



Олена Анатоліївна МЕНСЬКА,
здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України (м. Київ),
civilne_idp@ukr.net

УДК 347.253 (477)

КОНЦЕСІЯ ЯК ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗБЕРЕЖЕННЯ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Концесія може вважатися одним з ефективних та найбільш застосованих у міжнародній практиці механізмів державно-приватного партнерства. Вона застосовується там і тоді, коли у держави не вистачає фінансових, людських, управлінських та інших ресурсів для надання послуг населенню чи збереженню найбільш вартісних державних об'єктів. Концесія як один з інструментів державно-приватного партнерства є досить успішним механізмом, який дозволяє в рівній мірі враховувати інтереси держави та приватного інвестора. Зроблено огляд зарубіжного концесійного досвіду щодо об'єктів культурної спадщини; проаналізовано історичні передумови виникнення концесії; визначено характерні особливості застосування концесії саме для об'єктів культурної спадщини. Розглянуто договір концесії щодо нетипового об'єкта цивільного права — нерухомих об'єктів культурної спадщини. Проведено аналіз співвідношення договору концесії з іншими видами договорів. Визначено підстави та порядок концесії для об'єктів культурної спадщини.

Ключові слова: об'єкт культурної спадщини; концесія; договір концесії.

Об'єкти культурної спадщини — унікальні свідчення людської цивілізації, які є втіленням життя та побуту, працею минулих поколінь, важливим джерелом, що проливає світло на культурний розвиток людства.

Як зазначав у своїх працях видатний український учений, який досліджував питання правової охорони пам'яток історії та культури, В. І. Акуленко, охорона і використання історичної спадщини — це важлива галузь культурного будівництва, яка має неабиякий вплив на формування соціальної активності, творчого натхнення, патріотичного й естетичного виховання людини. Велетенський досвід людства, його історія увічнені у пам'ятках вітчизняної світової культури, є джерелом наших сьогоднішніх знань і вмінь [1, с. 5].

Сьогодні в Україні нерухомі об'єкти культурної спадщини знаходяться не в найкращому стані та потребують нагальних ремонтних, реставраційних робіт. Обмеженість державного фінансування та відсутність інвесторів через недолугу інвестиційну політику держави унеможливають їх утримання у належному стані. Незайве нагадати, що ставлення держави та суспільства до збереження таких незамінних об'єктів є показником рівня цивілізованості держави та суспільства.

У багатьох країнах світу для збереження та охорони нерухомих пам'яток культурної спадщини використовується досить дієвий та результативний механізм — концесія. У міжнародній практиці перевагою застосування концесії щодо об'єктів культурної спадщини є те, що держава не витрачає кошти платників податків на їх утримання та збереження у належному стані, а також для популяризації цих об'єктів, що не могло не пробудити до цього інтерес в українському суспільстві.



Довкола теми концесії об'єктів культурної спадщини гостро точаться дискусії: одні вважають передачу таких об'єктів у концесію чи не єдиним способом для їх збереження; другі — що ці об'єкти в придатному стані потрібні лише для “викачування” грошей, вважаючи, що концесія — це не благодійний, а бізнес-проект, метою якого є прибуток; треті вбачають у концесії спосіб прихованої приватизації.

Актуальність цієї статті полягає у виявленні особливостей застосування концесії для збереження та охорони нерухомих пам'яток культурної спадщини в умовах чинного цивільного законодавства України.

Постановка проблеми. Окремим питанням концесії були присвячені роботи вчених-юристів, економістів, істориків, зокрема таких, як В. В. Булатова [2], О. М. Григоров [3], М. М. Бахуринська [4], О. А. Медведєва [5]. Але питання щодо застосування концесії до об'єктів культурної спадщини як об'єктів цивільних прав досі залишаються не вивченими.

Метою статті є висвітлення сутності й значення концесії для збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини, вивчення зарубіжного концесійного досвіду щодо збереження об'єктів культурної спадщини з подальшим можливим застосуванням його в українських реаліях.

З урахуванням поставленої мети завданнями дослідження є аналіз договору концесії як договору, заснованого на передачі комплексу прав щодо нетипового об'єкта цивільного права — нерухомих об'єктів культурної спадщини; визначення співвідношення договору концесії з іншими видами договорів; з'ясування підстав та порядку встановлення концесії для нерухомих пам'яток культурної спадщини.

Передусім зазначимо, що концесію застосовують тоді, коли у держави недостатньо фінансових, людських, управлінських та інших ресурсів для надання послуг населенню чи збереження найбільш вартісних об'єктів. Концесія як один із способів для надання таких послуг є досить успішним механізмом, що дозволяє в рівній мірі врахувати інтереси держави та потенційного інвестора.

Термінологічне коло культурної спадщини складається з безлічі визначень об'єктів культурної спадщини. У цій статті ми використовуємо поняття, які наводяться у Законі України “Про охорону об'єктів культурної спадщини” (ст. 1).

Концесія як форма господарювання світові була відома вже давно. Першим об'єктом, який було створено на концесійній основі, був Лангедокський канал на півдні Франції, що з'єднав Тулузу з узбережжям Атлантики. У 1996 році канал був занесений до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Варто відзначити, що канал функціонує і донині, чим приносить немалі прибутки як інвесторам, так і державі [6]. І це не єдиний приклад успішного втілення концесії щодо історичних об'єктів. Гюстав Ейфель брав участь у Всесвітній виставці 1886 року, організованій французьким урядом. Головними вимогами конкурсу, незалежно від того, що пропонували учасники, було створення споруди, яка повинна себе окупити за рахунок відвідувачів, які б платили за вхід на виставку, тим самим покрити всі витрати на її спорудження. Другою умовою була тимчасовість споруди, щоб після закінчення виставки її можна було розібрати. Роком пізніше Ейфель підписав контракт з тогочасним урядом Франції про кошти, які він вкладає на будівництво вежі (понад 1 млн. доларів). Натомість він отримав би усі прибутки від виставки вежі на подальші 20 років її експлуатації як туристичного об'єкта. Отримавши концесію на вежу, після свого закінчення вона перейшла у власність міста Париж. Сьогодні це найпопулярніший об'єкт, який щорічно приймає мільйони туристів та є успішним прикладом концесії французького зразка [7].

Деякою мірою Францію можна вважати країною концесійних механізмів. Більше того, Франція є першою європейською країною, в якій на державному рівні почали вирішувати питання вивчення та охорони культурної спадщини. У 1830 році у Франції з'явилася Генеральна інспекція з охорони пам'яток, в 1837 році був створений Комітет мистецтв і пам'ятників, одним із завдань якого була публікація ілюстрованого опису всіх пам'ятників, які існували раніше і продовжували існувати на територіях Франції. Починаючи із середини ХІХ ст. й донині, на цій системі побудоване газо- та



водопостачання, що у більшості країн (у тому числі й України) належить винятково державі. Хоча у Франції комунальні служби є переважно муніципальними, у той же час досить широко розповсюджений досвід застосування концесій у комунальному господарстві. Така форма заснована на договорі концесії, відповідно до якого підприємство комунальної сфери передається в експлуатацію приватній фірмі. Виробництво послуг здійснюється за рахунок концесіонера, який має право брати зі споживачів плату за надання послуг. Ці компанії відносно невеликі, проте їх роль у підвищенні ефективності постачання населення комунальними послугами є дуже значною. Таких прикладів можна навести незліченну кількість, але всі вони демонструють успішні результати концесії. Як бачимо, цей спосіб передачі державних активів в управління приватним особам є найбільш застосованим та ефективним механізмом державно-приватного партнерства у міжнародній практиці. Сьогодні значна кількість країн у світі перейняли практику співпраці уряду та інвесторів на основі концесійних договорів.

В Україні інститут концесії існує з 1999 року, саме тоді був прийнятий відповідний закон.

“Concessio” з латини означає згоду, дозвіл, поступку [8, с. 415]. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про концесії” (далі — Закон) [9] концесія — це 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 (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Останнє якрз і вимагає ґрунтового юридичного *due diligence*.

Сторони договору концесії є самостійними, юридично незалежними суб'єктами цивільно-правових відносин, оскільки права та обов'язки сторін засновані на вільному волевиявленні. Договір концесії за своєю правовою природою належить до цивільно-правових договорів. Через те, що у договорі концесії беруть участь дві сторони — концесіодавець — уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування та концесіонер — суб'єкт підприємницької діяльності, договір концесії є двостороннім. При цьому на стороні концесіонера можуть виступати декілька осіб (ст. 1 Закону). Кожна зі сторін у результаті укладання договору отримує певні права й несе певні зобов'язання, і в цьому значенні жодна зі сторін договору не має переваги над іншою.

Що ж стосується третіх осіб, то передача концесіонером своїх майнових прав, що впливають з концесійного договору чи об'єктів концесії, повністю або частково третім особам можлива тільки за умови надання на це згоди концесіодавця, якщо інше не встановлено спеціальним законом про концесійну діяльність в окремих сферах господарської діяльності (ст. 4 Закону).

Одним із основних принципів діяльності, пов'язаної з наданням та отриманням концесії, є оплатне використання об'єкта концесії (ст. 2 Закону). Концесійний платіж вноситься концесіонером відповідно до умов концесійного договору незалежно від наслідків господарської діяльності (ч. 1 ст. 12 Закону). У силу цього договір концесії є оплатним.

Договір концесії набирає юридичної сили з моменту досягнення угоди між сторонами з усіх істотних умов і з моменту надання йому письмової форми, тобто з моменту підписання договору обома сторонами. У разі, якщо об'єктом концесії є об'єкт права державної власності, орган, уповноважений укласти концесійний договір в установленому Кабінетом Міністрів України порядку, повідомляє про укладення такого договору Фонд державного майна України, який веде реєстр концесійних договорів. Порядок ведення такого реєстру визначається Положенням про реєстр концесійних договорів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2000 р. № 72. Як встановлено у ст. 14 Закону, у разі, якщо об'єктом концесії є об'єкт права



комунальної власності, орган, уповноважений укласти концесійний договір в установленому Кабінетом Міністрів України порядку, реєструє такий договір у виконавчому органі відповідної ради та повідомляє Фонд державного майна України про укладення такого концесійного договору. Порядок ведення обліку концесійних договорів, укладених органами місцевого самоврядування, визначається Кабінетом Міністрів України.

Тобто, щоб договір концесії вважався дійсним, достатньо дотримання його письмової форми. Таким чином цей договір є консенсуальним.

Договір концесії варто віднести до каузальних договорів. Хоча поняття “кауза” прямо не використовується у національному законодавстві, але щодо такого виду договорів об’єктивно виявляється. Тобто мета укладення цього договору має бути очевидною.

Договір концесії має й інші характерні для нього особливості, що будуть розглянуті нижче при порівняльному аналізі цього договору з іншими інститутами договірних права.

Договір концесії передбачає довгострокове співробітництво між концесієдавцем та концесіонером. Це дає підстави провести порівняння договору концесії з договором про спільну діяльність.

Співробітництво між концесієдавцем та концесіонером полягає у задоволенні громадських потреб за умови взяття концесіонером на себе зобов’язань зі створенню (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об’єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. За договором про спільну діяльність сторони також діють для досягнення спільної мети. Однак характер співробітництва сторін і його значення в цих договорах різні.

Крім цього, грошові чи інші майнові внески учасників договору про спільну діяльність, а також майно, створене чи придбане в результаті їхньої спільної діяльності, є їх власністю. У договорі концесії, навпаки, передача об’єктів у концесію не зумовлює перехід права власності на цей об’єкт до концесіонера та не припиняє права державної чи комунальної власності на ці об’єкти (ст. 20 Закону). Таким чином, із цим договором не слід ототожнювати договір концесії. Більш того, не можна говорити і про те, що договір концесії включає елементи договору про спільну діяльність, оскільки має місце лише подібність цих самостійних та різних за правовою природою договорів.

Передача прав користування характерна і для договорів найму (оренди). У зв’язку з цим, необхідно відмежувати договір концесії від договору оренди.

Орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності (ст. 2 Закону України “Про оренду державного та комунального майна”) [10]. Предметом договору найму може бути річ, яка визначена індивідуальними ознаками і яка зберігає свій первісний вигляд при неодноразовому використанні (неспоживна річ). Інакше кажучи, якщо згадати норми ст. 1 Закону, об’єкт у концесію надається за умови зобов’язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об’єктом концесії, тобто за можливої, а у випадку з пам’ятками культурної спадщини — й необхідної “реабілітації”, тобто проведення ремонтно-реставраційних робіт (для чого, зрештою, такі об’єкти і передаються у концесію).

За договором оренди також передаються права користування майном (об’єктом) на визначений строк. Але договір концесії передбачає надання права користування на більший строк, ніж договір оренди — концесійний договір укладається на строк, визначений у договорі, який має бути не менше 10 років та не більше 50 років (ч. 1 ст. 9 Закону).

Термін договору оренди визначається за погодженням сторін, але не може бути меншим, ніж п’ять років, якщо орендар не пропонує ще менший термін (ст. 17 Закону України “Про оренду державного та комунального майна”).

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити окремі висновки, щодо характеристики концесійного договору як договору щодо збереження об’єктів культурної



спадщини. Отже, концесійний договір є двостороннім, консенсуальним, строковим, оплатним, є підставою для набуття права користування пам'яткою культурної спадщини.

Попри всі наявні проблеми, влада в Україні переймається питаннями концесії щодо об'єктів культурної спадщини. У грудні 1999 року Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова “Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію” [11], а у листопаді 2007 року було розширено список концесійних об'єктів, поповнивши його пам'ятками архітектури національного значення, а саме замком с. Свірж Перемишлянського району Львівської області 1484 року, замком с. Старе Село Пустомитівського району Львівської області (XVI–XVII ст.) та палацом с. Тартаків Сокальського району Львівської області (XIX ст.) [12].

Таким чином, ключовим питанням збереження пам'яток культурної спадщини є комплексне вирішення проблеми їх використання. Досвід країн Західної Європи підтверджує, що найбільш дієвим механізмом для їх збереження є використання культурної спадщини як туристичних об'єктів. Оскільки пам'ятки культурної спадщини є “візитівкою” місцевості, в цьому полягає їх основна історична цінність, яку вони створюють для свого регіону. Передача цих об'єктів на певних умовах туристичному бізнесу і перетворення їх на основі реконструкції у комплекси відпочинку туристичного сектору є напрямом, що вимагає значних інвестицій. Окупність таких інвестиційних проектів залежатиме від стану збереження чи зруйнованості споруди, а отже, й обсягу затрачених фінансових зусиль.

У підсумку, розглянувши цивільно-правові особливості договору концесії щодо пам'яток культурної спадщини, можна зробити такі висновки:

Концесія може бути ефективним способом для збереження об'єктів культурної спадщини в Україні, але при цьому варто докласти зусиль, аби з часом цей механізм не став трансформацією для привласнення історико-культурного надбання держави приватним сектором та об'єктом для маніпуляції недобросовісних інвесторів. В умовах існуючих прогалин у законодавстві щодо охорони та збереження об'єктів культурної спадщини суспільству необхідно мати право в потрібний момент втрутитися в хід виконання концесійної угоди, щоб гарантувати існування цих об'єктів для наступних поколінь.

Насамкінець слід зауважити, що висловлені міркування й зауваження не охоплюють усіх проблем, пов'язаних із застосуванням концесійних механізмів щодо об'єктів культурної спадщини, а отже, на наш погляд, потребують подальшого обговорення.

Список використаних джерел

1. Акуленко, В. І. Охорона пам'яток культури в Україні (1917–1990) [Текст] : монограф. / В. І. Акуленко. — К. : Вища школа, 1991. — 274 с.
2. Булатов, В. В. Концессионные отношения в СССР [Текст] : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Булатов Владимир Викторович ; Волгоградский государственный университет. — Волгоград, 2012. — 468 л.
3. Григоров, О. М. Концесійні угоди: правова природа та особливості правового регулювання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Григоров Олександр Миколайович ; Київський ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. — К., 2000. — 162 арк.
4. Бахуринська, М. М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Бахуринська Марія Михайлівна ; Київський ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2007. — 210 арк.
5. Медведєва, О. А. Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Медведєва Оксана Анатоліївна ; Національна юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 194 арк.
6. Canal des Deux Mers [Ressource Électronique] Canal des Deux Mers. — URL : <http://www.canal-du-midi.or>.
7. Site officiel de la tour Eiffel — La tour Eiffel [Ressource Électronique] Site officiel de la tour Eiffel. — URL : <http://www.tou Eiffel.paris>.



8. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. — [2-ге вид., перероб. і доп.]. — К. : Юридична думка, 2012. — 1020 с.
9. Про концесії : Закон України від 16.06.1999 р. № 997-XIV [зі зм. та доп. станом на 10.11.2013 р.] [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
10. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-XII, у ред. Закону від 14.03.1995 р. № 98/95-ВР [зі зм. та доп. станом на 10.09.2014 р.] [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>.
11. Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію : постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2293 [зі зм. та доп. станом на 17.01.2014 р.] [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2293-99-п>.
12. Про внесення змін до Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію : постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1338 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1338-2007-п>.

*Рекомендовано до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України
(протокол № 6 від 20 листопада 2014 року)*

Надійшла до редакції 01.12.2014

Менская Е. А. Концессия как гражданско-правовой механизм сохранения объектов культурного наследия в Украине

Концессия может считаться одним из эффективных и самых применяемых в международной практике механизмов государственно-частного партнерства. Она применяется там и тогда, когда у государства не хватает финансовых, человеческих, управленческих и других ресурсов для оказания услуг населению или сохранению наиболее ценных государственных объектов. Концессия как один из инструментов государственно-частного партнерства является достаточно успешным механизмом, который позволяет в равной степени учитывать интересы государства и частного инвестора. Сделан обзор зарубежного концессионного опыта относительно объектов культурного наследия; проанализированы исторические предпосылки возникновения концессии; определены характерные особенности применения концессии именно для объектов культурного наследия. Рассмотрен договор концессии к нетипичному объекту гражданского права — недвижимых объектов культурного наследия. Проведен анализ соотношения договора концессии с другими видами договоров. Определены основания и порядок концессии для объектов культурного наследия.

Ключевые слова: объект культурного наследия; концессия; договор концессии.

Menska, O. A. Concession as a Civil Mechanism of Conservation of the Objects of Cultural Heritage in Ukraine

Legally concession can be considered one of the most effective mechanisms of public-private partnerships and applicable in international practice. It is used in cases when the state lacks the financial, human, administrative and other resources to provide services to the public or the preservation of the most costly public facilities. Concession as a tool for public-private partnership is a very successful mechanism, that enable equally consider the interests of the state and private investors. The overview of the foreign concession experience concerning objects of cultural heritage was made; historical predictors of concession introduction were analyzed; determined the characteristic features of the application concession for cultural heritage objects have been determined in this article. There was considered contract concession concerning uncharacteristic objects of civil law — real estate objects of cultural heritage. There was analyzed correspondence of the concession contract with other kinds of contracts. There was defined grounds and procedure of the concession towards objects of cultural heritage.

Keywords: object of cultural heritage; concession; concession contract.