

УДК 658.8

КОНЦЕСІЯ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: СУТНІСТЬ, ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ ЗАСТОСУВАННЯ

Д.В. Попович, к.е.н.

Львівська державна фінансова академія, Львів, Україна

Попович Д.В. Концесія як форма державно-приватного партнерства: сутність, переваги і недоліки застосування

Розглянуто сутність державно-приватного партнерства та сутність концесії як найбільш поширеної його форми. Проаналізовано сутність концесійного механізму та зарубіжну практику застосування концесійних схем. Досліджено переваги і недоліки застосування концесії як для державного, так і для приватного секторів економіки.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, концесійний механізм, державний сектор, приватний сектор

Попович Д.В. Концессия как форма государственно-частного партнерства: сущность, преимущества и недостатки применения.

Рассмотрены сущность государственно-частного партнерства и сущность концессии как наиболее распространенной его формы. Проанализированы сущность концессионного механизма и зарубежную практику применения концессионных схем. Исследовано преимущества и недостатки применения концессии как для государственного, так и для частного секторов экономики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, концессионный механизм, государственный сектор, частный сектор

Popovych D.V. Concession as a form of state-private partnerships: essence, the advantages and disadvantages of use

The essence of state-private partnerships and essence of concession as the most common form is considered. The essence of the concession mechanism and foreign practice of use of concession schemes is analyzed. The advantages and disadvantages of the concession for the state and the private sectors are examined.

Keywords: technological policy, potential of the enterprise, competitiveness, business strategy, tools and processes

На сучасному етапі розвитку вітчизняна економіка потребує застосування нових прогресивних методів господарювання на засадах співпраці між державним та приватним сектором. Дієвим та ефективним механізмом державно-приватного партнерства є концесія. Відтак дослідження сутності концесійного механізму, переваг та недоліків його застосування має важливе теоретичне та практичне значення. Дослідження набуває особливої актуальності в умовах гострої необхідності структурних реформ у стратегічних галузях економіки України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

В економічній літературі теоретичні та практичні проблеми застосування концесії як форми державно-приватного партнерства досліджені у працях багатьох відомих зарубіжних та вітчизняних вчених: І. Бернштейна, В. Варнавського, О. Вікарчук, Б. Данилишина, Е. Карра, П. Ковалишина, Ж. Куліджа, Ф. Мьоллерса, П. Надолішнього, О. Ольшанського, Т. Пузанова, Я. Усенка, Г. Ялового та ін. Означені науковці у своїх працях окреслюють проблеми сутності та механізму застосування концесії.

Незважаючи на велику кількість досліджень проблеми концесійного механізму як форми державно-приватного партнерства, потребує подальшого дослідження виділення переваг та недоліків його застосування в умовах трансформаційної економіки України.

Метою статті є аналіз сутності державно-приватного партнерства та сутності концесії як найбільш поширеної його форми та обґрунтування переваг і недоліків застосування концесійного механізму.

Виклад основного матеріалу

У науковій літературі виділяють ряд підходів до визначення поняття «державно-приватне партнерство». Так, В.Г. Варнавський у своїх працях зазначає, що державно-приватне партнерство є інституціональним і організаційним альянсом між громадською владою і приватним бізнесом в цілях реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних суспільно-значимих проектів в широкому спектрі сфер діяльності. Обґрунтовуючи свою думку, автор трактує державно-приватне партнерство як

юридично закріплену форму взаємодії між державою та приватним сектором у відношенні об'єктів державної і муніципальної власності, а також послуг, що виконуються і надаються державними та муніципальними органами, установами і підприємствами з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів економічної діяльності [1]. На думку К.В. Павлюка трактування поняття державно-приватного партнерства включає конструктивну взаємодію держави, приватного сектору, громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності. У зв'язку з цим державно-приватне партнерство можна розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [2]. Відповідно до підходу Б.М. Данилишина саме механізм державно-приватного партнерства, як одна з форм взаємодії держави та приватного сектору економіки, дає кращі можливості отримати бажаний рівень ефективності під час реалізації важливих для всієї країни масштабних проектів [3].

Ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначено, що державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами [4].

У господарській практиці багатьох країнах світу набув поширення термін «публічно-приватне партнерство» («Public-Private Partnership», PPP), який часто застосовується для будь-яких форм співробітництва державної влади і бізнесу і являє собою альтернативу приватизації стратегічно важливих для держави об'єктів.

Узагальнюючи дещо відмінні підходи до трактування поняття державно-приватного партнерства, слід зазначити, що їх об'єднаним елементом є співпраця державних інституцій та приватного сектора з метою задоволення суспільних потреб.

Світовою практикою господарювання спормовано п'ять базових моделей (форм) партнерства державного і приватного секторів, що характе-

ризуються особливими формами власності, фінансування й управління, а також строками реалізації проектів. До таких моделей належать: модель оператора, модель кооперації (5-10 років), модель концесії (20-30 років), модель договору (3-5 років), модель лізингу (8-15 років). Вибір тієї чи іншої моделі залежить від виду діяльності та інфраструктурної мережі, в яких реалізується проект партнерства [5].

За даними Світового банку, найбільш поширеною за кордоном формою державно-приватного партнерства при здійсненні великих, капіталомістких проектів є концесія. Концесія – це система відносин між державою (концедентом) і приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером), що виникає внаслідок надання концедентом концесіонеру прав користування державною власністю за договором, за плату і на поворотній основі, а також прав на здійснення видів діяльності, які становлять виняткову монополію держави. Загалом в термінології Світового Банку під концесією розуміється прийняття приватною стороною функцій управління державним підприємством на протязі певного періоду часу та покладання на себе значних фінансових ризиків.

Визначення концесії Законом України «Про концесії» [6] включає як функції управління (експлуатації), так і права на створення (будівництво) об'єкта концесії. Таким чином, українське законодавство визначає концесію у більш широкому колі відповідальності та функцій приватної сторони.

Деякі науковці розуміють під поняттям концесії таку форму державно-приватного партнерства, яка передбачає, що приватний інвестор проектує, фінансує, здійснює спорудження об'єкту, надає послуги, в обмін на право безпосередньо отримувати (збирати) дохід від споживачів послуг упродовж чітко визначеного періоду часу, як правило – 25-30 років. Водночас, об'єкт залишається у публічній формі власності. Концесія є формою делегування державної послуги (*délégation de service public*), яка визначається як контракт, згідно з яким державний орган передає використання державного об'єкта або інфраструктури публічному чи приватному суб'єкту, доходи якого мають, значною мірою, походити від кінцевих користувачів згаданого об'єкта або інфраструктури [7].

Аналіз літературних джерел дає нам змогу стверджувати, що немає чітко визначеної суті концесії як форми державно-приватного партнерства. Вітчизняні дослідники розглядають поняття «концесія» як у широкому так і у вузькому значеннях. Так, у широкому розумінні концесія визначається як економічні відносини, що складаються між концедентом і концесіонером з приводу передачі у довгострокове користування недержавним суб'єктам державного (комунального) майна без втрати права власності на нього, що створює умови для узгодження суспільних та

приватних інтересів [8]. У вузькому трактуванні під концесією розуміють передачу концесіонерві об'єкту державної (муніципальної, комунальної) власності для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, управління, обслуговування на визначених у договорі умовах та відповідно до концесійного законодавства [9]. Існує також підхід, відповідно до якого концесію розглядають як дароване приватній особі право на здійснення якого-небудь виду діяльності, який держава вважає своєю прерогативою, у тому числі з використанням державного майна або як особливу договірну форму надання приватній особі на тимчасовій основі права на господарське використання державного або комунального майна, за що така особа сплачує державі або територіальній громаді встановлені законом податки, збори та інші платежі за наслідками такого господарського використання.

На сучасному етапі виділяють три основні напрямки дослідження поняття «концесія» [10]:

— як система відносин між державою та юридичною або фізичною особою, що виникають у результаті надання концесіонерві прав на володіння, користування, а за

певних умов і на розпорядження державною власністю на договірній, строковій і платній основі, а також прав на здійснення певних видів діяльності;

— як передача концесіонерві об'єкта державної власності для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, управління, обслуговування на визначених у договорі умовах і відповідно до концесійного законодавства;

— як особлива форма надання приватній особі на тимчасовій основі права на господарське використання державного або муніципального майна.

Слід також зазначити, що науковці виділяють дві групи сфер використання концесій: природні ресурси, транспортна інфраструктура та житлово-комунальне господарство; соціальна інфраструктура і деякі природні монополії (виробництво спирту, вибухових речовин, будівництво та утримання тюрем, митна діяльність і тощо). На нашу думку, такий підхід необхідно враховувати при реалізації механізму концесії (концесійного механізму) як форми державно-приватного партнерства (рис. 1).

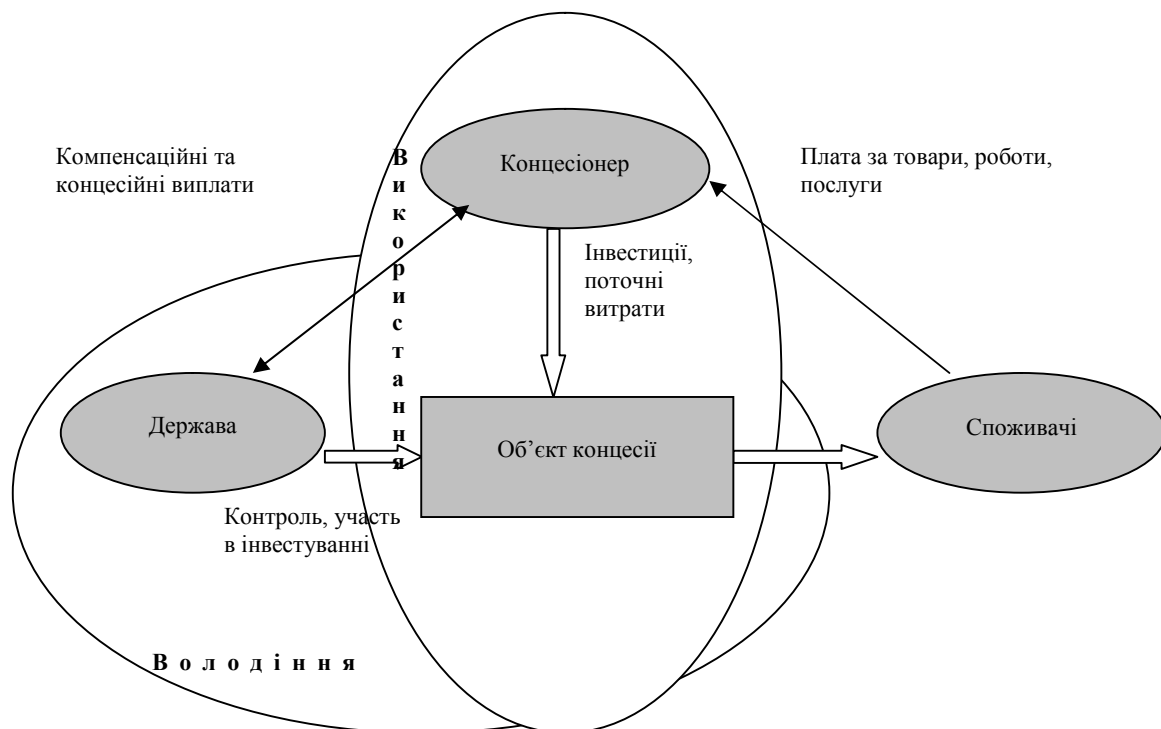


Рис. 1. Схема концесійного механізму [11, с. 436]

У зарубіжній практиці виділяють наступні види концесійних схем [12]:

ВОТ (Build-Operate-Transfer) – «Будівництво-управління-передача». Концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об'єкт передається державі. Зазвичай концесійні схеми ВОТ використовуються при будівництві автострад

(Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів інших об'єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні залишатись у власності держави.

ВТО (Build-Transfer-Operate) – «Будівництво-передача-управління». Концесіонер будує об'єкт,

який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об'єктом концесії і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність концесіонера.

BOO (Build-Own-Operate) – «Будівництво-володіння-управління». Концесіонер будує об'єкт та здійснює наступну експлуатацію, володіючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується.

BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) – «Будівництво-володіння-управління-передача» передбачає, що концесіонер будує об'єкт, здійснює експлуатацію, володіє об'єктом протягом певного строку, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави.

ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer) – «Реконструкція-управління-передача». Ця схема аналогічна BOT, але замість будівництва нового об'єкта передбачена реконструкція існуючого.

DBFO (Design-Build-Finance-Operate) – «Проектування-будівництво-фінансування-експлуатація». При такому підході вся відповідальність за проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воедино та передана приватному партнеру. В Європі, Латинській Америці та Азії така схема зазвичай використовується для розроблення нових проектів платних доріг.

Вищезазначені схеми не є стабільними та дуже часто переплітаються між собою, створюючи нові види концесій. Для ефективного застосування концесійного механізму в Україні необхідно використовувати все їх різноманіття. Вибір форми концесії визначається галузевою належністю об'єкта, схемою регулювання діяльності галузі і іншими факторами.

Застосування концесії як форми державно-приватного партнерства має свої переваги і недоліки. Серед переваг застосування концесійного механізму для державного сектору слід зазначити: збереження права власності на об'єкт концесії; можливість залучення довгострокових приватних інвестицій у малорентабельні сектори економіки; можливість застосування ефективного управління; можливість використання новітніх інженерних розробок; покращення якості та асортименту послуг; створення конкурентного середовища; ефективне використання капіталу та отримання додаткових доходів, створення нових робочих місць тощо. Щодо недоліків (ризиків) застосування концесійного механізму, на нашу думку, основними з них є: можливість втрати чи послаблення контролю з боку державних органів за зростанням тарифів та якістю послуг; банкрутство підприємства-концесіонера може мати негативні соціальні наслідки і призвести до втрати довіри населення до державних органів влади; концесія в умовах непрозорості дозвільних процедур та недосконалої вітчизняного

правового поля створює додаткові умови для корупційних дій.

Для приватного сектору теж існують як свої переваги, так і недоліки застосування концесійного механізму. До переваг можна віднести: можливість отримання економічної вигоди від управління об'єктом концесії; отримання фінансових пільг з боку держави; наявність гарантованого кола споживачів послуги; за умови успішної реалізації проекту зростання ділової репутації підприємства-концесіонера і, як наслідок, його конкурентоспроможності. Серед недоліків (ризиків) застосування механізму концесії для приватного сектору слід виділяти: високі ризики капіталовкладень; ризики невиконання бюджетних зобов'язань; проблеми встановлення ринкових тарифів через політизованість даного питання; можливість втрати об'єкта концесії у випадку суперечки з органами влади та концесіонером тощо.

Висновки

Механізм державно-приватного партнерства, як одна з форм взаємодії держави та приватного сектору економіки, широко використовується у країнах із розвинутою ринковою економікою. Співпраця між державним і приватним секторами економіки дає можливість отримати бажаний рівень ефективності під час реалізації важливих для всієї країни масштабних проектів. Світовою практикою господарювання сформовано декілька базових моделей (форм) партнерства державного і приватного секторів, що характеризуються особливими формами власності, фінансування й управління, а також строками реалізації проектів. Найбільш поширеною формою державно-приватного партнерства є концесії. Виділяють дві групи сфер використання концесій: природні ресурси, транспортна інфраструктура та житлово-комунальне господарство; соціальна інфраструктура і деякі природні монополії. Такий підхід необхідно враховувати при реалізації механізму концесії (концесійного механізму) як форми державно-приватного партнерства.

Концесії являють собою розвинену, перективну і комплексну форму партнерства. Застосування концесійного механізму має цілий ряд переваг: збереження права власності на об'єкт концесії; можливість залучення довгострокових приватних інвестицій у малорентабельні сектори економіки; можливість застосування ефективного управління; можливість використання новітніх інженерних розробок; покращення якості та асортименту послуг; створення конкурентного середовища; ефективне використання капіталу та отримання додаткових доходів, створення нових робочих місць; можливість отримання економічної вигоди від управління об'єктом концесії; отримання фінансових пільг з боку держави; наявність гарантованого кола споживачів послуги; за умови успішної реалізації проекту зростання ділової репутації підприємства-концесіонера і, як наслідок, його конкурентоспроможності. Разом з

тим, концесійний механізм має і ряд недоліків, які необхідно враховувати при його реалізації на практиці: можливість втрати чи послаблення контролю з боку державних органів за зростанням тарифів та якістю послуг; банкрутство підприємства-концесіонера може мати негативні соціальні наслідки і призвести до втрати довіри населення до державних органів влади; концесія в умовах непрозорості дозвільних процедур та

недосконалості вітчизняного правового поля створює додаткові умови для корупційних дій; високі ризики капіталовкладень; ризики невиконання бюджетних зобов'язань; проблеми встановлення ринкових тарифів через політизованість даного питання; можливість втрати об'єкта концесії у випадку суперечки з органами влади та концесіонером тощо.

Список літератури:

Список літератури, що входить до складу статті, розміщений у вигляді зображення з нечитабельним текстом.

Надано до редакції 02.12.2014

Попович Дарія Володимирівна / Daria V. Popovych
dariapopovych@ukr.net

Посилання на статтю / Reference a Journal Article:

Концесія як форма державно-приватного партнерства: сутність, переваги і недоліки застосування [Електронний ресурс] / Д.В. Попович // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2015. – № 1 (17). – С. 49-53. – Режим доступу до журн.: <http://economics.opu.ua/files/archive/2015/n1.html>