

середництва та капіталотворчу функцію, тобто не враховувати діяльність технічних посередників; оцінювати показники впливу НБФУ, враховуючи чинники, що змінюють вартість грошей у часі; з боку регулятора постійна підтримка та нагляд за формуванням бази даних показників діяльності НБФУ для створення та використання статистичних рядів у ході оцінки впливу; збалансоване використання методів якісної та кількісної оцінки показників фінансової стійкості НБФУ для моделювання та прогнозування стану фінансових ринків; регулятор та НБФУ мають підвищувати прозорість інформації. Результати оцінки впливу НБФУ на стабільність фінансового ринку стане у нагоді під час розробки програм економічного розвитку галузей, регіонів країни в цілому, програм антикризового характеру на макро- та макrorівні, розробки грошово-кредитної політики Національного банку України тощо.

**Список використаних джерел**

1. Non-banking financial institutions: Assessment of their impact on the stability of the financial system. [Електрон. ресурс]. Режим доступу: ec.europa.eu/economy\_finance/publications/
2. Cerruti E., Claessens S. and McGuire, P. (2012), 'Systemic Risks in Global Banking: What Can Available Data Tell Us and What More Data Are needed', BIS Working Paper No. 376, April.
3. Adrian, T. and Aschcraft, A.B. (2012). 'Shadow Banking Regulation', Staff Report No. 559, Federal
4. John J. Murphy. Technical Analysis of the Financial Markets: A Comprehensive Guide to Trading Methods and Applications: Study Guide (New York Institute of Finance) / John J. Murphy // NYIF:2000. – 146 p.
5. Сідельник О.П. Позичування небанківських фінансових установ на ринку фінансових послуг як фактор підвищення конкурентоспроможності / О.П. Сідельник // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – №2(11). – С. 237–241.

УДК 334

П.І. ШИЛЕПНИЦЬКИЙ,  
к.е.н., доцент, Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича

# Аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку державно-приватного партнерства в Україні

Стаття присвячена нормативно-правовому забезпеченню розвитку державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні. Важливим чинником розвитку державно-приватного партнерства в Україні виступає законодавче врегулювання цього процесу. У зв'язку з цим у роботі проведено групування нормативно-правових актів, які покликані регулювати відносини, що виникають у ході реалізації проектів співпраці держави та приватного сектору у сфері розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг. Досліджено законодавство у сфері державно-приватного партнерства, визначені його сильні сторони та недоліки. Зокрема, проаналізовано законодавство, що стосується державних закупівель. Також проведений аналіз Закону України «Про концесії» на відповідність основним вимогам, які ставляться до концесійного законодавства. Визначені основні напрями реформування нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, концесія, нормативно-правове забезпечення ДПП, державні закупівлі, інфраструктура загального користування, інфраструктурні послуги.

Стаття посвячена нормативно-правовому забезпеченню розвитку державно-приватного партнерства

(ГЧП). Важним фактором розвитку державно-приватного партнерства в Україні виступає законодавче врегулювання цього процесу. В зв'язку з цим у роботі проведено групування нормативно-правових актів, які покликані регулювати відносини, що виникають у ході реалізації проектів співпраці держави та приватного сектору у сфері розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг. Досліджено законодавство у сфері державно-приватного партнерства, визначені його сильні сторони та недоліки. Зокрема, проаналізовано законодавство, що стосується державних закупівель. Також проведений аналіз Закону України «Про концесії» на відповідність основним вимогам, які ставляться до концесійного законодавства. Визначені основні напрями реформування нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, концессия, нормативно-правовое обеспечение ЧГП, государственные закупки, инфраструктура общего пользования, инфраструктурные услуги.

The article is devoted to the legal provision of public-private partnership (PPP) development in Ukraine. An impor-

*tant factor in the development of public–private partnership in the country is the legislative regulation of this process. In this regard, the paper considers grouping of regulations, which are designed to regulate relations arising in the implementation of cooperation projects between the state and the private sector in the field of infrastructure development and provision of related services. The legislature in the field of public–private partnership is studied, its strengths and drawbacks are determined. In particular, the public procurement legislation is analyzed. Also, the analysis of the Law of Ukraine «On Concessions» concerning the compliance with the essential requirements that apply to the concession law is done. The basic directions of reforming of the regulatory framework of public–private partnerships are defined.*

**Keywords:** public–private partnership, concession, legal provision of PPP, public procurement, infrastructure of common use, infrastructure services.

**Постановка проблеми.** Останнім часом як механізм розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг у світовій практиці отримало поширення державно–приватне партнерство. Йдеться про те, що держава передає традиційно притаманні їй функції стосовно розбудови автомобільних шляхів, мостів, тунелів, морських та аеропортів, надання комунальних послуг тощо під відповідальність приватного сектору. На відміну від традиційних державних закупівель такий підхід передбачає згрупування всього циклу робіт (від проектування і будівництва до надання інфраструктурних послуг) у сфері відповідальності однієї фірми чи консорціуму приватних компаній, передачу ризиків від держави до приватного сектору, залучення ресурсів останнього тощо; за державою, своєю чергою, залишаються функції контролю за дотриманням якості і доступності послуг для кінцевих споживачів, їх охоплюваності, забезпечення соціальних гарантій для працівників у випадку, якщо об'єкт інфраструктури переходить у тимчасове користування приватного оператора, гарантування залучення приватним оператором фінансових ресурсів у випадку реалізації масштабних інфраструктурних проектів і таке інше.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Проблеми використання державно–приватного партнерства у розбудові інфраструктурного комплексу держави та надання інфраструктурних послуг досліджувалися як закордонними, так і вітчизняними науковцями, серед яких: Д.Е. Стігліц, С.П. Осборн, Е.Р. Йескомб, Е.С. Савас, М.Р. Рейч, М. Геддес, К. Магаріньюс, Ф. Оладеїнд, Д. Піл, Г. Паолетто, Е.–Г. Клійн, Г.Р. Тейсман, Н.А. Клевцевич, О.В. Берданова, В.М. Вакулєнко, В.М. Геєць, О.М. Головінов, Н.Г. Діденко, В.І. Дубницький, І.В. Запатріна, М.О. Лендьял, А.Ф. Мельник, Н.А. Мікула, К.В. Павлюк, Н.А. Сич, А.Ф. Ткачук та ін.

**Мета статті.** Досліджено законодавство у сфері державно–приватного партнерства, визначені його сильні сторони та недоліки, проведений аналіз Закону України «Про конче-

сії» на відповідність основним вимогам, які ставляться до концесійного законодавства. Визначені основні напрями реформування нормативно–правового забезпечення державно–приватного партнерства.

**Виклад основного матеріалу.** Як показує досвід інших країн, одним із ключових чинників розвитку співпраці між державою та приватним бізнесом у сфері розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг є нормативно–правове забезпечення цього процесу. Саме відсутність загальноприйнятих «правил гри» та нерегульованість багатьох спірних моментів у відносинах між державою та приватним сектором стримує поширення такого виду співпраці. Тобто існує об'єктивна необхідність у законодавчому врегулюванні процесу державно–приватного партнерства.

Оскільки розвиток інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг охоплює багато аспектів правових взаємовідносин, до системи правового регулювання державно–приватного партнерства відносяться і відповідні нормативно–правові акти як загального, так і спеціального характеру. До законодавчих актів загального характеру належать:

1. Нормативні акти про конституційний та законодавчий поділ відповідальності за послуги між центральною, регіональною та місцевою владою. Як приклад тут можна навести розподіл обов'язків щодо утримання автомобільних доріг в Україні, де за автомагістралі відповідає центральна влада, а за автомобільні дороги в населених пунктах – органи місцевого самоврядування.

2. Міжюрисдикційні угоди, коли відповідальність за послуги децентралізована і система охоплює декілька юрисдикцій. Наприклад, коли за постачання електроенергії до багатоквартирного будинку відповідають енерготранспортуючі компанії, а всередині будинку – житлово–експлуатаційні підприємства.

3. Законодавство загального характеру, що дозволяє чи заперечує участь приватного бізнесу, включаючи закордонних інвесторів. Це насамперед закони України «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування» тощо.

4. Законодавство з питань державного управління, яке серед інших питань охоплює різні аспекти реалізації державних функцій на центральному, регіональному та місцевому рівнях. В Україні до таких нормативно–правових актів відносяться закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України», про державний бюджет на поточний рік та інші.

5. Галузеве законодавство. Наприклад, Закон України «Про автомобільні дороги» №2862–IV від 08.09.2005, що визначає правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів автомобільних доріг.

6. Законодавство з охорони довкілля: закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря».

7. Договірне законодавство. Сюди насамперед відноситься Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України.

8. Антимонопольне законодавство. Систему антимонопольного законодавства України складають закони України «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції», інші закони та нормативно-правові акти, прийняті за цими законами.

9. Законодавство із зайнятості та праці, зокрема Кодекс законів про працю України, Закон України «Про оплату праці» тощо.

10. Податкове законодавство: Податковий кодекс, інші нормативно-правові акти.

11. Законодавство про закупівлі та правила здійснення державних закупівель. Це насамперед Закон України «Про здійснення державних закупівель» №2289-VI від 01.06.2010.

12. Нормативно-правові акти з контролю за переміщенням валютних цінностей та валютного регулювання.

13. Законодавство з відчуження та примусового відведення земельних ділянок для задоволення суспільних потреб чи із суспільної необхідності, а саме Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».

14. Програми розвитку, які передбачають застосування державно-приватного партнерства як механізм реалізації. В Україні до таких можна віднести: Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, Концепцію розвитку транспортно-дорожнього комплексу (ТДК) України до 2015 року і подальший період, Державну програму розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 роки, Концепцію Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки, Програму створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні, Державну цільову програму підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу тощо.

15. Інфраструктурні інвестиційні проекти державного значення, рішення про реалізацію яких приймаються на рівні уряду країни шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. До таких проектів в Україні можна віднести, зокрема, ті, які спрямовані на реалізацію вищезазначеної Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу: будівництво нового аеровокзалу державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Львів» (постанова КМУ від 22.07.2009 №763 «Деякі питання залучення інвестицій для будівництва нового аеровокзалу державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Львів»»), проект організації залізничного пасажирського сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль» (постанова КМУ від 28.03.2011 №335 «Деякі питання підготовки до реалізації проекту організації залізничного пасажирського сполучення

м. Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль» і будівництва інших інфраструктурних об'єктів Київського регіону).

16. Інше законодавство. Сюди може бути віднесено законодавство з питань охорони здоров'я та безпеки праці: закони України «Про охорону праці» №2694-XII від 14.10.92, «Основи законодавства України про охорону здоров'я» №2801-XII від 19.11.92.

До спеціалізованого законодавства з питань державно-приватного партнерства відносять законодавчі акти, які можна поділити на такі групи:

- законодавчі акти, які встановлюють загальну правову основу здійснення державно-приватного партнерства в країні; в Україні це Закон України «Про державно-приватне партнерство»;

- нормативно-правові акти, які визначають застосування конкретних видів ДПП; сюди можна віднести закони України: «Про концесії», «Про розподіл продукції», «Про оренду державного та комунального майна»;

- закони, що регулюють відносини при здійсненні ДПП у певних галузях, зокрема, Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»;

- державні програми розвитку державно-приватного партнерства взагалі та в конкретних галузях, зокрема, Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві;

- нормативно-правові акти, які визначають роль, завдання, повноваження, структуру та організацію діяльності уповноважених органів з питань державно-приватного партнерства;

- нормативно-правові акти, які визначають питання формування тарифів на послуги, що надаються згідно з угодою ДПП;

- законодавчі акти, якими регламентується аналіз ефективності реалізації проектів співпраці держави та приватного бізнесу в питаннях розбудови інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг;

- законодавчі акти, які регулюють діяльність інституцій розвитку державно-приватного партнерства та визначають їхні повноваження в питаннях стимулювання такого виду співробітництва та його широкого застосування в господарській практиці;

- нормативно-правові акти, які регламентують діяльність інституцій фінансування проектів ДПП: їх утворення, діяльність, порядок отримання позик для реалізації проектів державно-приватного партнерства, порядок формування фінансових ресурсів тощо;

- нормативно-правові акти, які регламентують порядок ведення бухгалтерського обліку при різних моделях реалізації державно-приватного партнерства;

- нормативно-правові акти, які регулюють інші питання реалізації проектів співпраці державного та приватного секторів.

Виходячи з результатів аналізу наявності та якості нормативно-правового забезпечення державно-приватного

партнерства в Україні перед розробкою пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання ДПП можна зробити такі висновки. Їх умовно можна розділити на сприятливі та гальмуючі. Сприятливі включають такі:

I. В Україні існує все базове законодавство загального характеру, яке, загалом, робить можливим реалізацію інфраструктурних проектів з тривалим терміном окупності. Зокрема, законодавство України про інвестиційну діяльність передбачає наявність певних державних гарантій інвесторам щодо вкладених ними інвестицій; Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» надає можливість розв'язати проблему з виділенням земельних ділянок під реалізацію проектів ДПП; Закон України «Про здійснення державних закупівель» регламентує правила проведення конкурсу з організації виконання проекту державно-приватного партнерства.

II. Прийняття державних програм розвитку інфраструктури України та їх артикуляція сприятиме зацікавленості потенційних інвесторів в здійсненні вкладень в економіку України, зокрема в об'єкти інфраструктури загального користування. Особливо тут слід відзначити Державну цільову програму підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, під реалізацію якої передбачені податкові пільги відповідно до Закону України «Про підготовку та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу».

III. Оголошення урядом нових проектів розвитку інфраструктури на концесійній основі в галузях будівництва та розвитку автомобільних доріг, аеропортів, залізничних вокзалів у рамках підготовки та проведення чемпіонату Європи з футболу в 2012 році сприятиме підвищенню зацікавленості закордонних інвесторів у вкладанні коштів в об'єкти інфраструктури на території України.

IV. Прийняття в Україні законів «Про державно-приватне партнерство», «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про розподіл продукції» створило загальний правовий базис розвитку державно-приватного партнерства в Україні та зробило реальним реалізацію проектів, зокрема в сфері будівництва та утримання автомобільних доріг.

V. Започаткування практичної реалізації законодавства про співпрацю держави та приватного бізнесу в сфері розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг. Йдеться про Концепцію розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві.

Окрім нашого аналізу правової ситуації, слід звернути увагу на оцінку правового регулювання ДПП в Україні закордонними експертами. Як зазначають експерти ЄБРД, існує солідний доробок щодо регулювання сектору концесій та співпраці державного і приватного секторів взагалі (закони України про концесії, про концесії на будівництво та експлуатацію автомо-

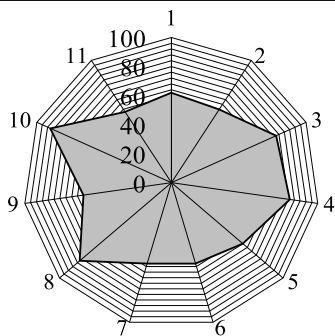
більних доріг, про державно-приватне партнерство). Однак у цій сфері існують проблеми, що потребують розв'язання. Сюди насамперед відноситься розробка та реалізація політики щодо належного виконання положень існуючого законодавства. Також, на думку фахівців, неадекватно врегульована проблема неплатоспроможності, включаючи процес реструктуризації, управління процесом банкрутства тощо. Низка реформ у сфері забезпечених угод привели до позитивних результатів, створюючи ринок з повністю сучасною операційною системою, однак тут існують проблеми, пов'язані із її гнучкістю відповідно розвитку ринку. Часткове узгодження зі стандартами ЄС у секторі телекомунікацій призвело до кращого функціонування ринку, тим не менше, потрібні подальші зміни, зокрема, стосовно конкуренції [1].

Важливою сферою, що впливає на розвиток державно-приватного партнерства в країні, є організація державних закупівель. Новий закон про здійснення державних закупівель, прийнятий у червні 2010 року, має допомогти підвищити ефективність капітальних витрат у державному секторі.

До цієї сфери також відноситься і закон, що встановлює незалежного регулятора комунальних послуг (Закон України «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України»), підписаний Президентом у липні 2010 року.

Фахівці Європейського банку реконструкції і розвитку провели оцінку законодавства з державних закупівель. Для цілей оцінювання якості правової бази державних закупівель ключові принципи державних закупівель були розподілені на три загальні категорії (рис. 1): 1) гарантії цілісності; 2) інструменти ефективності; 3) інституційні та спонукальні заходи. Вони, своєю чергою, поділені на одинадцять індикаторів із узагальненою оцінкою, розраховуваною для кожної країни (від 0 до 100) та базованою на припущенні, що всі показники мають однаковий вплив на ефективність процесу державних поставок. Для кожної країни діаграма відображає якість та всесторонність національної регуляторної системи. Діаграма базується на законодавчому забезпеченні державних поставок та охоплює одинадцять індикаторів: відповідальність (1), інтегративність (2), прозорість (3), конкуренція (4), ефективність (5), економія (6), пропорційність (7), однорідність (8), стабільність (9), гнучкість (10) та здійсненність (11). Загальна оцінка розраховується для кожної країни на основі перевірки законодавства та інституцій. Оцінки щодо відповідності коливаються від «дуже висока» (понад 90%), «висока» (76–90%), «задовільна» (60–75%), «низька» (50–59%) до «дуже низька» (нижче 50%) [6].

Також дослідники виділяють таку низку положень, які мають містити в собі закони про концесії та які слід застосувати також і в українському законодавстві: визначення концепції та умов; прозорі правила проведення конкурсу; дозвіл на оцінку проектних пропозицій на основі чистої теперішньої вартості; гарантування національного режиму для закордонних інвесторів; гарантування компенсації у випадку експропріації; гарантування доступу закордонним інвесторам до міжнародних



**Якість правової бази державних закупівель в Україні, %**  
Джерело: [6].

судів; загальні посилання на умови специфічних контрактів, що створює можливості до застосування гнучких підходів, залежно від особливостей видів економічної діяльності та контрактів; публічна відкритість концесійних угод [4, 5].

До інших положень концесійного закону слід віднести такі:

- Концепція «плати за вхідний квиток». Передбачається, що урядові витрати, пов'язані з рухом проекту від початкової концепції до стадії підписання, відшкодовуються концесіонером. Однак урешті-решт саме відшкодування відбувається за рахунок субсидій чи підвищення тарифів.

- Концепція періодичних незалежних оцінок концесійних активів, що здійснюються експертом, прийнятним для обох сторін та оплачуваним концесіонером.

- Зміни до концесійного договору. Міжнародна практика показує два основних підходи до цього питання: 1) не надавати спеціальних прав виконавцю щодо одноосібної зміни чи анулювання і, таким чином, здійснювати зміни за погодженням сторін; 2) надавати таке право уряду, однак із певними гарантіями концесіонеру.

- Угоди стосовно виділення земель, необхідних для розвитку інфраструктури чи надання публічних послуг. Відповідальність замовника може включати виділення відповідного місця для надання послуг, права доступу, вилучення та придбання земель, зобов'язання щодо довкілля тощо.

- Концепція здійснення повторних перемовин. Передбачає врегулювання проведення повторних переговорів, коли в цьому виникає необхідність. Концесійний закон має встановити чіткі механізми здійснення перегляду та впровадження змін до контракту, щоб мінімізувати можливі втрати та його анулювання. При цьому необхідно уникати так званого кон'юнктурного перегляду умов контракту, коли приватний оператор хоче його несправедливо покращити на свою користь, наприклад у тому випадку, коли ніхто інший не взяв участі в конкурсі на участь у проекті ДПП.

- Положення щодо використання міжнародного арбітражу. Більше стосується тих випадків, коли участь у конкурсах на реалізацію проекту ДПП беруть закордонні інвестори, які хочуть таким чином гарантувати власні інтереси.

- Присудження контрактів на основі так званого двоетапного підходу, згідно з яким якісні (наприклад, наявність попереднього досвіду, фінансова спроможність) та кількісні

вимоги оцінюються шляхом наявності чи відсутності (так / ні). Всі претенденти, які пройшли дану стадію, вважаються кваліфікованими і на другій стадії підпадають під оцінку їхніх фінансових пропозицій.

- Винятки до проведення конкурентного конкурсу. Зокрема, багато країн дозволяють використання однієї пропозиції у випадку, коли йдеться про дуже малі за сумою контракти, або у випадку надзвичайних ситуацій [2].

Тому проаналізуємо Закон України «Про концесії» на відповідність наведеним вище умовам, яким має відповідати концесійний закон (див. табл.). Із 16 вимог, що висувуються до Закону України «Про концесії», він відповідає тільки десятьма. Це передусім означає, що існує велика ймовірність того, що закон не працюватиме так, як від нього очікують його розробники. Найбільш ймовірним результатом цього стане небажання потенційних приватних інвесторів вкладати кошти в розвиток інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг. Тому даний нормативно-правовий акт вимагає негайного доопрацювання, щоб відповідати загальноприйнятим вимогам.

З іншого боку, вся сукупність нормативно-правових актів, яка прямо чи непрямо пов'язана з реалізацією проектів державно-приватного партнерства, містить низку недоліків, що і робить неможливим практичну реалізацію її положень. До найбільш типових можна віднести:

1. Слабкий рівень дотримання законодавства та його стабільності в Україні взагалі, що автоматично означає високу ймовірність недотримання «правил гри» учасниками будь-яких цивільно-правових угод, а надто коли йдеться про вкладання великих сум інвестицій, до того ж з тривалим терміном відшкодування. Все це автоматично відносить нашу країну до високоризикових у сфері ведення бізнесу, що, зрозуміло, відштовхує потенційних інвесторів. Причин тут багато, а серед основних: 1) відсутність стійких правових традицій, що притаманне для бездержавної нації; 2) відсутність реальних механізмів дотримання права, насамперед розвиненої судової системи, яка б викликала довіру в закордонного інвестора; 3) високий рівень корупції серед державних службовців, зокрема відповідальних за здійснення державних закупівель, та відсутність реальних кроків держави в подоланні такого явища; 4) залежність дотримання законо-

**Аналіз відповідності Закону України «Про концесії» основним вимогам до концесійного законодавства\***

№ пп	Вимога до концесійного законодавства	Закон України «Про концесії»
1	Визначення концепції та умов	Розділ I. Загальні положення, статті 1–5
2	Прозорі правила проведення конкурсу	Розділ II. Проведення концесійного конкурсу, статті 6–8
3	Оцінка проектних пропозицій на основі чистої теперішньої вартості	Вимога відсутня
4	Гарантування національного режиму для закордонних інвесторів	В даному законі не зазначено. Натомість відображено в статті 7 «Правовий режим інвестиційної діяльності» Закону України «Про режим іноземного інвестування»
5	Гарантування компенсації у випадку експропріації	Згадується на рівні принципу статті 2 як державні гарантії капіталовкладень концесіонера. Однак реальний механізм відсутній. Натомість, держава надає гарантії тільки закордонним інвесторам згідно з Розділом 2 «Державні гарантії захисту іноземних інвестицій» Закону України «Про режим іноземного інвестування»
6	Гарантування доступу закордонним інвесторам до міжнародних судів	Стаття 16 «Розв'язання спорів, що виникають з концесійного договору»
7	Загальні посилання на умови специфічних контрактів	Розділ III «Концесійний договір»
8	Публічна відкритість концесійних угод	Вимога відсутня
9	Концепція «плати за вхідний квиток».	Вимога відсутня в законі
10	Концепція періодичних незалежних оцінок концесійних активів	Вимога відсутня в законі
11	Зміни до концесійного договору	Вимога передбачена в законі
12	Угоди стосовно виділення земель, необхідних для розвитку інфраструктури чи надання публічних послуг	Вимога передбачена в законі
13	Концепція здійснення повторних перемовин	Вимога відсутня в законі
14	Положення щодо використання міжнародного арбітражу	Вимога передбачена в законі
15	Присудження контрактів на основі так званого двоетапного підходу	Вимога відсутня в законі, проте передбачена і детально розглянута в Законі України «Про здійснення державних закупівель» (Розділ 5 «Процедура двоступеневих торгів»), однак для її застосування існують винятки
16.	Винятки до проведення конкурентного конкурсу	Вимога передбачена в законі

\* Розроблено автором.

давства та його стабільності від політичної кон'юнктури в країні (політичної стабільності), та особлива вразливість у зв'язку з цим угод, пов'язаних з так званими соціально значущими сферами, насамперед комунальною.

II. Більшість нормативно-правових актів загального характеру, виходячи з того факту, що вони були видані ще до прийняття законів України «Про концесії» та «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», не мають жодного стосунку до державно-приватного партнерства, а відтак, не можуть принести реальної користі в справі розвитку такого виду співпраці та поширенню його в господарській практиці. Зокрема, в податковому законодавстві не передбачені пільги при здійсненні інвестицій у проекти ДПП, хоча саме там вони були б якраз найбільш доречними, оскільки в багатьох випадках мова йде про реалізацію інвестиційних проектів із великим терміном окупності. Винятком тут можуть бути Господарський кодекс України та нещодавно прийняті державні програми розвитку інфраструктурного розвитку, в яких передбачається використання державно-приватного партнерства як засобу їх реалізації.

III. Відсутність зв'язку між законодавством загального характеру та спеціалізованими нормативно-правовими актами внаслідок вищезазначеної причини (тривалий часовий інтервал у їх прийнятті) спричиняє між ними певну суперечливість, що підвищує ступінь правових ризиків у провадженні

цієї діяльності. Проблема полягає в тому, що кожна сторона використовує ті закони, які їй у даний момент вигідні. Наприклад, у Законі України «Про оренду державного та комунального майна» в ст. 4 п. 2 зазначено, що не можуть бути об'єктом оренди автомобільні дороги, крім тих, що належать підприємствам до першого розгалуження їх за межами території цих підприємств, а це очевидно суперечить положенням Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг». Зрозуміло, що така ситуація діє несприятливим чином на поширення такого виду співпраці між державою та приватним бізнесом.

IV. Відсутність нормативно врегульованого механізму надання державних гарантій, що робить цей процес непрозорим, а залучення інвестицій у вигляді кредитних ресурсів із-за кордону – високоризиковим, оскільки такі кошти можна отримати тільки під гарантії уряду.

V. Неадекватність розподілу повноважень щодо розвитку й утримання інфраструктурних об'єктів та ресурсів на втілення їх у життя. Виходячи зі специфіки організації державної влади в Україні, а надто її централізації, основна маса надходжень до державного бюджету у вигляді податків та інших обов'язкових платежів спочатку збирається в «центрі», після чого перерозподіляється між регіонами відповідно до їхніх потреб; «на місцях» для потреб розвитку регіонів майже нічого не залишається. В результаті цього виникає ситуація, коли у розпоря-

дженні центральних установ, відповідальних за розвиток інфраструктури, залишається більше коштів, ніж в органів місцевого самоврядування, також відповідальних за розвиток об'єктів інфраструктури, що знаходяться на їхньому балансі. Все це зменшує можливості останніх у питаннях розвитку та утримання інфраструктури та наданні пов'язаних послуг.

VI. Відсутність будь-яких податкових стимулів на провадження інвестиційної діяльності відповідно до щойно прийнятого Податкового кодексу України, окрім галузі електроенергетики та енергозбереження. Так, згідно зі ст. 154.8 вищезазначеного нормативно-правового акту: «Звільняється від оподаткування прибуток підприємств енергетичної галузі в межах витрат, передбачених інвестиційними програмами, схваленими Національною комісією регулювання електроенергетики України, на капітальні вкладення з будівництва (реконструкції, модернізації) міждержавних, магістральних та розподільчих (локальних) електричних мереж та/або сум, спрямованих на повернення кредитів, які використані для фінансування вищевказаних цілей». Пільги щодо оподаткування прибутку підприємств для інших видів інвестиційної діяльності не передбачені. Окрім того, єдиним видом діяльності, який стосується ДПП і для якого передбачено здійснення податкового регулювання, тут є оперативний та фінансовий лізинг, однак про застосування пільг не йдеться.

VII. Неузгодженість програм розвитку інфраструктури, які реалізуються центральними органами влади, в тому числі й у формі ДПП, з реальними потребами регіонів та окремих місцевостей. Через відсутність системного підходу щодо розвитку інфраструктури загального користування на загальнодержавному рівні цей процес носить спонтанний характер. Не є зрозумілими критерії, за якими обираються об'єкти інфраструктури, що мають бути побудовані чи реконструйовані; також тут не враховуються потреби регіонів, оскільки останні не залучаються до процесу розробки таких програм. У той же час для залучення інвестицій у регіони, де в них існує найбільша потреба, державі необхідно підняти їхній рівень інфраструктурного забезпечення. Такий непрозорий характер розробки програм розвитку інфраструктури відіграє негативну роль у залученні ресурсів потенційних інвесторів.

VIII. Обтяжлива та тривала процедура отримання ліцензій та дозволів, у тому числі і на будівництво. Існуючий порядок отримання дозволів та ліцензій є затратним у питаннях часу, часто складним у питаннях вимог та непрозорим. Усе це створює передумови для корупції та відвертає потенційних інвесторів від вкладання коштів.

IX. Відсутність посилань при реалізації інфраструктурних проектів державного значення на законодавство про державно-приватне партнерство. Так, за своїм змістом проект розвитку аеропорту Львова є нічим іншим, як концесійним проектом, створеним у формі спільного підприємства. Однак те, що у постанові Кабінету Міністрів України не йдеться про посилання на нормативно-правові акти з питань ДПП, дещо може дезорієнтувати потенційних інвесторів. Окрім того, у ви-

щезгаданій постанові всі питання взаємовідносин між державою та інвестором повністю не врегульовані, зокрема такі, як управління, розподіл ризиків та відповідальностей.

X. Прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» хоч і слугувало свого роду сигналом потенційним інвесторам та компаніям, які спеціалізуються на реалізації проектів ДПП, про нові можливості реалізації інвестиційних проектів в Україні, в той же час надто загальний характер закону поставив більше запитань, ніж дав можливість отримати відповідей. Це, зокрема, питання розподілу відповідальностей, органів управління, фінансування проектів ДПП, визначення тарифів на послуги, визначення показників ефективності тощо. Також цей нормативно-правовий акт не запроваджує специфічних інструментів ДПП, не конкретизує тендерні процедури, не регламентує структуру угоди між державною та приватною сторонами та не враховує специфіку здійснення державно-приватного партнерства в різних видах економічної діяльності. До інших проблем можна віднести: неврегульованість проблеми розподілу ризиків між учасниками угоди державно-приватного партнерства; неврегульованість проблеми відшкодування витрат у випадку перегляду угод та зміни тарифів на послуги; механізм державних гарантій тільки згадується, а не деталізується в питаннях процедури отримання, масштабів, механізму дії тощо; не деталізовано механізм відшкодування збитків, понесених приватною стороною в ході реалізації угод ДПП, в ході дій або бездіяльності влади чи місцевого самоврядування; не передбачено податкових та інших пільг при реалізації великомасштабних інфраструктурних проектів із тривалим терміном окупності; недостатньо чітко висвітлено питання формування та функціонування уповноваженого органу виконавчої влади з питань державно-приватного партнерства; не регламентовано режим здійснення інвестування в процесі реалізації проектів ДПП. Питання, не розглянуті в даному законі, мають бути врегульовані положеннями згадуваних вище нормативно-правових актів чи шляхом прийняття нових. Проте навіть в існуючих законодавчих актах існують положення, що роблять їх суперечливими стосовно один до одного, а це, своєю чергою, унеможливує вирішення суперечностей в сфері регулювання ДПП.

XI. Інфраструктурні інвестиції приходять в Україну для участі в державно-приватному партнерстві з використанням різноманітних організаційних форм, як-от: лізинг, концесії, спільне підприємство, угоди про розподіл продукції. Дані форми ДПП регулюються різними законодавчими актами, які в свою чергу можуть вступати в суперечку як між собою, так і з Законом України «Про державно-приватне партнерство». Наприклад, у концесіях на розробку родовищ нафти і газу в Україні відносини між державою та приватним бізнесом фактично будуються на розподілі продукції. Все це призводить до ситуації, коли кожна зі сторін угоди трактує нормативно-правові акти на власний розсуд та застосовує ті з них, які найбільш їй вигідні на даний час.

XII. У Законі України «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг» зазначено, що Кабінет Міністрів України визначає максимальний і мінімальний розмір плати за проїзд автомобільними дорогами, побудованими на умовах концесії, порядок розрахунку і надання дотацій, компенсацій, а також порядок розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги. Однак залишається незрозумілим, чи урядом передбачається створити певну уніфіковану модель розрахунку даних виплат, чи вони визначатимуться в кожному випадку окремо, що певним чином стримуватиме інвесторів від вкладання коштів.

XIII. В Україні відсутній центральний уповноважений орган державного управління з питань державно-приватного партнерства, а також нормативно-правовий акт, який би регулював його діяльність. Для приватних інвесторів це означає відсутність інформації, з ким саме на державному рівні слід вирішувати питання, пов'язані з провадженням ДПП, що також вносить певний безлад у процес реалізації спільних проєктів.

XIV. Існує потреба в законодавчих документах, які б врегулювали питання встановлення тарифів на послуги, вимірювання ефективності проєктів ДПП, відображення таких операцій в бухгалтерському обліку та статистиці.

XV. Відсутні інституції розвитку державно-приватного партнерства, а також будь-які нормативні документи, які б регулювали порядок їх утворення, діяльності, взаємовідносин з учасниками проєктів ДПП, а також повноваження в прийнятті рішень щодо започаткування таких проєктів, їх моніторингу та контролю.

XVI. Відсутність законодавства (окрім концесійного в сфері будівництва та утримання автомобільних доріг), яке б регулювало застосування державно-приватного партнерства в різних видах економічної діяльності з урахуванням їхньої специфіки. Цим частково можна пояснити і застосування концесій саме в автодорожній сфері.

XVII. Брак інституцій фінансування проєктів державно-приватного партнерства та нормативно-правових актів, що регламентують їхню діяльність. Такі інституції швидше б виконували роль своєрідних гарантів виконання зобов'язань держави в проєктах співпраці держави та приватного бізнесу в питаннях розвитку інфраструктури та наданні пов'язаних послуг, слугували б додатковим стимулом залучення закордонного капіталу у розвиток інфраструктурного комплексу України.

Окрім покращення існуючих нормативно-правових актів існує об'єктивна необхідність у розробці та реалізації відповідної державної політики залучення приватного сектору в проєкти створення, відновлення, експлуатації та утримання об'єктів інфраструктури і надання послуг.

Наші висновки підтверджуються результатами, надрукованими в Огляді правових показників (Legal Indicator Survey) 2006 року [7], що оцінював застосовуваність концесійних режимів на практиці. В цьому документі режим концесій в Україні був оцінений на середньому рівні ефективності. Особлива увага приділялася можливості відшкодування інве-

стицій після можливого розірвання концесійної угоди. На нашу думку, це один із найбільш стримуючих факторів розвитку концесій, що виразилося в бездіяльності концесійного закону в Україні, і, також підтверджується розірванням концесійної угоди №1, яка передбачала реалізацію проєкту «Будівництво та експлуатація нової автомобільної дороги Львів – Краковець на умовах концесії».

Тому виходячи з вищевказаного національні правові основи здійснення державно-приватного партнерства в країні повинні, зокрема, регламентувати:

- юридичні вимоги до учасників державно-приватного партнерства;
- принципи здійснення угод ДПП;
- моделі взаємовідносин держави та приватного сектору, включаючи питання розподілу ризиків, відповідальностей та повноважень між сторонами;
- законодавчо визначений орган влади з присудження та схвалення проєктів ДПП;
- чітко визначені інфраструктурні галузі, де застосовуватиметься державно-приватне партнерство, та відповідні уповноважені структури;
- адміністративну координацію та послуги;
- процедуру та організацію відбору партнерів з приватного сектору;
- створення загальноприйнятних форм гарантій в активах проєктів та певних гарантійних угод ДПП на користь кредиторів контрактів співпраці державного і приватного секторів;
- мінімальні вимоги до структури змісту угод державно-приватного партнерства;
- обов'язковий захист національних інтересів на випадок обтяжливих умов у контрактах ДПП, включаючи умови ексклюзивності, обтяжливий розподіл ризиків між сторонами та право одностороннього розірвання контракту;
- захист інвесторів від експропріації, негативних наслідків зміни законодавства та політичного втручання;
- гарантії прав та відшкодування витрат відповідно до контракту ДПП та документальних гарантій, включаючи вирішення спорів через міжнародно визнану арбітражну процедуру тощо (розроблено на основі [3]).

## Висновки

Таким чином, проведений аналіз організаційно-правового середовища державно-приватного партнерства в Україні показав, що в основному закладено початки такої діяльності і розроблено базові нормативно-правові акти. Однак існує багато неузгоджених питань, вирішення яких є надважливим для впровадження механізму ДПП у практику господарювання.

## Список використаних джерел

1. Commercial laws of Ukraine / An assessment by the EBRD. – 2011. – March [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/ukraine.pdf>.



2. Guasch J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right / J. L. Guasch. – Washington, D.C., 2004. – 194 p.

3. India. Building Capacities for Public Private Partnerships / June 2006 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/esa/coordination/Alliance/Ex-PPP%20in%20India.pdf>

4. Queiroz C. Launching Public Private Partnerships for Highways in Transition Economies / C. Queiroz [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/transport>.

5. Renaud P. Infrastructure opportunities in emerging markets / P. Renaud // Financier Worldwide. – 2009. – September [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [www.financierworldwide.com](http://www.financierworldwide.com)

6. Transition Report 2010: Recovery and Reform [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10.pdf>

7. 2006 Concession Legal Indicator Survey: Final Report [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/LIS\\_Report.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/LIS_Report.pdf).

УДК 336:76

Ю.О. ЗАБОРОВЕЦЬ,  
к.е.н., доцент, Полтавський національний технічний університет ім. Юрія Кондратюка

## Проблемна заборгованість як складова кредитного портфелю комерційного банку

*У статті розглядається сутність проблемних кредитів, досліджуються причини виникнення проблемних кредитів та здійснюється аналіз факторів, що сприяють їх виникненню.*

**Ключові слова:** банківське кредитування, кредитний портфель, проблемний кредит, прострочений кредит, списання кредитів.

*В статье рассматривается суть проблемных кредитов, исследуются причины возникновения проблемных кредитов и осуществляется анализ факторов, способствующих их возникновению.*

**Ключевые слова:** банковское кредитование, кредитный портфель, проблемный кредит, просроченный кредит, списание кредитов.

*The paper considers the nature of problem loans, we investigate the causes of bad loans and the analysis of the factors.*

**Keywords:** bank lending, the loan portfolio of bad loans, overdue loans, write off loans.

**Постановка проблеми.** Управління кредитною діяльністю банку є одним з основних напрямів досліджень у банківських установах, адже кредитування завжди було й залишається пріоритетною економічною функцією банків. У зв'язку з цим слід відмітити, що значна проблемна заборгованість у кредитному портфелі банків може призвести не тільки до фінансових втрат, а й до погіршення іміджу тих банків, для яких проблема повернення прострочених кредитів є найгострішою. Адже для таких банків підвищується ризик ліквідності через реальну загрозу масового вилучення коштів вкладниками з банківських рахунків. Усе це дає підстави стверджувати, що зниження проблемної позикової заборгованості банків і попередження досліджень і публікацій. Вивчення

економічної літератури свідчить, що кредитна діяльність комерційних банків традиційно перебуває у центрі уваги економістів і залишається на сьогодні чи не найбільш дослідженим розділом банківської справи.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Значний внесок у розробку питань кредитування комерційними банками зробили сучасні економісти Заходу: Кристофер Ф. Блюмфілд, В. Лексис, Д. Мак Нотон, Е. Рід, С.П. Роуз, Дж.Ф. Сінкі. Дослідженню теорії і практики організації кредитних відносин за умов наближення до міжнародних стандартів банківського кредитування сприяють праці вітчизняних вчених-економістів В.Л. Андрущенко, О.В. Васюренка, Я.В. Грудзевича, І.С. Гуцала, О.В. Дзюблюка, О.Т. Євтуха, Б.С. Івасіва, Т.Т. Ковальчука, В.Д. Лагутіна, І.М. Лазепка, Б.Л. Луціва, М.І. Мируна, В.І. Міщенко, А.М. Мороза, О.В. Пернарівського, Л.О. Примостки, М.Ф. Пуховкіної, М.І. Савлука. Серед російських вчених слід назвати праці І.Т. Балабанова, Ю.І. Коробова, В.І. Колесникова, О.І. Лаврушина, А.І. Ольшаного, Г.С. Панової, В.В. Кисельова, В.М. Усоскіна, В.А. Челнокова та інших.

**Мета статті.** Банківське кредитування в Україні потребує подальших наукових теоретичних досліджень і практичних розробок з питань удосконалення управління проблемними кредитами комерційних банків для забезпечення стабільного функціонування банківської системи України.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із найсуттєвіших ризиків для банків є кредитний. Він реалізується у вигляді дефолту або відмови позичальника від виконання своїх зобов'язань, що відображається у простроченні погашення суми основного боргу або відсотків за кредитом, а також не поверненні кредиту. Поява проблемних кредитів як наслідок реалізації кредитного ризику відбувається незалежно від зовнішніх економічних умов та за умов нестабільної економіки банківські інститути надають все більшого значення