Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua

Q19

Як визначати розміри концесійних платежів? Сучасну методологію неможливо покращити без змін у ставленні до концесійного конкурсу

Резюме

Уряди все більшого числа країн розглядають дерегуляцію та залучення приватного сектору як засіб для підвищення ефективності галузей інфраструктури. Проте фінансування проектів виключно за рахунок приватних інвестицій як засіб розвитку інфраструктури себе не виправдало. Нові підходи до партнерства державного та приватного секторів (ПДПС) розвинулись у велике розмаїття форм – контракти на обслуговування, контракти на управління, оренда, концесії, контракти типу "будівництво-управління-передача", контракти типу "будівництво-управління-володіння" і, нарешті, приватизація. Форми ПДПС різняться в залежності від країни та сектору інфраструктури, але найбільш популярними є контракти на управління, договори оренди та договори концесії. В той же час договори концесій є найбільш чисельними в секторах водопостачання та доріг. Договори концесій передбачають інвестиційні зобов'язання концесіонерів в обмін на можливість привласнювати прибутки концесії. За такими угодами об'єкти концесій залишаються у державній власності.

Український Уряд, використовуючи позитивний досвід ПДПС у формі концесій, запропонував для надання у концесію цілий ряд проектів по будівництву доріг вздовж міжнародних транспортних коридорів, а також цілий ряд проектів у галузі водопостачання. Проте поки що жоден з цих проектів здійснено не було (не враховуючи один проект, який було розпочато в секторі будівництва доріг до прийняття сучасного законодавства). Одночасно іноземні інвестори та міжнародні фінансові інституції шукають можливостей здійснення проектів по реконструкції доріг та інфраструктури водопостачання в Україні у формі контрактів на управління (Херсон, Маріуполь). У такому випадку ризики управління та інвестиційні ризики нестимуть бюджети держави та місцевих громад, що означає, що спроби перенести ці ризики на плечі приватних інвесторів виявилися марними.

Зрозуміло, що основною перешкодою для інвестицій у концесійні проекти в Україні є нестабільне загальне макроекономічне та регуляторне середовище, що підвищує політичні ризики. Проте додатковий негативний вплив здійснює недосконале законодавство про концесії. Не зважаючи на прийнятий Закон "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" та ряд постанов Кабінету Міністрів, які деталізують вимоги законів, можна стверджувати, що законодавство про концесії все ще знаходиться у стадії розробки. Зокрема, **сучасне законодавство не здатне створити умови конкурентного змагання за ринок послуг концесії за допомогою концесійного конкурсу.** Фактично це законодавство не зобов'язує Уряд розробляти детальну конкурсну пропозицію на концесійний конкурс.

У цій роботі питання концесійних платежів розглядається як центральна проблема, оскільки вона найбільш адекватно відбиває недоліки сучасного підходу до концесійної діяльності в

Україні. Зокрема, законодавство вимагає, щоб концесійний платіж обов'язково сплачувався кожним концесіонером (за виключенням збиткових проектів). Крім того, сучасна Методика визначення концесійних платежів, що затверджена Кабінетом Міністрів, встановлює концесійний платіж залежно від вартості основних фондів об'єкту концесії. На відміну від цього **в інших країнах концесійні платежі визначаються в результаті концесійного конкурсу**, коли критерієм визначення переможця є найвищий концесійний платіж. У такому випадку концесійний платіж виступає також як інструмент регулювання ринку, оскільки він формує стимули для зменшення витрат.

Таким чином, основне вдосконалення законодавства про концесії має полягати у правильному регулюванні концесійних конкурсів. Це включає чітке визначення цілей Уряду, відповідну розробку концесійних угод та встановлення простих та прозорих критеріїв відбору переможців. Щоб запобігти можливим зловживанням, альтернативи розробки концесійних контрактів мають бути чітко визначеними у законодавстві. Для покращення законодавства про концесії ми пропонуємо такі заходи:

По-перше, **від концесієдавця необхідно вимагати здійснити підготовчу роботу до того як оголошується концесійний конкурс.** Як правило, це досить дорога та ризикована частина розробки договору концесії, яка є спільним благом і спільно використовується всіма потенційними концесіонерами. Тому перед проведенням концесійного конкурсу має бути:

- вивчено та оголошено ринковий попит на послугу концесії за різних цін;
- оцінено та оголошено інвестиційне зобов'язання концесіонера. Для цієї мети можуть бути використаними процедури оцінки вартості об'єкта концесії, що включені до сучасної Методики. Одночасно має враховуватися, що існуючий обсяг основних фондів може бути неефективним та може вимагати змін;
- врегульовано якість послуг концесії, щоб забезпечити мінімальні стандарти безпеки споживачів та захисту навколишнього середовища.

По-друге, визначивши основні вимоги до концесійної угоди, концесієдавець має обрати критерій відбору переможця. **Концесійний платіж є одним з можливих, але не єдиним критерієм відбору переможця**. Критерії, як правило, залежать від цілей уряду та можуть змінюватися залежно від проекту. Крім найбільшого концесійного платежу законодавство має передбачати критерії найнижчого тарифу за послуги концесії, найнижчої субсидії на одиницю виробленої продукції, та найнижчої теперішньої вартості доходів концесії. Тому:

- визначення концесії згідно з українським законодавством не повинно встановлювати вимог щодо обов'язкової сплати концесійного платежу, як і фіксувати строк концесії. Ці питання мають бути віддані на розсуд державного органу, що розробляє концесійний договір;
- в законодавстві має зазначатися, що концесія надається компанії, яка виграє концесійний конкурс відповідно до визначених критеріїв. Законодавство може визначати декілька альтернативних можливих варіантів критеріїв, включаючи найвищий концесійний платіж;
- проведення концесійного конкурсу має координуватися з відповідними урядовими регулюючими органами. Це особливо важливо, коли критерієм перемоги у конкурсі виступає найнижчий тариф, але при цьому тарифи регулюються відповідним органом. Встановлення максимального тарифу може ефективно доповнювати концесійний конкурс з метою збільшення добробуту споживачів.

В умовах відсутності конкуренції за концесію вона може бути надана єдиному концесіонеру, що вніс пропозицію. В такому випадку може бути необхідно додатково вводити регулювання максимального тарифу на послуги концесії. Таке регулювання є ефективним механізмом покращення добробуту споживачів. Проте таке регулювання вимагає докладної інформації про доступні технології виробництва, щоб уникнути встановлення надто жорсткого обмеження тарифу. Для порівняння можна використовувати інформацію про компанії, що працюють в цьому ж секторі на регульованих ринках в інших країнах.

Враховуючи те, що в сучасному законодавстві Уряд виявив значну увагу до компенсації вартості об'єктів концесії, можна було би рекомендувати надавати частину об'єктів не в концесію, а в оренду. Відповідно до договорів оренди приватна компанія не має інвестиційних зобов'язань (не несе інвестиційних ризиків), тому вона могла би мати більшу схильність брати участь у проекті.

I. Законодавство про концесії в Україні все ще необхідно розвивати

Уряди все більшого числа країн розглядають дерегуляцію та залучення приватного сектору як засіб для підвищення ефективності галузей інфраструктури. Вважається, що залучення приватного сектору має значно покращити якість та/або зменшити тарифи на послуги інфраструктури. Проте фінансування проектів виключно за рахунок приватних інвестицій як засіб розвитку інфраструктури себе не виправдало. Частково це викликано можливою неефективністю та дискримінацією споживачів зі сторони монополії, що уряди багатьох країн не були готовими правильно регулювати. З іншого боку інфраструктурні проекти є надто чутливими до політичних ризиків, щоб бути запровадженими в економіках, що розвиваються, без додаткових застережень. Тому необхідно було створювати нові підходи до партнерства державного та приватного секторів з метою розблокування інвестицій в інфраструктуру.

Партнерство державного та приватного секторів (ПДПС) розвинулось у велике розмаїття форм – контракти на обслуговування, контракти на управління, оренда, концесії, контракти типу "будівництво-управління-передача", контракти типу "будівництво-управління-володіння" і, нарешті, приватизація. Форми ПДПС різняться в залежності від країни та сектору інфраструктури, але найбільш популярними є контракти на управління, договори оренди та договори концесії. В той же час договори концесій є найбільш чисельними в секторах водопостачання та доріг.

Український Уряд, використовуючи позитивний досвід ПДПС у формі концесій, запропонував для надання у концесію цілий ряд проектів по будівництву доріг вздовж міжнародних транспортних коридорів, а також цілий ряд проектів у галузі водопостачання. Проте поки що жоден з цих проектів здійснено не було (не враховуючи один проект, який було розпочато в секторі будівництва доріг до прийняття сучасного законодавства). Одночасно іноземні інвестори та міжнародні фінансові інституції шукають можливостей здійснення проектів по реконструкції доріг та інфраструктури водопостачання в Україні у формі контрактів на управління (Херсон, Маріуполь). У такому випадку ризики управління та інвестиційні ризики нестимуть бюджети держави та місцевих громад, що означає, що спроби перенести ці ризики на плечі приватних інвесторів виявилися марними.

Не зважаючи на прийнятий Закон "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" та ряд постанов Кабінету Міністрів, які деталізують вимоги законів, можна стверджувати, що законодавство про концесії все ще знаходиться у стадії розробки. Недостатнє регулювання проведення концесійних конкурсів є одним з основних факторів, що блокують потенційні інвестиції. У цій роботі ми, в основному, зосереджуємося на одній проблемі – визначенні концесійних платежів. Проте якщо ми досягнемо успіху в формуванні консенсусу Уряду навколо цього питання, це дозволить запровадити фундаментальні покращення до всієї системи регулювання концесій в Україні.

Вдосконалення законодавства про концесії є важливим для приведення його у відповідність принципам міжнародної практики. Концесійні проекти є дуже чутливими до політичних ризиків. Оскільки концесійні угоди є довгостроковими (мінімум 10 років в Україні) та необхідні інвестиції є значними, то це робить інвестора дуже чутливим до умов концесійного договору, так само як і до інституційного середовища в цілому. Для перехідних економік, таких як Україна, ця проблема є дуже важливою та вимагає додаткових зусиль від уряду, щоб забезпечити сприятливі умови договорів, так само як і виконання цих договорів.

Після огляду міжнародних підходів до розробки концесійних договорів та критеріїв надання цих об'єктів у концесію ми надамо огляд відповідних регулювань в українському законодавстві. На основі цього ми зробимо висновки та запропонуємо рекомендації.

II. Концесійний конкурс є інструментом регулювання

Концесія є правом надання певних послуг суб'єктом господарської діяльності в умовах монопольного становища на відповідному ринку. Концесія, як правило, використовується на ринках, де існує природна монополія, щоб створити конкуренцію за ринок, коли конкуренція всередині ринку неможлива. Концесія у вузькому значенні передбачає залучення приватного сектору, а також *передбачає зобов'язання концесіонера здійснювати інвестиції*[1]. В той же час концесії можуть надаватися і підприємствам державної форми власності, а також концесія може визначатися як право здійснювати діяльність на певному ринку, навіть якщо це право не є монопольним. У цій роботі ми будемо вживати термін у вузькому значенні, що більше відповідає міжнародній практиці.

Концесію необхідно відрізняти від договору на управління об'єктом та договору оренди чи договору лізингу. Ми коротко зупинимося на цьому, оскільки це важливо для подальшої розробки рекомендацій. За договором на управління об'єктом суб'єкт підприємницької діяльності отримує плату в залежності від фінансових показників підприємства і, таким чином, несе лише частину управлінських ризиків. За договором оренди чи лізингу об'єкт передається у користування суб'єкту підприємницької діяльності, за що лізингоодержувач має здійснювати платежі. Ми не будемо заглиблюватися у проблему розрізнення договорів лізингу та оренди в Україні, зупинимося лише на загальноприйнятій різниці між орендою чи лізингом та концесіями. *Згідно з договорами оренди чи лізингу суб'єкт підприємницької діяльності не має інвестиційних зобов'язань* і, тому, несе лише управлінські ризики і не несе інвестиційних ризиків, що, як правило, вимагається у договорах концесій. Крім того, об'єкт оренди та лізингу, як правило, не використовується для діяльності на ринку природної монополії[2].

На додаток до своїх фіскальних функцій концесія також розглядається як ефективний інструмент регулювання, оскільки концесійний конкурс створює стимули для досягнення мінімальних витрат виробництва і це досягається при відносно невисоких затратах на регулювання[3]. Чим ефективнішим буде виробництво, тим нижчого рівня досягнуть середні витрати і тим менші тарифи (більші платежі) може запропонувати концесіонер. Таким чином, одночасно досягаються дві мети – максимізація добробуту споживачів[4], а також найбільш ефективне надання послуг. Звичайно, при цьому *уряду необхідно регулювати якість наданих послуг, оскільки зменшення витрат може здійснюватися саме за рахунок цього*. Крім того, *необхідно регулювати, щоб концесією враховувалися всі витрати виробництва*, включаючи витрати на захист навколишнього середовища та утилізацію відходів, що не завжди робиться в Україні.

2.1 Концесійний платіж має визначатися в результаті концесійного конкурсу

Як ми вже зазначали, мета концесії – створити конкуренцію за ринок за умови відсутності конкуренції на ринку. Основну роль у цьому відіграють концесійні конкурси[5]. Ідея

---

[1] Крампес С. та Есташ А. Альтернативи у регулюванні при розробці концесійних угод. Світовий Банк, 1997. (Crampes C. and Estache A. (1997). Regulatory trade-offs in the design of concession contracts. World Bank Working Paper.)

[2] Майкл Керф та ін. "Концесії у секторі інфраструктури: довідник з їх розробки та надання", Світовий Банк, робота № 399, 1998 (Concessions for infrastructure: a guide to their design and award/ Michel Kerf et. al. World Bank Technical Paper, no. 399, 1998.)

[3] Демсец Х. Для чого регулювати комунальні послуги? Журнал закону та економіки, 1968, том 11, сс. 55-65 (Demsetz H. (1968). Why regulate utilities? Journal of Law and Economics, Vol.11 pp. 55-65.)

[4] У цій роботі "добробут споживачів" вживається як економічний термін і визначається як різниця між цінами, які готові сплачувати і які фактично сплачують споживачі. Добробут споживачів є тим більшим, чим більшим є обсяг продукції та нижчою ціна за послуги, що купуються.

[5] Чадвік Е. Наслідки існування різниці в законодавстві Європи: про конкуренцію за поле на відміну від конкуренцію всередині поля, чи послуги. Журнал Королівського Статистичного Товариства, 22 (вересень), 1859, сс. 381-420. (Chadwick, E. (1859). Results of different principles of legislation in

полягає в тому, щоб надавати об'єкт концесії тому суб'єкту підприємницької діяльності, який готовий запропонувати найнижчий тариф за свої послуги. За умови конкуренції між потенційними концесіонерами вони будуть пропонувати тариф на рівні, за якого середні витрати дорівнюватимуть ціні, яку готові заплатити споживачі. Як варіант наведеної ідеї розглядається підхід, коли концесіонер пропонує найбільший розмір концесійного платежу, що дорівнює розміру прибутків концесіонера. На практиці не вдається досягти оптимальних з точки зору суспільства тарифів та рівня виробництва лише за рахунок концесійного конкурсу. Це особливо важко у випадках, коли конкуренція між потенційними концесіонерами відсутня[6].

Концесіонер, який є більш ефективним ніж державна монополія, може бути відібраний через концесійний конкурс. Концесія має надаватися, коли концесіонер пропонує більший платіж або, як альтернативний варіант, нижчий тариф, ніж той, що може бути досягнуто державною монополією. Необхідно підкреслити, що конкуренція між потенційними концесіонерами є надзвичайно важливою, щоб примусити їх сплачувати високі концесійні платежі або пропонувати низькі тарифи, таким чином вилучаючи їхні прибутки[7].

Якщо концесіонер один і конкуренції не існує, то можна застосувати додаткові інструменти регулювання, що не пов'язані з концесійним конкурсом. Регулювання максимального тарифу є ефективним інструментом збільшення добробуту споживачів, що веде до зменшення рівня тарифів та збільшення обсягів виробництва[8]. Другий інструмент – концесійний платіж, визначений залежно від вартості основного капіталу – як інструмент регулювання є досить неефективним. Він не створює стимулів для збільшення рівня виробництва або ж не створює стимулів для зменшення витрат. Він переслідує лише цілі перерозподілу монопольних прибутків. В наступному розділі ми побачимо, що в українському законодавстві одночасно з першим інструментом використовується і другий інструмент.

Недоліком обох інструментів, що не пов'язані з концесійним конкурсом, є необхідність отримання точної інформації про вартість виробництва та попит на ринку[9]. В іншому випадку максимальний тариф може бути встановлений надто низько, або концесійний платіж може бути встановлений надто високо. Наприклад, концесійний платіж, який визначений залежно від вартості основного капіталу і який перетворюється на додаткову витрату для концесіонера, може бути встановленим у розмірі набагато вищому, ніж прибуток, отриманий монополією. В результаті концесійний проект може перетворитися

Europe: of competition for the field, as compared with competition within the field, or service. Journal of the Royal Statistics Society, 22 (September), pp. 381-420.)

[6] Днесь А. Концесійні конкурси у залізничному транспорті. Шотландський журнал політичної економії, том 40, № 4, 1993, сс. 420-433. (Dnes A. (1993). Franchising passenger rail. Scottish Journal of Political Economy, Vol. 40, No. 4.)

[7] Для забезпечення конкуренції між потенційними концесіонерами необхідно створення відповідних умов, зокрема, створення ситуації, коли була би неможливою змова між ними. Багато залежить від способу проведення конкурсу. Ця проблема не є предметом цієї роботи, оскільки вона вимагає детального обговорення. Зазначимо лише, що звичайно розрізняють чотири види конкурсів: відкриті конкурси – англійський та голландський, та закриті – за першою найвищою пропозицією та другою найвищою пропозицією. Як правило конкурси проводяться у два етапи: на першому етапі відбираються претенденти, які відповідають ряду технічних та фінансових критеріїв, на другому відбувається сам конкурс.

[8] Закон "Про ціни та ціноутворення" від 3 грудня 1990 року. Закон "Про природні монополії" від 20 квітня 2000 року.

[9] Тарифи можуть бути визначеними найкращим чином тільки використовуючи інформацію про доступні технології виробництва та витрати схожих концесійних проектів в країнах, які вже мають досвід регулювання ринків природної монополії (звичайно беручи до уваги різницю в рівні цін). Якщо ж ця інформація буде все-таки недоступною, то максимальний тариф можна встановлювати на рівні мінімального тарифу, який може досягнути державна монополія. При цьому до уваги мають братися всі витрати, включаючи знос капіталу, витрати на природоохоронні заходи та утилізацію відходів.

на неприбутковий або ж прибуток може бути досить низьким. Одночасне використання інструменту встановлення максимального тарифу на послуги та інструменту встановлення концесійного платежу, визначеного залежно від вартості основного капіталу (що закріплено в українському законодавстві), збільшує ймовірність низької прибутковості концесійного проекту.

Інфраструктурні проекти з низькою прибутковістю мають дуже невисокі шанси бути запровадженими, особливо в ситуації високих політичних ризиків (нестабільного регуляторного середовища та слабкого механізму примусу виконання контрактів), оскільки інвестор завжди оцінює прибутковість проекту у відношенні до його ризикованості. Концесійні договори є більш залежними від політичних ризиків, ніж інші види інвестиційних договорів через свою довгострокову природу та відсутність застави, оскільки основний капітал є власністю держави або місцевих громад. Політичний ризик є тим, чого не може контролювати інвестор, і що повністю залежить від уряду.

2.2 Концесійний платіж є не єдиним критерієм відбору переможця концесійного конкурсу

Критерій відбору переможця конкурсу має бути максимально простим, щоб було можливо просто порівнювати пропозиції. Тому уряд має пропонувати лише один параметр концесії для порівняння пропозицій концесійного конкурсу, в той час коли інші параметри мають залишатися спільними для всіх учасників конкурсу. Існує декілька основних параметрів концесійного конкурсу – інвестиційне зобов'язання, тарифи та концесійний платіж або субсидія. Змінний параметр визначається цілями урядової політики та ідеєю концесійного конкурсу. Розмір інвестиційного зобов'язання впливає на витрати проекту і відбивається на його прибутковості. Тарифи впливають на доходи проекту і також відбиваються на його прибутковості. Розмір концесійного платежу або субсидії прямо впливають на прибутковість чи збитковість проекту відповідно. Багато залежить від цілей урядової політики – максимізація доходів бюджету чи максимізація добробуту споживачів[10]. Вибір критерію відбору переможця також залежить від таких факторів як будівництво нового об'єкту чи експлуатація старого, розподіл ризиків між сторонами концесійної угоди, плани приватизації об'єкту концесії в подальшому.

Уряд не може одночасно досягти двох цілей, таких як максимізація доходів бюджету чи максимізація добробуту споживачів[11]. Максимізацію бюджетних доходів може бути здійснено, якщо критерієм відбору переможця концесійного конкурсу є найвищий концесійний платіж. Добробут споживачів може бути максимізованим шляхом концесійного конкурсу, де критерієм відбору переможця є найменший тариф для споживачів.

Підходи, коли переможець пропонує найбільший розмір концесійного платежу, або коли переможець пропонує найнижчий тариф, на практиці використовуються найчастіше. Обидва підходи використовуються, як правило, у випадку, коли передбачається надання концесії, але не передбачається подальша приватизація активів. При цьому необхідно підкреслити, що *в обох випадках урядом попередньо фіксуються вимоги до інвестицій та якості послуг*.

- Концесійний платіж може мати дві форми – одноразовий платіж або щорічні виплати на строк дії концесії. В останньому випадку відразу ж фіксується ставка дисконтування для приведення потоку майбутніх платежів до теперішньої вартості.
- Найменші тарифи для споживачів послуг є більш простим критерієм для регулювання та контролю, ніж згаданий вище. Але недоліком його є те, що при застосуванні цього методу на практиці часто виникають спроби перегляду тарифів.

[10] Див. визначення вище, примітка 4.
[11] Проте в окремих крайніх випадках, коли державне підприємство є вкрай неефективним, це також можливо.

Коли метою уряду є збільшення вартості об'єкта перед подальшою приватизацією, то критерієм відбору концесії є найбільший розмір інвестиційних зобов'язань. Цей метод використовується, коли уряд особливо турбує проблема вартості активів, що приватизуються. Наприклад, у випадку України цей підхід міг би бути реалізованим перед приватизацією Укртелекому. Недоліками підходу є те, що такі інвестиції, по-перше, можуть бути невиправданими економічно, по-друге, в майбутньому основні фонди важко буде пристосувати до кон'юнктури ринку, оскільки витрати є безповоротними, по-третє, виконання інвестиційних зобов'язань концесіонера важко контролювати.

У проектах, де є значний фінансовий ризик, останнім часом найчастіше використовується критерій найменшої теперішньої вартості майбутнього потоку доходів. У такому випадку строк концесії змінюється в залежності від попиту на послугу концесії з таким розрахунком, щоб гарантувати концесіонеру справедливий прибуток. Прикладом цього підходу є концесії на автомобільні дороги у Чілі. В Україні також можна було би застосувати цей підхід, але за умови внесення відповідних змін до законодавства.

В Україні, як і в більшості інших країн часто виявляється, що надання комунальних послуг є збитковим. У такому випадку критерієм надання концесії є мінімальний обсяг субсидії на кожну одиницю виробленої продукції. За умови конкуренції між потенційними концесіонерами найкращим, чого може досягти уряд, буде мінімізація субсидій. В гіршому випадку (відсутність конкуренції) обсяг субсидій не буде зменшено. Вони будуть отримуватися концесіонером як прибуток без впливу на добробут споживачів. У такому випадку добробут споживачів все-таки може бути покращено через регулювання максимального тарифу для споживачів. Але це вимагає докладної інформації про доступні на даний момент технології виробництва. Проте конкурс на мінімальну субсидію, в будь-якому випадку, є кращим, ніж надання пільг по сплаті концесійних платежів та податків, що закріплено в українському законодавстві, оскільки цей підхід є більш прозорим і надає можливість використовувати субсидії як інструмент регулювання.

III. Концесійний платіж в Україні є фіскальним інструментом, а не інструментом регулювання

Згідно з Законом "Про концесії" концесія є правом будівництва (експлуатації) об'єкта концесії на платній та строковій основі за умови взяття суб'єктом діяльності на себе зобов'язань по будівництву (експлуатації), майнової відповідальності та підприємницького ризику. Право власності на майно створене, реконструйоване та поліпшене концесіонером за рахунок власних коштів залишається у держави або територіальної громади. Відшкодування витрат концесіонер здійснює за рахунок отриманого прибутку[12]. Таким чином, визначення концесії в українському законодавстві співпадає з загальноприйнятим визначенням концесії у вузькому значенні, що наведено у попередньому розділі. Проте українське законодавство накладає обмеження на договори концесій через встановлення терміну концесії та обов'язкового концесійного платежу[13]. Ця негнучкість українського законодавства обертається особливо великою шкодою для договорів концесій в галузі доріг (застосування досвіду Чілі, що його наведено вище, є неможливим в Україні).

Відповідно до Закону Кабінет Міністрів розробляє методику визначення концесійних платежів та субсидій. Методикою Кабінету Міністрів[14] встановлюється, що концесійний платіж залежить від вартості основних фондів об'єкта концесії, відносної прибутковості

[12] Закон "Про концесії" від 16 липня 1999 року.
[13] Це стосується обох Законів "Про концесії" та "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг"
[14] Постанова Кабінету Міністрів від 12 квітня 2000 року. №639 "Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів"

галузі та "коригуючого коефіцієнта", що дорівнює 0,07. Методикою також встановлюється, що концесійний платіж не може бути вищим за десять відсотків вартості об'єкта концесії. Незалежно від інтерпретації коригуючого коефіцієнта *концесійний платіж, визначений таким чином, є додатковою статтею витрат*, що збільшує вартість основних фондів в середньому на сім відсотків, залежно від галузі. Вартість об'єкта концесії визначається експертним шляхом. Експертним шляхом також визначається вартість об'єктів незавершеного будівництва та об'єктів, які ще будуть створені.

Для розрахунку платежів за надання в концесію вітрових електростанцій було створену окремий Порядок[15]. Щомісячний концесійний платіж визначається як частка доходів компанії, в той час коли платіж не може бути нижчим, ніж 3 відсотки та вищим, ніж 6 відсотків доходів. *У цьому випадку концесійний платіж є еквівалентним податку на доход у розмірі до шести відсотків розміру доходу.*

Основна проблема цих підходів полягає в тому, що вони фактично не враховують ринкової вартості концесії, як це відбувається в результаті концесійного конкурсу. По-перше, надзвичайно важко визначити продуктивність капіталу об'єкту концесії і, відповідно, його вартість шляхом експертних оцінок. По-друге, для вартості концесії вартість об'єкта концесії чи доходи концесії є набагато менш важливими, ніж прибуток. Можна очікувати, що за сучасного підходу, що закріплений в українському законодавстві, в більшості випадків розмір концесійного платежу буде визначено неправильно і він буде об'єктом численних переглядів. В результаті буде переноситися укладання концесійного договору.

Щоб підвести підсумок ми можемо стверджувати, що визначення концесійних платежів відповідно до українського законодавства не є орієнтованим на прибуток та встановлюється перед визначенням переможця концесії, що суперечить міжнародному досвіду. Тому процедура визначення концесійного платежу має вдосконалюватися - він має визначатися в результаті концесійного конкурсу. Хоча можливі критерії визначення переможців концесійного конкурсу і мають встановлюватися законодавством, вибір конкретного критерію має віддаватися на розсуд розробнику концесійного конкурсу, а не бути обов'язковою вимогою.

IV. Рекомендовані підходи до визначення розмірів концесійних платежів

Український Уряд визначає розмір концесійного платежу залежно від вартості основних фондів об'єкта концесії. В той же час, згідно з міжнародною практикою, розмір концесійного платежу визначається після проведення концесійного конкурсу, як платіж запропонований переможцем. Більш того, концесійний платіж відіграє роль інструмента регулювання, оскільки він створює стимули для зменшення витрат. Концесійний платіж, так як він визначений в українському законодавстві, не виконує жодної регулюючої ролі, і в той же час він збільшує витрати проекту та обмежує його прибутковість. Тому очевидно, що **концесійний платіж має визначатися виключно в результаті концесійного конкурсу**.

Україна має слідувати міжнародному досвіду та покладатися на концесійний платіж також як на інструмент регулювання, а не лише як на фіскальний інструмент. При проведенні концесійного конкурсу, де критерієм відбору переможця є концесійний платіж, Уряду доцільно надавати об'єкт в концесію, якщо розмір платежу буде вищим за максимальний прибуток, який може отримати монополія, плюс вартість

[15] Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року. №868 "Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 року. №639 та затвердження Порядку розрахунку платежів за надання у концесію вітрових електростанцій".

державного регулювання. Концесійний платіж може приймати форму одноразового платежу або щорічного платежу. В останньому випадку має встановлюватися дисконтна ставка для розрахунку теперішньої вартості потоку платежів.

Регулюючи концесійний платіж, український Уряд виявив своє бажання залучити доходи до державного бюджету. Тому найвищий концесійний платіж був би найбільш доцільним як критерій вибору переможця конкурсу. В той же час існують інші критерії вибору переможця. Серед них найнижчий тариф для споживачів, найнижча теперішня вартість потоку доходів та найвище інвестиційне зобов'язання. Найнижчий тариф для споживачів має найбільше переваг у порівнянні з іншими через свою простоту у застосуванні та контролі. Вибір критерію відбору переможця конкурсу залежить від цілей уряду і має розглядатися в кожному випадку окремо. Тому **законодавство про концесії має передбачати можливості застосування різних критеріїв**.

У випадку коли концесія є збитковою критерієм для відбору переможця конкурсу має бути найнижчий розмір субсидії держави на кожну одиницю наданої послуги, але це не має бути пільговим оподаткуванням та пільгами зі сплати концесійних платежів. Використання концесійного конкурсу зробить надання субсидій прозорим та допоможе запобігти порушенням законодавства, що скоротить загальну суму субсидій, які сплачуються концесіонеру.

На додаток до регулювання концесійних платежів українське законодавство має бути вдосконаленим в частині детального регулювання процедури концесійного конкурсу, включаючи регулювання інвестиційних зобов'язань концесіонера та якості послуг концесії.

1. **Регулювання процедури концесійного конкурсу має забезпечувати конкуренцію між потенційними концесіонерами.** Зокрема, процедура подання пропозицій має виключати змову між потенційними концесіонерами. Це дозволить вилучати значну частину прибутків потенційних концесіонерів як концесійний платіж.

2. **Експертні оцінки, що передбачені сучасною Методикою визначення концесійних платежів, можуть бути використаними для визначення інвестиційних зобов'язань концесіонера.** Це може гарантувати підтримання вартості основного капіталу, який передано в користування концесіонеру. Для потенційного концесіонера це буде частиною витрат, які він має знати ще до подання концесійної пропозиції. Визначаючи обсяг інвестиційного зобов'язання, необхідно брати до уваги, що існуючий обсяг основних фондів може бути неефективним і може вимагати змін. Тому основна увага має зосереджуватися на тому, щоб ринкова вартість основних фондів після закінчення договору концесії була не меншою, ніж під час його укладання.

3. **Вимоги до якості послуг мають бути врегульованими ще до оголошення концесійного конкурсу.** Це важливо для запобігання нечесній конкуренції, коли концесіонер міг би запропонувати більш вигідні умови договору, заощаджуючи на безпеці споживачів чи захисті навколишнього середовища.

За умови надходження лише однієї пропозиції на участь у концесійному конкурсі концесія може бути надана цьому єдиному претенденту. В такому випадку **було би рекомендовано обов'язково застосовувати регулювання максимального тарифу на послуги концесії**. Як природні монополії, концесії підпадають під дію відповідного законодавства України, що передбачає регулювання тарифів. Але, з одного боку, таке регулювання накладає додаткові обмеження на доходи і, відповідно, обмежує фінансову життєздатність концесій. З іншого боку, таке регулювання обмежує можливості використання найнижчих тарифів як критерію відбору переможця конкурсу або можливості додаткового регулювання ринку. Більш того, подібне регулювання вимагає докладних знань технологій, що доступні для концесіонера, з тим щоб уникнути встановлення надто низьких максимальних тарифів. Тому концесійний конкурс, де критерієм відбору переможця є найнижчий тариф для споживачів, має координуватися з відповідними регулюючими органами.

Аналіз цілей уряду, які відображені в сучасному законодавстві про концесії, показує, що сучасна процедура визначення концесійного платежу є дуже близькою до визначення орендного платежу в Україні. Тому, **частина основних фондів фактично має пропонуватися в оренду, а не в концесію, особливо коли виробництво не має сильних характеристик природної монополії**. Проте необхідно пам'ятати, що концесія завжди має переваги перед орендою, оскільки вона передбачає інвестиційні зобов'язання, що підтримують вартість основних фондів, а також створює стимули для зменшення витрат.

На завершення необхідно підкреслити, що без покращення загального інституційного, регуляторного та інвестиційного середовища з метою зниження політичних ризиків в Україні, будь-які вдосконалення законодавства про концесії не зможуть значно розширити застосування концесій як форми партнерства державного та приватного секторів в Україні.

Київ, травень 2002
П.С., Рецензенти: І.А., К.ф.Х.