

Сероклин Л. В.

здобувач

Міжнародного науково-технічного університету

імені академіка Юрія Бугая

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5546-436>

Seroklyn Lyudmyla

Researcher

Academician Y. Bugay International Scientific and Technical University

## СЕРЕДОВИЩЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНЦЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

**Анотація.** У статті дослідженні проблеми структурування середовища практичної реалізації концесійної діяльності із виділенням основних факторів такого середовища з позицій результативності управління об'єктами державної власності. Зазначено, що саме використання партнерських відносин найбільшою мірою дає змогу державі розбудувати власну інфраструктуру шляхом залучення приватного капіталу до управління державним майном. Акцентовано, що з практичної точки зору концесія в Україні не набула суттєвого поширення внаслідок недоскональності, застарілості і неузгодженості вимог законодавства у цій сфері. Зазначене обумовило виокремлення поняття середовища регулювання концесійної діяльності, під яким розуміється сукупність відповідних чинників, які впливають на практичну реалізацію взаємовідносин між учасниками концесії з приводу створення та володіння об'єктами державної та/або комунальної власності. Підкреслено, що середовище формується з позицій прямої та опосередкованої дії. Екстраполяція концептуальних засад управління на середовище, в якому провадиться концесійна діяльність, дає змогу поділити його на дві важливі частини зовнішню та внутрішню. Зовнішня складова формує законодавчу основу реалізації концесійної діяльності, включає: нормативно-правові чинники та чинники глобального характеру. Внутрішня складова включає низку змістовних чинників, які відображають сутнісний характер концесійної діяльності та пов'язані з її практичною реалізацією: умови реалізації договірних відносин, характеристика об'єкту концесії, характеристика самого концесіонера та його діяльності. Був формалізований зміст, структура та логічні зв'язки основних елементів середовища регулювання концесійної діяльності.

**Ключові слова:** концесія, державно-приватне партнерство, концесійна діяльність, партнерські відносини, концесійні проекти, середовище регулювання концесійної діяльності, концесійні процеси, концесіодавець, концесіонер.

**Постановка проблеми.** Одним із напрямів подальшого розвитку національної економіки варто визначити акумулювання ресурсів для забезпечення процесів розширеного відтворення. У даному контексті концесію варто розглядати одним із вагомих інструментів залучення ресурсів до розвитку проектів в економіці, розширення джерел фінансування утримання об'єктів державної та комунальної власності у життєздатному стані.

У найбільш загальному розумінні концесією є специфічний варіант взаємовідносин між відповідними учасниками приватного та державного секторів, які складаються між ними з метою залучення ресурсів (фінансових, техніко-технологічних, інноваційних, інтелектуальних) задля створення належного фундаменту оновлення існуючих активів та підвищення ефективності їх використання в економіці. Головною специфічною рисою такої взаємодії за умов концесії є збереження власності на відповідні об'єкти, що передані у концесію за державою.

Концесійна діяльність є однією з основних форм державно-приватного партнерства. За рахунок такої діяльності у більшості країн світу формуються, переважно більшістю об'єкти інфраструктури, соціально значущі об'єкти, які вимагають вкладення значного обсягу ресурсів.

Світовий досвід доводить, що саме використання партнерських відносин найбільшою мірою дає змогу державі розбудувати власну інфраструктуру шляхом залучення приватного капіталу до управління державним майном. Однак, варто акцентувати, що з практичної точки зору концесія в Україні не набула суттєвого поширення внаслідок недоскональності, застарілості і неузгодженості вимог законодавства у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питання регулювання державно-приватного партнерства, визначення чинників середовища такого регулювання, оцінювання переваг та виявлення ризикових аспектів в цій сфері присвячено значну кількість наукових праць. Ці питання доволі чітко висвітлені у працях М. Білик та М. Соколова [1], Д. Васьковця [2], О. Гури [3], М. Дибі [4], А. Апарова та А. Яценко [5], К. Затулка [6], О. Цогли [7], Л. Гончарука [8], Л. Дідковської [9] та інш.

Окремої уваги заслуговують також праці А. Кулікова [10], О. Казака [11], Л. Ярошенко [12], С. Пархоменко [13], І. Сай [14], в яких охарактеризовані специфічні риси концесії, елементів та механізмів практичної реалізації концесійних проектів у різних сферах економіки.

Разом з тим, заслуговують на увагу та потребують поглибленого дослідження проблеми структурування середовища здійснення концесійної діяльності, фактори якого впливають на результативність управління відповідними об'єктами державної власності.

**Постановка завдання.** Метою роботи є поглиблення дослідження проблеми структурування середовища практичної реалізації концесійної діяльності, виділення основних факторів такого середовища з позицій результативності управління об'єктами державної власності.

Основні результати дослідження були отримані на основі застосування методів наукової абстракції, наукового узагальнення для обґрунтування висновків, аналізу та узагальнення – для виявлення факторів середовища здійснення концесійної діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Періодизація існування та розвитку концесії має тривалу історію. Ще за часів існування Римської імперії, коли поняття кон-

цесії у його сучасному розумінні ще не розрізняли, юристами окремо виділялося майно, яке слугувало засобом задоволення потреб людини та не могло належати пересічним громадянам.

Перші ознаки появи відносин концесії датуються періодом Середньовіччя. Так, у X ст. німецький монарх Фрідріх Барбаросса запровадив правило для гірничої справи, коли обов'язковою умовою її здійснення було отримання концесії у короля [15]. Зміна умов функціонування людства змінила поступово і погляд на суть та умови реалізації концесії. Так, поступово проголошення свободи підприємницької діяльності за часів великої буржуазної революції, змінили уяву про концесії та відхід від отримання особливих привілеїв від монарха за окрему плату до прояву соціального характеру таких відносин. Так, почали з'являтися деякі суспільно необхідні підприємства з незначним обсягом доходу, функціонування яких у відповідних сферах, в яких великі вкладення для приватного бізнесу нецікаві. Це зумовило вилучення таких об'єктів із приватної власності та з метою економії державних коштів на утримання, наступна їх передача у концесію.

Концесійні процеси характерні для більшості країн світу, оскільки є прогресивною формою поєднання капіталів на розв'язання загальних національних проблем розвитку.

Разом з тим, в національній економіці така форма реалізації партнерства не набула широкого поширення. Власне непрозорість більшості процедурних аспектів, на які наголошують дослідники цієї проблеми, зокрема [3; 16], вплинули на розробку законопроекту у сфері регулювання концесійної діяльності, що має замінити собою Закон України «Про концесії» 1999 року. Цей законопроект має удосконалити правове регулювання концесійної діяльності та забезпечити гармонізацію із законодавством про державно-приватне партнерство (ДПП).

Доцільно акцентувати, що під *середовищем регулювання концесійної діяльності* розумітимемо сукупність відповідних чинників, які впливають на практичну реалізацію взаємовідносин між учасниками концесії з приводу створення та володіння об'єктами державної та/або комунальної власності. На зразок загальним концептуальним засадам управління, середовище формується з позицій прямої та опосередкованої дії. Екстраполяція концептуальних засад управління на середовище, в якому провадиться концесійна діяльність, дає змогу поділити його на дві важливі частини зовнішню та внутрішню. Зовнішнє середовище регулювання відображає сукупність чинників, які формують умови регулювання концесії. Внутрішнє середовище регулювання віддзеркалює ті специфічні чинники, на які спрямовуватиметься регулюючий вплив.

Таким чином, доцільно виділити у середовищі регулювання концесійної діяльності зовнішню складову, що формує законодавчу основу реалізації такої діяльності та включає *нормативно-правові чинники*, на основі яких реалізується законодавче регулювання концесії, що орієнтоване на узгодження інтересів основних учасників та досягнення загальнонаціональних цілей розвитку від їх взаємодії. Тобто, по суті, створює певні правила для здійснення концесії, визначає умови та обмеження для результатів обох учасників.

Так, відносини у сфері державно-приватного партнерства регулювалися чотирма законами. Прийняття нового Закону зумовить існування одного документу, який визначатиме не лише загальні правила, але й особливості концесії стосовно певних об'єктів, регулювання діяльності для яких було передбачено окремими законами (будівництво автомобільних доріг).

Крім того, нормативно-правові чинники зовнішнього середовища регулювання концесії передбачають розгляд концесії не стільки договірною формою взаємовідносин, скільки окремою формою державно-приватного партнерства, за якої держава передаватиме право на:

- створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення);
- та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом (об'єктами) концесії;
- та/або надання суспільно значимих послуг.

При цьому передаватиметься концесіонеру переважна частина операційного ризику, пов'язаного з коливанням попиту і пропозиції на відповідні послуги.

Крім того, до зовнішньої складової середовища регулювання концесії доцільно також віднести *чинники глобального характеру*, які окреслюють важливість гармонізації законодавства України із законодавчими аспектами регулювання таких відносин в країнах ЄС внаслідок євроінтеграційного курсу країни. Крім того ці чинники включають передбачення умов реалізації концесії у контексті національної безпеки та національних інтересів розвитку (рис. 1).

Серед основних чинників внутрішньої складової середовища регулювання концесійної діяльності доцільно виділити низку змістовних чинників, які відображають сутнісний характер концесійної діяльності та пов'язані з її практичною реалізацією. Тобто, зовнішня складова забезпечує формування умов реалізації, а внутрішня – саму суть такої практичної реалізації.

Такий поділ обумовлює чіткість розуміння сутності концесії порівняно з іншими формами ДПП та розмежування концесійної діяльності й самого поняття ДПП.

Цей аспект існування середовища регулювання концесійної діяльності пов'язаний з низкою практичних проблем реалізації концесії в Україні. Так, за всі роки незалежності в Україні не було реалізовано масштабного проекту на умовах концесії, коли б приватний інвестор здійснював у розвиток інфраструктурного об'єкта значні вкладення.

До основних факторів внутрішнього середовища регулювання доцільно віднести: умови реалізації договірних відносин, характеристика об'єкту концесії, характеристика самого концесіонера та його діяльності, що передбачає моніторинг виконання ним договірних зобов'язань.

*Умовами реалізації договірних відносин* передбачено те, що в основу концесії покладено договір про передачу майна підприємств, інших об'єктів, що належать державі чи територіальній громаді, у експлуатацію на певний термін конкретним приватним інвесторам за умови обов'язкового здійснення ними вкладень в такі об'єкти. Така взаємовигідна договірна основа експлуатації об'єктів державної власності досить поширена у світовій практиці. Переважно, вона стосується створення та використання великих інфраструктурних об'єктів. Скажімо у Туреччині за рахунок концесії держава залучає кошти приватного бізнесу до розбудови медичної інфраструктури. Вигідність такої форми взаємодії полягає не лише у розподілі ризиків між учасниками, але й можливостями, які отримує кожен з них. Так, держава отримує сучасні лікарні з новими технологіями та обладнанням, а концесіонер – переважне право на надання у створених лікарнях супутніх послуг. У більшості країн на основі договору концесії будують дороги, аеропорти, навчальні заклади тощо. Але в Україні основні причини неактивного застосування цієї форми договірних відносин між приватним та державним секторами зазвичай пов'язують з недосконалістю, застарілістю та неузгодже-

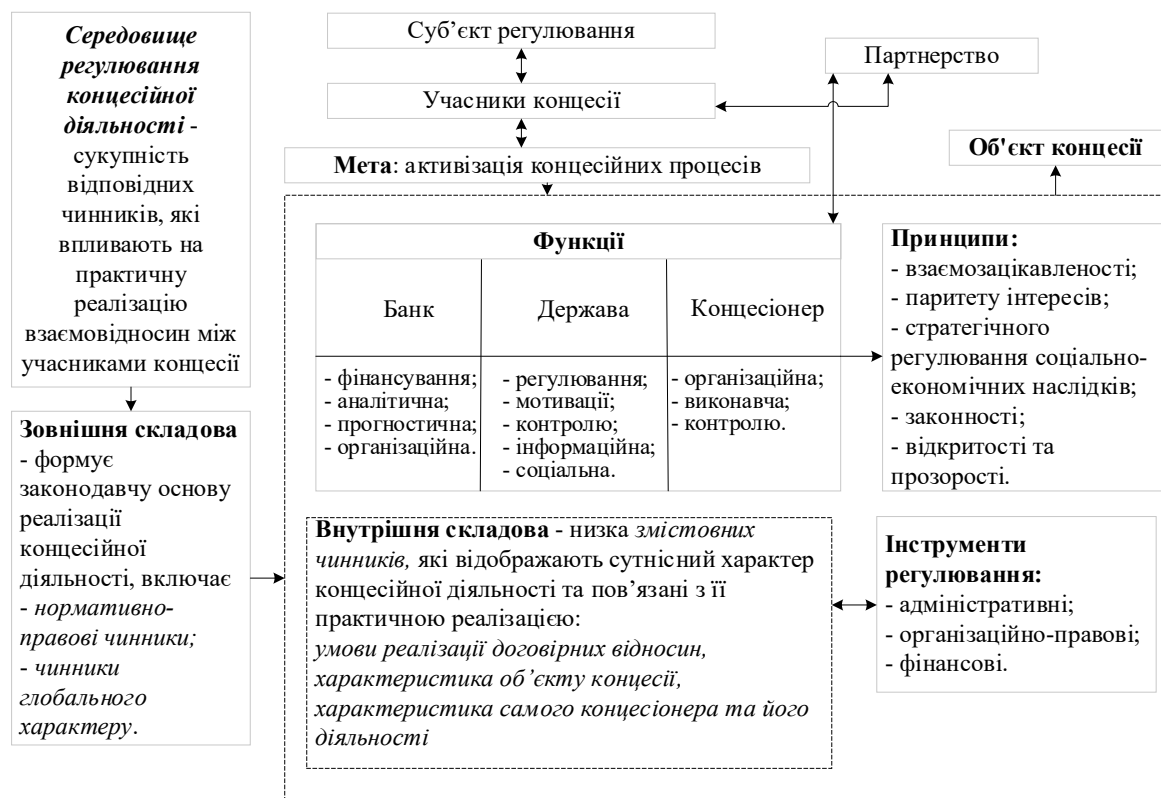


Рис. 1. Зміст та структура середовища регулювання концесійної діяльності

Джерело: розроблено автором

ністю законодавства у сфері застосування концесії та державно-приватного партнерства.

**Висновки з проведеного дослідження.** Підводячи підсумок, варто відмітити, що за своєю сутністю концесія відрізняється від інших форм експлуатації майна державної чи комунальної власності, а також державно-приватного партнерства. Саме такі розбіжності створюють вимоги до вироблення напрямів регулювання цього виду діяльності. Тому у даному контексті важливого значення набуває визначення основних чинників середовища

регулювання концесійної діяльності. Це пов'язано з тим, що суттєвою відмінністю договору концесії від договору оренди, найму чи фінансового лізингу, відповідно до умов договору концесії концесіодавець надає концесіонеру лише право виконання на власний ризик робіт за завданням концесіодавця, а концесіодавець приймає на себе зобов'язання щодо створення (будівництва) та строкового, платного користування і управління (експлуатацію) об'єктом концесії з метою отримання прибутку приватним учасником договору концесії.

#### Список використаних джерел:

- Білик М. Д., Соколов М. В. Державно-приватне партнерство у світі та його використання в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. № 4. С. 13–17.
- Васьковець Д. С. Нормативно-правове забезпечення комунально-приватного партнерства в Україні. *Юридичний журнал «Право України»*. 2012. № 1-2. С. 433–439.
- Гура О. Л. Концесія як форма залучення приватних інвестицій. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 1. С. 112–117.
- Дибя М. І. Концесія: сутність та форми фінансового забезпечення. *Фінанси України*. 2016. № 10. С. 65–76.
- Апаров А. М., Яценко А. В. Державно-приватне партнерство як особлива правова форма співпраці держави з приватним бізнесом. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2015. № 4. С. 27–35.
- Затулко К. А., Фур'яка Я. А. Державно-приватне партнерство: повторна спроба запуску. *Вісник господарського судочинства*. 2016. 2/3. С. 137–144.
- Цогла О. О. Теоретичні засади трактування поняття "концесія". *Актуальні проблеми економіки*. 2013. № 7. С. 34–38.
- Гончарук Л. Поняття концесії і концесійного договору в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. Вип. 87. С. 81–84.
- Дідковська Л. І. Аналіз світових тенденцій поширення державно-приватного партнерства у зрошуваному землеробстві. *Економіка АПК*. 2019. № 7. С. 66–72.
- Куліков А. І. Концесія як форма реалізації спільних проектів держави і бізнесу. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 117–119.
- Казак О. О. Інвестування пенсійних коштів недержавних пенсійних фондів у будівництво автосполучень в сучасних умовах. *Економіка та держава*. 2011. № 2. С. 45–47.
- Ярошенко Л. Л. Концесія як спосіб розвитку транспортно-логістичної інфраструктури в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 12.1. С. 1041–1044.

13. Пархоменко С. П. Концесія як ефективний засіб залучення інвестицій у комунальне господарство. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 12. С. 51–53.
14. Сай І. А. Концесія як шлях збереження власності держави та територіальної громади. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2012. № 2(38). С. 43–46.
15. Правове регулювання концесійної діяльності. Віртуальний бібліограф. ХОУНБ ім. О. Гончара. URL: <https://biblio.lib.kherson.ua/kontsesiynoi-diyalnosti.htm> (дата звернення: 16.01.2019).
16. Дибя М. І. Проблеми розвитку концесії в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 5. С. 53–62.
17. Офіційний вебпортал парламенту України. Господарський кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 16.01.2019).
18. Офіційний вебпортал парламенту України : Закон України "Про управління об'єктами державної власності". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 16.01.2019).

## СРЕДА РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНЦЕССИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

**Аннотация.** Одним из направлений дальнейшего развития национальной экономики следует определить аккумуляцию ресурсов для обеспечения процессов расширенного воспроизводства. В данном контексте концессию следует рассматривать одним из весомых инструментов привлечения ресурсов к развитию проектов в экономике, расширение источников финансирования содержания объектов государственной и коммунальной собственности в жизнеспособном состоянии. Цель статьи – углубление исследования проблемы структурирования среды практической реализации концессионной деятельности, выделение основных факторов такой среды с позиций результативности управления объектами государственной собственности. В статье исследованы проблемы структурирования среды практической реализации концессионной деятельности с выделением основных факторов такой среды с позиций результативности управления объектами государственной собственности. Отмечено, что именно использование партнерских отношений в наибольшей степени позволяет государству построить собственную инфраструктуру путем привлечения частного капитала к управлению государственным имуществом. Акцентировано, что с практической точки зрения концессия в Украине не получила существенного распространения вследствие несовершенства, устарелости и несогласованности требований законодательства в этой сфере. Указанное обусловило выделение понятия среда регулирования концессионной деятельности, под которым понимается совокупность соответствующих факторов, которые влияют на практическую реализацию взаимоотношений между участниками концессии по поводу создания и владения объектами государственной и/или коммунальной собственности. Подчеркнуто, что среда формируется с позиций прямого и опосредованного действия. Экстраполяция концептуальных основ управления на среду, в которой осуществляется концессионная деятельность, позволяет разделить его на две важные части внешнее и внутреннее. Внешняя составляющая формирует законодательную основу реализации концессионной деятельности, включая: нормативно-правовые факторы и факторы глобального характера. Внутренняя составляющая включает ряд содержательных факторов, отражающих сущностный характер практической реализацией концессионной деятельности: условия реализации договорных отношений, характеристика объекта концессии, характеристика самого концессионера и его деятельности. Было формализовано: содержание, структура и логические связи основных элементов среды регулирования концессионной деятельности.

**Ключевые слова:** концессия, государственно-частное партнерство, концессионная деятельность, партнерские отношения, концессионные проекты, среда регулирования концессионной деятельности, концессионные процессы, концессиодатель, концессионер.

## ENVIRONMENT FOR THE REGULATION OF CONCESSION ACTIVITIES IN THE NATIONAL ECONOMY

**Summary.** One of the directions of further development of the national economy should be the accumulation of resources to ensure the processes of expanded reproduction. In this context, the concession should be considered one of the important tools for attracting resources to the development of projects in the economy, expanding sources of funding for the maintenance of state and municipal property in a viable state. The purpose of the article is to deepen the study of the problem of structuring the environment of practical implementation of concession activities, to identify the main factors of such an environment from the standpoint of the effectiveness of management of state property. The article examines the problems of structuring the environment for the practical implementation of concession activities, highlighting the main factors of such an environment from the standpoint of the effectiveness of management of state property. The main results of the study were obtained on the basis of the application of methods of scientific abstraction, scientific generalization to substantiate conclusions, analysis and generalization – to identify environmental factors for the implementation of concession activities. It is noted that it is precisely the use of partnerships that allows the state to build its own infrastructure to the greatest extent by attracting private capital to the management of state property. It is emphasized that, from a practical point of view, the concession in Ukraine has not received significant distribution due to imperfection, obsolescence and inconsistency of legislative requirements in this area. This has led to the selection of the concept of an environment for regulating concession activities, which is understood as a set of relevant factors that affect the practical implementation of relationships between concession participants regarding the creation and ownership of objects of state and/or communal property. It is emphasized that the environment is formed from the standpoint of direct and indirect action. Extrapolation of the conceptual foundations of management to the environment in which the concession activity is carried out makes it possible to divide it into two important parts, external and internal. The external component forms the legislative basis for the implementation of concession activities, including: regulatory and legal factors and factors of a global nature. The internal component includes a number of substantive factors reflecting the essential nature of the practical implementation of concession activities: conditions for the implementation of contractual relations, characteristics of the concession object, characteristics of the concessionaire and his activities. It was formalized: the content, structure and logical connections of the main elements of the environment for regulating concession activities.

**Key words:** concession, public-private partnership, concession activities, partnerships, concession projects, concession regulation environment, concession processes, concessionaire, concessionaire.