

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-31-72>

УДК 338.2

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНЦЕСІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

STATE REGULATION OF CONCESSIONS AS AN ELEMENT OF NATIONAL ECONOMIC INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Стройко Тетяна Володимирівнадоктор економічних наук, професор,
Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0044-4651>**Буркун Віталій Валерійович**кандидат економічних наук,
ТОВ «Техноцентр Миколаїв-Авто»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4318-8483>**Stroiko Tetiana**

V.O. Sukhomlynskyi National University of Mykolaiv

Burkun Vitaly

"Technocenter Nikolaev-Auto"

У статті розглянуто напрями державного регулювання концесії як елементу розвитку інфраструктури національної економіки. Обґрунтовано методи державного регулювання розвитку інфраструктури через комплекс інструментів регулювання. Досліджено трактування понять – «державно-приватне партнерство», «концесія». Доведено, що беззаперечним лідером у вартісному вираженні реалізованих проектів державно-приватного партнерства на європейських ринках є сфера інфраструктури, а в кількісному – сфера освіти. При цьому, як вбачається з міжнародної практики, найбільш розповсюдженою формою реалізації проектів державно-приватного партнерства є концесія. Внесення змін до законодавчого забезпечення механізму концесії дозволило чітко визначити критерії для оцінки конкурсних пропозицій: внутрішня норма прибутку, надійність механізму фінансування, вартість інвестицій, обсяги можливої державної підтримки. Законодавчо закріплено можливість широкого набору інструментів державної підтримки. При цьому основна роль держави в розвитку інфраструктури в сучасній економіці полягає у виявленні переваг для кінцевого споживача, оцінці соціально-економічних ефектів розвитку інфраструктури та розробці ефективних інструментів на стратегічні перспективи. До останніх можна віднести: прийняття стратегічних інфраструктурних рішень компаніями з державною участю, регулювання діяльності монопольних секторів в частині розвитку інфраструктури, формування міжрівневих загальнодержавних та регіональних інструментів ефективного розвитку інфраструктури, формування зрозумілих і прозорих інституцій на існуючих та нових ринках транспортних послуг. Інфраструктура не повинна створюватися заради інфраструктури, тобто основний акцент не повинен ставитися на кількісні показники – кілометри нових доріг, залізниць, збільшення потужності морських портів тощо. Новітня інфраструктура в цілому і кожен проект зокрема, – повинні бути прив'язані до конкретних результатів з позиції задоволеності користувачів та внеску у досягнення мети і конкретних завдань соціально-економічного розвитку країни. Доцільність і пріоритетність транспортних проектів і регуляторних змін слід оцінювати крізь призму внеску в прискорення економічного зростання і конкретних позитивних змін для користувачів. Це не означає, що всі транспортні проекти повинні вирішувати виключно з точки зору стимулювання економічного зростання – у багатьох проектах є суто технологічні або соціальні аспекти. Але найбільш пріоритетними повинні стати ті, які дозволяють підвищити продуктивність економіки, її інвестиційну привабливість, внести значний вклад в розвиток людського капіталу.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інфраструктура, концесія, інвестиції, державне регулювання, національна економіка.

В статье рассмотрены направления государственного регулирования концессии как элемент развития инфраструктуры национальной экономики. Обоснованы методы государственного регулирования развития инфраструктуры через комплекс инструментов регулирования. Исследована трактовка понятий – «государственно-частное партнерство», «концессия». Доказано, что безоговорочным лидером в стоимостном выражении реализуемых проектов государственно-частного партнерства на европейских рынках является сфера инфраструктуры, а в количественном – сфера образования. При этом, как следует из международной практики, наиболее распространенной формой реализации проектов государственно-частного партнерства является концессия. Внесение изменений в законодательное обеспечение механизма концессии позволило четко определить критерии оценки конкурсных предложений: внутренняя норма прибыли, надежность механизма финансирования, стоимость инвестиций, объемы возможной государственной поддержки. Законодательно закреплена возможность широкого набора инструментов государственной поддержки. При этом основная роль государства в развитии инфраструктуры в современной экономике состоит в выявлении преимуществ для конечного потребителя, оценке социально-экономических эффектов развития инфраструктуры и разработке эффективных инструментов на стратегическую перспективу. К последним можно отнести: принятие стратегических инфраструктурных решений компаниями с государственным участием, регулирование деятельности монопольных секторов в части развития инфраструктуры, формирование межуровневых общегосударственных и региональных инструментов эффективного развития инфраструктуры, формирование понятных и прозрачных институций на существующих и новых рынках транспортных услуг. Инфраструктура не должна создаваться ради инфраструктуры, то есть основной упор не должен ставиться на количественные показатели – километры новых дорог, железных дорог, увеличение мощности морских портов и т.д. Новейшая инфраструктура в целом и каждый проект в частности – должны быть привязаны к конкретным результатам с позиции удовлетворенности пользователей и вклада в достижение цели и конкретных задач социально-экономического развития страны. Целесообразность и приоритетность транспортных проектов и регуляторных изменений следует оценивать через призму вклада в ускорение экономического роста и конкретных положительных изменений для пользователей. Это не означает, что все транспортные проекты должны решаться исключительно с точки зрения стимулирования экономического роста – многие проекты имеют чисто технологические или социальные аспекты. Но наиболее приоритетными должны стать те, которые позволяют повысить производительность экономики, ее инвестиционную привлекательность, внести существенный вклад в развитие человеческого капитала.

Ключевые слова: государство-частное партнерство, инфраструктура, концессия, инвестиции, государственное регулирование, национальная экономика.

The article considers the directions of state regulation of the concession as an element of infrastructure development of the national economy. Methods of state regulation of infrastructure development through a set of regulatory tools are substantiated. The interpretation of the concepts – "public-private partnership", "concession" is studied. It is proved that the undisputed leader in the value of implemented public-private partnership projects in European markets is the sphere of infrastructure, and in quantitative terms – the sphere of education. At the same time, as can be seen from international practice, the most common form of public-private partnership projects is a concession. Amendments to the legislative support of the concession mechanism made it possible to clearly define the criteria for evaluating bids: the internal rate of return, the reliability of the financing mechanism, the cost of investment, the amount of possible state support. The possibility of a wide range of state support instruments is enshrined in law. The main role of the state in the development of infrastructure in the modern economy is to identify benefits for the end user, assess the socio-economic effects of infrastructure development and develop effective tools for the strategic perspective. The latter include: adoption of strategic infrastructure decisions by companies with state participation, regulation of monopoly sectors in terms of infrastructure development, formation of inter-level national and regional instruments for effective infrastructure development, formation of clear and transparent institutions in existing and new transport markets. Infrastructure should not be created for the sake of infrastructure, ie the main emphasis should not be on quantitative indicators – kilometers of new roads, railways, increasing the capacity of seaports and so on. The latest infrastructure in general and each project in particular – should be tied to specific results in terms of user satisfaction and contribution to achieving the goals and specific objectives of socio-economic development of the country. The feasibility and priority of transport projects and regulatory changes should be assessed through the prism of contributing to accelerating economic growth and concrete positive changes for users. This does not mean that all transport projects should be decided solely in terms of stimulating economic growth – many projects have purely technological or social aspects. But the highest priorities should be those that increase the productivity of the economy, its investment attractiveness, make a significant contribution to the development of human capital.

Keywords: public-private partnership, infrastructure, concession, investments, state regulation, national economy.

Постановка проблеми. Сучасна українська економіка перебуває в затяжній інвестиційно-інноваційній кризі, відчувається постійна нестача інвестиційного капіталу, особливо в інфраструктурних галузях. Інфра-

структура є прямим фактором стимулювання економічного зростання в агропродовольчій сфері, відповідно показники, що його характеризують в національній економіці загалом чи в її окремих галузях, можуть опосеред-

ковано характеризувати і ступінь розвитку інфраструктури.

Створення та модернізацію відповідної інфраструктури необхідно розглядати як один з найважливіших інструментів стимулювання економічного зростання і підвищення якості життя населення. Базовою передумовою необхідності державного втручання в цей процес є неспроможність виключно ринкових механізмів забезпечити соціально-екологічні аспекти розвитку інфраструктури національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливий внесок в дослідження проблем розвитку інфраструктури на принципах державно-приватного партнерства внесли такі вчені, як І. Богдан, М. Бутко, Ю. Вдовенко, В. Геєць, Л. Гриценко, Б. Данилишин, В. Красовський, Б. Краснопольський, А. Кузнецова, К. Павлюк, О. Степанова, С. Носова, Т. Осташко, Л. Чернюк, І. Чернявський, Ю. Юдін. Але питання розвитку концесії для розбудови національної інфраструктури не втрачають своєї актуальності.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження стало обґрунтування напрямів державного регулювання концесії як елементу розвитку інфраструктури національної економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інфраструктурні інвестиції розглядаються як найважливіший інструмент створення умов для економічного розвитку і нових робочих місць. Інвестиції в інфраструктуру – це ідеальний шлях перерозподілу ресурсів і робочої сили із секторів економіки, що перебувають у стані стагнації, у галузі, здатні забезпечити довгострокове економічне зростання. У загальнонаціональному аспекті можна навести розрахунки Марка Занді – головного економіста компанії «Moody's Есопоту», який стверджує, що державні капіталовкладення в інфраструктуру стимулюють приватні інвестиції: кожен долар, витрачений на інфраструктурні проекти, викликає мультиплікаційний ефект у розмірі 1,59 дол. Крім того, бізнес у цілому виграє внаслідок скорочення витрат – транспортних, комунікаційних, енерго- і водопостачання [1].

Саме тому в умовах функціонування ринкової економіки головна роль відводиться методам державного регулювання розвитку інфраструктури через комплекс інструментів регулювання, основними серед яких можуть бути:

– вдосконалення існуючої нормативно-правової бази;

– створення умов, щодо стимулювання впровадження інноваційних технологій, використання інтелектуальних систем розвитку інфраструктури;

– розвиток різноманітних форм державно-приватного партнерства;

формування ефективного організаційно-фінансового механізму реалізації державних контрактів;

– формування умов для інтеграції транспортно-виробничих, торгових і інших організаційних структур і процесів.

Державно-приватне партнерство – це інституціональний та організаційний альянс між державою та бізнесом для реалізації суспільно важливих проектів і програм у широкому спектрі галузей промисловості та сфери послуг [2, с. 79].

Законодавство про державно-приватне партнерство (ДПП) України (до якого входять Закон України «Про державно-приватне партнерство» [3] та Закон України «Про концесію» [4]) закладає правову та інституційну основу для вдосконалення надання суспільно значущих послуг в галузі інфраструктури шляхом участі приватного сектору на принципах прозорості, пропорційності, справедливості та недискримінаційності.

До ознак державно-приватного партнерства належать [3]:

– створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом;

– довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

– передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

– внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства.

Концесія є однією з форм державно-приватного партнерства. Відповідно до Закону України «Про концесію» [4] ця форма застосовується у випадках, коли державний партнер/концесіодавець здійснює передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції.

Відповідно до ч. 1 ст. 406 Господарського кодексу України, концесія – це надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі

вітчизняним або іноземним суб'єктам господарювання (концесіонерам) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності і підприємницького ризику. Сфери господарювання, в яких дозволяється концесійна діяльність, об'єкти права державної або комунальної власності, що можуть надаватися в концесію, а також види підприємницької діяльності, які не дозволяється здійснювати на концесійній основі, визначаються законом [5].

Концесійна форма партнерства передбачає систему відносин між державою (концедентом), з одного боку, та приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером) з другої, що виникають в результаті надання концедентом концесіонеру прав користування державною власністю на оплатній основі і при умові її повернення концеденту, а також прав на здійснення видів діяльності, які становлять виняткову монополію держави [6, с. 38].

Концесія – це перспективна і комплексна форма партнерства. По-перше, на відміну від орендних та інших відносин, вони мають довгостроковий характер, що дає сторонам здійснювати стратегічне планування своєї діяльності. По-друге, в концесіях приватний сектор є незалежним в ухваленні адміністративно-господарських і управлінських рішень, що відділяє їх від спільних підприємств. По-третє, у держави в рамках як концесійного договору, так і законодавчих норм залишається достатньо важелів впливу на концесіонера в разі порушення ним умов концесії, а також за необхідності захисту суспільних інтересів [6, с. 21].

Згідно зі статистичними даними European PPP Expertise Centre (Market Update: Review of the European PPP Market in 2018) 2018 р., в Європі у проекти ДПП було залучено понад 14,6 млрд євро. «ТОП 5» секторів економіки з найбільшою часткою реалізованих проєктів ДПП у Європі – це інфраструктура, телекомунікаційний сектор, освіта, екологія та охорона здоров'я. Беззаперечним лідером у вартісному вираженні реалізованих проєктів ДПП на європейських ринках є сфера інфраструктури, а в кількісному – сфера освіти. При цьому, як вбачається з міжнародної практики, найбільш розповсюдженою формою реалізації проєктів ДПП є концесія. Зокрема, лише в країнах Європейського Союзу на умовах концесії було побудовано та експлуатується понад 50 тис. км доріг [7].

За даними Міністерства економічного розвитку та торгівлі [8], станом на липень 2019 р. в Україні на засадах ДПП було укладено 186 договорів, з яких у процесі активної реалізації перебувають лише 52 договори (з них 35 договорів концесії, 15 договорів про спільну діяльність та 2 договори інших видів). При цьому 134 договори взагалі не реалізуються (у 4 договорів закінчився термін дії, 17 договорів були розірвані, 113 договорів не виконуються без зазначення причини).

На проблеми необхідності реформування концесійного законодавства неодноразово вказували і представники бізнесу, і проєктні офіси з розвитку ДПП, які були створені при деяких центральних органах виконавчої влади України у 2016-2017 рр. В 2019 році ситуація потроху змінилася.

Через внесення змін до закону «Про концесію» стало можливим передавання концесіонеру переважної частини операційного ризику. Це означає, що у випадку, коли проєкт не буде окупним, держава не компенсуватиме інвестору його збитки. Іншою принциповою новацією стало те, що ініціаторами державно-приватного партнерства є не лише державні органи, а й приватні юридичні особи, які мають зацікавленість у його реалізації. Вони можуть за власний кошт розробити техніко-економічне обґрунтування проєкту, але потім мають іти на конкурс разом з іншими учасниками. Закон уперше деталізував умови такого конкурсу.

Зокрема, передбачена можливість проведення конкурсу через електронний майданчик. Ця норма мала набути чинності з 1 жовтня 2020 року, але депутати відклали набуття нею чинності до 1 січня 2022 року «у зв'язку з відсутністю коштів на розробку необхідної електронної системи» [9].

Новий закон чітко визначив критерії для оцінки конкурсних пропозицій: внутрішня норма прибутку (рентабельність проєкту), надійність механізму фінансування, вартість інвестицій, обсяги можливої державної підтримки. Він пропонує широкий набір інструментів державної підтримки:

– придбання певного обсягу товарів чи послуг, що виробляє концесіонер;

– постачання йому необхідних для виконання договору товарів чи послуг, будівництво об'єктів суміжної інфраструктури (залізничних та автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій).

Вже на основі прийнятого нового концесійного законодавства держава передала в кон-

цесію два морські порти: «Ольвію» (на 35 років) та «Херсон» (на 30 років). Згідно з умовами договору, інвестори зобов'язуються вкласти в об'єкти 3,4 млрд грн і 300 млн грн відповідно. Протягом найближчих чотирьох років Міністерство інфраструктури планує виставити на конкурс порт "Чорноморськ" та пасажирський комплекс в порту Одеси. Це відповідає міжнародній практиці: 94 із 100 найбільших портів світу – у концесії.

Пріоритетним напрямом для уряду є і концесія доріг. У жовтні 2020 року потенційним інвесторам надали портфель з шести доріг загальною протяжністю понад 1 300 км: Харків-Дніпро-Запоріжжя, Бориспіль-Полтава, Херсон-Миколаїв, Київ-Житомир-Рівне, Ягодин-Ковель-Луцьк, Дніпро-Кривий Ріг-Миколаїв. Міністерство інфраструктури також планує передати в концесію сім залізничних вокзалів, у тому числі "Київ-пасажирський". Крім того, у планах концесія аеропортів Львова, Запоріжжя, Херсона та Чернівців [9].

При цьому основна роль держави в розвитку інфраструктури в сучасній економіці полягає у виявленні переваг для кінцевого споживача, оцінці соціально-економічних ефектів розвитку інфраструктури та розробці ефективних інструментів на стратегічні перспективи. До останніх можна віднести:

- прийняття стратегічних інфраструктурних рішень компаніями з державною участю;
- регулювання діяльності монопольних секторів в частині розвитку інфраструктури;
- формування міжрівневих загальнодержавних та регіональних інструментів ефективного розвитку інфраструктури;

– формування зрозумілих і прозорих інституцій на існуючих та нових ринках транспортних послуг.

Висновки. Інфраструктура не повинна створюватися заради інфраструктури, тобто основний акцент не повинен ставитися на кількісні показники – кілометри нових доріг, залізниць, збільшення потужності морських портів тощо. Новітня інфраструктура в цілому і кожен проект зокрема, – повинні бути прив'язані до конкретних результатів з позиції задоволеності користувачів та внеску у досягнення мети і конкретних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Доцільність і пріоритетність транспортних проектів і регуляторних змін слід оцінювати крізь призму внеску в прискорення економічного зростання і конкретних позитивних змін для користувачів. Це не означає, що всі транспортні проекти повинні вирішувати виключно з точки зору стимулювання економічного зростання – у багатьох проектах є суто технологічні або соціальні аспекти. Але найбільш пріоритетними повинні стати ті, які дозволяють підвищити продуктивність економіки, її інвестиційну привабливість, внести значний вклад в розвиток людського капіталу.

Тому пріоритетного значення набувають ефективні механізми державного регулювання та підтримки розвитку інфраструктури. Адже, відсутність по-справжньому стратегічного бачення наразі є головною проблемою розвитку не лише інфраструктурного сектору, але всієї держави, що заважає її прогресивному розвитку та виведенню з економічної кризи не менше, ніж тотальна корупція та війна на сході країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кондратьев В. Б. Инфраструктура как фактор экономического роста. URL: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/infrastruktura_kak_faktor_ekonomicheskogo_rosta_2010-11-10.htm (дата звернення: 25.04.2021).
2. Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса. *Вопросы экономики*. 2008. № 8. С. 78–90.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України: [прийнято Верховною Радою України 01.07.2010 р. № 2404-VI]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2021).
4. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р. № 997–XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (дата звернення: 11.05.2021).
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 11.05.2021).
6. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. РАН ; Институт мировой экономики и международных отношений. Москва : Наука, 2005. 315 с.
7. Катерина Максимчук Що стоїть на заваді концесіонерам? URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/shcho-stoyit-na-zavadi-koncesioneram.html> (дата звернення: 11.05.2021).
8. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f4660-b7d5-1acdf35f0ab7&title=InformatsiiaSchodoStanuZdiisneniaDerzhavnoprivatnogoPartnerstva> (дата звернення: 15.05.2021).

9. Півтора роки тому запрацював закон про концесію. Що це змінило? URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/12/672860/> (дата звернення: 20.05.2021).

REFERENCES:

1. Kondratev V. B. Ynfrastruktura kak faktor ekonomicheskogo rosta. Retrieved from: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/infrastruktura_kak_faktor_ekonomicheskogo_rosta_2010-11-10.htm
2. Klynova M. (2008) Hlobalyzatsiya y ynfrastruktura: novyye tendentsyy vo vzaymootnosheniakh hosudarstva y byznesa. *Voprosy ekonomyy*, no. 8, pp. 78–90.
3. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo: Zakon Ukrainy: [pryiniato Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy 01.07.2010 r. № 2404–VI]. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua>
4. Zakon Ukrainy «Pro kontsesii» vid 16.07.1999 r. № 997–XIV. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14>
5. Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 № 436-I. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
6. Varnavskiy V. H. (2005) Partnerstvo hosudarstva y chastnoho sektora: formy, proekty, rysky. RAN; Ynstytut myrovoi ekonomyy y mezhdunarodnykh otnosheni. Moscow: Nauka, 315 p.
7. Kateryna Maksymchuk. Shcho stoit na zavadi kontsesioneram? Retrieved from: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/shcho-stoyit-na-zavadi-koncesioneram.html>
8. Ofitsiyniy sait Ministerstva ekonomichnoho rozvytku ta torhivli Ukrainy. Retrieved from: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f4660-b7d5-1acdf35f0ab7&title=InformatsiiaSchodoStanuZdiisnenniaDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>
9. Pivtora roky tomu zapratsiuvav zakon pro kontsesiiu. Shcho tse zminylo? Retrieved from: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/12/672860/>