

*А. І. Куліков,  
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри фінансів,  
Буковинський державний фінансово-економічний університет, м. Чернівці*

## КОНЦЕСІЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ СПІЛЬНИХ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВИ І БІЗНЕСУ

*A. I. Kulikov,  
PhD in Public Administration, Associate Professor of Finance, Bukovina State Finance and Economics University, Chernivtsi*

CONCESSION AS A FORM OF JOINT PROJECTS BETWEEN BUSINESS AND GOVERNMENT

*У статті досліджено особливості використання концесійних договорів у процесі реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні. Подано теоретичне визначення поняття концесія, проаналізовано українське законодавство у сфері регулювання концесійних відносин.*

*The features of concession agreements in the implementation of public-private partnership in Ukraine are explored in the article. The theoretical definition of concession are given, Ukrainian legislation in the field of concession relations are analyzed.*

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесії, концесійна угода, держава, бізнес, проект, законодавство, концесіонер.*

*Key words: public-private partnerships, concessions, concession agreement, the state, business, project, law, concessionaire.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасній змішаній ринковій економіці формуються регульовані економічні відносини з тісною взаємодією та співіснуванням держави і бізнесу, що проявляється у розвитку різноманітних форм партнерства та їх поширення в різних галузях економіки. Найбільш поширеною формою ДПП є концесія, застосування якої має істотні переваги перед всіма іншими.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вивченням проблем формування концесійних відносин у процесі трансформації економіки й обґрунтування заходів щодо вдосконалення механізмів використання концесії з метою залучення інвестиційних ресурсів займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: О. Вікарчук, М. Войнаренко, І. Бернштейн, М. Богуславський, І. Запатріна, З. Варналій, В. Денисюк, В. Осіпов, Т. Пузанов, Я. Усенко, В. Чепінога та ін. Окремі аспекти інституційно-правового та економіко-організаційного забезпечення реалізації різних форм державно-приватного партнерства досліджували В. Варнавський, В. Геєць, О. Головка, М. Дерябіна, С. Дрига, Т. Єфімен-

ко, М. Клінова, О. Кужель, В. Ляшенко, Я. Жаліло та ін. Однак відсутнє комплексне дослідження такої форми державно-приватного партнерства, як концесія для вітчизняної практики у процесі реалізації стратегічних суспільних і приватних ініціатив.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є дослідження механізмів використання концесії як форми реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державно-приватне партнерство має широкий спектр реалізації в різних формах. У першу чергу, це різноманітні контракти, які держава укладає з приватними компаніями: на виконання робіт і надання суспільних послуг, управління, поставку продукції для державних потреб, контракти технічної допомоги і т.д. По-друге, орендні (лізингові) відносини, що виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, споруд, виробничого

обладнання. По-третє, узгодження про розподіл продукції. По-четверте, створення державно-приватних підприємств шляхом акціонування державних або створення спільних підприємств. По-п'яте, угоди про концесії [5].

Концесія (концесійна угода) — специфічна форма відносин між державою і приватним партнером, згідно з якою держава (регіон) у рамках партнерських відносин, залишаючись повноправним власником майна, надає право приватному суб'єкту виконувати протягом визначеного строку певні функції згідно з договором і наділяє його з цієї метою відповідними правами, необхідними для забезпечення нормального функціонування об'єкта концесії. За користування державною чи муніципальною власністю концесіонер вносить плату на умовах, обумовлених у концесійній угоді. Право власності на вироблену по концесії продукцію передається концесіонеру.

Характерні ознаки концесії [2, с. 66]: її предметом завжди є державна (муніципальна) власність, а також монополні види діяльності держави або муніципального утворення; одним із суб'єктів концесійної угоди виступає держава чи муніципалітет (в особі відповідних органів виконавчої влади); основна ціль — задоволення суспільних потреб; базується на договірній основі; передбачає зворотність предмета угоди, що надається приватному партнеру за плату, обумовлену в угоді.

До основних законодавчих актів, якими регулюються концесії в Україні, відносяться Господарський кодекс (Глава 40) [1] Закон України "Про концесії" [3], а також деякі постанови Кабінету Міністрів України.

Відповідно до закону, концесія — це надання права створення (будівництва) та/або управління (експлуатації) об'єкту концесії з метою задоволення державних потреб уповноваженим державним органом або органом місцевого самоврядування на оплатній основі і на певний період українським або іноземним суб'єктам підприємницької діяльності (концесіонерам) за умови, що концесіонер візьме на себе певні зобов'язання, відповідальність за майно та внутрішні ризики [3].

Таким чином, ключові характеристики концесій включають у себе контрактні стосунки державного органу та юридичної або фізичної особи стосовно прав на створення та/або управління певним об'єктом з метою задоволення потреб суспільства.

Відповідно до українського законодавства, сфери економічної діяльності, в яких реалізуються концесійні угоди і які мають пряме відношення до потреб суспільства, такі:

- водопостачання, каналізація та очищення стічних вод;
- послуги громадського транспорту;
- будівництво та експлуатація автотрас, дорожніх об'єктів, дорожньої інфраструктури або інших дорожніх структур;
- будівництво та експлуатація комунікацій;
- будівництво та експлуатація вантажних та пасажирських портів;
- будівництво та експлуатація аеропортів;
- телекомунікаційні послуги, включаючи використання мереж;
- поштові послуги;
- транспорт та постачання природного газу;
- генерація та/або транспорт електроенергії;
- послуги кетерінгу для населення;
- будівництво житла;
- послуги у сфері обслуговування житла;
- використання соціально-культурних об'єктів (за винятком розташованих у зонах відпочинку);
- послуги муніципальних парків;
- ритуальні послуги;
- будівництво та експлуатація готелів, туристичних

комплексів, кемпінгів та інших об'єктів туристичної інфраструктури;

- збирання та утилізація відходів;
- послуги з теплопостачання [3].

Одним із принципів концесійної діяльності є відбір концесіонерів, головним чином, на конкурсній основі. Тендер на надання концесії організується та проводиться концесіонером. Законодавством не визначено істотних економічних пільг (переваг) для концесіонера.

Перевагами концесії на відміну від інших форм партнерства, що визначає її перспективність, є: довгостроковий характер, що дозволяє обом сторонам здійснювати стратегічне планування своєї діяльності; найбільш широкі повноваження приватного суб'єкта у прийнятті адміністративно-господарських і управлінських рішень; за державою в існуючих інституційно-правових умовах залишаються достатні важелі впливу на концесіонера у випадку порушення ним умов концесії чи необхідності захисту суспільних інтересів; держава передає концесіонеру тільки права володіння й користування об'єктом своєї власності, залишаючи за собою право розпорядження нею.

Концесієдавцем щодо об'єкта права комунальної власності є відповідний орган місцевого самоврядування, який може прийняти рішення щодо розширення сфер господарської діяльності, в яких об'єкти права комунальної власності можуть надаватися у концесію.

Інститут концесії суміщає в собі ознаки підряду (наприклад, виконання на власний ризик роботи із будівництва доріг за завданням концесієдавця) та інститутів найму, оренди, фінансового лізингу (строкове, платне володіння і користування дорогою). Згідно зі ст. 20 Закону України "Про концесії" 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 [3]. Однак концесіонер у разі виконання умов концесійного договору має право на продовження строку його дії. Концесійна угода укладається на термін, визначений в угоді, який має бути не менше ніж 10 років і не більше ніж 50 років.

Єдине, що передбачає українське законодавство — це те, що концесіонери неприбуткових або низькоприбуткових об'єктів, які характеризуються великою соціальною значимістю, можуть мати пільги стосовно концесійних виплат, а також право на субсидії, компенсації та пільги у відповідності до угоди. Порядок визначення таких об'єктів, а також умови надання субсидій, компенсацій та пільг, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Низька активність укладання концесійних угод в Україні пов'язана з недостатнім захистом прав концесіонера, адже його ризики та високі витрати в ході реалізації концесійного договору, обтяжуються ще й необхідністю сплати високого концесійного платежу державі. Існує цілий ряд причин, чому зарекомендована у світі ідея концесій не має широкої популярності в Україні:

- оскільки концесії застосовуються тільки до державного майна, неможливо застосувати концесію до об'єктів, які належать суб'єктам колективної власності із значною державною часткою у статутному фонді;
- відсутність пільг для концесіонерів;
- питання оренди земельних ділянок для концесійної діяльності на території кількох громад не врегульовано;
- перелік об'єктів державної власності, які можуть використовуватися для концесії, не відповідає реальності;
- тривалі терміни окупності концесійних проектів, через які неможливо спрогнозувати повернення інвестицій;

- неприбутковість комунальної сфери;
- відсутність розподілу ризиків між державним та приватним партнерами;
- для автошляхів — відсутність інших можливостей, окрім запровадження прямої оплати за користування, застосовувати інші моделі компенсації інвестицій;
- відсутність урядових гарантій для покриття ризиків інвесторів у разі, якщо прогнозований за проектом обсяг руху на платних шляхах не буде досягнутий;
- загальний інвестиційний клімат у країні.

Найбільшого поширення концесії набули в інфраструктурних галузях, де існують потреби у великих обсягах інвестицій та нових технологіях управління, які можуть залучатись із приватного сектора на будівництво, модернізацію чи управління об'єктів інфраструктури.

При цьому концесійні відносини можуть базуватись на різному поєднанні прав власності між державою і приватним партнером, а також обумовлених обмежень господарсько-інвестиційної діяльності щодо будівництва, експлуатації чи управління.

З огляду на релевантність державно-приватного партнерства вітчизняним економічним, політичним та інституційно-правовим умовам, концесійна модель, порівняно з альтернативними, є найбільш прийнятною для реалізації національних проектів.

Згідно зі ст. 12 Закону України "Про концесії", концесійний платіж вноситься концесіонером відповідно до умов концесійного договору незалежно від наслідків господарської діяльності. З останнім безпосередньо пов'язана ще одна ознака концесії — покладення майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику на концесіонера [3].

Методика розрахунку концесійного платежу за право на управління (експлуатацію) цілісним майновим комплексом на базі показників фондівіддачі затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 639. Концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, концесіодавець може надавати пільги щодо концесійних платежів, а також передбачати в договорі надання дотацій, компенсацій та пільг. Порядок визначення таких об'єктів, а також умови надання дотацій, компенсацій та пільг встановлюються Кабінетом Міністрів України у Порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотацій, компенсацій та умов їх надання, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1114.

Умови концесійного договору є чинними на весь строк його дії, навіть у випадках, коли після його укладання законодавчими актами встановлено правила, які погіршують становище концесіонера. У цьому випадку концесіонер позбавлений права на оскарження в судовому порядку дій та змін договору зі сторони концесіодавця, навіть за умови повного виконання своїх суспільних зобов'язань.

Особливістю концесійних угод є фіксація в них публічних інтересів, представником яких є держава та відповідальності приватного партнера (концесіонера) у забезпеченні безперебійного надання послуг, їх загальнодоступності та рівності тарифів на однакові види, недискримінації користувачів щодо їх одержання. З огляду на це, для захисту суспільного інтересу в концесійному договорі можуть бути прописані спеціальні права органу публічної влади, проте пеня за порушення зобов'язань з боку концесіонера вітчизняним законодавством не передбачена. Крім того, в Законі України "Про концесії" не сформульована суспільно значима концепція концесійного договору та право концесіодавця в односторонньому порядку змінити умови договору в разі порушення суспільного інтересу зі сторони концесіонера [3].

Варто зазначити, що для більш позитивного ефекту від угод концесії в Україні треба законодавчо передбачати у концесійних договорах (контрактах) ще й такі істотні умови: зобов'язання щодо захисту природного середовища; порядок розподілу витрат на розвідку, розробку і освоєння природних ресурсів; порядок фінансування будівництва об'єктів відповідно до призначення на території земельних ділянок, які передаються концесіонеру; види і розмір платежів за концесією і порядок їх здійснення; форми участі концесіонера в управлінні концесійним підприємством та контролі за його діяльністю; пільги і гарантії, які надаються концесіонеру; правові наслідки припинення або розірвання концесійного договору стосовно поліпшення об'єкта концесії, які можна і не можна відокремити від нього; питання власності на вироблену продукцію і прибутки, які отримані концесіонером у результаті експлуатації об'єктів концесії; порядок припинення діяльності концесійного підприємства, якщо воно було створено; неприпустимість односторонньої зміни умов концесійного договору та інші [4, с. 30].

Недостатньо висвітленим залишається порядок виділення засобів на концесійні угоди з державного чи муніципального бюджету, а концесійні домовленості зорієнтовані здебільшого на модернізацію та експлуатацію діючих майнових комплексів — аеропортів, портів, вокзалів, окремих терміналів. Також проблематичною є реальна поява приватних автомагістралей, адже існують проблеми щодо відведення земель. Завищені також очікування державної чи регіональної влади щодо приватного фінансування проектів у концесійних угодах. Адже світовий досвід підтверджує, що дорогі інфраструктурні проекти вимагають фінансової участі держави не нижче 40 %.

## ВИСНОВКИ

В Україні для активізації державно-приватного партнерства у формі концесії першочергові заходи удосконалення їх правового регулювання повинні стосуватись: зміни цільового призначення об'єктів концесійної угоди; гарантій виконання платіжних зобов'язань за концесійним договором зі сторони державної влади; страхування об'єкта концесійної угоди та форм забезпечення зобов'язань; розширення інструментів участі держави у фінансуванні проектів; укріплення гарантій, прав і законних інтересів інвесторів та ін. З метою сприяння поширенню концесійних угод, поряд з удосконаленням нормативної правової бази, з боку державних органів виконавчої влади необхідно також надання консультаційної підтримки регіональним і муніципальним органам влади, організація супроводу та моніторингу концесійних проектів, розповсюдження кращої практики їх реалізації, забезпечення перепідготовки державних і муніципальних службовців, формування центрів компетенції.

## Література:

1. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
2. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 61—77.
3. Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 № 997-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-14&chk=4/UMfPEGznhhaZd.Zi0L3VabHI4eos80msh8Ie6>
4. Мельник М. Партнерство держави і бізнесу як фактор ділової активності в Україні / М. Мельник // Вісник КНТЕУ. — 2010. — № 3. — 23—40.
5. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. — К., ФОП Москаленко О.М., 2011. — 140 с.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2013 р.