

УДК 334

Н. М. Бондар,  
доцент, кандидат економічних наук,  
доцент кафедри менеджменту Національного транспортного університету

## СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ТРАНСПОРТНІЙ ГАЛУЗІ

*В статті розкрита сутність та основні риси державно-приватного партнерства. На основі дослідження даних Світового банку виявлені основні типи взаємодії держави та приватного бізнесу на транспорті. Наведені результати проведеного аналізу проектів державно-приватного партнерства у транспортній галузі та пов'язаних з ними інвестицій за 18 років (з 1991 по 2008 роки). Систематизовані чинники успішної реалізації проектів державно-приватного партнерства та сформульовані основні передумови успішної реалізації проектів державно-приватного партнерства.*

*Державно-приватне партнерство, транспортна галузь, ефективність*

*The paper discloses the essence and main features of public-private partnership. Based on survey data the World Bank identified the main types of interaction between state and private business on public transport. Are given the results of the analysis of projects of public-private partnership in the transport industry and related investments in 18 years (from 1991 to 2008). Systematized factors of successful projects of public private partnerships and the main prerequisites for a successful implementation of projects of public-private partnership.*

*Public-private partnerships, transport sector, efficiency*

**Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями.** Дослідження практики господарювання як економічно розвинених країн, так й країн, що розвиваються, свідчить про зростання активності застосування різних форм партнерства держави та приватного бізнесу у різноманітних галузях. Особливий інтерес до цієї практики спостерігається у пострадянських краях. Це пояснюється багатьма прикладами успішного вирішення проблем не тільки у галузях інфраструктури (транспорті, житлово-комунальному господарстві, медицині, освіті тощо), а й в стратегічних сферах, що раніше перебували виключно у державній монополії (наприклад, військові та космічні розробки). У західній практиці така взаємодія держави та приватного бізнесу отримала назву Public-Private Partnership (PPP), тобто державно-приватного партнерства (ДПП).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми, що розглядаються.** Питанням, пов'язаним із застосуванням різноманітних механізмів взаємодії держави та приватного бізнесу, присвятили свої роботи такі відомі вчені, як В. Варнавський [1], Ю. Зворикіна [2], В. Кондратьєв [3], С. Сосна [4], R. Schlitt [5], De Palma A., L. Leruth, G. Prunier [6] та інші. Дослідження чинників, що визначають успішність застосування державно-приватного партнерства проводили M. Hammami, Jean-Francois Rughashyankiko, Etienne B. Yehoue [7]. Особливості застосування різних форм ДПП на транспорті вивчалися науковцями В. Букатіним [8], В. Персіановим [9], Bousquet F., Fayard A. [10].

**Визначення окремих питань, що не вирішені в обраній для дослідження проблемі.** Як свідчить досвід, застосування механізмів взаємодії держави та приватного бізнесу не завжди забезпечує успішну реалізацію важливих проектів галузевого та регіонального розвитку. Дослідженню детермінантів успішної реалізації такої взаємодії на транспорті та помилок, що мали місце в різних країнах й присвячена дана стаття.

**Формулювання цілей статті.** Дослідження, представлено у запропонованій статті передбачає:

- 1) визначення сутності та основних рис державно-приватного партнерства;
- 2) виявлення основних типів взаємодії держави та приватного бізнесу на транспорті;
- 3) проведення аналізу проектів державно-приватного партнерства у транспортній галузі та пов'язаних з ними інвестицій;
- 4) виявлення детермінантів успішної реалізації проектів державно-приватного партнерства;
- 5) формулювання основних передумов успішної реалізації державно-приватного партнерства у пострадянських країнах.

**Виклад основного матеріалу статті з обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Сучасне державно-приватне партнерство являє собою складне явище, що охоплює все більше нових сфер соціальної та економічної активності. Відбувається формування економічних, політико-правових та соціальних відносин між державою та бізнесом на всіх рівнях: від центрального до муніципального. Вже на муніципальному рівні на рівноправних засадах у таких відносинах приймають участь інститути громадянського суспільства та місцевого самоврядування.

Предметом державно-приватного партнерства є розвиток, використання та управління державною та муніципальною власністю.

Слід зазначити, що сьогодні серед науковців не існує єдиного погляду на сутність державно-приватного партнерства. Так, одні спеціалісти розглядають ДПП як форму непрямой приватизації, насамперед, через те, що досвід країн з розвинутими ринковими відносинами часто свідчать про перерозподіл повноважень між державою та приватним бізнесом з передачею останньому широких повноважень, пов'язаних з володінням, експлуатацією, будівництвом та фінансуванням об'єктів суспільного значення.

Інші науковці вбачають у ДПП особливу, повноцінну форму заміни приватизації державних об'єктів, яка дає змогу, з одного боку – реалізувати потенціал підприємницької ініціативи приватного капіталу, а з іншого – зберегти контрольні функції держави у суспільно значущих секторах економіки. При цьому держава залишається власником об'єктів, залучаючи до вирішення багатьох завдань приватний капітал. Тобто у даному випадку державно-приватне партнерство розглядається виключно як форма оптимізації виконання та надання суспільству публічних благ.

Незважаючи на різне бачення державно-приватного партнерства як у вітчизняній, так й зарубіжній практиці, все ж можна виокремити низку основних спільних рис у розумінні такого партнерства:

- 1) модель взаємодії держави та приватного бізнесу передбачає об'єднання їхніх зусиль та ресурсів (у тому числі сильних сторін та переваг);
- 2) між учасниками партнерства обов'язково має місце розподіл ризиків;
- 3) метою створення партнерств є реалізація найбільш суспільно значущих проектів;
- 4) взаємодія держави та приватного бізнесу передбачає довгострокову основу;
- 5) предметом партнерства є розвиток, використання та управління державною та муніципальною власністю.

Участь приватного бізнесу у таких проектах передбачає необхідність проведення суттєвих інституціональних змін всередині системи відносин «держава – бізнес». Зокрема розширення участі приватного бізнесу у виконанні деяких економічних, управлінських, а іноді, й організаційних функцій. В той же час важливо забезпечити роль держави не тільки як основного регулятора взаємодії з бізнесом, а й як представника та захисника інтересів та потреб суспільства. В західній юридичній практиці така участь держави в житті суспільства регулюється публічним правом.

Виходячи з вищенаведеного, під державно-приватним партнерством можна розуміти будь-які форми взаємодії держави та приватного капіталу, що передбачають передачу з боку держави певних повноважень з проектування, будівництва, управління та фінансування (для нових об'єктів) приватному бізнесу на основі укладених типових контрактів (договорів).

Залучення державою приватного бізнесу є й однією з основних світових тенденцій у розвитку транспорту. При цьому таке залучення відбувається у найрізноманітніших формах: від контрактів на управління діючими об'єктами до передачі приватним компаніям повного циклу будівництва та експлуатації нового об'єкта інфраструктури.

Успішними прикладами державно-приватного партнерства стали проекти у сфері залізничного транспорту: Tunnel Rail Link (Великобританія), високошвидкісна магістраль HSL Zuid (Нідерланди), лінія Oresund (Данія - Швеція). Із застосуванням механізму державно-приватного партнерства були закінчені й такі складні проекти, як Євротунель під проливом Ла-Манш, Сіднейський портовий тунель, міст Конфедерації у Канаді, національні аеропорти в Гамбурзі та Варшаві, Центральний парк в Нью-Йорку, окремі гілки метрополітену у Лондоні та інші.

Аналіз практики участі приватного бізнесу у транспортній галузі, що проводився за базою даних Світового банку<sup>[1]</sup>, дав змогу виокремити чотири типи взаємодії приватного капіталу та держави у проектах державно-приватного партнерства (рис. 1):

- контракти підряду (на управління об'єктом та на оренду об'єкта),
- концесії (обслуговування, експлуатація та передача об'єкта (ROT); обслуговування, оренда та передача об'єкта (RLT); будівництво, обслуговування, експлуатація та передача об'єкта (BROT);
- нові проекти або проекти «з нуля» ( будівництво, оренда та передача об'єкта (BLT); будівництво, експлуатація та передача об'єкта (BOT); будівництво, володіння та експлуатація об'єкта (BOO); приватне будівництво та експлуатація об'єкта; оренда об'єкта);
- продаж активів ( повна та часткова приватизація).



Рис. 1. Типи взаємодії держави та приватного сектору у транспортній галузі

В той же час існують проекти, які мають риси, що є характерними для декількох типів взаємодії держави та приватного капіталу, а це ускладнює їх віднесення до одного конкретного типу. Такі проекти ще називають гібридними. У цьому разі віднесення проекту до певного типу відбувалось на основі аналізу ризиків, які несе приватний партнер.

У таблицях 1 та 2 наведено інформацію про кількість проектів та загальну суму інвестованого капіталу за типами взаємодії держави і приватного бізнесу у

транспортній галузі за регіонами світу.

Найбільш активно залучення приватного бізнесу у галузь транспорту відбувається у країнах Латинської Америки та Карибського басейну. Як видно з рис. 2, на цей регіон припадає 37% усіх проектів ДПП, що були укладені за період 1990-2008 роки. Друге місце посідає Східна Азія і Тихоокеанський регіон (частка таких проектів становить 30%).

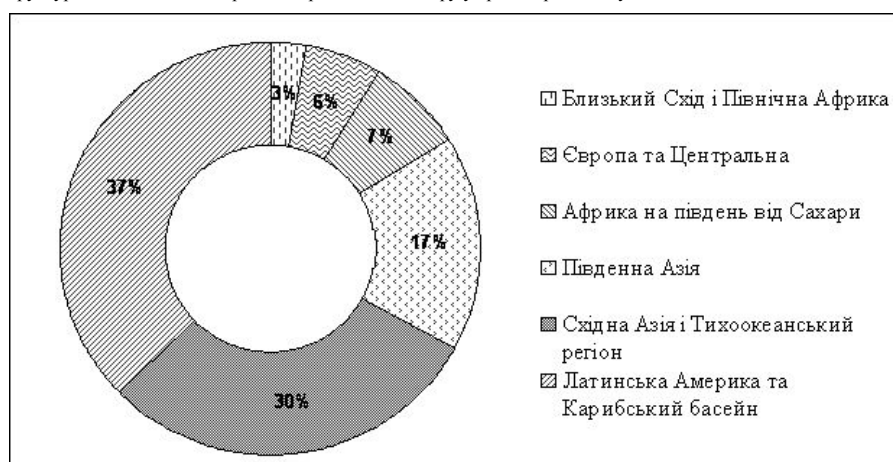
**Таблиця 1. Кількість проектів державно-приватного партнерства за регіоном і типом взаємодії держави та приватного бізнесу у транспортній галузі (1990-2008 роки)**<sup>[2]</sup>

Регіон	Концесії	Продаж активів	Нові проекти	Контракти управління та оренди	Усього
Східна Азія і Тихоокеанський регіон	120	40	175	6	341
Європа та Центральна	24	20	16	9	69
Латинська Америка та Карибський басейн	301	8	99	20	428
Близький Схід і Північна Африка	10	0	14	7	31
Південна Азія	115	0	72	6	193
Африка на південь від Сахари	54	3	14	14	85
Разом	624	71	390	62	1147

**Таблиця 2. Обсяги інвестицій у проекти державно-приватного партнерства за регіоном і типом взаємодії держави та приватного бізнесу у транспортній галузі (млн. доларів США) (1990-2008 роки)**<sup>[3]</sup>

Регіон	Концесії	Продаж активів	Нові проекти	Контракти управління та оренди	Усього
Східна Азія і Тихоокеанський регіон	14742	11467	48381	1	74590
Європа та Центральна Азія	7517	847	3888	4620	16872
Латинська Америка та Карибський басейн	73708	254	22148	119	96229
Близький Схід і Північна Африка	2882	0	3433	164	6479
Південна Азія	17969	0	8536	0	26505
Африка на південь від Сахари	6506	169	4671	42	11389
Разом	123325	12737	91057	4946	232065

На рис. 3 наведена структура типів взаємодії держави і приватного сектору у транспортній галузі.



**Рис. 2. Розподіл кількості проектів ДПП у транспортній галузі за регіонами світу (за даними табл. 1)**

Найбільш поширеним типом є концесії (55%), найменш поширеним – контракти на управління та оренду (5%). Активність залучення приватного капіталу для вирішення проблем розвитку транспорту забезпечує й відповідне зростання інвестицій у галузь.

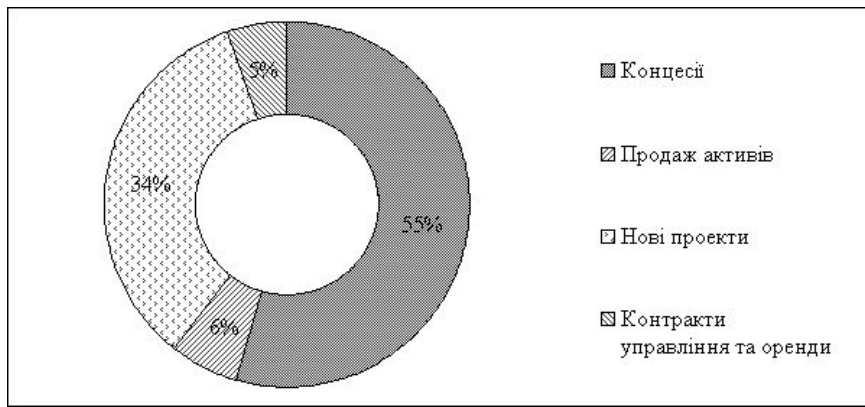


Рис. 3 Структура типів взаємодії держави і приватного сектору у транспортній галузі (за даними табл. 1)

На рис. 4 наведена структура інвестицій у транспортну галузь за регіонами світу: на країни Латинської Америки й Східної Азії припадає відповідно 42% та 32% усього капіталу, інвестованого у галузь шляхом реалізації проектів державно-приватного партнерства.

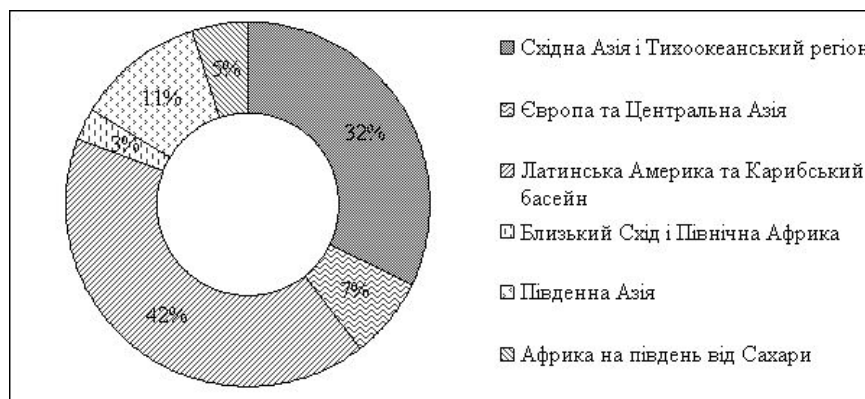


Рис. 4. Розподіл інвестованого капіталу у галузь транспорту шляхом реалізації проектів ДПП за регіонами світу (за даними табл. 2)

У таблиці 3 наведені дані про кількість проектів державно-приватного партнерства та обсяги інвестованого капіталу за видами транспорту.

Таблиця 3. Кількість проектів ДПП та обсяги інвестицій у транспортну галузь (млн. доларів США) (1990-2008)<sup>[4]</sup>

Сфера державно-приватного партнерства у транспортній галузі	Проекти ДПП		Інвестиції	
	Кількість проектів	Частка проектів	Усього інвестицій	Частка інвестицій
Аеропорти	132	11,5	30045	13,0
Залізничні дороги	106	9,2	41977	18,0
Автомобільні дороги	567	49,3	114531	49,2
Морські порти	344	30,0	46162	19,8
Разом	1149	100,0	232715	100,0

Найбільш активно застосовуються проекти ДПП у дорожньому будівництві (вони становлять 49,3% від загальної кількості проектів у транспортній галузі). Дещо менша частка припадає на морські порти (30%). Тільки 9,2% проектів були реалізовані на залізничному транспорті та 11,5% - в аеропортах.

Обсяги інвестованого капіталу розподілились дещо іншим чином. Переважна частка (49,2%) була інвестована у дорожнє будівництво. У сфері морських портів та залізничних доріг частка інвестованого капіталу майже однакова (19,8 та 18% відповідно). Найменші інвестиції припадають на аеропорти (13%).

У той же час не всі проекти державно-приватного партнерства були успішними. Через недосконале інституціональне середовище, недоліки, що мали місце під час розробки проектів (технічні помилки, неправильне визначення майбутнього попиту, недооцінка ризиків тощо), перевищення реальної вартості проекту над його розрахунковою вартістю під час його реалізації низка проектів була зупинена або визнана такою, що зазнала невдачі. У таблиці 4 наведено кількість проектів ДПП у транспортній галузі за регіонами світу, реалізація яких була припинена або зазнала поразку та відповідні обсяги інвестованого у них капіталу.

Таблиця 4. Проекти ДПП у галузі транспорту, що були зупинені або визнані такими, що зазнали невдачі (1998-2008)<sup>[5]</sup> (млн. доларів США)

Регіон	Кількість проектів	Усього інвестицій
Східна Азія і Тихоокеанський регіон	22	8434

Латинська Америка та Карибський басейн	37	9634
Близький Схід і Північна Африка	2	340
Південна Азія	2	144
Африка на південь від Сахари	4	212
Разом	67	18764

Як видно, кількість невдалих проектів у транспортну галузь є більшою у країнах Латинської Америки та Східної Азії (відповідно 37 та 22 проекти). Загальна сума втрачених у цих країнах інвестицій, пов'язаних з невдалими проектами, становить 18086 млн. доларів США, або 92,3% усього обсягу інвестицій у проекти, що зазнали невдачі у цілому. Частка невдалих проектів ДПП становить близько 6% від їх загальної кількості, а відповідна сума втрачених інвестицій становить 8% загальної суми інвестованого капіталу у галузь.

На рис. 5 представлена структура типів проектів державно-приватного партнерства за видами транспорту. Як видно найбільша частка припадає на концесії (від 45% на авіаційному транспорті до 62% на залізничному транспорті) та нові проекти (від 22% на залізничному транспорті до 39% на морському транспорті). Найменш поширеними є контракти на управління (їх частка займає від 2% на автодорожньому транспорті до 15% на авіаційному транспорті) та продаж (приватизація) активів (від 3% на автодорожньому транспорті до 16% на авіаційному транспорті).

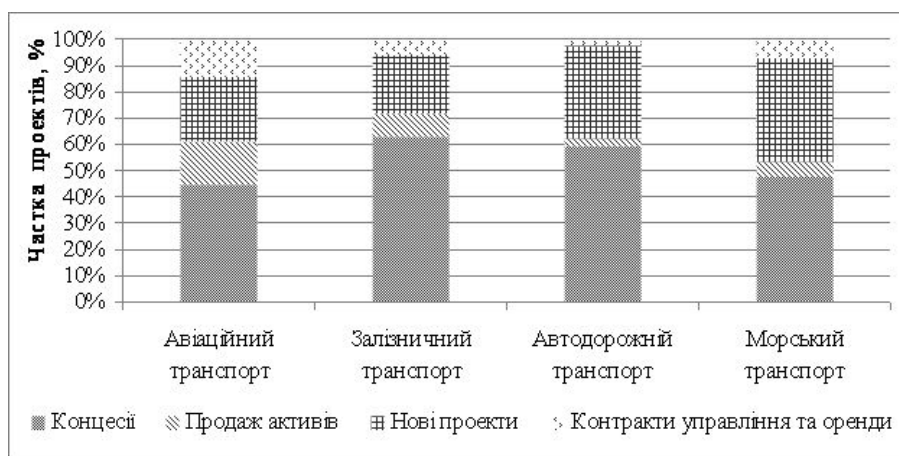


Рис. 5. Структура типів проектів ДПП у розрізі видів транспорту (за період 1991-2008 рр.)

Іншою є структура інвестицій у галузь за типами проектів. Вона наведена на рис. 6. Від 44% (на морському транспорті) до 60% (на авіаційному транспорті) інвестицій надходять від проектів, що передбачають концесії. Велика частка припадає на інвестиції, отримані в результаті реалізації нових проектів (від 15% на авіаційному транспорті до 52% на морському транспорті). На автодорожньому та залізничному транспорті такі інвестиції становлять 42% та 41% відповідно.

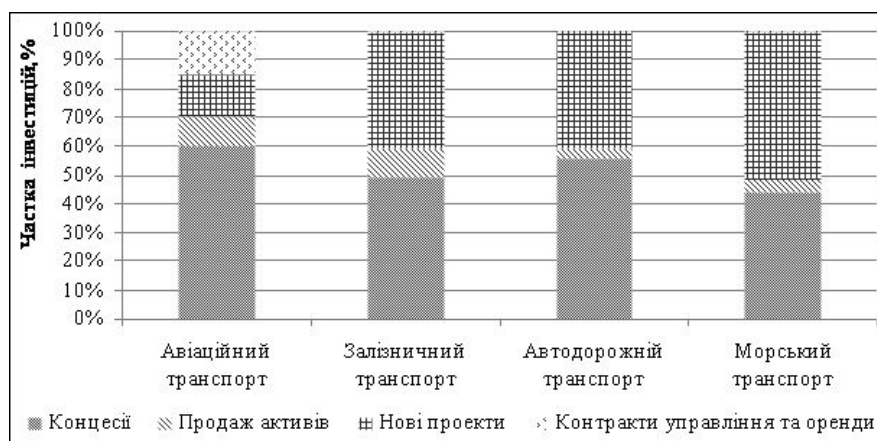


Рис. 6. Структура інвестицій за типами проектів ДПП у розрізі видів транспорту (за період 1991-2008 роки)

Продаж активів на транспорті був активним на початку та в середині 90-х років минулого століття, однак очікуваних інвестицій в оновлення матеріальної бази, підвищення ефективності використання транспорту та якості транспортних послуг не забезпечив. Через стратегічне значення транспортної галузі більшість країн сьогодні відмовляється від такого типу взаємодій, віддаючи перевагу іншим. В той же час ще мають місце випадки часткового продажу активів, які не відіграють суттєвої ролі для безпеки країни та суспільства. Частка таких проектів становить від 2% на автодорожньому транспорті до 9% на авіаційному транспорті.

Інвестиції, що надходять від контрактів управління та оренди мають місце виключно на авіаційному транспорті. Їхня частка становить близько 16% від загальної обсягу інвестицій від проектів ДПП у даний вид транспорту.



Аналіз досліджень, що проводились Міжнародним валютним фондом [6, 7], дав змогу систематизувати чинники, що визначають успішність реалізації проектів державно-приватного партнерства за наступними групами: 1) державні фінансові ресурси; 2) політична ситуація в країні; 3) кон'юнктура ринку; 4) макроекономічні умови в країні; 5) правова система та якість діючих інститутів; 6) минулий досвід державно-приватного партнерства; 7) мотиви участі приватного капіталу у проектах ДПП. Саме ці детермінанти у більшій або меншій ступені пояснюють досить велику кількість невдалих проектів, які припадають на країни, що розвиваються (Латинська Америка та Карибський басейн, Східна Азія та Тихоокеанський регіон). Недостатність фінансових ресурсів держави, непродумана політика у стимулюванні приватного капіталу шляхом випуску урядами цих країн надто великих боргових зобов'язань призводить до ще більшого ризику неплатоспроможності. Прийняття ж урядами країн надто великих ризиків зумовлює підвищення тиску на платників податків. Відсутність в деяких країнах із зазначених регіонів макроекономічної стабільності, що зумовлює інфляцію або відсутність стабільності цін, також знижує шанси успішної реалізації проектів державно-приватного партнерства, оскільки реальні доходи виявляються значно нижчими за понесені витрати.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, вивчення світового досвіду реалізації проектів державно-приватного партнерства є корисним для розробки та обґрунтування власної державної стратегії застосування державно-приватного партнерства. При цьому слід зазначити, що не існує ідеального варіанту такого партнерства. В кожній країні воно має свої відмітні риси: найбільш прийнятні для неї типи взаємодій держави та приватного бізнесу, галузеву «прихильність», механізми реалізації, правове та інституціональне середовище тощо.

В той же час, для забезпечення ефективної реалізації проектів державно приватного партнерства урядам країн слід звернути увагу на створення низки обов'язкових загальних передумов. Необхідними, на думку автора, є:

- 1) створення єдиної системи управління проектами ДПП, що включає нормативно-правове забезпечення та відповідне інституціональне середовище;
- 2) розробка механізмів фінансування для різних варіантів взаємодії держави та приватного капіталу, у тому числі надання державних гарантій та податкових пільг приватним інвесторам, що приймають участь в реалізації найважливіших проектів;
- 3) забезпечення макроекономічної стабільності та стимулювання розвитку ринкового середовища;
- 4) рішуча боротьба з проявами корупції в органах влади;
- 5) переймання державними структурами досвіду та знань для підготовки спеціалістів у держструктури для роботи у галузі ДПП;
- 6) ретельне документальне оформлення державної власності, що передається в управління приватному капіталу;
- 7) продуманий підхід при розподілі ризиків між учасниками проекту ДПП;
- 8) забезпечення серйозної державної експертизи документації, що надаються потенційними приватними партнерами на предмет відповідності її реальній ситуації (з метою попередження шахрайства з державними коштами або невірної оцінки попиту та очікуваних витрат).

#### Література

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / Владимир Гаврилович Варнавский. — РАН; Институт мировой экономики и международных отношений. — М. : Наука, 2005. — 315с.
2. Зворыкина Ю. В. Государственные и муниципальные концессии в России / Ю. Зворыкина. - М. : Современ. экономика и право, 2002 (Домодедово : ДПК). - 190 с.
3. Кондратьев В. Б. Концессии в экономике: страна, регион, город / В.Б. Кондратьев, В.Г. Варнавский; Рос. акад. наук. Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. - М. : ИМЭМО РАН, 2001. - 95,
4. Сосна С. Концессионные соглашения: теория и практика. / Сосна С. А. — М.: Нестор, 2002.
5. Schlitt, Rainer, 2003, «Public-private partnerships for public infrastructure projects? – Objectives and experiences in Germany and Europe». Электронный ресурс: [<http://www.eib.org/about/press/2003/2003-037-public-private-partnerships-objectives-and-experiences-in-germany-and-europe.htm>] (дата захода на сайт 11.01.2010)
6. De Palma A., Leruth L., Prunier G. Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships. IMF Working Paper WP/09/177, International Monetary Fund. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/09-177.html>
7. Hammami, Mona, Jean-Francois Ruyashyankiko and Etienne B. Yehoue, 2006, «Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure», IMF Working Paper, WP/06/99. (Washington: International Monetary Fund)
8. Букатин В. С. Концессии в сфере аэропортов : теория и современная мировая практика / Букатин В. С. - М. : Современ. экономика и право, 2004 (Тип. ГПИИБ). — 68 с.
9. Персианов В. А. Концессионный механизм управления на транспорте : [Учеб. пособие для студентов] / В.А. Персианов, Л.С. Федоров, В.Г. Варнавский ; М-во образования Рос. Федерации. Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования Гос. ун-т упр., Ин-т упр. на трансп. - М. : Гос. ун-т упр., 2003 (Издат. центр ГГУ). - 68 с.
10. Bousquet F., Fayard A. Road infrastructure concession practice in Europe. No 2675, [Policy Research Working Paper Series](#) from [The World Bank](#). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://econpapers.repec.org/paper/wbkwbwps/2675.htm>

Стаття надійшла до редакції 21.06.2010 р

[1] Джерело: The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. з англ. автора), 2009

[2] Джерело: The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. з англ. автора), 2009 [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=3](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3)

[3] Джерело: див. там же

[4] Джерело: The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. з англ. автора), 2009 [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=3](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3) (дата заходу 11.01.2010)

[5] Джерело: The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. з англ. автора), 2009 (дата заходу 11.01.2010)



ТОВ "ДКС Центр"