

Ф. В. Узунів,

к. е. н., доцент, перший проректор, Університет економіки та управління

АКТИВІЗАЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ У РЕАЛЬНОМУ СЕКТОРІ З МЕТОЮ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

F. Uzunov,

Ph.D., associate Professor, first Pro-rector of the University of Economics and management

INTENSIFICATION OF INSTITUTIONAL REFORMS IN THE COAL INDUSTRY FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

У статті розглянуто необхідність активізації інституціональних перетворень у реальному секторі з метою реалізації державно-приватного партнерства. Визначено напрями інституціональних перетворень у вугільній галузі.

In the article the necessity of activation of institutional reforms in the real sector to the implementation of public-private partnership. Identified the avenues of institutional transformations in the coal industry.

*Ключові слова: інституціональні перетворення, вугільна галузь, державно-приватне партнерство.
Key words: institutional transformations, coal industry, public-private partnership.*

ВСТУП

Сучасний стан забезпечення національної економіки України енергоресурсами можна визначити як близький до надзвичайного. Його ознаками є порушення стабільного електропостачання, зниження до неприпустимого рівня запасів палива, економічна недоступність енергоносіїв для звичайної категорії споживачів у зв'язку з високими цінами, які не відповідають купівельній спроможності та ін. Дефіцит енергоресурсів призвів до порушення умов нормального функціонування й значних збитків різноманітних галузей економіки, у тому числі й вугільних шахт, негативних соціальних наслідків.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Завдання дослідження:

- розглянути необхідність активізації інституціональних перетворень у вугільній галузі для реалізації державно-приватного партнерства;
- визначити напрями інституціональних перетворень у вугільній галузі.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Під інституціональними перетвореннями розуміється зміна формальних і неформальних умов госпо-

дарської діяльності. Ця система заходів включає, перш за все, розробку і застосування законодавства, що відповідає ринковим умовам господарювання. До інституціональних перетворень зазвичай відносять зміну власності, формування нових організацій і установ ринкового типу (комерційних банків, товарних і фондових бірж, інвестиційних фондів та ін.), а також створення нової системи державного управління вугільним господарством (шляхом заміни адміністративних важелів економічними, перш за все, бюджетними і податковими).

Увага світової енергетики сконцентрувалася на вугільній галузі ще з початку 2000-го року, і сьогодні обсяги видобутку вугілля в світі вже досягли 4,6 млрд тонн. В Україні зворотний процес — зменшення видобутку і зниження якісних показників вугілля. Так, на сьогоднішній день у державній власності всього 17% (менш 30-ти) шахт, які працюють без збитків. Решта — збиткові. Собівартість вугілля варіюється від 400 до 800 і більш гривень за тону при середній ціні реалізації 680,8 гривні за одиницю продукції [4]. Устаткування, що використовується, приблизно на 80% вже відпрацювало свій технічний ресурс, при цьому програма проведення гірничих виробок не виконується в повному обсязі. Збитки, не дивлячись на збільшення обсягів державної

допомоги з кожним роком збільшуються: якщо в 2005 році вони склали 1,7 млрд гривень, то у 2010 році — 19,4 млрд грн. [5].

У той же час приватні структури, що видобувають близько 42% вугілля від всеукраїнського видобутку, збільшують його з кожним роком, у них зростають обсяги проведення гірничих робіт, вводяться нові очисні заводи, підвищуються обсяги капітальних вкладень і знизуються витрати. Вугілля, яке вони видобувають, має високі показники якості і, відповідно, більшу конкурентоспроможність на ринку.

Ускладнила ситуацію світова фінансова криза, яка спровокувала не тільки закриття зовнішнього ринку від експорту вітчизняного вугілля, але і штучне закриття внутрішнього: державних генеруючих компаній до початку 2011 року зобов'язували купувати вугілля, здобуте лише на державних шахтах, а приватні підприємства залишалися без ринку збуту.

Таким чином, уряд своїми діями в черговий раз підкреслив непродуктивне проведення державної політики, що говорить про необхідність розробки і впровадження механізму інституціональних перетворень у вугільній галузі [1].

Інституціональні перетворення передбачають зміну форми власності. Тут існує два напрями. Перший витікає із зарубіжного досвіду приватизації, коли приватизуються ефективні шахти, а неефективні ліквідуються. В умовах України це неможливо, оскільки до цього часу немає умов для вільної підприємницької діяльності всіх працівників, що вивільняються з шахт. Другий напрям, що сформувався останнім часом, передбачає передачу шахт пакетом, коли власник на конкурсних умовах викуповує майновий комплекс, що включає шахти з різним рівнем ефективності. Недолік його вже відмічений різними авторами і профспілками гірників: власник згодом спробує позбутися від неефективної власності без надання соціальних гарантій. Компромісом у цій ситуації стало прийняття в 2010 році Закону України "Про державно-приватне партнерство" [3], який регулює питання партнерства між державою та бізнесом при здійсненні сумісних проектів. Його впровадження в вугільній галузі дозволяє залучати додаткові кошти на розвиток підприємств в умовах дефіциту державних коштів, що особливо актуально в останні роки. Для учасників державно-приватного партнерства (ДПП) позитивним є можливість справедливого розподілу ризиків, довготривалість партнерських відносин та ефективний менеджмент, оскільки партнер зацікавлений якомога швидше вийти на прибуток та повернути вкладені кошти.

Враховуючи позитивні моменти впровадження ДПП, серед яких основними є закріплення на законодавчому рівні ключових аспектів такої співпраці, а саме: визначення понять та основних ознак державно-приватного партнерства; форми його здійснення; розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування при прийнятті рішень; визначення основних етапів здійснення ДПП-проектів тощо, необхідно брати до уваги успішність впровадження партнерства в європейських країнах.

Враховуючи досвід інших держав щодо реалізації проектів у рамках державно-приватного партнерства й особливості функціонування вітчизняної промисловості, слід зазначити про те, що впровадження ДПП в Україні є першочерговою передумовою виведення вугільної галузі з занепаду.

При цьому, необхідно враховувати той факт, що майже всі інвестиційно-привабливі шахти в більшій частині вже приватизовані через механізм штучного банкрутства, а інші — збиткові. Звичайно, шахти першої групи, що залишилися у державі стануть першочерговими об'єктами залучення інвестицій на правах державно-приватного партнерства.

Для залучення капіталовкладень у збиткові підприємства через механізм ДПП необхідно створити максимальну мотивацію для потенційних партнерів, адже, як правило, істотна частка ризиків при реалізації проектів буде припадати саме на приватний бізнес, який зацікавлений переважно можливістю передачі йому проінвестованих об'єктів. В Україні ж законом [3] передбачено, що право власності на об'єкти належить виключно державному партнеру, що може в деякому ступені "демотивувати" приватні компанії, брати участь у таких проєктах.

При цьому компанії доцільно відбирати не лише через проведення конкурсів й тендерів, але й залучати на етапах реалізації проектів через проведення "конкурентних переговорів" між публічним та приватним партнером, що відкриває доступ до проектів дійсно конкурентоспроможних приватних інвесторів. Така можливість запобігає виникненню ситуації, коли, наприклад, інвестори можуть просто "не потрапити" на конкурс чи "не виграти" його через деякі корупційні впливи. Оскільки в Україні Закон "Про державно-приватне партнерство" передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, що обмежує джерела фінансування проектів, доцільним буде створити департамент ДПП-проектів за участю публічного та приватного партнера, не виключаючи участі фінансових інститутів, у рамках об'єднання яких і будуть укладатися договори, що дозволяє досягнути максимальної структурованості та прозорості угоди. Але перевагу доцільно віддавати не іноземним фінансовим установам, що активно розпочали кредитувати вітчизняні вугільні підприємства, а саме фаховому промислому інвестору, що зацікавлений в розвитку та експлуатації об'єкта через механізм концесії [1, с. 208].

Так, після прийняття рішення урядом приватний інвестор укладає концесійний договір про відносини, що виникають з приводу експлуатації вугільного підприємства на основі концесії.

Згідно укладеному договору концесії уповноважений орган передає об'єкт за актом приймання-передачі приватному інвестору, який виконує функцію управляючого і надає право на виконання спеціалізованих робіт іншим фірмам, здійснює контроль за діяльністю шахти, стягує оплату, забезпечує безпеку праці, переоснащення, а також науково-дослідні роботи, спрямовані на пошук нових технологій видобутку, підвищення продуктивності праці, зменшення витрат тощо.

Уповноважений орган через своїх технічних працівників контролює виконання всіх робіт, їх відповідність нормам, що містяться у затверджених проєктах, а також контроль за передачею шахти в експлуатацію.

Після завершення договору концесії приватний інвестор передає об'єкт уповноваженому органу за актом приймання-передачі. Уряд після передачі державі об'єкта концесії може прийняти рішення про приватизацію об'єкта концесії.

При використанні механізму фінансування на правах концесії необхідно враховувати те, що:

— концесійний договір укладається на строк, визначений у договорі, який має бути не менше 7 та не більше 30 років;

— для здійснення концесійної діяльності необхідна земельна ділянка, договір оренди якою повинен додаватися до концесійного договору;

— враховуючи, що об'єктом концесії є об'єкт права державної 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 визначається Кабінетом Міністрів України;

— методика розрахунку та граничні розміри концесійних платежів визначаються Кабінетом Міністрів України;

— концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, концесіодавець може надавати пільги щодо концесійних платежів, а також передбачати в договорі концесії надання дотацій, компенсацій та пільг. Порядок визначення таких об'єктів, а також умови надання дотацій, компенсацій та пільг встановлюються Кабінетом Міністрів України;

— концесіонер здійснює свою діяльність у будь-якій організаційно-правовій формі;

— порядок створення юридичних осіб для здійснення концесійної діяльності, їх реорганізації і ліквідації та умови виконання ними концесійних договорів визначаються законодавством України;

— право власності на поліпшене, реконструйоване, технічно переоснащене майно державної власності залишається відповідно за державою;

— концесіонер має право на адекватне і ефективне відшкодування витрат, зроблених у зв'язку з поліпшенням майна, отриманого в концесію, за рахунок отриманого прибутку, якщо інше не передбачено концесійним договором;

— передача об'єкта у концесію здійснюється у строки і на умовах, визначених у концесійному договорі;

— майно, отримане у концесію, включається до балансу концесіонера — юридичної особи, з зазначенням, що це майно отримане у концесію;

— якщо концесіодавець у строки і на умовах, визначених у концесійному договорі, не передасть об'єкт концесії, концесіонер має право вимагати від концесіодавця передачі об'єкта концесії та відшкодування збитків, завданих затриманням передачі, або вимагати розірвання концесійного договору і відшкодування збитків, завданих йому невиконанням концесійного договору;

— концесіонером можна стати лише через конкурс;

— навіть за наявності лише однієї заявки на участь у конкурсі можна отримати об'єкт у концесію за умови дотримання істотних умов договору та відповідності критеріям конкурсу;

— концесіонер зобов'язаний використовувати на об'єкті концесії нові технології та техніку вітчизняного виробництва, якщо інше не передбачено умовами договору, що стимулює розвиток вітчизняного виробництва [2, с. 209].

Таким чином, для активізації інституціональних перетворень у вугільній галузі запропоновано в якості залучення інвестицій розповсюджувати фінансування вугільних підприємств державної форми власності через механізм державно-приватного партнерства, зокрема на правах концесії. Необхідність введення такого режиму інвестування обумовлюється дефіцитом державного бюджету та можливістю отримання додаткових капіталовкладень у власність, яка потребує суттєвих дотацій й ефективного менеджменту.

Проте можливим стає варіант, що інвестори відмовляться вкладати кошти в збиткові державні шахти, а стануть перекупувати приватизовані. Для запобігання такого розвитку подій слід, перш за все, вирішити проблему зі збутом вугілля, забезпечити рівні умови роботи для приватних і державних вугледобувних підприємств, створити прозору законодавчу базу і демонополізувати ринок збуту вугільної продукції. Лише в цьому випадку власники приватних шахт не будуть зацікавлені у продажі своїх підприємств, а потенційні інвестори — вимушені інвестувати державну власність.

ВИСНОВКИ

Під інституціональними перетвореннями розуміється зміна формальних і неформальних умов госпо-

дарської діяльності. Ця система заходів включає, перш за все, розробку і застосування законодавства, що відповідає ринковим умовам господарювання. До інституціональних перетворень зазвичай відносять зміну власності, формування нових організацій і установ ринкового типу (комерційних банків, товарних і фондів бірж, інвестиційних фондів та ін.), а також створення нової системи державного управління вугільним господарством (шляхом заміни адміністративних важелів економічними, перш за все, бюджетними і податковими).

Увага світової енергетики сконцентрувалася на вугільній галузі ще з початку 2000-го року, і сьогодні обсяги видобутку вугілля в світі вже досягли 4,6 млрд тонн. В Україні зворотний процес — зменшення видобутку і зниження якісних показників вугілля. Така ситуація обумовлює необхідність розробки і впровадження механізму інституціональних перетворень у вугільній галузі.

Впровадження державно-приватного партнерства в вугільній галузі дозволяє залучати додаткові кошти на розвиток підприємств в умовах дефіциту державних коштів, що особливо актуально в останні роки. Для учасників державно-приватного партнерства позитивним є можливість справедливого розподілу ризиків, довготривалість партнерських відносин та ефективний менеджмент, оскільки партнер зацікавлений якомога швидше вийти на прибуток та повернути вкладені кошти.

Література:

1. Алавердян Л.М. Механізм формування ефективності вугільної промисловості за рахунок розширення державно-приватного партнерства через механізм концесії / Л.М. Алавердян // Менеджер: Вісник Донецького державного університету управління. — № 1 (55). — 2011. — С. 206—211.
2. Анастасьєва Л. Глеющий астный уголек / Л. Анастасьєва // Эксперт. — 2008. — № 21. — С. 18—21.
3. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 1 липня 2010 року № 2404-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 58. — Ст. 1988.
4. Лівень О. Хроническое недофинансирование. Угольщикам требуется все больше бюджетных денег [Електронний ресурс] / О. Лівень // Энергобизнес. — 2011. — № 4. — Режим доступу: <http://www.uaenergy.com.ua/>
5. Результаты 2010 года для угольной промышленности [Електронний ресурс]: Український бізнес ресурс / Промышленный рынок. — 2011. — № 1. — Режим доступу: <http://ubr.ua/market/industrial/rezultaty-2010-goda-dlia-ugolnoi-promyshlennosti-73714>

References:

1. Alaverdian, L. M. (2011), "Mechanism forming efficiency of the coal industry by expanding public-private partnerships through the concession mechanism", Menedzher: Visnyk Donets'koho derzhavnoho universytetu upravlinnia, vol. 55, no. 1, pp. 206—211.
2. Anastas'eva, L. (2008), "Smoldering ember private", Ekspert, vol. 21, pp. 18—21.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Public-Private Partnership", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 29 August 2013).
4. Liven', O. (2011), "Chronic underfinancing. Coal companies need more budget money", Enerhobiznes, vol. № 4, available at: <http://www.uaenergy.com.ua/> (Accessed 29 August 2013).
5. Ukrainian Business Resource (2011), "2010 results for the coal industry", available at: <http://ubr.ua/market/industrial/rezultaty-2010-goda-dlia-ugolnoi-promyshlennosti-73714> (Accessed 29 August 2013).

Стаття надійшла до редакції 10.07.2013 р.