

УДК 657.421.3:338.49

Ковальова Елена

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КОНЦЕСІЙНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті узагальнені стримуючі фактори розвитку концесійних відносин в Україні, у тому числі прогалини у нормативно-правовій базі в сфері ДПП, політична ситуація, позаринкові форми впливу, відсутність трьохсторонньої взаємодії держави, приватного сектору та громадянського суспільства. З огляду на це запропоновані основні напрямки удосконалення концесійних відносин в державі. Визначені першочергові заходи уряду щодо реформування нормативно-законодавчої бази. Співвіднесені дефініції поняття «концесії» відповідно до українського та міжнародного законодавства. Проведений аналіз зарубіжного досвіду залучення приватного капіталу до участі в інфраструктурних проектах. В статті також розглянуті причини провалу концесійних договорів на будівництво та експлуатацію автотранспортних шляхів, які мали місце в українській юридичній практиці. Приведений приклад прийняття місцевих нормативно-правових актів для передачі в концесію конкретних об'єктів.

Ключові слова: концесія, державно-приватне партнерство, інфраструктурні проекти, нормативно-правові документи, органи державної та місцевої влади

Ковалева Елена

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОНЦЕССИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены сдерживающие факторы развития концессионных отношений в Украине, в том числе пробелы в нормативно-законодательной базе в сфере ГЧП, политическая ситуация, внерыночные формы влияния, отсутствие трехстороннего взаимодействия государства, частного сектора и гражданского общества. Учитывая это, предложены основные направления усовершенствования концессионных отношений в государстве. Определены первоочередные мероприятия правительства по реформированию нормативно-законодательной базы. Соотнесены дефиниции понятия «концессия» в соответствии с украинским и международным законодательством. Проведен анализ зарубежного опыта привлечения частного капитала к участию в инфраструктурных проектах. В статье также рассмотрены причины провала концессионных договоров на строительство и эксплуатацию автотранспортных дорог, которые имели место в украинской юридической практике. Приведен пример принятия местных нормативно-правовых актов для передачи в концессию конкретных объектов.

Ключевые слова: концессия, государственно-частное партнерство, инфраструктурные проекты, нормативно-правовые документы, органы государственной и местной власти

Kovalova Elena

PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF THE CONCESSIONARY RELATIONS IN THE UKRAINE

The article describes the restrictive factors of the development of relations in the sphere of a concession in the Ukraine and it also examines gaps in the normative and legal documents in a sphere of PPP, the political situation, the non-market forms of influence, the absence of a three-way partnership between the government, the private sector and the civil society. Taking this into consideration the main directions of the improvement of concessionary relations in the state are proposed. The top-priority actions of the government in the sphere of normative and legal base are defined. The definition of the expression “concession” in the Ukrainian and international legislation correlated. The analysis of the foreign experience in the private capital fundraising in the infrastructure projects is made. The reasons of failure of concessionary contracts that were fixed in the Ukrainian juridical practice in the field of construction and exploitation of roadways were also examined in the article. An example of an enactment of the local normative and legal acts for transference in concession determined objects is exemplified.

Keywords: concession, public-private partnership, infrastructure projects, normative and legal documents, state and local authorities

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення відносин державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні, реалізація інфраструктурних проектів наштовхується на ряд перешкод нормативно-законодавчого та організаційно-управлінського характеру. Поступальний розвиток механізму ДПП та концесії, як дієвої та ефективної моделі ДПП, потребує вивчення світового досвіду та відповідного реформування існуючих прогалин у взаємодії держави та бізнесу в Україні. Дослідження набуває особливої актуальності в умовах бюджетного дефіциту та необхідності структурних реформ у стратегічних секторах економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізом питань взаємодії держави і приватного сектору в рамках концесійних відносин займаються такі науковці, як Головінов О.М. [6], Надолішній П.І. [7], Ольшанський О.В. [8], Сай І.А. [9]. Означені науковці у своїх працях намагаються окреслити коло стримуючих факторів розвитку концесійних відносин в Україні та запропонувати шляхи розв'язання проблем у сфері державно-приватного партнерства.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Враховуючи прогалини у нормативно-правовій базі в сфері ДПП та, зокрема, концесії, потребують розгляду питання щодо уточнення співвідношення дефініцій понять окремих моделей ДПП та узагальнення стримуючих факторів розвитку концесійних відносин в Україні.

Метою статі є розгляд проблем, перешкоджаючих розвитку концесії в Україні та її використання в якості інструмента залучення інвестицій за прикладом зарубіжного досвіду.

Основний матеріал дослідження.

Сучасний стан об'єктів інфраструктури та пріоритетних галузей економіки України потребує створення ефективних механізмів фінансування шляхом розвитку відносин державно-приватного партнерства та відповідно залучення фінансових ресурсів приватного сектору у суспільно важливі інвестиційні проекти.

Концесія, як інструмент залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів, набула широкого поширення в світі ще у другій половині двадцятого століття.

Модернізація транспортної інфраструктури в Італії, Франції, Іспанії, Великобританії є яскравим прикладом успішного залучення приватного капіталу до реконструкції та будівництва об'єктів державної форми власності. Так, за даними Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України, Франція має 5830 км автомобільних доріг, побудованих і експлуатованих на умовах концесії; загальна довжина іспанських автобанів, побудованих концесіонерами, складає близько 1000 км [4].

Реалізація будівництва та експлуатації мереж автомагістралей у розвинених європейських країнах демонструє сформованість та дієвість налагодженого механізму передачі об'єктів державної форми власності у приватне користування.

На жаль, українська юридична практика на сучасний момент налічує лише два концесійних договори на будівництво та експлуатацію доріг, які були розірвані державою у зв'язку з невиконанням концесіонерами взятих на себе зобов'язань:

1. Розпорядження КМУ від 16 листопада 2002 р. № 658-р Про надання ВАТ "Виробничо-наукова компанія "Розточчя СТ" концесії на будівництво та експлуатацію автомагістралі "Львів-Броди" [2].

2. Указ Президента України від 04.07.1998 №739/98 «Про концесію на будівництво та експлуатацію нової автомобільної дороги Львів-Краковець» [3].

Слід вказати на певну невідповідність статистичних даних Світового Банку та український офіціальних ресурсів. Так, Світовий Банк у своєму звіті відображає укладення лише однієї концесійної угоди за період 1990-2012 рр. в сфері водопостачання та водовідведення на суму здійснених інвестицій в розмірі 102 млн. дол. (табл.1) [10].

В термінології Світового Банку під концесією розуміється прийняття приватною стороною функцій управління державним підприємством на протязі певного періоду часу та покладання на себе значних фінансових ризиків.

Визначення концесії Законом України «Про концесії» від 16.07.1999 № 997-XIV [1] включає як функції управління (експлуатації), так і права на створення (будівництво) об'єкта концесії. Таким чином, українське законодавство детермінує концесію у більш широкому колі відповідальності та функцій приватної сторони.

За даними Світового Банку питома вага концесії у загальному обсязі укладених контрактів в сфері державно-приватного партнерства в Україні не перевищує 2%. Найчастіше здійснюється продаж активів та приватизація в сфері, що становить 57% угод ДПП (див. табл. 1).

Таблиця 1

Кількість угод ДПП за моделями та сферами реалізації,[10]

Галузь	Концесія	Приватизація (продаж) активів	Greenfield projects	Контракти на управління та лізинг	Разом
Енергетика	0	31	10	0	41
Телекомунікаційна сфера	0	2	12	0	14
Транспорт	0	0	1	0	1
Водопостачання та водовідведення	1	0	0	1	2
Разом	1	33	23	1	58

На наш погляд, продаж та приватизація активів крупних інфраструктурних об'єктів без можливості подальшого контролю за об'єктом та повернення у власність держави є негативною тенденцією. В цьому аспекті доцільно розвивати та популяризувати концесійні відносини, які дозволять відновити морально та фізично застарілі основні фонди та зберегти стратегічно важливі об'єкти у розпорядженні держави.

Однією з причин провалу концесійних угод є недосконала нормативно-правова база в сфері державно-приватного партнерства та, зокрема, концесії. Існуючий Закон України «Про Концесії» від 16.07.1999 № 997-XIV [1] не відповідає вимогам часу та потребує якісного оновлення з точки зору редагування порядку розрахунку концесійного платежу, умов проведення концесійного конкурсу та обрання переможця, відсутності періодичної експертної перевірки концесійного об'єкту.

На нашу думку, відсутність законодавчо встановлених термінів регулярної державної перевірки цілісності майнового комплексу, переданого в оренду, є суттєвою прогалиною нормативно-законодавчої бази концесії. Практичний досвід доводить необхідність проведення регулярних експертних перевірок на концесійному об'єкті, боконцесія передбачає передачу майна на довгостроковій основі, але у нормативно-правових документах не закріплена періодичність інспектування та платник цих послуг.

За думкою Ольшанського О.В. та Сердюкової О.Є. [8] назріла необхідність у прийнятті місцевих нормативно-правових актів для передачі в концесію конкретних об'єктів: існуюча нормативно-правова база має загальнодержавний характер та не сприяє практичній реалізації концесійних конкурсів.

Прикладом є прийняття міською радою та виконавчим комітетом м. Северодонецьк ряду рішень, що сприяли організації проведення концесійного конкурсу, порядку подання та розгляду заявок на участь у конкурсі, окресленню вимог до оформлення пропозицій претендентів та критерії їх оцінки, порядку укладання концесійних договорів на означені об'єкти комунальної власності та порядку використання майна, переданого концесіонеру [8, с. 222].

Вище окреслену проблему можна певним чином пов'язати з відсутністю сформованої культури співпраці державного та приватного секторів.

Отже, відсутність управлінських методик, навичок та практики взаємодії держави і бізнесу на паритетних основах послаблює отримання позитивного ефекту від такої форми співпраці [5, с.38].

Мінлива політична ситуація є значним дестабілізуючим фактором, який негативно впливає на інвестиційний клімат та приватні ініціативи. В свою чергу щорічний перегляд державного бюджету не сприяє ототожненню держави з довгостроковим фінансовим партнером, в той час як концесійний договір укладається на строк від 10 до 50 років.

Як зазначають деякі експерти, банки й інші фінансово-кредитні установи утримуються від великих інвестицій і кредитів у подібні проекти через високі ризики їх реалізації, у тому числі довгострокові процедури відомчих погоджень, великого обсягу інформації і необхідної документації для участі в конкурсі [6, с.45].

Таким чином, з одного боку, побоювання бюрократизму та корупції стоїть на заваді залучення до відносин концесії широкого кола економічних суб'єктів. А з іншого боку, відсутність

популяризації перспектив державно-приватного партнерства та відповідно брак інформації стримує розвиток концесійних відносин.

Залучення приватного капіталу до участі в концесії можливе також за умов наявності певних фінансових гарантій з боку держави в разі збитковості проекту. Саме незахищеність фінансових капіталовкладень концесіонера та покриття приватною стороною всіх комерційних ризиків є перешкодою для розвитку цієї моделі державно-приватного партнерства.

Заслужує уваги аналіз позаринкових форм впливу на державно-приватне партнерство, до яких доречно віднести щорічне зростання сектору тіньової економіки.

Саме існування тіньової економіки і різних форм девіацій в економічному житті, що становлять позаринкові форми впливу на державно-приватне партнерство, нівелює зусилля держави в кризових умовах та не дозволяє виявити весь позитивний потенціал взаємодії держави і бізнесу, призводить до послаблення дієвості системи державного регулювання підприємництва [5, с.38].

Тінізація національної економіки, по-перше, скорочує податкові надходження до бюджетів різних рівнів, що у майбутньому могли б використовуватись як компенсаційні виплати концесіонерам в разі провалу концесійного проекту. А, по-друге, скорочує інвестиційний потенціал підприємств у зв'язку з неможливістю вільного інвестування тіньового доходу.

Представлені стримуючі фактори розвитку концесійних відносин в Україні, повинні підштовхувати державу до перегляду своєї діяльності у наступних сферах:

1) деталізація існуючих нормативно-правових актів в частині регламентації процедури проведення концесійного конкурсу та передачі майнового комплексу концесіонеру з метою уніфікації процедури концесії на загальнодержавному рівні та прискорення процесів на місцевому рівні. Головна роль у вдосконаленні процесу правового регулювання концесійних відносин відведена законодавчим та виконавчим органам влади [8, с.225];

2) запровадження періодичної експертної перевірки з метою недопущення відхилення дій концесіонера від заявленої стратегії розвитку концесійного об'єкту;

3) концесія повинна охоплювати як будівництво, так і експлуатацію об'єктів з метою мінімізації витрат приватного партнера протягом повного життєвого циклу проекту [9, с.44];

4) трьохстороння взаємодія держави, приватного сектору та громадянського суспільства, що забезпечить врахування інтересів населення та підвищення ступеня довіри та прозорості відносин державно-приватного партнерства. На стадії підготовки проекту необхідно встановлювати чіткі очікування від проекту, якомога раніше почати консультації між сторонами, визначити вигідність реалізації проекту для приватного й державного секторів [9, с.45];

5) підвищення кваліфікаційного рівня кадрів як зі сторони держави, так і приватного партнера в сфері концесійних відносин. Негативним прикладом недостатнього досвіду виконавців може бути проект ДПП в Чехії, який не був реалізований, у зв'язку з відсутністю достатнього досвіду команди державного партнера в оцінюванні ефективності та ризиків фінансування проекту, які в кінцевому рахунку перекладалися на державу, що змусило її розірвати договір та сплатити неустойку [7, с.25];

б) розробка послідовної політики розвитку концесійних відносин, яка повинна охоплювати розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, уточнення кроків поступального розвитку концесійних відносин.

Висновки. Результати представленого дослідження демонструють необхідність активного державного втручання до процесів становлення культури державно-приватного партнерства, та зокрема, концесійних відносин. Активізація конструктивної взаємодії державного та приватного сектору можлива за умови реформування чинної нормативно-законодавчої бази у відповідності з потребами часу та на базі світового досвіду в галузі розподілу повноважень між органами державної та місцевої влади в сфері ДПП, формування тарифної політики, залучення громадянського суспільства до широкого обговорення.

Література

1. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 № 997-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

2. Розпорядження КМУ від 16 листопада 2002 р. N 658-р Про надання ВАТ "Виробничо-наукова компанія "Розточчя СТ" концесії на будівництво та експлуатацію автомагістралі "Львів-Броди" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/658-2002-%D1%80>

3. Указ Президента України від 04.07.1998 №739/98 «Про концесію на будівництво та експлуатацію нової автомобільної дороги Львів-Краковець» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739/98>

4. «Інвестиційні механізми структурних трансформацій у транспортній галузі». Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/995/>

5. Біла І.С. Особливості державно-приватного партнерства в сучасних умовах в Україні / І.С. Біла, Н.В. Петришина // Сталий розвиток економіки. Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2012. – №2. – С. 36-39.

6. Головінов О.М. Реалістичні напрями формування державно-приватного партнерства як складові інноваційного розвитку / О.В. Головінов // Вісник економічної науки України. – 2012. – №1. – С. 44-48.

7. Надолішній П.І. Теоретико-методологічні засади та історичний контекст інституційної спроможності держави у сфері управління / І.П. Надолішній // Кримський Юридичний Вісник. – 2010. – Випуск 3(10) Частина II. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Kyuv/2010_3_2/14.pdf

8. Ольшанський О.В. Правові засади регулювання концесійної діяльності в Україні: основні проблеми / О.В. Ольшанський, О.Є. Сердюкова // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – №2 (6). – С.221-226.

9. Сай І.А. Концесія як шлях збереження власності держави та територіальної громади / І.А. Сай // Держава та регіони. Сер. Держ. Упр. – 2012. – Вип. 2. – С.43-46.

10. Private Participation in Infrastructure Database. Country snapshots. Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97

1. ZakonUkrayiny «Pro kontsesiyi» vid 16.07.1999 # 997-XIV [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

2. Rozporyadzhennya KMU vid 16 lystopada 2002 r. N 658-r Pro nadannya VAT "Vyrobnycho-naukovakompaniya "Roztochchya ST" kontsesiyinabudivnytstvo ta ekspluatatsiyuavtomahistrali "L'viv-Brody" [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/658-2002-%D1%80>

3. UkazPrezydentaUkrayiny vid 04.07.1998 #739/98 «Pro kontsesiyunabudivnytstvo ta ekspluatatsiyunovoyiavtomobil'noyidorohyL'viv-Krakovets'» [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739/98>

4. "Investytsiynimekhanizmystrukturykhtransformatsiy u transportnyihaluzi". Analitychnazapyska.Natsional'nyyinstytutstrategichnykhdoslidzhen' pry PrezidentoviUkrayiny [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/995/>

5. Bila I.S. Osoblyvostiderzhavno-pryvatnohopartnerstva v suchasnykhumovakh v Ukrayini / I.S. Bila, N.V. Petryshyna // Stalyyrozvytokekonomiky. Vseukrayins'kyynaukovo-vyrobnychyuzhurnal. – 2012. – #2. – S. 36-39.

6. Holovinov O.M. Realistychninapryamyformuvannyaderzhavno-pryvatnohopartnerstva yak skladoviinnovatsiynohorozvytku / O.V. Holovinov // VisnykekonomichnoyinaukyUkrayiny. – 2012. – #1. – S. 44-48.

7. Nadolishniy P.I. Teoretyko-metodolohichnizasady ta istorychnyykontekstinstytutsiynoyispromozhnostiderzhavy u sferiupravlinnya / I.P. Nadolishniy // Kryms'kyyYurydychnyyVisnyk. – 2010. – Vypusk 3(10) Chastyna II. [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Kyuv/2010_3_2/14.pdf

8. Ol'shans'kyy O.V. Pravovizasadyrehulyuvannyakontsesiynoyidiyal'nosti v Ukrayini: osnovni problemy / O.V. Ol'shans'kyy, O.Ye. Serdyukova // Publichneupravlinnya: teoriya ta praktyka. – 2011. – #2 (6). – S.221-226.

9. Say I.A. Kontsesiya yak shlyakzberezhennavyavlasnostiderzhavy ta terytorial'noyihromady / I.A. Say // Derzhava ta rehiony. Ser. Derzh. Upr. – 2012. – Vyp. 2. – S.43-46.

10. Private Participation in Infrastructure Database. Country snapshots.Ukraine [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97

Рецензент Кубліков В.К., д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансового менеджменту та фондового ринку Одеського національного економічного університету.

18.02.2014