема, проаналізовано сучасний стан впровадження концесійної форми державно-приватного партнерства, поширеність її застосування та вплив на різні сфери української економіки.

У статті розглянуто сфери економіки в яких найбільш застосовне державно-приватне партнерство. Встановлено, що концесія як форма державно-приватного партнерства є рушійною силою у реалізації масштабних державних проектів, зокрема у сфері будівництва та експлуатації автодоріг, залізниць, мостів, морських і річкових портів їх інфраструктури та ін.

Опрацювання останніх публікації підтверджує важливість концесії як форми державно-приватного партнерства, як для розвитку української економіки й реалізації важливих соціальних програм так і для євроінтеграційних процесів, формуючи країну з більш привабливим інвестиційним кліматом. Тому наукове дослідження господарсько-правового регулювання відносин концесії у умовах європейської інтеграції України має вагоме значення в умовах сьогодення.

Ключові слова: концесія, державно-приватне партнерство, євроінтеграційні процеси, державна власність, суб'єкт підприємництва, концесійний договір.

Zaitsev Ye.O. Some aspects of commercial law regulation of concession relations in the context of European integration

Summary

The article examines the main aspects of economic and legal regulation of concession relations in Ukraine in the context of European integration. The author establishes that concession activity as a form of public-private partnership is a leading instrument of the State to increase budget revenues, improve the investment climate of the country, stimulate the development of strategically important sectors of the country, implement important social projects and other complex and long-term projects through cooperation and pooling of resources of the State or a territorial community with private partners potentially interested in implementing the relevant projects.

The article analyses the views of scholars on the state of legislative regulation of concession relations as a form of public-private partnership in Ukraine, its compliance with the European integration principles of state policy and modern European practices of public-private partnership. The author analyses the Law of Ukraine «On Concession» as the main regulatory act defining the legal, financial and organisational framework for implementation of projects carried out under concession terms with a view to modernising infrastructure and improving the quality of socially important services.

In particular, the author analyses the current state of implementation of the concession form of public-private partnership, the prevalence of its use and its impact on various sectors of the Ukrainian economy.

The article examines the areas of the economy where public-private partnerships are most applicable. It is established that concession as a form of public-private partnership is a driving force in the implementation of large-scale state projects, in particular in the construction and operation of roads, railways, bridges, sea and river ports and their infrastructure, etc.

The latest publications confirm the importance of concessions as a form of public-private partnership, both for the development of the Ukrainian economy and the implementation of important social programmes, and for European integration processes, forming a country with a more attractive investment climate. Therefore, a scientific study of the economic and legal regulation of concession relations in the context of Ukraine's European integration is of great importance in today's context.

Key words: concession, public-private partnership, European integration processes, state property, business entity, concession agreement.

Список використаних джерел:

1. Про державно-приватне партнерство Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.

2. Про концесію Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text>.
3. Гончарук Л.М. Поняття концесії і концесійного договору в Україні. Л. Гончарук. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. Вип. 87. С. 81–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2011_87_24.
4. Цогла О.О. Теоретичні засади трактування поняття «концесія». *Економічна теорія та історія економічної думки*. 2013. № 7 (145). с. 34–38.
5. Медведєва О.А. Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 17 с.
6. Ляхович О.О. Світовий досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Випуск 3 (55). Серія «Економіка»*. 2011. С. 1910197.
7. Вороніна-Пригодій, Д. А. Становлення законодавчої бази державно-приватного партнерства країн центральної Європи та України. *Педагогічна компаративістика і міжнародна освіта – 2023: горизонти інновацій : зб. матеріалів VII Міжнародної наукової конференції*. 2023. С. 62065.
8. Підгаєць С.В. Європейський досвід застосування моделей державно-приватного партнерства. *Журнал європейської економіки. Видання Тернопільського національного економічного університету. Міжнародна економіка*. Том 10 (№ 3). 2011. С. 291–305. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/28419/1/Підгаєць%20С..pdf>.
9. Сурілова А.О. Концесія у морських портах України: досвід та перспективи. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 61–68.
10. Михальченко О.А., Райчева Л. І. Державно-приватне партнерство як стратегічний інструмент розвитку транспортного комплексу України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2023. Вип. 46. С. 51–57.
11. Спілка підприємців України за підтримки USAID та за участю експертів Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД). *Україна після перемоги. Бачення України 2030. Економічна політика*. Київ. 2023. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Avtorskyi_kolektyv/Ukraina_pislia_peremohy_Bachennia_Ukrainy_2030_Ekonomichna_polityka.pdf.