

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

КИРТОКА Марія Павлівна



УДК 351.82:334.7](477)

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ
КОНЦЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ – 2020

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор
ФЕДОРЕНКО Владислав Леонідович,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
професор кафедри публічного управління
та публічної служби.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент
ПРИЛПКО Сергій Михайлович,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
професор кафедри публічного управління
та менеджменту інноваційної діяльності;

кандидат наук з державного управління, доцент
ГАВРИЛЮК Алла Михайлівна,
Київський національний університет культури
і мистецтв,
доцент кафедри готельно-ресторанного
і туристичного бізнесу.

Захист відбудеться *25 серпня 2020 року о 12 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.02 Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентові України (03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20).

Автореферат розіслано *“24” липня 2020 року*.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



М. Г. Цедік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Найкращою альтернативою прямому державному управлінню соціально-економічними процесами, які відбуваються в середині країни, та безпосередньо об'єктами права державної / комунальної власності чи власності Автономної Республіки Крим (АРК), покликаною активізувати інвестиційну привабливість України на міжнародній арені, є найпоширеніша форма державно-приватного партнерства (ДПП) – концесія. Крім того, досвід країн із різними економічними системами, високим рівнем розвитку ринкових відносин свідчить про те, що одним із найбільш ефективних шляхів покращання кількісних і якісних характеристик діяльності вказаних об'єктів є залучення до фінансування та управління цими об'єктами приватного капіталу на умовах саме концесії.

За даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, станом на 1 січня 2020 р. в Україні на засадах ДПП було укладено 187 договорів, із них, зокрема, реалізуються лише 52 договори, в тому числі у формі концесії – 34. Проте жодного масштабного проєкту на умовах концесії в Україні не було реалізовано. Основними причинами відсутності позитивного досвіду реалізації зазначених проєктів у країні, що й зумовлює актуальність дисертаційного дослідження, є те, що державне регулювання концесійної діяльності (ДРКД) в Україні має значні недоліки. Так, рішення щодо доцільності реалізації проєктів, що здійснюються на умовах концесії, приймалися без проведення ретельних аналізів, які використовуються в міжнародній практиці, зокрема, це стосується аналізу ефективності здійснення ДПП як передумови виникнення концесійних відносин.

З 2015 р. перед міжнародною спільнотою постали нові амбітні завдання щодо досягнення Цілей Сталого Розвитку, визначених схваленою на черговому саміті Організації Об'єднаних Націй стратегією «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». Майже всі Цілі Сталого Розвитку передбачають необхідність створення або модернізації економічної та соціальної інфраструктури в країнах, які розвиваються, що, своєю чергою, потребує значних фінансових ресурсів. Зважаючи на те, що бюджети таких країн не можуть покрити наявні фінансові потреби, одним із найважливіших завдань нової глобальної стратегії сталого розвитку було визнано створення умов, що сприяють залученню фінансових ресурсів приватного сектору для розбудови інфраструктури на засадах публічно-приватного партнерства (ППП).

Значний внесок у дослідження ключових концепцій державного управління та регулювання окремих галузей і сфер економічної діяльності зробили такі вчені, як О. Васильєва, Н. Васильєва, В. Горбулін, І. Дегтярьова, Г. Дмитренко, І. Драган, І. Дробот, І. Запатріна, О. Іваницька, Т. Іванова, О. Карпенко, А. Коструба, О. Лебединська, В. Ніколаєв, О. Петроє, С. Приліпко, О. Скакун, Л. Федулова, Ю. Шаров, А. Шидловський та ін.

Основні напрями формування системи ДПП, визначення особливостей інвестиційного забезпечення територій досліджували М. Авксентьєв, В. Вайсман, О. Вікарчук, А. Гаврилюк, В. Геєць, Л. Гончарук, І. Дахно, Н. Дутко, О. Зельдіна,

І. Крейдич, Д. Ляпін, В. Мотриченко, В. Мунтіян, А. Овчинніков, С. Сімак, О. Цогла та ін.

Аналіз правового забезпечення ДПП здійснено в роботах таких науковців, як С. Алексєєв, М. Біль, Б. Вернек, О. Крайник, В. Марущак, Н. Медведєва, М. Оборотов, Г. Третяк, В. Федоренко, К. Шундииков, О. Юрченко та ін.

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядали у своїх роботах Б. Данилишин, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розпутенко, М. Скринько та ін.

Водночас, незважаючи на значну увагу вчених до означеної проблематики та високий рівень її дослідження, у сфері ДРКД залишається низка проблем, які потребують теоретичного та правового обґрунтування і практичного розв'язання. Зокрема, на особливу увагу науковців заслуговують питання: вдосконалення механізмів ДРКД, нормативно-правової бази в частині адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, ураховуючи, що Україна визначила для себе європейський вектор розвитку. Потреба у вирішенні зазначених проблемних питань на науковому і практичному рівнях і зумовили вибір теми та її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконувалась у межах комплексного наукового проєкту Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) «Державне управління та місцеве самоврядування» (ДР № 0199U002827) у рамках науково-дослідної роботи Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії «Правове забезпечення реалізації економічних реформ (організаційно-правовий аспект)» (ДР № 0116U005140), в якій автором досліджено перспективи змін організаційного механізму управління концесійною діяльністю в Україні, і в рамках науково-дослідної роботи кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави» (ДР № 0117U002866), в якій дисертантом розглянуто світовий досвід концесійної діяльності на місцевому рівні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є обґрунтування теоретичних і правових засад та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання концесійної діяльності в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

- здійснити узагальнення напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених, аналіз концесійного законодавства України з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики;

- уточнити сутнісні характеристики та зміст поняття «державне регулювання концесійної діяльності»;

- узагальнити міжнародний досвід державного регулювання концесійної діяльності з метою адаптації його кращих рис до умов України;

- розкрити правовий, організаційний та економічний механізми державного регулювання концесійної діяльності в Україні;

– визначити перспективні напрями розвитку концесійної діяльності в Україні;

– розглянути життєвий цикл проєкту, що здійснюється на умовах концесії, та запропонувати рекомендації щодо протидії ризикам під час реалізації таких проєктів;

– розробити структурно-функціональну схему державного регулювання концесійної діяльності в Україні та сформулювати практичні рекомендації органам публічної влади щодо її впровадження.

Об’єкт дослідження – концесійна діяльність.

Предмет дослідження – державне регулювання концесійної діяльності в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукових досліджень. Зокрема, у роботі використано: діалектичний метод – для дослідження сутності концесії у сфері використання ДПП; метод системного аналізу – з метою забезпечення цілісності дослідження; метод порівняльного аналізу – для уможливлення встановлення стану розробленості досліджуваної тематики у вітчизняних і зарубіжних наукових виданнях; економіко-статистичний метод – для аналізу тенденцій розвитку сфери використання концесії; метод порівняльного аналізу – з метою узагальнення зарубіжних моделей ДРКД та його зіставлення з вітчизняним досвідом; метод узагальнення – для підготовки висновків, пропозицій та рекомендацій, а також графічний метод – для візуалізації та зручності подання матеріалу дисертаційного дослідження.

Інформаційну базу дисертаційної роботи становлять звітні дані Міністерства інфраструктури України, Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державної служби статистики України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Одеської міської ради, Дніпровської міської ради, нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, інтернет-ресурси, аналітичні матеріали органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ОМС), а також особисті напрацювання автора.

Наукова новизна отриманих результатів визначається особистим внеском автора у вирішення актуального наукового завдання в галузі державного управління, що полягає в обґрунтуванні теоретичних і правових засад ДРКД та розробці практичних рекомендацій щодо шляхів її вдосконалення в Україні, яка конкретизована в таких положеннях:

уперше:

– розроблено структурно-функціональну схему державного регулювання концесійної діяльності в Україні, яка включає такі складові: мету; функції (законодавча, ліцензійна, тарифна, наглядова, контрольна, експертно-аналітична); суб’єкти (органи публічної влади – національного, територіального та місцевого рівнів), об’єкт (система правовідносин між суб’єктами концесійної діяльності); механізми (нормативно-правовий, організаційний, ресурсний, економічний, інформаційний, кадровий); принципи

(відповідності законодавству, системності, прозорості, узгодженості, партнерства, справедливості, мінімізації ризиків, стратегічної послідовності, безперервного вдосконалення, ефективності, соціальної відповідальності), а також систему принципів надання державних гарантій у рамках здійснення концесії, яка, на відміну від існуючих, передбачає спільне вироблення органами публічної влади управлінських та регуляторних рішень, починаючи з передумови виникнення концесійних відносин і управління ризиками, покликаних підвищити дієвість упровадження інвестиційних та інноваційних проєктів, що здійснюються на умовах концесії;

– запропоновано схему передумови виникнення концесійних відносин, якою передбачаються три варіанти таких відносин, згідно з якими ініціатором підготовки пропозиції є: 1) приватний партнер, 2) центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ), місцевий орган виконавчої влади (МОВВ), ОМС, орган влади АРК, Національна академія наук (НАН) України; національні галузеві академії наук; державні, комунальні підприємства; установи, організації, господарські товариства, 100 % акцій (часток) яких належить державі, територіальній громаді чи АРК, 3) орендар державного майна, а також виявлення проблематики, визначення орієнтирів та формування шляхів досягнення результату (підготовка та подання пропозиції, що складається з техніко-економічного обґрунтування (ТЕО)) і результатом якої має бути підготовлений висновок про доцільність прийняття рішення стосовно здійснення ДПП у формі концесії, який включається до конкурсної документації (див. рис. 1);

удосконалено:

– систему принципів надання державних гарантій у рамках здійснення концесії: 1) надання гарантії, якщо не існує більш привабливих із фінансового погляду й інших, прийнятних для концесіонера механізмів гарантування ризиків, що віднесено до сфери відповідальності державного партнера, відсутність яких призводить до втрати інтересу приватного бізнесу до реалізації проєкту; 2) гарантування державним партнером лише тих ризиків, якими не здатен управляти концесіонер або передача яких концесіонером призведе до надмірного зростання його премії за такий ризик, що зробить цей проєкт надмірно обтяжливим для суспільства або взагалі нецікавим для потенційних концесіонерів; 3) покриття державними гарантіями лише тих ризиків, які відповідно до концесійного договору віднесено до сфери відповідальності державного партнера;

– методичні положення та рекомендації щодо протидії ризикам, які притаманні проєктам, що здійснюються на умовах концесії, включають групування ризиків за фазами ймовірного настання, а саме: ідентифікація ризиків, їх класифікація, попереднє вивчення, оцінка, моделювання ситуації, розробка програми протидії ризикам, аналіз результатів та узагальнення досвіду для розробки рекомендацій щодо протидії ризикам;

набули подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат теорії державного управління в контексті визначення терміна «державне регулювання концесійної діяльності», під яким розуміється опосередковане управління системою правовідносин між суб'єктами концесійної діяльності, які виникають у зв'язку з реалізацією

проектів на умовах концесії через систему заходів законодавчого, виконавчого, наглядового та контролюючого характеру, здійснюваних суб'єктами владних повноважень на різних рівнях, з метою забезпечення ефективного функціонування об'єктів концесії;

– підхід до визначення перспективних напрямів розвитку концесійної діяльності в різних сферах, який запропоновано доповнити аналізом: результатів довготермінового статистичного спостереження за діяльністю зазначеної сфери; позитивних і негативних факторів розвитку інструментів державного регулювання; динаміки показників, ризиків; слабких сторін існуючої нормативно-правової бази.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що найважливіші теоретико-методичні положення, висновки і пропозиції були використані під час розроблення стратегічних та оперативних документів, методичних рекомендацій у діяльності ОМС, комунальних підприємств, закладів вищої освіти, зокрема:

– департаментом економічного розвитку Одеської міської ради щодо використання положень дисертації під час аналізу можливості надання пільг щодо сплати концесійних платежів та державної підтримки державно-приватному партнерству у вигляді місцевих гарантій; при розрахунку концесійного платежу з урахуванням мінімального розміру ставки у разі передачі в концесію об'єкта «Частина магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси», що перебуває в комунальній власності територіальної громади м. Одеси, а також при визначенні ризиків впливу передачі в концесію об'єкта на формування тарифів на послуги централізованого водовідведення (довідка про впровадження від 18 листопада 2019 року № 1757/01-41/03);

– департаментом аналітики та контролю Одеської міської ради при вирішенні в загальному вигляді питання проведення аналізу ефективності діяльності КП «Агентство програм розвитку Одеси» щодо передачі в оренду або концесію каналізаційних насосних станцій та напірного колектора, побудованих у рамках реалізації проекту «Реконструкція магістральної частини системи водовідведення Південного басейну каналізування міста Одеси» (довідка про впровадження від 14 листопада 2019 року № 01-42/1142);

– комунальним підприємством «Агентство програм розвитку Одеси» під час організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію (довідка про впровадження від 4 грудня 2019 року № 747).

Отримані в процесі дисертаційного дослідження результати сприятимуть розвитку концесійної діяльності в Україні.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною роботою, що містить положення, ідеї, розробки, висновки та пропозиції, які характеризуються науковою новизною і належать особисто автору.

Апробація результатів дисертації. Найважливіші положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях і конференціях за міжнародною участю: «Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах

децентралізації: цілі, механізми, інструменти» (Одеса, 2017); «Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2017); «Ключові питання освіти та науки: перспективи розвитку для України та Польщі» (м. Стальова Воля, Республіка Польща, 2018); «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (Запоріжжя, 2018); «Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад» (Дніпро, 2019).

Публікації. Наукові результати дисертації опубліковано в 12 наукових працях, зокрема в семи статтях у наукових фахових виданнях України та інших держав, п'яти тезах доповідей у матеріалах вітчизняних і зарубіжних конференцій.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 242 сторінки, обсяг основного тексту – 195 сторінок. Робота містить 3 таблиці, 6 рисунків і 4 додатки. Список використаних джерел налічує 211 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, з'ясовано сутність наукової проблематики, охарактеризовано стан розробленості теми, вказано на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, сформульовано мету та завдання, визначено об'єкт, предмет і методи дослідження, особистий внесок здобувача, розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, наведено дані щодо їх в апробації і публікацій, які відображають наукові результати дисертації.

У **першому розділі** – *«Теоретичні та правові засади державного регулювання концесійної діяльності»* – досліджено теоретичні та правові засади концесії в системі державного управління; сутність і зміст концесії як об'єкта державного управління; проаналізовано зарубіжний досвід ДРКД і можливості адаптації його кращих рис до умов України.

Доведено, що історично концесія не є новою формою господарювання. Це пояснюється тим, що держави завжди делегували управління своєю власністю тим чи іншим суб'єктам господарської діяльності і при цьому обов'язково залишалися власниками об'єкта концесії. Взаємодія держави та приватних осіб у ХІХ–ХХ ст. дала змогу реалізувати надзвичайні проекти та створити безліч об'єктів інфраструктури, таких як Суецький канал (1869 р.), який фактично змінив карту світового мореплавства, Панамський канал (1914 р.), Ейфелева вежа (1889 р.), канал, побудований під протокою Ла-Манш, та ін. Але з моменту появи концесія значно модернізувалася, по-перше, збільшилася кількість сфер її застосування, по-друге, розширилися масштаби її реалізації.

Обґрунтовано, що в рамках концесійної моделі управління держава передає приватному партнерові права на здійснення концесійної діяльності в публічному секторі і делегує йому частину економічних, організаційних та управлінських функцій, зберігаючи за собою адміністративно-контрольні

повноваження. Отже, концесії дають змогу мобілізувати приватний капітал як доповнення до державних ресурсів і при цьому забезпечити нові інвестиції в державні інфраструктурні проекти та сферу послуг.

Кабінет Міністрів України схвалив 4 липня 2017 р. пропозицію Мінекономрозвитку «Стратегічне бачення управління державними підприємствами», так званий «Триаж», що визначає, які із 3241 державного підприємства у довгостроковому періоді повинні залишитись у державній власності, які можуть бути передані в концесію (станом на 1 березня 2020 р. це 32 об'єкти, порівняно з даними 2017 р. – 359 об'єктів державної власності), а які – приватизовані або ж ліквідовані.

Досліджено правову природу концесійного договору, який є гібридним, оскільки поєднує в собі дві різні правові основи – публічну (адміністративно-правову) та цивільно-правову, та в якому можна виділити основні умови: 1) що забезпечують можливість владної сторони здійснювати контроль за діями іншої сторони; 2) щодо публічно-правового способу прояву свободи договору – умови формулюються органом публічної влади, які інша сторона або приймає, або відмовляється від участі в договорі; 3) які за згодою сторін повинні бути включені в концесійний договір.

З'ясовано, що саме французькі компанії належать до лідерів серед іноземних фірм, які створили так звану «французьку модель» застосування концесії, що дуже швидко адаптується до викликів часу. Враховуючи основні вимоги органів публічної влади зарубіжних країн до проектів, що здійснюються на умовах концесії, в угодах обов'язково передбачається підтримка фінансової життєздатності й економічної рівноваги, щоб концесіонери не застосовували підвищення тарифних ставок до кінцевих споживачів. Крім доходів, отриманих від кінцевих споживачів, та субсидій, які надаються органами публічної влади, концесіонер, який надає суспільно значимі послуги, може отримувати додаткові доходи від реклами та штрафів за проступки користувачів послуг. 1 квітня 2019 р. у Франції набрав чинності Кодекс угод про публічні закупівлі та концесії, основною метою якого було систематизувати в одному документі не лише чинні закони та укази, а і юридичні принципи, що впливають із існуючої французької та європейської прецедентної практики, за умови, що таке судове право може вважатися стабільним. Наразі це варто було б врахувати Україні з огляду на багату судову практику, яка склалася.

Проаналізовано досвід окремих країн, який вважаємо корисним для нашої держави: Республіки Казахстан щодо запровадження повного відкритого доступу до реєстру реалізованих, потенційних, призупинених та закінчених проектів ДПП, у тому числі у формі концесії та принципу «єдиного вікна» для потенційного приватного партнера; Республіки Білорусь стосовно впровадження концесії з метою геологічного вивчення надр, розробки родовищ корисних копалин; Канади в частині реалізації партнерських проектів в енергетичному секторі, зокрема щодо утилізації відходів; Польщі стосовно вирішення проблем доступності житлового фонду соціального призначення.

У **другому розділі** – «Механізми державного регулювання концесійної діяльності» – розглянуто правовий, організаційний та економічний механізми державного регулювання концесійної діяльності.

Досліджено основні елементи правового механізму ДРКД, який є його важливою складовою, зокрема норми права – динамічну основу механізму правового регулювання; правовідносини, кінцевою метою яких є правові наслідки, а також особливості реалізації норм прав та обов'язків. Так, незважаючи на прийняття нового Закону України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р., спрямованого на посилення участі приватного сектору в реалізації інфраструктурних проєктів, питання, що стосуються порядку передачі об'єктів концесії, продовжують регулюватися окремими нормами: Земельного, Бюджетного та Податкового кодексів України, законами України «Про державно-приватне партнерство», «Про оцінку впливу на довкілля» та низкою підзаконних нормативно-правових актів тощо. Вважаємо, що саме в чинному концесійному законі, а не в низці нормативно-правових актів та/або актів ОМС, має бути виписана процедура ДРКД, а в противному разі сам публічний партнер почне формувати відносини із природними монополіями на власний розсуд і так, як йому буде вигідно. Вказане може призвести до порушень законодавства в цілому, а також до можливих корупційних ризиків.

З'ясовано, що специфіка публічного характеру ДРКД полягає в тому, що: по-перше, воно завжди пов'язане з наявністю публічного партнера; по-друге, це владні правовідносини, особливостями яких є нерівність сторін; по-третє, це особлива сфера, в якій вони складаються, це сфера державного управління в її окремій формі – державному регулюванні економіки, оскільки концесія спрямована на підвищення ефективності використання об'єктів концесії та забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах), а також модернізацію інфраструктури; по-четверте, відповідальність виникає у приватного партнера перед державою або територіальною громадою, а не перед контрагентом–приватним партнером.

Незважаючи на кардинально новий підхід у Законі України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. стосовно «об'єкта концесії», чинний концесійний закон не містить визначення пріоритетних сфер, у яких визнається доцільною передача об'єктів у концесію; не встановлює достатніх обмежень щодо об'єктів, які можуть бути передані в концесію, оскільки зовсім не узгоджується з «Триажем» щодо залишення в державній власності об'єктів загальнодержавного значення та об'єктів, що виконують стратегічно важливі функції не лише в оборонній та правоохоронній сферах, а й у сферах охорони здоров'я та навколишнього середовища; стандартизації, метрології та реєстрів; і тим самим не залишає державі інструменти для виконання своїх основних функцій, що, безумовно, потребує суттєвого доопрацювання.

Зазначено, що організаційний механізм є основою ДРКД. При цьому прийняття рішення про доцільність здійснення концесії має пройти доволі складні погоджувальні процедури, які потребують копіткої аналітичної роботи відповідальних виконавців, у тому числі під час проведення аналізу ефективності здійснення ДПП як передумови виникнення концесійних відносин (рис. 1), ефективність здійснення якого залежить від злагодженої роботи як мінімум п'яти суб'єктів публічної влади, що залучаються на різних етапах. Наголошено на необхідності доповнення Порядку проведення аналізу

ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 (зі змінами від 22 квітня 2020 р.), положенням щодо необхідності звернення уповноваженого органу до організаторів наукової та науково-технічної експертизи відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» з метою отримання результатів додаткового аналізу, а також положенням щодо здійснення громадського контролю з метою сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Визначено, що відповідно до Закону України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. у концесіонера є можливість регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги з огляду на аналіз істотних умов концесійного договору у випадках концесій на ринках, які перебувають у стані природної монополії, що може спричинити різке, непідконтрольне підвищення тарифів. Хоча при цьому в договорі також буде зазначатися, що концесіонер повинен отримувати дохід не за рахунок простого підвищення тарифів на свої послуги, а за рахунок забезпечення модернізації, в тому числі енергоефективності на шляху від виробника (надавача) до споживача, проте впливати на зазначений процес у рамках чинного законодавства майже неможливо. Крім того, до істотних умов концесійного договору на надання суспільно значимих послуг в умовах природної монополії фактично може бути віднесено дві суперечливі норми: з одного боку, та, що зобов'язує концесієдавця відшкодувати концесіонеру витрати за концесійним договором у разі встановлення тарифів нижче від тих, які передбачені договором, з другого ж боку, та, що дає можливість не виконувати концесіонеру взяті на себе інвестиційні зобов'язання, поки орган державного регулювання цін (тарифів) не затвердить розмір цін (тарифів), передбачений саме договором.

Отже, Закон України «Про концесію» мав би стати системоутворюючим у ДРКД, однак він цю функцію повною мірою не виконує. Так, якщо закон формує основні етапи для успішної реалізації проєкту, то вони мають бути повністю в ньому розкриті. У протилежному разі цей документ є не більш ніж декларацією намірів держави.

У **третьому розділі** – *«Напрями вдосконалення державного регулювання концесійної діяльності в Україні»* – визначено перспективні напрями розвитку концесійної діяльності в Україні; запропоновано рекомендації з протидії ризикам, які виникають у процесі реалізації інфраструктурних проєктів, що здійснюються на умовах концесії; розроблено структурно-функціональну схему ДРКД в Україні (рис. 2) та сформульовано практичні рекомендації органам публічної влади щодо її впровадження.

Установлено, що відповідно до Інвестиційного атласу України, опублікованого на Урядовому порталі 26 січня 2020 р., до перспективних інфраструктурних проєктів, зокрема, що здійснюються на умовах концесії, віднесено передачу пасажирських залізничних станцій Київ – Пасажирський, міст Харкова, Хмельницького, Вінниці, Дніпра, Миколаєва та міста Чоп; паромного та контейнерного терміналів ДП «Морський торговельний порт

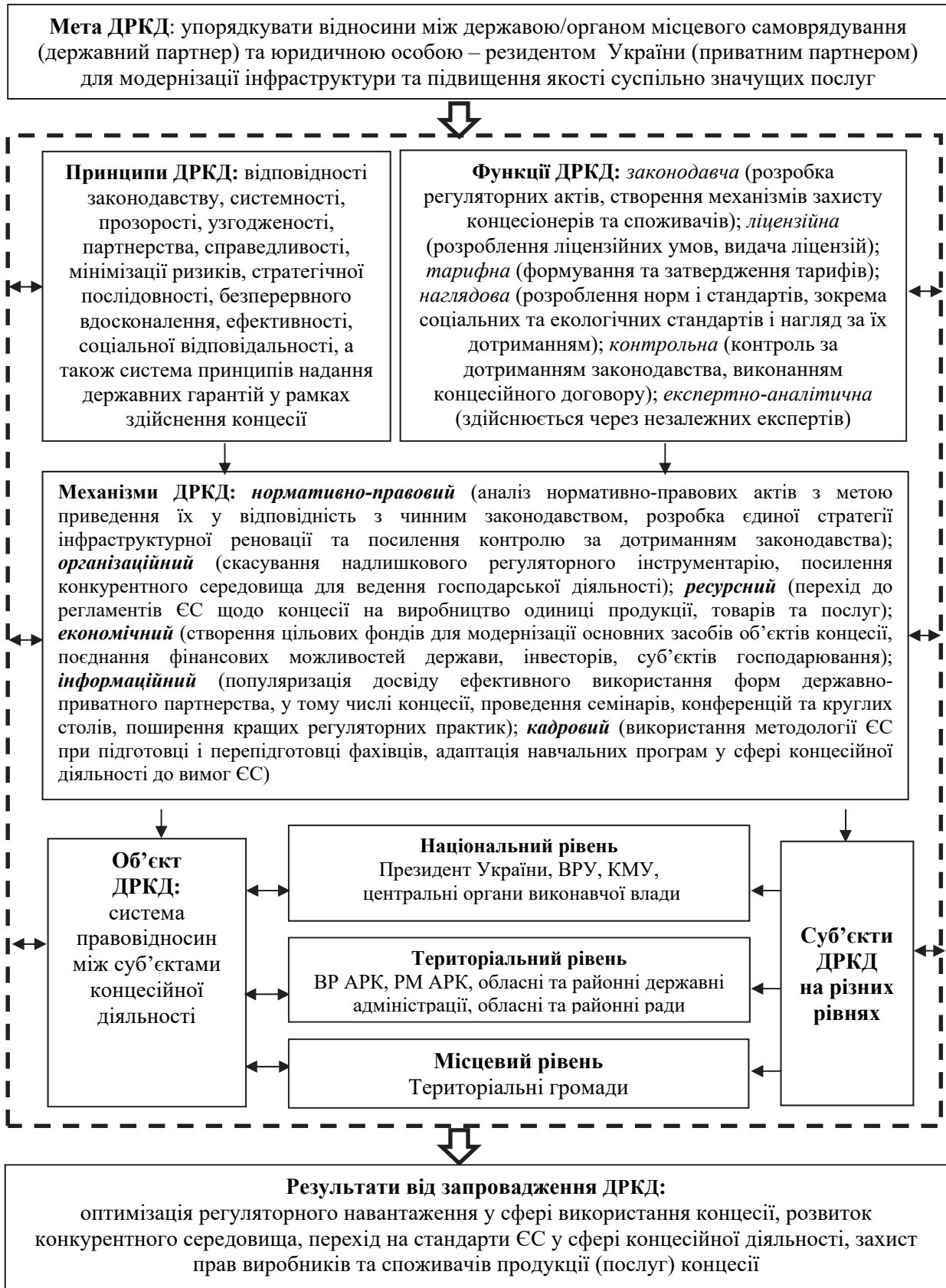


Рис. 2. Структурно-функціональна схема державного регулювання концесійної діяльності в Україні*

Умовні позначення: - - - взаємоузгоджена система функціонування ДРКД

* Джерело: розроблено автором.

«Чорноморськ»); пасажирського комплексу Одеського морського порту; Міжнародного аеропорту «Херсон», Міжнародного аеропорту Запоріжжя, Міжнародного аеропорту «Чернівці» імені Леоніда Каденюка; будівництво Мультидисциплінарного центру вантажних перевезень у Білій Церкві, сміттєпереробного заводу в Лисичанську і Центрального парку культури та рекреації в Чернігові.

При цьому згідно з «Економічною стратегією: зростання через інвестиції», презентованою Мінекономіки від 17 лютого 2020 р., амбітними планами на 2020 рік є реалізація пілотних проєктів ДПП у двох аеропортах (Вінниця та Рівне); здійснення ТЕО аеропортів у містах Львів, Запоріжжя, Херсон, Чернівці; дослідження залізничних станцій для впровадження пілотних проєктів за їх концесіями (Харків, Дніпро, Вінниця, Хмельницький, Миколаїв та Чоп).

З'ясовано, що розвиток ДПП в Україні не має ознак системного характеру. Зміна відповідного законодавства відбувається кон'юнктурно, під впливом різних факторів. Іноді ДПП виступає інструментом отримання контролю над певною інфраструктурою, що саме по собі ставить майбутнє проєкту під велику загрозу політичних ризиків. Однак існує залежність темпів економічного розвитку держави від стану інфраструктури, і це вказує на необхідність розробки єдиної державної політики у сфері реновації інфраструктури України.

Зазначено, що завдяки аргументованому розподілу ризиків між державним і приватним партнерами проєкт, що здійснюється на умовах концесії, стає більш захищеним порівняно зі стандартними формами реалізації інфраструктурних проєктів, за яких існує одна відповідальна сторона, що бере на себе більшість ризиків, пов'язаних з реалізацією проєкту. Концесієдавцям варто мати на увазі, що рівень ризику прямо пропорційний до витрат на проєкт: загальний рівень ризику проєкту пов'язаний з відсотковими ставками потенційних інвесторів, які за участь у проєктах з високим ризиком можуть вимагати підвищену норму окупності власних інвестицій. Правильно розподілені ризики між партнерами знижують загальний рівень ризикованості проєкту, що, у свою чергу, зменшує його вартість. Заходи щодо зменшення ризику проєкту передбачають: визначення ризиків, оцінку ризиків та зменшення ризиків.

Для правильного визначення ризиків ініціаторам проєктів варто звернути увагу на такі типові для інфраструктурних проєктів ризики, як: якість проєкту; попит; політичний та регуляторний; екологічний; експлуатаційний; вартість будівництва; збирання платежів; обмінний курс; форс-мажор тощо. Основна рекомендація концесієдавцям полягає в тому, щоб не перевести всі ризики проєкту на приватного партнера, а правильно оцінити ризики та розподілити їх між учасниками реалізації проєктів, що здійснюються на умовах концесії. Отже, в разі завершення співпраці концесієдавця з концесіонером держава має отримати надійний робочий інфраструктурний інструмент, який надає послуги необхідної якості. Акцентовано також увагу на необхідності створення «проєктної пам'яті»,

якщо йдеться про інфраструктурний проєкт, що здійснюється на умовах концесії, в Проектному офісі з розвитку ДПП у Міністерстві інфраструктури України (PPP Management office SPILNO).

Розроблені в дисертації теоретичні положення узагальнено в структурно-функціональній схемі ДРКД в Україні, що містить мету, функції, суб'єкти, об'єкт, механізми та принципи державного регулювання (див. рис. 2). Запровадження такої схеми дасть можливість забезпечити: системність державного впливу; наукову обґрунтованість; справедливість; адаптивність; цілеспрямованість; комплектність та гласність ДРКД в Україні.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення актуального наукового завдання в галузі науки «Державне управління», що полягає в обґрунтуванні теоретичних і правових засад та розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення ДРКД в Україні.

1. На підставі узагальнення наукових поглядів учених, а також аналізу концесійного законодавства України щодо поняття «концесія» встановлено, що її можна розглядати: 1) як систему відносин суб'єктів владних повноважень та приватних партнерів; 2) як владний публічний акт; 3) безпосередньо як об'єкти, що передаються в концесію; 4) як договір з передачі об'єктів концесії; 5) як спеціальний режим господарювання. Зазначено, що станом на 1 січня 2020 р. в Україні на засадах ДПП було укладено 187 договорів, з них, зокрема, реалізуються лише 52 договори, в тому числі у формі концесії – 34. Проте жодного масштабного проєкту на умовах концесії в Україні досі не було реалізовано. Основними причинами відсутності позитивного досвіду реалізації проєктів, що здійснюються на умовах концесії в країні, є недоліки, пов'язані з державним регулюванням концесійної діяльності в Україні. Так, рішення щодо доцільності реалізації проєктів, що здійснюються на умовах концесії, приймаються без проведення ретельних аналізів, що використовуються в міжнародній практиці, зокрема, це стосується аналізу ефективності здійснення ДПП як передумови виникнення концесійних відносин.

2. Уточнено сутнісні характеристики та зміст поняття «державне регулювання концесійної діяльності», під яким розуміється опосередковане управління системою правовідносин між суб'єктами концесійної діяльності, які виникають у зв'язку з реалізацією проєктів на умовах концесії через систему заходів законодавчого, виконавчого, наглядового та контролюючого характеру, здійснюваних суб'єктами владних повноважень на різних рівнях, з метою забезпечення ефективного функціонування об'єктів концесії.

3. Узагальнено досвід ДРКД у Франції, республіках Казахстан і Білорусь, Польщі, Канади та Великобританії. Зазначено, що у світі дедалі більш популярним стає ППП у формі концесії, оскільки саме така форма взаємодії між приватним та публічним партнерами створює суттєву додану вартість для обох сторін. Одне з найбільших досягнень концесій полягає в тому, що завдяки

їй вирішуються державні завдання силами приватного капіталу, який вважається економічно ефективнішим від державного. При цьому завдяки довгостроковому фінансовому інтересу приватний партнер зможе забезпечити максимальну ефективність вирішення поставленого державою чи ОМС завдання.

Установлено, що державні (місцеві) гарантії відповідно до міжнародного досвіду розглядаються як механізм розподілу ризиків у проєкті та уособлюють (гарантують) зобов'язання держави (публічного партнера) за договором, укладеним у рамках ППП, які згідно з договором віднесені до сфери відповідальності державного партнера. Як правило, це ризики, якими не може управляти приватний партнер, але які перебувають під контролем держави, наприклад, проєкти ППП у Франції ґрунтуються на чіткому розмежуванні ризиків між публічним та приватним партнером, їх розподіл узгоджується сторонами та, зазвичай, має вигляд «матриці ризиків». Наголошено на тому, що державні (місцеві) гарантії як форма державної підтримки хоч і передбачена Законом України «Про державно-приватне партнерство», не відображена в чинному Законі України «Про концесію», а також не містить посилань на застосування вказаного Закону України «Про державно-приватне партнерство», як того вимагає чинний концесійний закон, та зовсім не деталізується в Бюджетному кодексі України (в частині визначення понять, умов надання державних та місцевих гарантій у рамках здійснення ДПП, граничних розмірів, врегулювання процедури планування та погодження довгострокових зобов'язань державних партнерів), що абсолютно суперечить міжнародно визнаним підходам до надання державної підтримки приватним партнерам. Також зазначено, що у Франції, наприклад, існують конкретні правові рамки для двох видів розірвання концесійних договорів: припинення дії договору з підстав суспільного інтересу і розірвання договору в разі порушення його суттєвих умов органами публічної влади. Проте в Україні і досі існують загальні умови розірвання концесійного договору, передбачені цивільним законодавством, та «абстрактна» відповідальність сторін за невиконання взятих зобов'язань.

4. Досліджено правовий, організаційний та економічний механізми ДРКД в Україні. Наголошено на тому, що в Законі України «Про концесію» передбачена можливість укладення договору концесії шляхом проведення прямих переговорів з орендарем відповідного державного майна (ст. 21), що може суттєво знизити економічний ефект від концесії та стати передумовою для різного роду правопорушень, у тому числі корупційного характеру. Існує також потреба у вирішенні проблем та визначенні перспектив, пов'язаних з розрахунком концесійного платежу як одного з основних елементів умов концесійного конкурсу та проєкту концесійного договору, які потребують ґрунтовного дослідження з огляду на масштабність їх впливу на тарифну політику та, відповідно, на кінцевого споживача послуг.

5. Визначено перспективні напрями розвитку ДРКД в Україні. Зазначено, що розробка єдиної стратегії інфраструктурної реновації України – системне завдання, вирішення якого дасть змогу розпочати реалізацію довгострокових

реформ у різних галузях інфраструктури. Держава замість того, щоб вирішувати в авральному порядку поточні проблеми в цій сфері, що економічно неефективно, повинна розробити концепцію стратегічної розбудови інфраструктури. Однією з цілей стратегії є поєднання інфраструктурних потреб двох рівнів: державного та місцевого. Саме поєднання всіх інфраструктурних потреб та проблем у цьому документі, а також їх об'єктивна оцінка за єдиними критеріями дасть змогу сконцентрувати увагу уряду на найбільш невідкладних із них. Оцінка проєктів, що будуть здійснюватися на основі стратегії, має містити, поряд з показниками економічної ефективності (кількісними) від їх реалізації, показники суспільної необхідності (якісні), які включають показники рівня техногенної загрози об'єктів інфраструктури. Серед іншого ця пропозиція значно розширює інструментарій органів публічної влади в залученні інвестицій для реалізацій інфраструктурних проєктів.

6. Розглянуто життєвий цикл проєкту, що здійснюється на умовах концесії, та підготовлено рекомендації щодо протидії ризикам під час реалізації таких проєктів. Наголошено на тому, що життєвий цикл проєкту, який здійснюється на умовах концесії, незалежно від регіону та сфери інфраструктури є найбільш уніфікованим і дає змогу розробити єдині рекомендації, дотримання яких має на меті зменшення проєктних ризиків у практичній діяльності упродовж усього терміну реалізації концесійного договору. Зазначено, що кожен проєкт має певні властивості, пов'язані зі сферою інфраструктури, регіоном, де він реалізується, моделлю реалізації, ризиками тощо. Відповідно запропоновані рекомендації не містять указівок щодо конкретних проєктів, що здійснюються на умовах концесії; мають загальний характер для всіх можливих проєктів, але дають розуміння процесу реалізації проєкту, що здійснюється на умовах концесії на всіх фазах його існування.

Обґрунтовано необхідність закріплення відповідними змінами до концесійного законодавства розширеного переліку підстав обов'язкового залучення радників до всіх загальнодержавних проєктів, проєктів, які плануються до реалізації у кількох регіонах, та проєктів, які будуть об'єднуватися в інвестиційні пули для залучення капіталу. Деякі роботи по проєктах, що здійснюються на умовах концесії, є більш прийнятними для радників, ніж для органів публічної влади, тож передача цих видів робіт радникам підвищить якість підготовчого періоду та пришвидшить реалізацію проєкту, що здійснюється на умовах концесії.

Доведено, що управління ризиками має передбачати: ідентифікацію ризиків, їх класифікацію, попереднє вивчення, оцінку, моделювання ситуації, розробку програми протидії ризикам, аналіз результатів та узагальнення досвіду для вироблення рекомендацій протидії ризикам. Головна мета управління ризиками – пояснити ініціаторам проєктів, що здійснюються на умовах концесії, їхні дії на будь-якій фазі життєвого циклу боротьби з ризиками. Основна рекомендація концесієдавцям – не перевести всі ризики проєкту на приватного партнера, а правильно оцінити ризики та розподілити їх.

7. Розроблено структурно-функціональну схему ДРКД в Україні, основними складовими якої є: мета, функції, суб'єкти, об'єкт, механізми та принципи державного регулювання. З метою впровадження зазначеної схеми у концесійну діяльність сформульовано рекомендації органам публічної влади, а саме:

а) Верховній Раді України внести зміни до законодавчих актів України щодо:

1) випадків застосування Закону України «Про державно-приватне партнерство», зокрема усунення суперечностей між положеннями ч. 3 ст. 2 та ч. 2 ст. 4 Закону України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. № 155-IX;

2) усунення розбіжностей між Законом України «Про концесію», в якому передбачено надання державної підтримки концесіонеру за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, та положеннями Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», відповідно до якого державна підтримка концесії не є державною допомогою та не потребує обов'язкового повідомлення про державну допомогу уповноваженому органу з питань державної допомоги;

3) визначення правової природи концесійного договору, оскільки його сторони з їх вихідними даними та з огляду на публічно-правовий характер їх взаємовідносин не можуть бути рівними у своїх правах, як це передбачено ч. 5 ст. 25 чинного Закону України «Про концесію»;

4) усунення розбіжностей між Законом України «Про концесію» стосовно контролю за виконанням концесійних договорів, який наразі має здійснюватися в порядку, передбаченому концесійним договором, та положенням ст. 19 Конституції України, якою визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

5) забезпечення оцінки впливу проєкту на довкілля на етапі аналізу ефективності здійснення ДПП, а не після підписання концесійного договору, як це передбачено чинним Законом України «Про концесію»;

б) передбачення порядку передачі в концесію права надавати суспільно значимі послуги, оскільки ст. 5, 7 чинного Закону України «Про концесію» регламентовано лише особливості передачі в концесію об'єктів державної власності, об'єктів, що належать АР Крим, об'єктів комунальної власності;

7) обов'язкового відшкодування в повному обсязі збитків, завданих концесіонерами концесіодавцям;

б) Кабінету Міністрів України: внести зміни в додаток до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835, включивши в розділі «Мінекономіки» позицію «Реєстр концесійних договорів»;

в) Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим ЦОВВ, що здійснюють формування та реалізацію державної регуляторної політики, забезпечити виконання практичних рекомендацій щодо протидії ризикам

шляхом реалізації визначених напрямів, а саме: вдосконалення законодавства, перегляду інструментів державного регулювання (ІДР), поєднання державних та ринкових інструментів регулювання, розвиток конкурентного середовища, переходу до регламентів ЄС, підготовки управлінців нової формації, підвищення інституційної спроможності ІДР;

г) ОМС з метою поєднання зусиль державних і самоврядних інституцій забезпечити: проведення навчань, підвищення кваліфікації та перепідготовку фахівців виконавчих ОМС і суб'єктів господарювання для підвищення рівня обізнаності щодо дії інструментів державного регулювання та їх впливу на концесійну діяльність.

Зазначені висновки, пропозиції та рекомендації є методологічним підґрунтям для вдосконалення ДРКД в Україні та подальших наукових досліджень.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Киртока М. П. Деякі проблеми визначення поняття «концесія» (організаційно-правовий аспект). *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. ОРІДУ НАДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 19. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/%D0%95-19.pdf>

2. Киртока М. П. Правові аспекти державного регулювання аналізу ефективності здійснення ДПП як передумови концесійних відносин. *Держава та регіони* : наук.-виробн. журн. Серія Держ. упр. 2017. № 4. С. 125–130.

3. Киртока М. П. Проблеми та перспективи концесійного землекористування. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків. регіон. ін-ту держ. упр. при Президентові України. Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2018. № 1 (60). С. 54–61.

4. Киртока М. П. Розрахунок концесійного платежу як складова економічного механізму державного управління. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. : у 2 ч. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 1 (54) С. 244–254.

5. Киртока М. П. Протидія ризикам при реалізації проєктів концесії в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 22. С. 112–116.

6. Khadzhyradieva S., Vasylieva N., Vasylieva O., & Kyrtoka M. Державно-приватне партнерство як важливий інструмент забезпечення сталого розвитку територій. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2020. (7), С. 253–269. URL: <https://doi.org/10.34132/pard2020.07.12>. [Особистий внесок: проаналізовано проблемні аспекти впровадження концесії на прикладі міста Одеси].

7. Киртока М.П. Деякі проблеми організаційного механізму державного регулювання концесійних відносин в Україні. *Sciences of Europe*. Praha. 2017. № 22 (22). Vol. 2. С. 37–42.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

8. Киртока М. Економічний аспект впровадження концесії у міському господарстві. *Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти*: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (26 трав. 2017 р., Одеса). Одеса : ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2017. С. 49–51.

9. Киртока М. П. Взаємозв'язок права і управління об'єктами державної власності: проблеми та перспективи. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (27 жовт. 2017 р., Одеса). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 313–314.

10. Киртока М.П. Державне регулювання будівництва українських доріг на основі концесії: проблеми та перспективи. *Ключові питання освіти та науки: перспективи розвитку для України та Польщі*: матеріали міжнар. мультидисциплін. конф. (20–21 лип. 2018 р., Стальова Воля, Республіка Польща). Стальова Воля, 2018. С. 37–40.

11. Киртока М. П. Особливості правовідносин як окремої складової правового механізму державного регулювання концесійної діяльності. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки*: теорія і практика : матеріали VI Міжнар. заоч. наук.-практ. конф. (30 листоп. 2018 р., Запоріжжя) / за ред. В. М. Огаренка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2018. С. 84–87.

12. Киртока М.П. Перспективні напрями застосування концесії в Україні. *Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 жовт. – 29 листоп. 2019 р., Дніпро) / за заг. ред. І. А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 110–111.

АНОТАЦІЯ

Киртока М. П. Державне регулювання концесійної діяльності в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2020.

У дисертації вирішено актуальне завдання в науковій галузі державного управління щодо обґрунтування теоретичних та правових засад державного регулювання концесійної діяльності в Україні і розроблено рекомендації щодо його вдосконалення.

Досліджено напрацювання вітчизняних і зарубіжних учених, проаналізовано концесійне законодавство України з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики. Уточнено сутнісні характеристики та зміст дефініції поняття «державне регулювання концесійної діяльності». Узагальнено міжнародний досвід державного регулювання концесійної діяльності з метою адаптації його кращих рис до умов України. Досліджено правовий, організаційний та економічний механізми державного регулювання концесійної діяльності в Україні. Визначено перспективні напрями розвитку концесійної діяльності в Україні. Розглянуто життєвий цикл проекту, що здійснюється на умовах концесії, та запропоновано рекомендації щодо протидії ризикам під час реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії. Розроблено структурно-функціональну схему державного регулювання концесійної діяльності в Україні та сформульовано практичні рекомендації органам публічної влади щодо її впровадження.

Ключові слова: концесія, концесійна діяльність, концесіодавець, концесіонер, державне регулювання концесійної діяльності, концесійний договір, структурно-функціональна схема державного регулювання концесійної діяльності.

ANNOTATION

Kyrtoka M. P. State regulation of concession activity in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

Thesis for obtaining the Candidate of Sciences Degree in Public Administration, specialty 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2020.

The thesis has solved the preset task in the scientific branch of state administration, substantiated the theoretical and legal principles and developed recommendations aimed at the improvement of the state regulation of the concession activity (SRCA) in Ukraine.

The legal, organizational and economic mechanisms of the concession agreement in Ukraine were studied. It was proved that the public power bodies and the business entities (legal entities) are the entities of the concession legal regulation.

It is indicated that one of the main problems pertaining to the successful accomplishment of concession projects in Ukraine is an absence of such important preliminary organizational stage as the efficiency analysis of the private-public partnership (PPP) which should precede the procedures and stages envisaged by the concession legislation proper.

The advanced directions of the state regulation of concession agreements in Ukraine have been indicated. It was stated that the development of the unified strategy for renovation of the Ukraine infrastructure is a system task which solution will enable to begin realization of the long-term reforms in various

branches of the infrastructure; re-direct the governmental efforts in the infrastructural sphere from the «hasty» solution of the current problems, which is economically ineffective, to the concept of the strategic development of the infrastructure. One of the goals of the strategy is to join the infrastructural needs of two levels: the state level and the local level.

The life cycle of a concession project was considered and the recommendations for counteracting the risks arising during the project accomplishment were developed. It is pointed out that the life cycle of a concession project, irrespective of the region and the infrastructure sphere, is the most unified and allows of developing the unified recommendations aimed at reduction of the project risks in the practical activity throughout the entire period of the concession agreement realization. Proposed is the arrangement of the preliminary stage of concession relations which provides for three options, namely: 1) the initiator (private partner), 2) the initiator (central executive body, local executive body, self-government body, body of the Autonomous Republic of Crimea, National Academy of Sciences of Ukraine; National Sectoral Academies of Sciences; state company, municipal enterprise, entity 100% of shares of which belong to the state, local community or to the Autonomous Republic of Crimea), 3) the initiator (lessee of state property); identification of the problems, definition of the orienting points and formation of the ways to achieve the result (preparation and submission of a proposal consisting of a feasibility study) and, as the result of the preliminary stage, the conclusion on the feasibility of a decision on PPP in the form of a concession is to be developed and necessarily included in the tender documentation.

The structural and functional pattern of the state regulation of the concession activity in Ukraine has been developed that includes such components: the objective; functions of state regulation (legislative, licensing, tariff, supervisory, control, expert-analytical); the entities (public authority bodies – at the supranational, regional and local levels), objects (system of legal relations between the partners of concession activity); the state regulation mechanisms (regulatory and legal, organizational, resource-based, economic, informational, staffing); principles of state regulation (adherence to the legislation, systematization, transparency, coordination, partnership, fairness, risk minimization, strategic sequence, continuous improvement, efficiency, social responsibility) and a system of principles for granting state guarantees in the framework of concession implementation as well as, contrary to the existing principles, provides for a joint development of the managerial and regulatory decisions by the public authorities, beginning from the preliminary stage of the concession relations and risk management which are aimed at higher efficacy of implementation of the investment and innovation concession projects.

Keywords: concession, concession activity, concessor, concessionaire, state regulation of the concession activity, concession agreement, structural and functional pattern of the state regulation of concession activity.

Підп. до друку 20.07.2020.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 1,43. Ум.-друк. арк. 1,16.
Тираж 100 пр.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано з оригінал-макета у видавничо-друкарському центрі
Національної академії державного управління
при Президентіві України.
03057, Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-67-93