

УДК 346.3:347.7

*В. В. Чурилов,
здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків*

ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В БУДІВНИЦТВІ

*V. Churylov,
Candidate for a degree, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

FACTORS INFLUENCING THE STATE REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN CONSTRUCTION

Сформований порядок включення землевідведення в вартість автодороги перейшов з планової економіки, в якій земля не мала ринкової вартості. Зараз вартість земель має вартісну оцінку і може мати значний вплив на вартість автодороги, особливо в умовах високої вартості земель поселень в приміській зоні або високої родючості сільськогосподарських земель. Облік вартості землевідведення в питомої вартості, на наш погляд, має як позитивні, так і негативного ні наслідки.

It is determined that in the conditions of state regulation of PPP implementation the issues of improving the network of regional roads in regions with developed agriculture with the participation of Ukrainian and foreign investors on the principles of public-private partnership become relevant. The costs of developing the transport network will help increase the socio-economic efficiency of investment by reducing transport costs and increasing the investment attractiveness of the territories. Due to the specificity of this type of facilities and their importance in the national economy and social sphere, special rules for land allocation and land use, including their reservation in accordance with road development plans, may be established for the construction of roads. One of the most pressing problems of land use concerns the type of acquired right to land for the construction of roads. For new construction, this can only be a lease or acquisition of property rights, as both public and private easements do not allow the issuance of permits for the construction of roads. The existing procedure for land allocation also provides only for the lease or registration of land ownership for road management projects. With the development of land legislation and the development of civil society in Ukraine, the participation of public activists and non-profit organizations in the allocation of land for the construction of roads will increase. The issues arising in connection with the allocation of land were removed by the creation of a special commission, which assessed all the legal and socio-economic problems of the decisions made. Currently, the road section has been put into operation according to the previously planned option, but an additional ecological and economic substantiation of the route laying option has been carried out. The formed order of inclusion of land allotment in the cost of the highway passed from the planned economy in which the earth had no market value. Currently, the value of land is valued and can have a significant impact on the cost of the road, especially in conditions of high cost of land settlements in the suburban area or high fertility of agricultural land. Accounting for the cost of land allocation in the unit cost, in our opinion, has both positive and negative consequences.

Ключові слова: державне регулювання, публічно-приватне партнерство, будівництво, мережа регіональних доріг, транспортна мережа, соціально-економічна ефективність.

Key words: public regulation, public-private partnership, construction, regional road network, transport network, socio-economic efficiency.

Постановка проблеми. Прямий інфляційний ефект в транспортній інфраструктурі надаватимуть тільки витрати на оплату праці, однак питома вага цих витрат складає не більше 10% від величини капітальних витрат. З іншого боку, ці витрати в найближчій перспективі повернуться на ринок, забезпечив збільшення попиту на товари і послуги.

Необхідно здійснити реформування дорожнього господарства стани і регіонів, як інструмент підвищення інвестиційної привабливості економіки. Як правило, більша частина проектів будівництва та реконструкції автомобільних доріг має інвестиційний цикл 8-12 і більше років. Однак в даний час трирічний (а в умовах інфляції перехід в 2016 році на річний) бюджетний цикл, не дозволяє гарантувати ритмічне фінансування на весь період реалізації великих проектів. Це викликано необхідністю повторного проведення конкурсних процедур і укладання додаткових угод до діючих підрядниками, або до оформлення нових контрактів з діючими підрядниками. Це призводить до додаткових ризиків, зрушення термінів завершення робіт, збільшення вартості реалізації проектів і зниження показників їх економічної ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В роботах, Є. А. Бобров, Ю. М. Воробйова, С. М. Ільяшенко, З. Б. Живко, О. Л. Коробчинського, А. О. Кушнірук, Т. С. Клебанової, О. О. Молодід, І. В. Пірятінської, О. В. Федосової, М. В. Чорної, А. М. Якимової акцентовано увагу на галузевій специфіці підприємств будівельної галузі при визначенні рівня їх економічної безпеки.

Мета дослідження. Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення факторів впливу на державне регулювання реалізації публічно-приватного партнерства в будівництві.

Виклад основного матеріалу. В умовах проведення державного регулювання реалізації ППП актуальними стають питання вдосконалення мережі регіональних доріг в регіонах з розвиненим сільським господарством за участю українських і іноземних інвесторів на принципах державно-приватного партнерства. Витрати в розвиток мережі транспортної мережі допоможуть підвищити показники соціально-економічної ефективності інвестицій за рахунок зниження транспортних витрат і підвищення інвестиційної привабливості територій [1, с.118].

Для будівництва автомобільних доріг, в силу специфічності даного виду об'єктів, і їх важливого значення в національній економіці і соціальній сфері, можуть бути встановлені особливі правила землевідведення і землекористування, в тому числі їх резервування відповідно до планів розвитку дорожньої галузі. Одна з найбільш актуальних проблем землекористування стосується виду придбаного права на землю для будівництва автомобільних доріг. Для нового будівництва це може бути тільки оренда, або придбання прав власності, оскільки як публічний, так і приватний сервітут не дозволяють видавати дозволи на будівництво автомобільних доріг. Існуючий порядок відведення земель також передбачає тільки оренду або оформлення земель у власність для проектів дорожнього господарства [2, с.11].

Вітчизняна цивилістика була змушена відійти від класичної форми обмежених речових прав для автомобільних доріг і поки лише намагається відродити їх в процесі переходу до ринкових відносин.

Зарубіжний досвід Німеччини, Англії, Швеції, Австрії, Швейцарії та ряду інших країн показує, що земельні ділянки для цілей розміщення, будівництва, ремонту і експлуатації автомобільних доріг можуть використовуватися на праві безоплатного користування на публічних землях, їх оренди або умовах приватного сервітуту. Отже, норми земельного законодавства повинні бути трансформовані і припускати можливість встановлення сервітуту щодо земельних ділянок, які використовуються для розміщення автомобільних доріг.

Ще одна проблема обумовлена відсутністю актуальних відомостей про земельні ділянки, на яких розміщуються автомобільні дороги. За даними Мінекономрозвитку України, сьогодні більш ніж на 70% земель власність не розмежовано, на відміну від країн Західної Європи, де не потрібно встановлювати спеціальне цільове призначення земель для дорожнього будівництва. Звісно ж необхідним виключити процедуру переведення земель з однієї категорії в іншу в тих випадках, коли земельна ділянка використовується на умовах сервітуту або оренди [1, с.119]. Тут також цікавий зарубіжний досвід, який свідчить, що подібні процедури можуть бути уніфіковані по відношенню до всіх власників земельних ділянок, переданих для будівництва автомобільних доріг.

У Франції адміністративний етап починається до настання моменту юридичного етапу. Перш за все, повинна бути впевненість в тому, що плановане намір відповідає суспільним інтересам. Тому для з'ясування думки всіх зацікавлених сторін проводиться громадське опитування. Юридичний етап - це оцінка нерухомості і визначення обсягу компенсаційних коштів, якщо сторони не зійшлися в ціні. В цілому процес експропріації - вельми тривала процедура, оскільки на її реалізацію займає щонайменше 2-3 роки. Процес досить дорогий: експропріювати власнику на додаток до вартості нерухомості виплачується до 25% цієї суми на переїзд та інші витрати по звільненню земельної ділянки.

В даний час земельне законодавство зазнало безліч змін, зокрема упрощен порядок надання земельних ділянок, встановлено взаємозв'язок земельного і містобудівного законодавств, введён заборона на надання земельних ділянок без проведення торгів, прописана обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування виставляти вільні земельні ділянки на торги по заявами громадян та юридичних осіб.

При розробці КЖЦ-проекту проблеми оптимізації землевідведення полягають в мінімізації фінансових та часових витрат при проведенні судових розглядів з власниками земельних ділянок, які можуть істотно вплинути на ефективність проекту [3, с.96]. Для реалізації таких проектів ми пропонуємо виділення розділу щодо землевідведення в самостійний розділ комплексного КЖЦ проекту з визначенням переможця на торгах.

У міру розвитку земельного законодавства і розвитку громадянського суспільства в Україні, участь громадських активістів і некомерційних організацій в питаннях виділення земель під будівництво автомобільних доріг буде наростати. Що виникають у зв'язку з відведенням земель питання були зняті створенням спеціальної комісії, яка оцінила всі юридичні і соціально-економічні проблеми прийнятих рішень. В даний час ділянка дороги зданий в експлуатацію за раніше наміченим варіанту, але при цьому було проведено додаткове еколого-економічне обґрунтування варіанту прокладання траси.

При оцінці питомих витрат на будівництво автомобільних доріг в Україні в розвинених країнах зазвичай наводиться дві причини, які суттєво впливають на зростання питомих витрат в українських умовах:

- вплив кліматичних умов, що призводять до деякій кількості змін температурного режиму протягом зими, що сприяють виникненню мікротріщин в дорожньому одязі, що призводять до передчасного ремонту або її додатковому посиленню в процесі будівництва;

- включення в підсумкову вартість автодороги витрат на викуп або оренду земель і виконання землевпорядних робіт.

Сформований порядок включення землевідведення в вартість автодороги перейшов з планової економіки, в якій земля не мала ринкової вартості. Зараз вартість земель має вартісну оцінку і може мати значний вплив на вартість автодороги, особливо в умовах високої вартості земель поселень в приміській зоні або високої родючості сільськогосподарських земель. Облік вартості землевідведення в питомої вартості, на наш погляд, має як позитивні, так і негативного ні наслідки. До позитивних наслідків слід віднести скорочення термінів створення КЖЦ проекту за рахунок паралельного виконання робіт щодо відведення земель та розробки проектної документації [4, с.27].

Цікавим нововведенням стала поява можливості використовувати земельні ділянки на підставі дозволів, без виникнення на них права. Так без формування і надання земельних ділянок на підставі дозволів в даний час можна використовувати землю, як територію, для проведення інженерних вишукувань, за умови, що дослідження проводяться без створення об'єктів нерухомості.

Практика резервування земель для цілей будівництва автодоріг в даний час тільки формується і відповідно до чинного законодавства має здійснюватися в такий спосіб. До адміністративних процедур необхідно віднести прийом і реєстрація звернення про прийняття рішення, розгляд звернення про прийняття рішення з комплектом матеріалів і документів, прийняття рішення, інформування заявника про прийняття рішення. Разом зі зверненням про резервування земель докладають комплект матеріалів, що включає в себе наступний перелік документів: реквізити затвердженої документації з планування території; документація по плануванню території об'єкта будівництва, реконструкції, облаштування автомобільної дороги загального користування федерального значення (в електронному вигляді); виданий не пізніше, ніж за один місяць до дня подачі документів, кадастровий паспорт земельної ділянки, потрапляє в межі резервування; видана не пізніше, ніж за один місяць до дня подачі документів виписка з Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно та угод з ним на земельну ділянку, що засвідчує наявність зареєстрованого права і обмежень (обтяжень) права на земельну ділянку, що потрапляє в межі резервування.

При виділенні землевпорядних робіт в самостійний розділ, ми пропонуємо проведення торгів у формі конкурсу, при наявності трьох локальних критеріїв оптимальності для виявлення переможця:

- мінімальна вартість капітальних витрат - 50% вартості в інтегральній оцінці;
- мінімальна вартість поточних витрат - 30% вартості в інтегральній оцінці;
- мінімальний час на проведення землеотвода - 20% вартості в інтегральній оцінці [5].

Негативними наслідками виділення землевідведення в самостійний проект, на нашу думку, є слабка зацікавленість проектувальників в оптимізації витрат, пов'язаних із землевідведенням і потенційна можливість здійснення корупційних операцій із землею. В цілому позитивні моменти вагомим негативних для регіональних доріг і доріг низьких технічних категорій, починаючи з третьої категорії, в яких частка земельної складової не робить істотного впливу на загальний рівень витрат КЖЦ-проекту. Для федеральних доріг першої та другої технічної категорії, особливо що знаходяться в зоні великих населених пунктів, частка земельної складової досить висока. Для них слід розробити регламент, що виділяє питання землевідведення в окремий проект, що забезпечує проведення експертизи, що дозволяє вибрати оптимальний варіант землевідведення, формує можливість застосування критерію максимізації чистого дисконтованого доходу від реалізації проекту [6, с.89].

Сформульований нами підхід, заснований на виділенні землевідведення в самостійний проект, особливо актуальний для проектів державно-приватного партнерства, що реалізуються у формі контрактів життєвого циклу. Порівняння питомих витрат на будівництво автодоріг в Україні і Польщі, що відрізняються приблизно в два рази, але мають подібні інженерно-кліматичні умови з європейською частиною території

України, мають близьку вартість трудових ресурсів, може, на наш погляд, говорити про наявність істотних резервів зниження питомої вартості проектів в Україні, перш за все за рахунок застосування інновацій [6, с.39]. Позитивні і негативні фактори, пов'язані з виділенням стадії землевідведення в самостійний розділ ППП-проекту, представлені в таблиці 1.

Таблиця 1.
Позитивні і негативні фактори, пов'язані з виділенням землевідведення в самостійний розділ ППП-проекту

позитивні фактори	негативні фактори
Проведення коректного порівняння ППП-проекту з зарубіжними аналогами	Необхідність проведення конкурсу на виконання землевпорядних робіт
Можливість вибору спеціалізованої організації для проведення конкурсних процедур	Ускладнення бюрократичних процедур в рамках реалізації КЖЦ
Застосування при проведенні конкурсу критеріїв, пов'язаних з проведенням землевідведення	Створення науково-методичного забезпечення з реалізації розділу
Підвищення прозорості та порівняння процедур землевідведення із зарубіжними аналогами	Внесення змін до галузевих регламентів

Таким чином, виділення землевідведення в самостійний розділ КЖЦ проекту в транспортній інфраструктурі дозволить вирішити наступні соціально-економічні завдання:

- забезпечити більшу порівнянність виконуваних КЖЦ проектів з міжнародними аналогами;
- підвищити якість обґрунтування техніко-економічних характеристик комплексу робіт по КЖЦ, за рахунок залучення спеціалізованих організацій і проведення конкурсних процедур з урахуванням виконання критеріїв, орієнтованих на землевпорядні роботи.
- підвищити інвестиційну привабливість таких проектів для громадськості за рахунок більшої прозорості здійснюваних витрат і оцінки ефективності результатів.

Завдання вибору земельної ділянки часто проявляється не тільки в економіці, але і в соціальній сфері, урбаністики, екології та інших сферах життя і діяльності населення, вимірюється різними, часто суперечливими або протилежними показниками, наприклад для працездатного і активного населення, дітей і пенсіонерів. Тому будь-який відведення земель має здійснюватися на основі проекту територіального землеустрою, по науково обґрунтованій і законодавчо затвердженій системі показників. Економічно обґрунтований проект виділення земельних ділянок для будівництва автомобільних доріг повинен забезпечувати виконання однієї з наступних економічних критеріїв:

- мінімізацію витрат на проведення робіт із землеустрою в складі контракту життєвого циклу;
 - максимізацію ефективності капітальних вкладень від реалізації проекту;
 - мінімізацію витрат часу, необхідних для виконання процедур по вилученню та викупу земельних ділянок, вирішення спорів у судових інстанціях;
 - мінімізацію площі вилучення земель під тимчасовий і постійний відвід.
- З перерахованих вище категорій земель, для будівництва автомобільних доріг можуть бути призначені: Землі сільськогосподарського призначення.
1. Землі населених пунктів.
 2. Землі промисловості та іншого спеціального призначення.
 3. Землі лісового фонду.

Висновки. При оцінці вартості земель для будівництва автомобільних доріг, можуть використовуватися все 3 відомі методи для її оцінки. Однак, при визначенні економічних результатів для ППП-проектів, в найбільшій мірою застосуємо метод ринкової капіталізації. Найбільш складним етапом оцінки є визначення коефіцієнта капіталізації, оскільки вимагає вартісної оцінки різних розділів проекту. Важливою обставиною є правильна оцінка динаміки зміни коефіцієнтів капіталізації, як для земельної ділянки, так і для створеної автодороги. Сформульоване нами пропозиція про виділення землевідведення в самостійний розділ може дозволити більш точно визначити величину цих витрат.

Роль порівняльного підходу при проведенні оцінки землевідведення може бути обмежена стадіями передпроектних розрахунків та економічного порівняння різних варіантів прокладання траси і носить допоміжний характер. Витратний підхід може застосовуватися при зміні генерального підрядника, який не виконав в повному обсязі взятих на себе зобов'язань, що знаходиться в стали банкрутства або передбанкрутному стані.

Бібліографічний список.

1. Бібік Н. В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва. Механізми державного управління. 2014. № 1 (67). С. 115–120.
2. Шишка І. Р. Договір на маркетингові дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Київ, 2010. 20 с.
3. Гриняк А. Нормативно-правові засади регулювання підрядних відносин. Підприємство, господарство і право. 2012. № 5. С. 93–97

4. Юсупов В. Зовнішньоекономічна політика держави: правові питання визначеності та функціонування. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 3. С. 25–28.
5. Козич О. М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. Державне будівництво. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47.
6. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Київ: МАУП, 2000. 176 с.

References.

1. Bibik, N. V. (2014), "International practice of state regulation in the field of construction", *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia*, № 1 (67), pp. 115–120.
2. Shyshka, I. R. (2010), "Contract for marketing research", Abstract of PhD. dissertation, Civil law and civil proceedings; family law; international private law, Kyiv, Ukraine, 20 p.
3. Hryniak, A. (2012), "Normative and legal bases of regulation of contractual relations", *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, № 5, pp. 93–97.
4. Iusupov, V. (2005), "Foreign economic policy of the state: legal issues of certainty and functioning", *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, № 3, pp. 25–28.
5. Kozych, O. M. (2012), "Experience of the world's leading countries in the management of the construction industry", *Derzhavne budivnytstvo*, № 2, retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47.
6. Stechenko, D. M. (2000), *Derzhavne rehuliuвання ekonomiky [State regulation of economy]*, MAUP, Kyiv, Ukraine, 176 p.

Стаття надійшла до редакції 20.07.2018 р.