

УДК 338.49(477)(045)

Ткаченко Я.С.

кандидат економічних наук,
доцент, докторант відділу державних фінансів
Академії фінансового управління**СВІТОВА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕСІЙ**

В статті розглядаються види концесії як форми державно-приватного партнерства та особливості її використання в зарубіжних країнах. Досліджуються способи відшкодування інвестицій та можливості зниження вартості капіталу приватного інвестора як основного фактора ціноутворення на ринку ДПП-послуг. Аналізуються відмінності в підходах до вибору ДПП-проектів в розвинутих країнах та країнах МАР.

Ключові слова: концесія, державно-приватне партнерство, greenfield- та brownfield-проекти, контракти BOT та ROT.

Ткаченко Я.С. МИРОВАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИЙ

В статье рассматриваются виды концессии как формы государственно-частного партнерства и особенности ее использования в зарубежных странах. Исследуются способы возмещения инвестиций и возможности снижения стоимости капитала частного инвестора в качестве основного фактора ценообразования на рынке ГЧП-услуг. Анализируются различия в подходах к выбору ГЧП-проектов в развитых странах и странах МАР.

Ключевые слова: концессия, государственно-частное партнерство, greenfield- и brownfield-проекты, контракты BOT и ROT.

Tkachenko I.S. WORLD EXPERIENCE OF CONCESSIONS

The kinds of concession as a form of public-private partnership and characteristic features of its applying in foreign countries has been analyzed in the article. We study methods of investment compensation and the possibility of reducing the cost of private investor capital as the main factor in pricing on the PPP market. Different approaches to the selection of PPP projects in developed countries and IDA (International Development Association) countries are revealed.

Keywords: concession, public-private partnerships, greenfield projects, brownfield projects, BOT and ROT contracts.

Постановка проблеми. Концесія отримала найбільшого розповсюдження в світі як основна форма державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Концесійні угоди, які надають інвесторам виключне право здійснення господарської діяльності на монопольних об'єктах, що, як правило, перебувають в державній власності, є однією з форм участі приватного бізнесу в управлінні цією власністю. З точки зору ефективного управління державною власністю особливий інтерес становлять інфраструктурні концесії як механізм передачі приватним інвесторам об'єктів інфраструктури, що належать до природної монополії та не призначені для приватизації.

Світовий банк виділяє наступні сегменти інфраструктури, які відносять до природних монополій, що є найбільш придатними для запровадження концесій [1, с. 13]:

- розподіл води;
- передача і розподіл енергії (як правило, це стоується електроенергії);
- передача і розподіл газу;
- залізнична інфраструктура (залізничні шляхи і станції);
- автошляхи.

Розмежування відповідальності партнерів та прозорі умови доступу приватних компаній до державних активів дадуть змогу не тільки покращити рівень сервісу, але й знизити тиск на бюджети різних рівнів та підвищити довіру до державних органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу ролі держави в сучасній економіці присвячено безліч робіт, серед яких слід виділити фундаментальні праці західних вчених Е. Аتكінсона, Д. Стігліца, а також доповіді Світового банку. Різні аспекти сутності державно-приватного партнерства, а також технології його функціонування у сфері інфраструктури досить глибоко вивчаються зарубіжними дослідниками, серед яких виділяються роботи Р. Бойла, Е. Йескомба, М.Б. Джеррарда, Т. Мерфі, Е. Фаркхардсона. Особливості концесії як феномена

і як поняття розглядаються в роботах В.А. Будника, В.Г. Варнавського, Н.Г. Степанової та ін.

Мета статті. Дослідити досвід використання концесійних угод в розвинутих країнах та країнах, що розвиваються, з метою можливості застосування цього досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «концесія» (affermage – оренда) вперше було використане у Франції, де в 1777 р. брати Пер'є на основі концесійної угоди, укладеної на 15-річний термін, добували і поставляли воду в деякі райони Парижа [1, с. 11]. Досвід реалізації концесійних проектів у Франції представляє безсумнівний інтерес, оскільки тут була створена одна з базових моделей концесії, основою якої стало недопущення приватизації державного майна, що було передано за угодою концесіонеру. Друга модель інфраструктурних концесій, що з'явилася у Великій Британії, отримала назву «приватна фінансова ініціатива» (PFI – Private Finance Initiative). Суть її полягає в залученні приватних інвестицій у будівництво державних об'єктів, переважно в області громадської інфраструктури. На відміну від Франції в таких проектах держава не була співінвестором, а виступала лише замовником. Після завершення робіт такий об'єкт переходив в довгострокову оренду концесіонеру на умовах обслуговування та експлуатації з подальшою передачею його органам державної або муніципальної влади безкоштовно або за символічною ціною.

Широкого розповсюдження набула концесія і в інших країнах. Зокрема, в Європейському Союзі у 1992 р. з'явилася перша директива ЄС, в якій були сформульовані основні правила та процедури щодо укладання контрактів з приватними компаніями у сфері суспільних послуг [2], а в 2004 р. була випущена Зелена книга по державно-приватному партнерству і законодавству щодо державних контрактів і концесій [3].

З моменту появи концесійний механізм зазнав істотних змін: збільшилася кількість сфер, виріс масштаб його реалізації. Цей процес спостерігається не тільки в

розвинених країнах, де закладені основи концесійних відносин між державою і бізнесом, але і в країнах, що розвиваються. На сьогодні концесія отримала широке розповсюдження у світі під різними назвами: чисті концесії (*concessions stricto sensu*), франшизи (*franchises*), операційні концесії (*operating concessions*), контракти на управління (*management contracts*), лізинг (*leases*), оренда (*affermage*), контракти BOT (*Build, Operate, Transfer* – будівництво – експлуатація/управління – передача), ROT (*Rehabilitate, Own, Transfer* – відновлення – володіння – передача) тощо.

Але ключовою відмінністю між різними типами концесій прийнято вважати характер і ступінь ризику, який передається від держави до концесіонера. Відповідно цього критерію, Світовий банк виділяє наступні концесії [1, с. 17]:

– контракти на управління, в яких частина операційного ризику в бізнесі може бути переданою концесіонеру. Тобто державне підприємство або установа передається в управління керуючій компанії – свої управлінські функції держава передає концесіонеру, априорі виходячи з того, що приватний менеджмент ефективніше державного. Винагорода концесіонера може змінюватися залежно від прибутковості компанії і повністю залежить від обсягу операційного прибутку, але значний операційний ризик все ж залишається публічній стороні, оскільки фінансова віддача від переданого підприємства залежить від рівня операційного прибутку фірми.

– лізинг, або оренда, не передбачає ніякої плати концесіонеру з боку держави. Прибуток концесіонера безпосередньо залежить від операційного прибутку фірми. Операційний ризик, таким чином, повністю передається концесіонеру. Держава лише несе відповідальність за вибір інвестора і, таким чином, несе інвестиційний ризик.

– концесія, угоди типу BOT та ROT, коли концесіонер зобов'язується інвестувати і, таким чином, бере на себе і операційний, і інвестиційний ризику.

Як свідчить міжнародна практика, в інфраструктурних галузях найбільшого розповсюдження отримали контракти на управління та BOT-контракти. Водночас виділення окремих видів угод на типи BOT та ROT засвідчило наявність чіткого розмежування концесійних проектів, які, відповідно, передбачають будівництво нових об'єктів «з нуля» (*greenfield projects*), та проектів, направлених на реконструкцію уже існуючих державних активів (*brownfield projects*). Саме ці останні, що пов'язані з передачею існуючих активів на певний тривалий термін, і відносять до класичної концесії. Схожий характер мають і угоди типу ROT-об'єкт інфраструктури, що знаходиться в державній (муніципальної) власності, передається приватному інвесторові на умовах здійснення його модернізації та прийняття концесіонером певних обов'язків з подальшою експлуатацією.

В рамках BOT інфраструктурний об'єкт створюється за рахунок концесіонера, який після завершення будівництва отримує право експлуатації спорудженого об'єкта протягом терміну, необхідного для окупності вкладених коштів, після чого об'єкт передається державі (або місцевим органам влади). Потім концесіонер отримує право використання його, але власником є конcedesнт. При реалізації концесійних проектів за схемою BOT держава приймає на себе ризику, що виникають в період підготовки проекту.

Чітке розмежування щодо інвестування нових та існуючих проектів демонструють і статистичні дані. Переважна частина нових проектів у країнах, що розвиваються (наводимо дані по країнам, що входять до Асоціації з міжнародного розвитку, Україна також відноситься до країн МАР (МАР, IDA – International Development Association), ймовірно свідчить про високу потребу у розбудові нової інфраструктури, аніж у підтримці існуючих активів. Нові проекти склали 84% всіх проектів і 88% всіх зобов'язань (63,7 млрд. дол.). *Brownfield*-проекти (концесії), з іншого боку, як правило, більш поширені в країнах зі зрілою інфраструктурою. [4].

При цьому підходи до розрахунку платежів по кожному з вищевказаних проектів також принципово відрізняються. Так, оскільки за своєю правовою природою *greenfield*-проекти схожі з проектами по оренді державних активів, міжнародна практика допускає розрахунок концесійних платежів в рамках таких проектів за аналогією з орендними платежами – на базі вартості існуючих державних активів, що передаються в концесію (так це відбувається і в Україні). Однак платежі по *greenfield*-проектам містять такі складові: фіксовані регулярні платежі за використання державного майна та території, переданих для цілей реалізації концесійного проекту (за аналогією з орендою землі, (можуть встановлюватися або у фіксованому розмірі або у відсотковому відношенні до вартості майна); регулярні «гнучкі» платежі (*throughput royalty*), розмір яких розраховується, виходячи з показників обсягу надання послуг збудованого об'єкта концесії [5, с. 335]. Таким чином, розрахунок суми концесійних платежів здійснюється не на базі майбутньої вартості побудованого концесіонером об'єкта, а виходячи з площі і вартості наданої у концесію території, а також показників обсягу надання послуг збудованого об'єкта концесії. Застосування описаного підходу, по-перше, стимулює інвестора до вкладення інвестицій у будівництво об'єкта концесії (оскільки збільшення суми таких інвестицій не буде збільшувати розмір концесійних платежів), а, по-друге, передбачає прозорий і легко контрольований обома сторонами (інвестором і державою) механізм розрахунку концесійних платежів.

Незважаючи на те що основну увагу в ДПП приділено підвищенню ефективності державних послуг через поділ ризиків та освоєння досвіду приватного

Таблиця 1

Види компенсації витраткв постачальникам послуг

Категорії	Види компенсації	Характеристики
Плата за користування, дохід	Збори	Збори (або плата з користувачів за використання об'єкта) розглядаються як джерело доходу для проекту, забезпечуючи тим самим потік платежів, який учасники можуть використовувати для визначення обсягу повернення інвестицій та отримати фінансування
	Тіньові збори	Тіньові збори, як правило, засоби, за допомогою яких держава здійснює платежі приватному оператору за користування об'єктом
	Доступні платежі	Фінансові платежі від уряду приватному партнеру, які передбачені угодою і складають різницю між встановленою державою платою за користування (у випадку її наявності) та реальною вартістю послуги, що поставляються. Такі платежі можуть бути у вигляді траншів або однією сумою

Розроблено автором на основі: [6]

сектора, процес ціноутворення та відшкодування внесених інвестицій заслуговує окремої уваги. Для концесійних проектів, зокрема, до основних видів відшкодування відносять збори (user fee, tools), які сплачуються безпосередніми користувачами послуг, та державні видатки (табл. 1).

Активне впровадження ДПП-проектів також може полегшити безпосередній тиск на державні фінанси, забезпечуючи додаткове джерело капіталу. У свою чергу, участь державного сектора в проекті може запропонувати важливі гарантії для приватних інвесторів, зокрема, через стабільність довгострокових грошових потоків з бюджетів різних рівнів, і може включати в себе важливі соціальні чи екологічні вигоди. Різні підходи до фінансування дозволяють урядам отримати разом із перевагами приватного фінансування і більш низькі процентні ставки. Зокрема, у Великій Британії для зменшення вартості запозичення при фінансуванні РПІ-проектів Казначейство запустило програму «фінансування кредитних гарантій» (CGF – Credit Guarantee Finance), в рамках якої уряд надає кошти для проекту через грошові аванси. У Сполучених Штатах Міністерство транспорту виділено 15 млрд. дол. на безподаткові облигації для ДПП автомагістралей та облаштування вантажних приміщень [6, с. 32]. Цей підхід знижує вартість капіталу для приватного сектора та сприяє підвищенню інвестиційної привабливості проектів, що реалізуються. Певним проривом при укладанні лізингу стало також чітке розмежування між поняттям «обслуговування» (обов'язки, по якому бере на себе орендар) та «оновленням» (відповідальність за яке покладається на лізингодавця або державу) на основі різниці періоду амортизації для кожного активу, яка визначається в договорі.

Використання інноваційних технологій та більш ефективна система менеджменту приватного партнера ДПП суттєво впливає і на зниження обсягу початкових інвестицій на будівництво проекту. Наприклад, у звіті, зробленому в 2000 р. на замовлення британського Казначейства, на підтвердження вищесказаного було про-

дemonстровано, що серед досліджених 29 РПІ-проектів, дані по яким були доступні для громадськості, середня економія на етапі будівництва складала близько 17% [6, с. 8]. У Сполучених Штатах, витрати на завершення будівництва платної дороги Денвер Е-470 з використанням ДПП-підходу скоротилися на 189 млн. дол. від первісної вартості, яка була оцінена в 597 млн. дол. Аналогічна ситуація спостерігалася і в Австралії, де реалізація восьми ДПП-проектів дозволила скоротити витрати в середньому на 9% порівняно зі звичайними державними закупівлями [6, с. 8].

Досить активно почали використовувати механізми ДПП і розвинуті країни. В цілому, якщо проаналізувати статистику країн МАР, приватні інвестиції в інфраструктуру в рамках ДПП з 2009 по 2014 р. склали 73 млрд. дол. [4]. За ці шість років всього профінансовано 189 проектів в чотирьох секторах: телекомунікації, енергетиці, транспорті, водопостачанні і каналізації. З цих проектів переважна більшість угод – 128 з 189 – були в енергетиці, 35 проектів реалізовані в сфері телекомунікацій; у транспортній сфері реалізовано 22 проекти і тільки чотири проекти – у сфері водопостачання. В порівнянні з глобальними інвестиціями з 2009 по 2014 р. інвестиції в країни МАР складають приблизно 7% від загального обсягу інвестицій (або 73 млрд. дол. із 1 трлн. дол. глобальних зобов'язань) [4]. Дані про обсяги інвестицій в ДПП-проекти в країні, що розвиваються, представлені в таблиці 2.

Дані показують різкий контраст між країнами першої п'ятірки та рештою країн, що розвиваються. Низькими є обсяги фінансування ДПП-проектів, зокрема, як в країнах колишнього Радянського Союзу (окрім Російської Федерації), так і в колишніх соціалістичних країнах. Своєрідним свідченням прозорості ринку ДПП є кількість проектів, рішення за якими приймаються на основі конкурсного відбору. Показово, що в розвинутих країнах 54% проектів ДПП пройшли конкурсний відбір на відміну від країн МАР, де частка таких проектів складає 31% [4].

Висновки. Застосування механізму концесії дозволяє подолати суперечності з приводу передачі державою (центральними та місцевими органами влади) в управління приватному бізнесу об'єктів економічної та соціальної інфраструктури на основі розподілу ризиків. При відсутності прямої конкуренції між фірмами прозорі концесійні конкурси дозволяють запровадити в монопольних галузях деякі ознаки чистої конкуренції, замінюючи, таким чином, конкуренцію на ринку конкурсом при входженні на нього. Тому для забезпечення ефективного функціонування та подальшого розвитку концесії, держава, як сторона ДПП, має прийняти ряд стимулюючих заходів, до яких належать розвинена законодавча база, необхідна інституційна та організаційна інфраструктури, висока інвестиційна активність у країні (регіоні) та політична й економічна стабільність.

Отже, стимулювання залучення інвестицій в економіку України, забезпечення ефективного використання державного майна, вирішення питань відбудови інфраструктурних об'єктів та підвищення якості послуг, що надаються споживачам, стає на сьогодні основною метою реалізації концесійних угод в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Concessions for infrastructure: a guide to their design and award / Michel Kerf... [et al].—(World Bank technical papers; no. 399). P. 194.
2. Council Directive 92/50/EEC of 18 June, 1992.
3. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.04.2004.

Таблиця 2
Обсяги інвестицій в ДПП проекти в країні, що розвиваються

№ в рейтингу	Країна	Млн. дол.
1	Бразилія	33807,4
2	Туреччина	16829,3
3	Індія	13519,0
4	Мексика	9546,4
5	Росія	7972,7
6	Китай	7066,7
22	Румунія	856,3
31	Казахстан	560,8
32	Болгарія	471,2
38	Узбекистан	344,2
47	Білорусь	187,7
48	Україна	184,4
50	Вірменія	155,4
58	Литва	85,1
62	Грузія	79,1
67	Таджикистан	62,5
69	Азербайджан	60,4
70	Молдова	43,4
82	Киргизстан	23,0
85	Туркменістан	16,9

Розроблено автором на основі: [8]

4. Private Participation in Infrastructure: Global Update 2014 –Електронний ресурс.- Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/features/June2015/PPI-Note-IDA-Countries.pdf>
5. Будник В.А. Обоснование величины концессионных платежей по договорам концессии на строительство / В.А. Будник // Проблемы современной экономики. – 2013. – № 4(48). – С. 334–337.
6. Eggers W.D., Startup T. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. New York: Deloitte Research – 2006. P.
7. Edward Farquharson, Clemencia Torres de Mästle, and E.R. Yescombe ; with Javier Encinas. How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets. // The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. – 2011. P.
8. Private Participation in Infrastructure: Global Update 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www2.unece.org/wiki/download/attachments/25267247/242091146-Private-Participation-in-Infrastructure-Global-Update-2013.pdf?api=v2>.

УДК 336

Філончук Л.Я.
аспірант

Національного університету державної податкової служби України

ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ БОРГОВІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано визначення категорій «боргова безпека» та «загрози борговій безпеці». Проведено оцінку стану державного боргу (динаміка, валютна структура, вартість тощо). Визначено основні загрози борговій безпеці держави на сучасному етапі економічного розвитку.

Ключові слова: державний борг, боргова безпека, міжнародні резерви, кредитний рейтинг, загрози борговій безпеці.

Філончук Л.Я. ГЛАВНЫЕ УГРОЗЫ ДОЛГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В статье проанализировано определение категорий «долговая безопасность» и «угрозы долговой безопасности». Проведена оценка состояния государственного долга (динамика, валютная структура, стоимость и тому подобное). Определены главные угрозы долговой безопасности государства на современном этапе экономического развития.

Ключевые слова: государственный долг, долговая безопасность, международные резервы, кредитный рейтинг, угрозы долговой безопасности.

Filonchuk L.Ya. MAIN THREATS OF PROMISSORY SAFETY OF THE STATE

In the article determination of categories is analysed «promissory safety» and «threats of promissory safety». The estimation of the state of national debt (dynamics, currency structure, cost and others like that) is conducted. The main threats of promissory safety of the state are certain on the modern stage of economic development.

Keywords: national debt, promissory safety, international backlogs, credit rating, threats of promissory safety.

Постановка проблеми. Для фінансового стану нашої держави сьогодні характерні складні переговори з кредиторами, нестабільна ситуація на валютному ринку та, як наслідок, відсутність перспектив щодо повного та своєчасного обслуговування державного боргу в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання забезпечення боргової безпеки держави досліджувалися в роботах багатьох українських вчених і практиків, зокрема О.І. Барановського, О.О. Прутської, Т.Т. Ковальчук, Р.Р. Томашика, П.Ю. Бураяка тощо. Водночас, незважаючи на велику кількість напрацювань у цьому напрямі досі відсутня чітка конкретизація та опис основних загроз борговій безпеці держави на сучасному етапі розвитку економіки.

Вклад основного матеріалу. О.І. Барановський стверджує, що однією із найважливіших складових економічної безпеки є безпека фінансова, так як без забезпечення фінансової безпеки практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед Україною [1, ст. 5]. Поділяючи думку вченого та враховуючи реалії сьогодення, ми з упевненістю можемо стверджувати, що у свою чергу боргова безпека є ключовою ланкою фінансової безпеки країни.

Відповідно до наказу Мінекономрозвитку України від 29.10.2013 № 1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України», боргова безпека держави – це рівень внутрішньої і зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування та ефективності

використання внутрішніх і зовнішніх запозичень й оптимального співвідношення між ними, достатній для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує суверенітету держави та її фінансовій системі [2].

Т.П. Богдан характеризує боргову безпеку держави, як досягнення такого рівня державного і зовнішнього сукупного боргу, співвідношення між структурними складовими боргу, вартості обслуговування боргу і цільової спрямованості запозичених коштів, які забезпечують вирішення нагальних соціально-економічних потреб держави і не створюють загроз для стабільності вітчизняної фінансової системи і поступального розвитку економіки країни [3, ст. 8].

С. Юрій наводить дещо ширше визначення вищезазначеної категорії, а саме: боргова безпека держави – це певний рівень державної внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для вирішення нагальних соціально-економічних потреб, який дає змогу зберегти стійкість фінансової системи країни до внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечити відносну незалежність держави, зберігаючи при цьому економічну можливість країни здійснювати виплати на погашення основної суми і відсотків без загрози втратити суверенітет, одночасно підтримуючи належний рівень платоспроможності та кредитного рейтингу [4].