

Ф. В. Узунів,

к. е. н., доцент, перший профектор, Університет економіки та управління

МОДЕЛІ КОНЦЕСІЙНИХ СТОСУНКІВ ЯК ПЕРСПЕКТИВНА ФОРМА ПАРТНЕРСТВА ДЕРЖАВНОГО І ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ

F. Uzunov,

Ph. D., associate Professor, first Pro-rector of the University of Economics and management

MODEL CONCESSION RELATIONS AS PROMISING FORM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

У статті визначено моделі концесійних стосунків як перспективна форма партнерства державного і приватного секторів. Розглянуто три форми державно-приватного партнерства. Охарактеризовано переваги комплексної контрактної форми (концесії). Визначено моделі концесійних стосунків.

In article the model of concession relations as promising form of public-private partnerships. The three forms of public-private partnership. Characterized benefits of a comprehensive contract (concession). Defined model of concession relations.

Ключові слова: держава, концесійні стосунки, партнерство, приватний сектор.

Key words: government, concession relations, partnership, private sector.

ВСТУП

Державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до законодавства дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Державно-приватне партнерство застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом. Моделі концесійних стосунків розглядали такі вчені, як В.Г. Варнавінський, Ж. Ведель, С.В. Грицай, М.А. Дерябіна, В.А. Фільченков та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є визначення моделі концесійних стосунків як перспективної форми партнерства державного і приватного секторів.

Досягнення поставленої мети обумовило необхідність вирішення наступних завдань дослідження: розглянути три форми державно-приватного партнерства; охарактеризувати переваги комплексної контрактної форми (концесії); визначити моделі концесійних стосунків.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Концесія, на думку багатьох фахівців, є найбільш перспективною моделлю реалізації проектів ДПП. Саме концесії дуже активно використовуються в реальному секторі економіки в зарубіжних країнах [7].

Відмінність концесії в тому, що бізнес-партнер зобов'язується інвестувати кошти в проект, а то і створити його з нуля, розвивати і отримувати дохід, тоді як об'єкт концесії залишається в державній власності. Особливу і зростаючу роль ця форма господарювання починає грати в галузях виробничої інфраструктури, що становлять основу систем життєзабезпечення економіки і суспільства, і традиційно знаходилися в державній власності: електроенергетиці, залізничному транспорті, автодорожньому господарстві, портах, аеропортах, комунальному господарстві і тому подібне.

У таблиці 1 представлено порівняння трьох форм державно-приватного партнерства на підставі критеріїв, які, на погляд вчених, значною мірою відбивають суть кожної з форм [3].

Оцінюючи форми співпраці державного і приватного сектора в період з 1996 по 2011 роки в країнах, що розвиваються, треба сказати, що з 1097 проектів 594 проекти реалізовані або реалізуються у вигляді концесій, що складає 52% від загального числа проектів. За обсягом інвестицій в проекти цей показник ще вищий — 54%, з 210 272 млн дол. 109 449 млн дол. — це інвестиції в проекти з формою "концесія" [3].

Треба відмітити, що ці цифри торкаються тільки проектів у транспортній інфраструктурі, як одній з показових в країнах, що розвиваються. Відсоток концесій тут складає близько 65% від загального числа проектів [2].

Характеризуючи комплексну контрактну форму можна виділити наступні переваги:

— власність на активи залишається у державі. Воно лише передає права володіння і користування своєю власністю концесіонерів на час угоди;

— приватний сектор має як найповнішу свободу в ухваленні адміністративно-господарських і управлінських рішень, що відрізняє цю форму від простої контрактної. Разом з цим у державі залишається досить важелів дії на концесіонера у разі порушення ним умов концесійної угоди, а також при необхідності захисту громадських інтересів;

— держава отримує додаткові фінансові ресурси з боку приватного сектора;

— довготривалий характер стосунків дозволяє реалізувати великі проекти, а також надає можливість стратегічного планування діяльності;

— державний і приватний сектор розділяють ризики, залежно від своєї компетенції.

Значний інтерес представляє концесія і для України, але ця форма партнерства держави і приватного сектора не могла отримати широке поширення зважаючи на відсутність спеціального законодавства, що регулює концесійні угоди. Зараз ця перешкода успішно здала, оскільки з 16 липня 1999 року прийнятий Закон України "Про концесії" N 997-XIV. Найголовніший недолік цього закону полягає в його державній спрямованості [9]. Закон досить добре захищає інтереси держави, але фактично ігнорує економічні інтереси приватного інвестора.

Починаючи з 2002 року були внесені поправки в закон "Про концесії". Його нова редакція більшою мірою враховує інтереси приватного бізнесу. Основними істотними змінами, як вважають вчені, є наступні:

— закріплення прав власності концесіонера на продукцію і доходи, що отримуються їм за концесійною угодою;

— встановлення можливості стягування плати за концесійною угодою;

— встановлення можливості передачі концесіонерів для виконання угоди не лише земельної ділянки, але і прав користування ділянками надр, водними об'єктами;

— відміна обов'язкової концесійної плати за певних умов [9].

Напевно, і нова редакція закону не є ідеальною і не може в повному обсязі дати відповіді на усі питання по врегулюванню стосунків між концедентом і концесіонером у рамках концесійної угоди. Проте, як вважають вчені, не дивлячись на недоліки законодавства, відмовлятися від цієї форми партнерства не можна. На це є як мінімум три причини:

— по-перше, концесії активно використовувалися як елемент економічної політики української держави, і показали високу результативність. Тобто в нашій державі вже накопичений невеликий, але свій досвід;

Таблиця 1. Характеристика форм державно-приватного партнерства

Критерії	Форми державно - приватного партнерства		
	Проста контрактна	Комплексна контрактна (концесія)	«Об'єднання»
Власність на активи	Переважно державна	Змішана (приватна на час реалізації проекту)	Приватна і державна
Кількість переданих функцій	Одна	Кілька	Кілька
Експлуатація і технічне обслуговування	Приватний і державний сектори	Приватний сектор	Приватний сектор
Фінансування	Державне	Державне і приватне	Державне і приватне
Тривалість	1-5 років	До 30 років	Безстроково
Ризики	Держава	Приватний і державний сектори	Приватний і державний сектори
Вид договору	Контракт на виконання будь-якої діяльності	Концесійна угода (комплекс договорів)	Кооперативний договір

Джерело: [3].

— по-друге, вони актуальні для України і сьогодні. Пошук шляхів подальшого роздержавлення в країні останніми роками здійснюється вкрай важко і непослідовно. Держава відчуває гостру потребу в наукових, науково обґрунтованих підходах до реформування;

— втретє, будучи міжнародно-визнаною формою залучення іноземних інвестицій в економіку, концесії можуть стати стратегічною основою припливу капіталу в Україну [8].

Слово "концесія" походить від латинського concessio — "дозвіл" і означає "поступку", "угоду", "послаблення", "знижку". В концесію може передаватися підприємство, вид діяльності, право на надання послуги. Ще на початку 20 століття учені підкреслювали той факт, що концесія — це поступка або дозвіл, даний державною владою на реалізацію різних підприємств, що мають громадське значення. Тобто поняття концесія не є модель взаємовідносин держави і приватного сектора, це в широкому значенні слова державно-приватне партнерство. Сфера застосування цього поняття надзвичайно широка. Видатний дослідник і теоретик концесій Ж. Ведель відмічає, що "термін "концесія" — один із самих розпливчатих термінів в адміністративному праві. Його вживають для позначення операцій, що мають дуже мало загального, якщо не вважати, що в їх основі лежить дозвіл, виданий адміністрацією" [1].

Звернемося до думки російських фахівців і, зокрема, до визначення концесії В.Г. Варнавського з Інституту світової економіки і міжнародних відносин РАН, яке, на наш погляд, як найкраще пояснює поняття "концесія":

При найбільш загальному підході під концесією розуміється система стосунків, з одного боку, держави або муніципальної освіти (концедента), а з іншої — приватної юридичної або фізичної особи (концесіонера), що складається відповідно до чинного законодавства і договору між ними [4, с. 18].

У конкретнішому і практичному сенсі концесія представляє собою передачу концесіонерів об'єкту державної або муніципальної (громадської) власності для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, управління, обслуговування і так далі на певних, закріп-

лених в договорі умовах і відповідно до концесійного законодавства.

Проведений аналіз існуючих трактувань концесії як економічної категорії дозволяє виділити такі загальні риси концесій:

- предмет концесії — державна (муниципальна) власність, монопольні види діяльності держави;
- мета — задоволення громадських потреб;
- один з суб'єктів — держава в особі різних органів влади;
- договірна основа концесії;
- зворотність предмета концесії;
- платність концесії [4, с. 21—22].

Концесійні стосунки мають цілий "букет" різновидів державно-частого партнерства. Це залежить не лише від галузевої приналежності, але і від обсягу переданих концесіонерів прав власності, інвестиційних зобов'язань сторін, розділення ризиків між суб'єктами договірних стосунків, відповідальності за різні види робіт (будівництво, управління, експлуатація) і так далі. Концесійні стосунки оформляються концесійною угодою, а поєднання умов співпраці є концесійною моделлю.

В. Г. Варнавский виділяє наступні моделі концесійних стосунків:

ВОТ — (будівництво, управління, передача) — традиційна концесія. Концесіонер здійснює будівництво і експлуатацію об'єкту впродовж концесійного терміну, після закінчення якого об'єкт повертається державі.

ВОО — різновид традиційної концесії. Концесіонер будує новий об'єкт інфраструктури і управляє ним на правах володіння і користування. Концесійний термін не фіксується.

ВООТ — (будівництво, володіння, управління, передача) — традиційна концесія. Концесійна компанія будує об'єкт і передає його державі відразу після закінчення стадії будівництва. Після прийому державою відповідно до концесійного договору об'єкт переходить у користування концесійної компанії, яка не має права володіння концесійним об'єктом.

Браунфілд-контракт — традиційна концесія. Предметом її виступає діяльність по розширенню, відновленню або реконструкції існуючого об'єкту, не включаючи нового будівництва [4].

Вище перелічені моделі представлені також в працях учених: М.А. Дерябина, В.А. Фільченков, С.В. Грицай.

Окрім цього М.А. Дерябина і В.А. Фільченков виділяють моделі DBOOT, DBFO [6, 10]. Вчені погоджуються з наявністю проектування в моделях (D), оскільки у приватного сектора накопичений чималий досвід в цій області, і передача цієї функції приватному партнерові виглядає дуже логічною [7].

Порівнюючи дві ці моделі, видно, що в першій від приватного сектора не передбачається участь у фінансуванні, а в другій — відсутня вказівка на передачу об'єкту, що також простежується в моделі ВОО і мається на увазі, що термін концесійної угоди не фіксується.

Такі моделі пропонується називати відкритими. Тоді встає питання про деякий показник, з досягненням яко-

го об'єкт має бути переданий державному партнерові, інакше втрачається сенс концесії [8].

У моделі DBFO можна припустити, що таким показником може стати фінансовий ефект, тобто об'єкт концесії передається державному сектору, коли приватний сектор повернув свої інвестиції і отримав певну норму прибутку.

Грицай С.В. у своїй роботі відмічає, що найбільш доцільним для інфраструктурних проектів використати концесійну схему PBO (Project — Build — Operate) — "ірландська модель". Підрядник від приватного сектора проектує і будує об'єкт, який відповідає вимогам громадського сектора і зберігає відповідальність за управління і обслуговування об'єкту на заздалегідь визначений період, в кінці якого об'єкт передається громадському сектору [5].

Разом з традиційними схемами концесії виділяються також так звані "тіньові" концесії. Особливо широке поширення вони отримали у сфері автодорожньої інфраструктури. При використанні традиційної концесії плату за користування концесійним об'єктом (платна дорога, міст, тунель і так далі) вносять водії, а "тіньова" концесія припускає, що витрати концесіонера, понесені ним при створенні і експлуатації об'єкту, відшкодовуються не безпосереднім користувачем, а державою [4, с. 54].

"Тіньова" концесія так само, як і традиційна, дозволяє громадській владі делегувати концесійній компанії функції будівництва, фінансування і управління дорожньою інфраструктурою.

Проте при цьому проїзд по концесійному об'єкту залишається вільним, а винагорода концесіонерів, що здійснив інвестиції, виплачує держава згідно з домовленостями, зафіксованими в договорі. Міра винагороди ставиться в залежність від рівня використання об'єкту дорожньої інфраструктури.

"Тіньова" концесія припускає, таким чином, підрахунок числа користувачів "платної" дороги і пропорційні платежі концесіонерів з казни із застосуванням заздалегідь встановленого і погодженого масштабу. Розмір винагороди концесіонера визначається не лише зареєстрованим рівнем руху, але і обсягом виконаних робіт.

Цей різновид концесії має ряд переваг і недоліків. Відмітимо спочатку переваги "тіньових" концесій:

- не міняється інтенсивність руху на "платній" дорозі. Водії не платять за користування цією дорогою, і, отже, не уникають проїзду по ній. Дорога дійсно завантажена і виконує покладені на неї функції. Концесіонер при цьому упевнений у відшкодуванні своїх витрат і отриманні прибутку;

- відсутні витрати, пов'язані зі збором грошей, що складає приблизно 15% від доходу платної дороги;

- не здійснюються початкові інвестиції в споруду і оснащення пунктів збору грошових коштів за проїзд, що складає 10% усіх інвестиційних витрат.

До недоліків використання такого виду співпраці можна віднести наступні:

- "тіньова" концесія не вирішує проблему фінансування в цілому, оскільки держава повинна повністю

відшкодувати витрати концесіонера і виплатити досить великий прибуток. "Тіньовий" контракт не передбачає нових додаткових джерел фінансування, що забезпечується традиційною концесією;

— фінансування проектів "тіньових" концесій здійснюється з бюджетних коштів, що поступають від усіх платників податків. У разі традиційної концесії платять тільки користувачі "додаткового блага", а при "тіньовій" концесії це оплачують усі.

Як найбільш перспективну модель партнерства державного і приватного секторів слід виділити різні моделі концесійних стосунків. Крім того, що концесія отримала найбільше поширення в зарубіжних країнах, це єдина форма стосунків, що має законодавчу основу в Україні.

ВИСНОВКИ

Особливу і зростаючу роль концесія починає грати в галузях виробничої інфраструктури, що становлять основу систем життєзабезпечення економіки і суспільства і традиційно знаходилися в державній власності: електроенергетиці, залізничному транспорті, автотранспортному господарстві, портах, аеропортах, комунальному господарстві і тому подібне.

У статті розглянуто три форми державно-приватного партнерства: проста контрактна, комплексна контрактна (концесія), "об'єднання".

До переваг комплексної контрактної форми відносимо:

— власність на активи залишається у державі. Вона лише передає права володіння і користування своєю власністю концесіонерів на час угоди;

— приватний сектор має як найповнішу свободу в ухваленні адміністративно-господарських і управлінських рішень, що відрізняє цю форму від простої контрактної. Разом з цим у державі залишається досить важелів дії на концесіонера у разі порушення ним умов концесійної угоди, а також при необхідності захисту громадських інтересів;

— держава отримує додаткові фінансові ресурси з боку приватного сектора;

— довготривалий характер стосунків дозволяє реалізовувати великі проекти, а також надає можливість стратегічного планування діяльності;

— державний і приватний сектор розділяють ризики, залежно від своєї компетенції.

До моделей концесійних стосунків відносимо BOT, BOO, BOOT, браунфілд-контракт, а також DBOOT і DBFO.

Література:

1. Essai sur la notion de cause en droit administratif. Editions Sirey, 1936.
2. Liaison: Newsletter of the Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) — 2007 (Vol. 7). — June-July (№ 4).
3. Private Infrastructure Projects — The World Bank & PPIA - <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>
4. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. — М.: Наука, 2005. — 260 с.
5. Грицай С. В. Классификация форм частно-государственного партнерства в России // Сб. науч. ст.

"Проблемы регулирования деятельности в базовых отраслях национальной экономики". — М.: ИНИОН РАН, 2004 г.

6. Дерябина М.А., Цедилин Л.И. Государственно-частное партнёрство: теория и практика (научный доклад). — М.: Институт экономики РАН, 2007. — XX с.

7. Жук В.П. Основні характеристики державно-приватного партнерства на регіональному рівні / В.П. Жук / Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку: міжнар. наук.-практ. конф., 06 квітня 2012 р.: тези доп.: у 2 ч. — К. ВПЦ АМУ, 2012. — Т. 2. — С. 182—184.

8. Жук В.П. Форми функціонування державно-приватного партнерства / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. — К., 2012. — № 13. — С. 109—111.

9. Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 № 997-XIV.

10. Фильченков В.А. Понятие, принципы, условия эффективности и признаки ГЧП // Сервис в России и за рубежом. — 2007. — № 2. — С. 169.

References:

1. Georges Vedel (1936), "Essai sur la notion de cause en droit administratif", Editions Sirey, Paris, France.
 2. Liaison (2007), "Newsletter of the Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR)", Vol. 7.
 3. The World Bank & PPIA (2013), "Private Infrastructure Projects", available at: <http://ppi.worldbank.org/index.aspx> (Accessed 11 Sept. 2013).
 4. Varnavskiy, V.H. (2005), Partnerstvo gosudarstva y chastnogo sektora [Partnership between the government and the private sector], Nauka, Moscow, Russia.
 5. Gricaj, S.V. (2004), "Classification of forms of public-private partnership in Russia. Problems of regulation of activities in the basic sectors of the national economy", INION RAN, Moscow, Russia.
 6. Derjabina, M.A. and Cedilin L.I. (2007), Gosudarstvenno-chastnoe partnjorstvo: teorija i praktika (nauchny doklad) [Public-private partnerships: Theory and Practice (Science Report)], Institut jekonomiki RAN, Moscow, Russia.
 7. Zhuk, V.P. (2012), "The main characteristics of public-private partnerships at the regional level", Zavadannia derzhavnoho, rehional'noho ta munitsypal'noho upravlinnia v konteksti novykh realij natsionalnoho rozvytku [The task of the state, regional and municipal government in the context of the new realities of national development], Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya [International scientific and practical conference], VPTs AMU, Kyiv, Ukraine, pp. 182—184.
 8. Zhuk, V.P. (2012), "Forms of functioning public-private partnerships", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 13, pp. 109—111.
 9. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), Law of Ukraine "On Concessions", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (Accessed 11 Sept. 2013).
 10. Fyl'chenkov, V.A. (2007), "The concept, principles, conditions of efficiency and features of the PPP", Servis v Rossii i za rubezhom, vol. 2, pp. 169.
- Стаття надійшла до редакції 10.07.2013 р.