

УДК 330.111.62

І. А. Браїловський, к. е. н., директор ДП «Наукова спілка Донбасу»

ХАРАКТЕРИСТИКА ОРЕНДНО–КОНЦЕСІЙНИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНО–ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті розглядаються такі поширені моделі державно-приватного партнерства, як орендно-концесійні. Автор відзначає позитивні і негативні сторони цих моделей, їх основні характеристики і підвиди.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), моделі, оренда, концесія.

Рис. 2, літ. 5.

И. А. Браїловский

ХАРАКТЕРИСТИКА АРЕНДНО–КОНЦЕССИОННЫХ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье рассматриваются такие распространенные модели государственно-частного партнерства, как арендно-концессионные. Автор определяет положительные и негативные стороны этих моделей, их основные характеристики и подвиды.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), модели, аренда, концессия.

I. A. Brailovskyi

CHARACTERIZATION LEASE–CONCESSION MODELS OF PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIP

The article covers the following common model of public-private partnerships as lease-concession. The author notes the positive and negative aspects of these models, their main characteristics and subspecies.

Keywords: public-private partnership (PPP) model, lease, concession.

Постановка проблеми. Бурхливий розвиток державно-приватного партнерства (ДПП) у світі і в Україні, вимагає ретельного вивчення всіх аспектів цієї діяльності. На особливу увагу, на нашу думку, заслуговує вибір моделі, за якою будуть формуватися відносини між партнерами ДПП. Актуальність теми даної статті обумовлюється тим, що в рамках формування моделей ДПП визначаються права і обов'язки, які держава передає на реалізацію приватному сектору, при цьому вигоди, які отримуються сторонами, залежать від розподілу ризиків між ними і вибору механізму платежу з боку держави приватному сектору. І саме вибір моделі співпраці, в значній мірі визначає результативність партнерства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми ризиків державно-приватного партнерства і, зокрема, класифікацію моделей ДПП розглядали в своїх роботах такі дослідники, як М. Джеррард, В. Ковенховен, А. Рендп, Л. Шрефлер та інші.

Мета статті — охарактеризувати моделі державно-приватного партнерства, засновані на орендних і концесійних відносинах партнерів.

Вклад основного матеріалу. Концесія була однією з перших форм взаємодії держави і бізнесу, і досі вона залишається однією з провідних моделей ДПП. Концесії

з'явилися в XVII ст. в Англії, США, Франції. В основі концесії — перепоступка прав на окремі види господарської діяльності недержавним іноземним або вітчизняним компаніям на певних умовах.

Початок феодального періоду концесійних відносин збігається з початком раннього Середньовіччя. Феодальний період тривав до часу відкриття Америки. Даний період характеризується наданням землі імператорами і королями в європейських країнах. Недаремно англійський юрист лорд Коук в 1660 р. стверджував, що «великі англійські маєтки — це ніщо інше, як концесії від Корони».

Другий період відомий діяльністю таких привілейованих компаній, як *The East India company*, *The Hudson's Bay company* та ін., які, володіючи урядовими повноваженнями, управляли колоніальними територіями. Третій період збігається з ерою сучасної індустрії, і в ньому концесія в основному має форму привілею. Закріплюючись на договірній основі, спочатку концесії містили приховані або напівприховані привілеї у вигляді повноважень. Потім вони набули відкритого характеру у вигляді договору, з якого поступово зникають привілеї.

Концесії мають не тільки економічний, але й політичний сенс, коли державна територія у встановленому міждержавними актами порядку може передаватися в концесію.

Перша концесія з освоєння корисних копалин була надана в Іспанії в 1256 р. Перша концесія з видобутку нафти в медичних цілях була надана в Італії, у районі Міано де Медізано в 1400 р.

У Франції з XVI ст. державна влада намагалася використовувати приватних підприємців, щоб провадити за їх рахунок, але під своїм контролем економічну діяльність, яка забезпечувала комунальне обслуговування громадян або економіку в цілому. Так, перша концесія у Франції була надана Адаму де Крапонну в 1554 г. для будівлі каналу.

Таким чином, історично концесії виникли як узаконена форма договірних відносин держави (в особі урядових або муніципальних органів) і приватних інвесторів з метою стимулювання залучення і вкладення їх капіталу в розвиток національної економіки. При цьому, як правило, таким недержавним інвесторам надавалося на строковій і поворотній основі право користування державною і муніципальною власністю (включаючи природні ресурси), а також право на здійснення монополізованих державою видів діяльності.

Концесійні договори в їх сучасному значенні вперше одержали поширення в континентальній Європі ще на початку XIX ст. і застосовувалися спочатку у Франції, потім у Німеччині, Італії та інших західноєвропейських країнах переважно в сфері міського і комунального господарства, а також стосовно до різних об'єктів монопольної державної власності. Концесії як договірна форма залучення приватних інвестицій у національну економіку і зараз широко використовуються багатьма державами, які адаптують такого роду угоди до своїх конкретних потреб і потреб національної економіки.

В XVI–XVIII ст. концесії оформлялася особливим документом, який видавався державою — дозволом на володіння державною власністю, який був однобічним власним актом держави. З XIX століття концесія закріплюється договором, двосторонньою угодою.

Особливого значення концесії набули з середини XIX століття у сфері будівництва і реконструкції транспортної інфраструктури, а також експлуатації природних ресурсів. Широко використовувалися вони у Франції, Австралії, Росії.

Найбільше поширення концесійна модель одержала у Франції — за концесійним механізмом будувалися мости, канали, дороги, об'єкти комунальної інфраструктури, культурні й спортивні установи. Особливість французької концесійної моделі полягала в тому, що органи місцевої влади зберігали майно у власності, при цьому приватна сторона несла витрати з управління об'єктом, одержуючи дохід від його експлуатації. Концесійні форми дещо втратили своє значення після 30-х років XX століття у зв'язку зі збільшенням ролі держави в економіці.

У Росії концесії існували протягом двох нетривалих історичних відрізків: кінець 1850-х — початок 1880-х років. Основна сфера застосування концесій — будівництво залізниць. Концесіонер, який діяв у формі акціонерного товариства, одержував право, будувати і/або ремонтувати ділянку залізної дороги або залізничний вузол, покриваючи свої витрати за рахунок зборів з проїжджаючих поїздів. Єдиної правової бази регулювання і контролю діяльності концесіонерів створено не було. А тому на початку 1880-х років через казнокрадство і хабарництво концесії були припинені, уряд узяв курс на будівництво об'єктів за рахунок державної скарбниці. Цей період характеризується появою перших спроб залучення іноземного капіталу в спільні державно-приватні проекти.

Після Першої світової і Громадянської війн Радянська Росія опинилася у важкому економічному становищі і керівництву країни довелося використовувати концесійні моделі для залучення фінансових ресурсів. У цей період сфера застосувань концесій значно розширилася — вони активно застосовувалися у видобувній і обробній промисловості, сільському господарстві й торгівлі. Ключовою відмінністю даного періоду розвитку концесій стало масштабне залучення іноземного капіталу, вивезення капіталу за кордон, орієнтація на інтереси приватного сектора. Практика залучення закордонних інвесторів була успішною — їх участь приносила з собою як фінансові кошти, необхідні для відновлення економіки, так і технічні знання, необхідні для її модернізації. Концесії в Радянському Союзі були згорнуті наприкінці 1920-х років через ідеологічні міркування.

У рамках формування моделей ДПП визначаються права і обов'язки, які держава передає на реалізацію приватному сектору, при цьому вигоди, які отримуються сторонами, залежать від розподілу ризиків між ними і вибору механізму платежу з боку держави приватному сектору.

ДПП сьогодні широко використовується для реалізації державних завдань за поданням об'єктів інфраструктури і їх оновлення, включаючи школи, громадський транспорт, охорону здоров'я, автомобільні дороги, аеропорти, водопостачання, тунелі, порти, мости, музеї, бібліотеки, суди, соціальні будинки, урядові установи.

Механізм ДПП по суті дозволяє досягти чіткості в описі вимог до результату проекту, складання контрактів, які забезпечені правовим захистом з відчутними стимул-реакціями і прозорою процедурою тендеру на укладання контракту.

Оскільки державно-приватне партнерство використовується з метою забезпечити фінансування, проектування, будівництво і експлуатацію об'єктів інфраструктури для надання традиційних державних послуг, підвищення якості життя населення і позитивного впливу на економічний розвиток країни, розглянемо ключові особливості такого партнерства. У якості таких експерти виділяють:

- довгостроковість періоду надання послуг (іноді строком до 75 років);
- передавання ризиків приватному сектору;
- різноманіття форм довгострокових контрактів, що укладаються юридичними особами з державними і муніципальними структурами.

Оскільки всі розглянуті вище ключові особливості є варіативними, то скористаємося поняттям «моделі» реалізації інвестиційного проекту на основі державно-приватного партнерства, що включає в себе ці характеристики. Слід зазначити, що моделі ДПП найчастіше мають галузеві або сегментарні особливості, які відображають різного роду потреби держави в розвитку інфраструктури.

Однією з поширених груп моделей державно-приватного партнерства є договори *affermage*/оренди. *Affermage* — форма ДПП, реалізована у Франції, яка в багатьох аспектах нагадує концесію, це договір оренди, спрямований на надання суспільної послуги («*affermage*»). Дана юридична форма використовується в ситуаціях, коли об'єкт, що підлягає експлуатації з метою надання суспільної послуги, уже існує. Тому договір оренди не стосується аспектів будівництва інфраструктури, а пов'язаний тільки з його експлуатацією і обслуговуванням.

Affermage і оренда дуже схожі, різниця між ними по суті технічна. При оренді оператор одержує у власність доходи, зібрані з клієнтів/користувачів об'єкта і здійснює обумовлений платіж орендної плати замовникові. В умовах договору *affermage* оператор виплачує орендодавцеві визначену контрактом частину прибутку. На рис. 1 показана типова структура договору *affermage*/оренди.

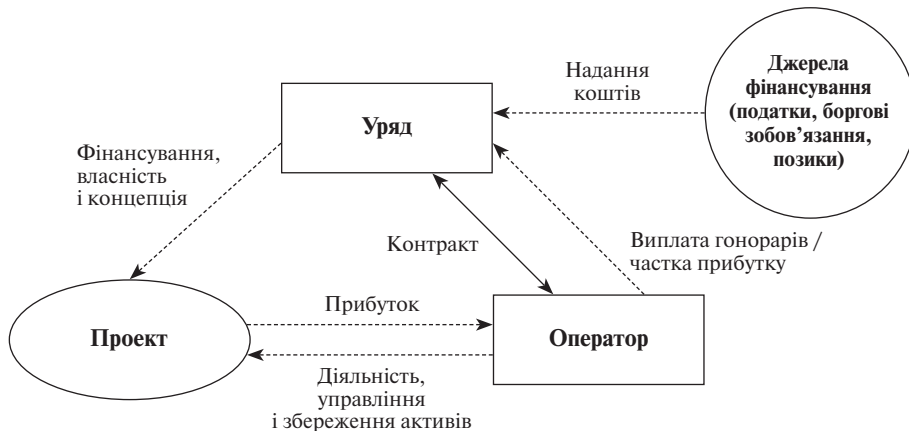


Рис. 1. Структура договору *affermage*/оренди

Джерело: розроблено автором за: Organization of Water Management in France // http://www.emwis-fr.org/EN/topics/part_d.htm.

В угодах *affermage*/оренди, оператор бере в оренду у державного сектора об'єкти інфраструктури і устаткування на погоджений період часу. Як правило, уряд забезпечує відповідальність за інвестиції і, отже, несе інвестиційний ризик. Операційні ризики переходять до оператора. В окремих випадках, як частина оренди, деякі активи можуть бути передані на постійній основі на термін, який відповідає економічному життю цих активів. Фіксовані об'єкти і земля здаються в оренду на більш тривалий термін, ніж мобільні активи. Землі, які будуть розроблятися орендарем, як правило, передаються в оренду на строк 15-30 років.

Слід зазначити тут, що якщо майно, передане приватному сектору за договором оренди обмежене у використанні для певної функції або послуги, то вартість активів залежить від потенційних доходів цієї функції або послуги. Якщо майно передається приватному сектору без обмеження використання, вартість активів пов'язана з оптимальним використанням активів, які можуть генерувати доходи.

Розглянемо далі основні переваги і недоліки цієї групи моделей.

Переваги:

- угоди можуть бути реалізовані в короткий термін;
- можливі значні приватні інвестиції при довгострокових угодах;
- у деяких країнах такі моделі юридично і політично більш прийнятні для стратегічних проектів.

Недоліки:

- має мало стимулів для інвестицій приватного сектора;
- майже всі ризики лягають на державний сектор;
- звичайно використовується для існуючих об'єктів інфраструктури;
- можуть знадобитися значні заходи регулятивного нагляду.

Концесії у цій категорії моделей державно-приватного партнерства, уряд визначає і надає приватній акціонерній компанії певні права на об'єкт (як правило, на

будівництво і експлуатацію об'єкта протягом певного періоду часу). Уряд може зберегти за собою кінцеву власність на об'єкт і/або права на постачання послуг. У якості поступки оплата може здійснюватися у двох напрямках: концесіонер виплачує уряду вартість концесійних прав, або уряд може оплатити концесіонерові виконання певних умов, відповідно до угоди про концесію (наприклад, оплату додатково поставлених технологій і обладнання, які задовольняють цілям здійснення концесії і надалі, після закінчення договору концесії, переходять у володіння держави). Звичайно такі виплати уряду можуть бути необхідні, щоб зробити проекти комерційно життєздатними і/або знизити рівень комерційних ризиків для приватного сектора, особливо в перші роки програми ДПП у країні, коли приватному сектору не вистачає впевненості в здійсненні необхідних комерційних заходів. Типовий термін концесії становить від 5 до 50 років.

На рис. 2 показана типова структура концесійного договору. Слід зазначити, що в концесійних моделях ДПП наявність *SPV* не завжди необхідна. Однак, *SPV* можуть бути необхідні для концесії типу *VOT*.

Основні переваги і недоліки даної категорії моделей ДПП:

Плюси:

- приватний сектор несе в собі значну частку ризику;
- високий рівень приватних інвестицій;
- значний потенціал для підвищення ефективності на всіх етапах розробки і реалізації проектів;
- високий рівень технологічних інновацій.

Мінуси:

- дані моделі дуже складні в реалізації і управлінні;
- можуть викликати підвищення бюджетних витрат уряду;
- переговори між сторонами для затвердження умов договору можуть відбуватися тривалий час;
- може виникнути необхідність постійного регулятивного нагляду.

Концесії можуть бути надані концесіонером за двома типами контрактів:

- франшиза;
- контракти типу *VOT*.

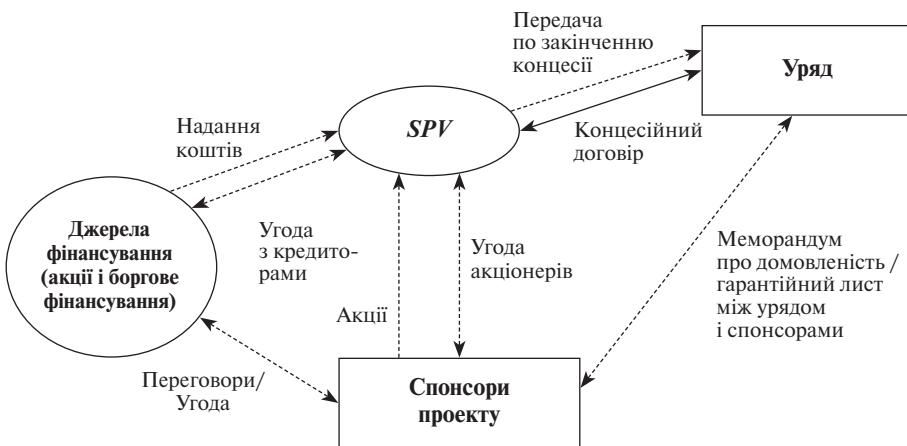


Рис. 2. Контракт концесії (поступки)

Примітка: SPV — проектна компанія.

Джерело: розроблено автором за: Organization of Water Management in France // http://www.emwis-ft.org/EN/topics/part_d.htm.

У рамках франшизи концесіонер надає державі послуги, які повністю визначаються контрактом франчайзингу. Приватний сектор несе комерційні ризики і, при необхідності, здійснює інвестиції. Ця форма участі приватного сектора в державно-приватному партнерстві історично популярна у забезпеченні міського або залізничного транспорту. Франшиза часто використовується для окремих маршрутів або групи маршрутів, які обслуговують суміжні регіони.

У контрактах типу «будівництво, управління і передача» (*BOT* — *Build, Operate, and Transfer*) та інших подібних моделях: будівництво — передача — управління (*BTO*), будівництво-відновлення (реконструкція), управління і передача (*BROT*), будівництво-оренда-передача (*BLT*), концесіонер вкладає інвестиції і здійснює комерційну діяльність з використанням об'єкта протягом певного періоду часу, після якого право власності повертається в державний сектор. У цій моделі ризики будівництва, експлуатації та інвестиційні ризики суттєво покладаються на концесіонера.

Проте, в контрактах типу *BOT*, уряд має явні і неявні зобов'язання, які можуть виникнути у зв'язку з гарантіями, передбаченими наданням кредитів і у зв'язку з використанням негарантованих кредитів. При збереженні кінцевої власності уряд контролює політику експлуатації об'єкта і може, певною мірою, розподіляти пов'язані з ним ризики.

Доходи концесіонера в проектах *BOT* формуються від управління, експлуатації і маркетингового використання об'єктів концесії (наприклад, доходи платної магістралі), здачі в оренду торговельних площ тощо.

При використанні моделей *BOT* концесіонеру може знадобитися створення спеціальної проектної компанії (*SPV*) для реалізації і експлуатації проекту. *SPV* може бути утворена як спільне підприємство з пайовою участю декількох приватних осіб і державного сектора. Окрім участі в акціонерному капіталі, уряд може також забезпечити капітальні гранти або інші фінансові стимули для проектів типу *BOT*. Проте поширені випадки, коли уряд не має пайової участі в проектах з використанням моделей *BOT*.

Моделі *BOT* часто використовуються для експлуатації існуючих активів і залучення капіталів для модернізації, нарощування і розвитку існуючої інфраструктури.

За контрактом будівництво — відновлення (реконструкція) — управління і передача (*BROT*), приватна фірма здійснює конструювання додаткових потужностей існуючого об'єкта або завершує будівництво частково побудованого об'єкта і реконструкцію існуючих активів, а потім експлуатує і здійснює технічне обслуговування на свій страх і ризик протягом терміну дії контракту. *BROT* є популярною формою державно-приватного партнерства в секторі водопостачання. Багато проектів *BROT* в секторі водопостачання було реалізовано в країнах Південно-Східної Азії (Китай, Індонезія, Таїланд та ін.).

Ключова відмінність між такими видами концесійних контрактів, як франшиза і моделі *BOT*, полягає в тому, що в умовах франшизи державний сектор безпосередньо визначає вимоги до рівня сервісу в рамках проекту і готовий здійснювати певні інвестиційні вкладення; тоді як при використанні моделей *BOT* державний сектор формує тільки деякі базові вимоги до проекту і часто не несе прямої фінансової відповідальності.

Висновки. Моделі державно-приватного партнерства варіюються від короткострокових договорів простого управління (з потребою або без потреби в інвестиціях) до такої довгострокової і дуже складної моделі, як роздержавлення. Ці моделі відрізняються головним чином за:

- правом власності на основні засоби;
- відповідальністю за інвестиції;
- розподілом ризиків;
- термінами дії контракту.

Такі моделі ДПП, як оренда і концесія займають одне з провідних місць в загальному обсязі проектів ДПП у світі. Правильна оцінка можливостей і потенціалу кожної зі сторін-учасниць ДПП безпосередньо впливає на вибір моделі ДПП і ймовірність успішної реалізації проекту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Gerrard, M. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M. B. Gerrard // *Finance & Development*. — 2001. — Vol. 38. — № 3.
2. Kouwenhoven Vincent. Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation, in: Jan Kooiman (ed), *Modern Governance*. — New Government Society Interactions, London 1993, p. 119-130.
3. *Public-private partnership handbook*. — Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines : Asian Development Bank, 2006. — P. 31-33.
4. *Public-private partnership in American cities : seven case studies* / edited by R. Scott Fosler, Renee A. Berger. — Lexington, Mass. : Lexington Books, 1982. — P. 43-45, 52-57.
5. Renda A., Schrefler L. *Public-Private Partnerships: Models and Trends in the European Union*. — [s. l.] The European Parliament, 2006. №IP / A / IMCO / SC / 2005-161.

Представлено в редакцію 15.04.2013 р.