



УНИФИКАЦИЯ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНЦЕССИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

Галина ПУЗАНОВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и государственного управления
Международного гуманитарного университета

Summary

The article deals with the legal regulation of concession activities and its separate areas: the concession for the construction and operation of highways; lease or concession facilities Energy, which owned by the state; lease or concession facilities in the field of heating, water supply and drainage of communal property, and ways to improve concession legislation through its unification.

Key words: concession, concession law, direction of regulation of concession activities, concept of unification, unification of concession legislation.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования концессионной деятельности и отдельных его направлений: концессии на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог; аренды или концессии объектов топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности; аренды или концессии объектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотвода, находящихся в коммунальной собственности, а также пути совершенствования концессионного законодательства путем его унификации.

Ключевые слова: концессия, концессионное законодательство, направления регулирования концессионной деятельности, понятие унификации, унификация концессионного законодательства.

Постановка проблемы. Концессионное инвестирование как одна из экономико-правовых форм иностранного инвестирования позволяет привлечь иностранные инвестиции для повышения эффективности использования государственного и коммунального имущества и обеспечения потребностей граждан Украины в товарах, работах и услугах, как указано в Законе Украины «О концессиях» от 16 июля 1999 года [1] (далее – Закон). О. Гайдуцкий отмечает, что сегодня экономика Украины, её финансовая система очень нуждаются в притоке иностранного капитала. Иностраный капитал способен стабилизировать курс национальной валюты, снизить банковские ставки, наполнить золотовалютные резервы и выровнять платежный баланс страны... В Украине, казалось бы, все это понимают – и политики, и чиновники. Большинство избирательных лозунгов пестрят декларациями о наличии у кандидатов программ привлечения в страну крупных инвестиций. Периодически создаются специализированные ведомства, пишутся десятки инвестиционных программ, проводятся многочисленные форумы об инвестиционной привлекательности нашей экономики. Однако в реальности иностранные инвесторы практически не вкладывают средства

в Украину. Почему? Потому что в мире есть еще примерно 200 стран, во многих из которых инвестиционный климат намного лучше [2].

Актуальность проблемы. Указанное определяет необходимость анализа причин и факторов, влияющих на приток иностранных инвестиций в Украину, в том числе и научную обоснованность, целесообразность, эффективность концессионного законодательства Украины.

Состояние исследования. Различные аспекты правового регулирования иностранного инвестирования были объектом исследования ученых Украины и зарубежных стран: В.А. Бабенко, М.М. Бахуринской, Е.Р. Бодунова, Ю. Бурило, О.М. Винник, Н.Н. Вознесенской, Н.В. Воротиной, П.П. Гончарова, И.К. Дроздова, Д.В. Задыхайло, В.М. Коссака, Г.М. Костюнина, Т. Косянчук, Н.Н. Ливенцева, А.Н. Лощина, В.И. Любимова, А.В. Омельченко, Е.П. Рябченко, Н.А. Саниахметовой, Я.А. Сидорова, В.В. Соловарова, И.З. Фархутдинова, В.Г. Федоренко, В.Д. Чернадчук, Т.А. Чернадчук, Ю.Л. Яковенко и др.

Целью и задачей статьи является анализ законодательства Украины, регулирующего концессионную деятельность, связанную с передачей в концессию объектов права государственной и коммунальной собственности в раз-

личных сферах хозяйственной деятельности и выработка предложений по его усовершенствованию.

Изложение основного материала. Иностранное инвестирование как самостоятельная, инициативная, систематическая, на собственный риск предпринимательская деятельность иностранных инвесторов на территории принимающего государства осуществляется в видах и формах, не ограниченных законодательством [3, с. 66]. Одной из таких форм является концессия, которая, согласно Закону, определяется как предоставление с целью удовлетворения общественных потребностей уполномоченным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления на основании концессионного договора на платной и срочной основе юридическому или физическому лицу (субъекту предпринимательской деятельности) права на создание (строительство) и (или) управление (эксплуатацию) объекта концессии (срочное платное владение) при условии взятия субъектом предпринимательской деятельности (концессионером) на себя обязательств по созданию (строительству) и (или) управлению (эксплуатации) объектом концессии, имущественной ответственности и возможного предпринимательского риска (ст. 1 Закона).



В концессию могут предоставляться объекты права государственной или коммунальной собственности, которые используются для осуществления деятельности в таких сферах хозяйственной деятельности как: теплоснабжение, водоснабжение, отвод и очистка сточных вод; оказание услуг городским общественным транспортом; сбор и утилизация мусора; строительство и эксплуатация автомобильных дорог, объектов дорожного хозяйства, иных дорожных сооружений; строительство и эксплуатация путей сообщения; строительство и эксплуатация грузовых и пассажирских портов; строительство и эксплуатация аэропортов и др. (ст. 3 Закона). Таким образом, в Законе определено 20 сфер хозяйственной деятельности, объекты которых могут быть предоставлены в концессию. Кроме того, в концессию могут быть предоставлены отдельные виды предпринимательской деятельности в сферах хозяйственной деятельности. В Законе определены принципы концессионной деятельности, ограничения на осуществление концессионной деятельности и иные организационно-правовые вопросы концессионной деятельности, что позволяет утверждать, что Закон достаточно всесторонне урегулировал концессионные отношения.

Кроме того, некоторые вопросы концессионных отношений урегулированы на уровне подзаконных актов. Например, Кабинет Министров Украины постановлением от 12 апреля 2000 г. утвердил «Положение о проведении концессионного конкурса и заключения концессионных договоров на объекты права государственной и коммунальной собственности, которые представляются в концессию» [4], а постановлением Кабинета Министров от 12 апреля 2000 г. был утвержден «Типовой концессионный договор» [5].

Однако, несмотря на наличие базового Закона и подзаконных актов, регламентирующих концессионные отношения, для развития действующего концессионного законодательства был принят ряд других законов, регулирующих осуществление некоторых видов концессионной деятельности.

Так, 14 декабря 1999 года был принят Закон Украины «О концессиях на строительство и эксплуатацию автомо-

бильных дорог» [6], действующий в редакции от 15 января 2009 года [7], определяющий особенности строительства и/или эксплуатации автомобильных дорог общего пользования на условиях концессии. В Законе дано определение некоторым терминам, например, «концессиедатель», «концессионный договор», «концессия», но вряд ли можно считать обоснованным дублирование в данном законе указанных правовых дефиниций, которые нашли свое закрепление в Законе Украины «О концессиях», что подчеркивает несовершенство законодательной техники.

Также вопросы данного направления концессионной деятельности регламентированы и подзаконными актами. Так, постановлением Кабинета Министров Украины от 4 октября 2000 г. утвержден «Порядок проведения концессионного конкурса на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог» [8] (далее – Порядок), некоторые положения которого (например, п.п. 2, 5, 7 и др.) дословно повторяют нормы Положения о проведении концессионного конкурса и заключения концессионных договоров на объекты права государственной и коммунальной собственности, которые представляются в концессию, утвержденное постановлением КМУ от 12 апреля 2000 г. [4], что заставляет задуматься о целесообразности принятия данного нормативного акта. Кроме того, Порядок также содержит определения некоторых правовых категорий, например, «претендент», указывая, что претендент – юридическое лицо, концессионная заявка которого зарегистрирована согласно данного Порядка, что противоречит норме Закона Украины «О концессиях», определяющей что претендент – физическое или юридическое лицо (субъект предпринимательской деятельности), резидент или нерезидент, который подал заявку на участие в концессионном конкурсе (ст. 1 Закона).

Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 июля 2013 года был утвержден Порядок проведения расчетов платы за эксплуатационную готовность автомобильной дороги, построенной на условиях концессии [9]. Кроме того, Министерство инфраструктуры Украины своим приказом от 28 января 2014 года утвердило «Поло-

жение о конкурсной комиссии по проведению концессионных конкурсов на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог».

Также специальным законом урегулированы вопросы, связанные с передачей в аренду или концессию объектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотвода, которые находятся в коммунальной собственности, особенности аренды и концессии таких объектов [10]. Кроме того, приказом Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины от 8 декабря 2009 года был утвержден Порядок согласования Минрегионом условий конкурса относительно передачи в аренду или концессию объектов, которые используются для осуществления деятельности в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения с последующими изменениями и дополнениями [11].

Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины приказом от 14 февраля 2012 года утвердило Порядок проведения уведомительной регистрации заключенных договоров аренды или концессии объектов централизованного водо-, теплоснабжения и водоотведения, которые находятся в коммунальной собственности [12].

Вместе с тем вряд ли можно признать обоснованным объединение в данном Законе норм, регулирующих гражданско-правовые арендные отношения и нормы, определяющие порядок заключения административного договора, каковым по своей юридической природе является концессионный договор. Е.О. Харитонов, Е.И. Харитонova, А.В. Старцев отмечают, что отношения, возникающие из передачи имущества в концессию, по своей юридической природе являются хозяйственно-правовыми, которые не регулируются Гражданским кодексом Украины [13, с. 577]. Отношения, связанные с передачей в аренду имущества, регулируются главами 58-60 Гражданского кодекса Украины от 16 января 2003 года [14], а также другими актами законодательства, например, Законом Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» в редакции от [15]. По нашему мнению, нормы, определяющие аренду объектов в сфере теплоснабжения,



водоснабжения и водоотвода, которые находятся в коммунальной собственности и объектов топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности, должны быть включены в Закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества».

Следующим урегулированным на уровне закона направлением концессионной деятельности являются концессии на объекты топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности, регулируемые Законом Украины «Об особенностях аренды или концессии объектов топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности от 8 июля 2011 года [16]. Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 января 2012 г. [17] был утвержден перечень объектов топливно-энергетического комплекса права государственной собственности, предоставляемых в концессию. Также, постановлением Кабинета Министров Украины от 12 ноября 2012 г. [18] была утверждена Методика, используемая при определении стоимости объектов топливно-энергетического комплекса, которые передаются в аренду или концессию. Приказом Министерства энергетики и угольной промышленности Украины от 27 марта 2012 г. были утверждены Требования к анализу эффективности и технико-экономического обоснования передачи в аренду или концессию объектов топливно-энергетического комплекса [19], которые являются обязательными при разработке анализа эффективности и технико-экономического обоснования передачи объектов топливно-энергетического комплекса – целостных имущественных комплексов или системы целостных имущественных комплексов предприятий, их структурных подразделений (филиалов, цехов, отделений, участков), которые обеспечивают (предназначены) для осуществления хозяйственной деятельности в сфере добычи каменного угля и лигнита (бурого угля) и его переработки, в аренду или концессию. Кроме того, Министерство энергетики и угольной промышленности Украины приказом от 18 ноября 2014 г. утвердило По-

рядок уведомительной регистрации заключенных договоров концессии объектов топливно-энергетического комплекса, которые находятся в государственной собственности [20].

Таким образом, в настоящее время существует достаточно расширенная нормативно-правовая база, регулирующая концессионные отношения. Вместе с тем, дублирование некоторых правовых категорий в нормативных актах, принятие нормативных актов, регулирующих однородные отношения, увеличение числа нормативных актов и т.п., подчеркивают необходимость его совершенствования.

В связи с этим отметим, что проводимые сегодня реформы в Украине затрагивают различные проблемы политического, национально-государственного, социально-экономического и правового развития общества. Особая роль в их решении отводится развитию законодательства с учетом таких тенденций как специализация и унификация и, как отмечает Н.И. Матузов, «они являются отражением реальной жизни, её сложности, динамичности, разнообразия [21, с. 387]. Специализация – это объективная тенденция развития законодательства, отражающая идентичный прогрессивный процесс в различных социальных сферах общества, направленный на учет особенностей, специфики и многогранности общественных отношений, урегулирование которых осуществляется определенным комплексом юридических предписаний и нормативных актов. Унификация же представляет собой совокупность способов единообразного регулирования тех или иных сторон социальных отношений.

С целью совершенствования действующего концессионного законодательства Украины считаем необходимым упорядочение норм концессионного законодательства путем его унификации. Н.И. Матузова, А.В. Малько указывают, что «унификация представляет собой совокупность способов единообразного регулирования тех или иных сторон социальных отношений. Её главное внутреннее свойство составляет единство. ... Унификация, во-первых, создает ряд выгод законодательного характера, например, уменьшает объем нормативного материала, исключает его дублирование,

а во-вторых, облегчает применение правовых предписаний на практике и устраняет неоправданные случаи специализации [21, с. 393-394].

Выводы. Проведенный анализ позволяет прийти к следующим выводам, что Законом Украины «О концессиях» урегулированы концессионные отношения и определены объекты 20 сфер хозяйственной деятельности, которые могут быть предоставлены в концессию. При этом Верховной Радой Украины приняты еще 3 Закона, регулирующие отдельные направления концессионной деятельности и в которых продублированы некоторые правовые термины и нормы, что нельзя признать обоснованным и что подчеркивает несовершенство законодательной техники, усложняет практику применения концессионного законодательства. Кроме того, использование специализации при регулировании концессионных правоотношений необоснованно увеличивает число нормативных актов, что негативно сказывается на практике применения законодательства и подчеркивает необходимость его совершенствования, одним из направлений которого может быть унификация концессионного законодательства.

Список использованной литературы:

1. Про концесії : Закон України від 16 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
2. Гайдучкий А. Не за крохи. Україні нужна качественно новая стратегия привлечения иностранного капитала / А. Гайдучкий // Зеркало недели. Украина. – № 48-49. – 19 декабря 2014 г.
3. Пузанова Г.І. Поняття іноземного інвестування як правової категорії / Г.І. Пузанова // Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави» 05 березня 2015 р. – С. 65-67 (260 с.).
4. Положение о проведении концессионного конкурса и заключения концессионных договоров на объекты права государственной и коммунальной собственности, которые представляются в концессию : постановление Кабинета Министров Украины от 12 апреля



2000 г. // Офіційний вісник України. – 2000. – №15. – Ст. 625.

5. Типовой концессионный договор : постановление Кабинета Министров от 12 апреля 2000 г. // Офіційний вісник України. – 2000. – №15. – Ст. 626.

6. Про концесію на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 3. – Ст. 21.

7. Про концесію на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 25. – Ст. 312.

8. Порядок проведення концесійного конкурсу на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення концесійного конкурсу на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 4 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 41. – Ст. 1750.

9. Про затвердження Порядку проведення розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги, побудованої на умовах концесії : постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 53. – Ст. 1944.

10. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, особливості оренди та концесії таких об'єктів : Закон України від 21 жовтня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 89. – Ст. 3153.

11. Про затвердження Порядку погодження Мінрегіоном умов конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів, що використовуються для здійснення діяльності у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення : наказ Мінрегіону від 08 грудня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 114; Про внесення змін до наказу Мінжитлокомунгоспу від 08.12.2009 № 386 «Порядку погодження Мінрегіоном умов конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів, що використовуються для здійснення діяльності у сферах те-

плопостачання, водопостачання та водовідведення : наказ Мінрегіону від 10.10.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 86. – Ст. 3153.

12. Про затвердження Порядку проведення повідомної реєстрації укладених договорів оренди чи концесії об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14 лютого 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 19. – Ст. 722.

13. Харитонов Є.О. Цивільне право України : підручник / Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, О.В. Старцев. – Вид. 3, перероб. і доп. – К. : Істина, 2013. – 808 с.

14. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

15. Про оренду державного та комунального майна : Закон України в редакції від 14 березня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 15. – Ст. 99.

16. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності : Закон України від 8 липня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2409.

17. Про затвердження переліку об'єктів паливно-енергетичного комплексу права державної власності, які можуть надаватися в концесію : постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – Ст. 412.

18. Про затвердження Методики оцінки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що передаються в оренду чи концесію : постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2816.

19. Вимоги до аналізу ефективності та техніко-економічного обґрунтування передачі в оренду чи концесію об'єктів паливно-енергетичного комплексу : наказу Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 27 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 41. – Ст. 1587.

20. Порядок повідомної реєстрації укладених договорів концесії об'єктів

паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності, Порядок взяття на облік укладених договорів оренди об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності : наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 18 листопада 2014 г. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 99. – Ст. 2941.

21. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.