

УДК 330.111.62

Брайловський І. А.

Донецький національний університет

АНАЛІЗ ПІДХОДІВ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена аналізу підходів до класифікації моделей державно-приватного партнерства. Автор наводить характеристику основних класифікацій моделей ДПП у світі, а також пропонує власне бачення даної проблеми.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), моделі, класифікація, світовий досвід.

Постановка проблеми. Взаємозалежність таких секторів економіки, як державний і приватний веде до зростаючої необхідності взаємодії і кооперації. Кожна країна і навіть окремих регіон мають власну стратегію розвитку механізму державно-приватного партнерства (ДПП).

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

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.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми державно-приватного партнерства розглядаються в дослідженнях Л. Шарінгера, П. Самуельсона, Л.Дж. Гітмана, В.І. Якуніна, М.В. Вілісова, В.Г. Варнавського та інших авторів. Практично всі вони в тій чи іншій мірі розглядають моделі ДПП та здійснюють спроби їх класифікації. Водночас, на нашу думку, наявність великої кількості підходів до класифікації моделей ДПП ускладнює їх вивчення, тому аналіз таких класифікацій є корисним для практичної діяльності в даному напрямку.

Мета статті – аналіз підходів до класифікації моделей державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Структура проектів ДПП може бути достатньо складною, з участю в договірних відносинах значного числа сторін, включаючи уряд, спонсорів проекту, операторів проекту, фінансистів, постачальників, підрядників, інженерів, третіх осіб (наприклад, ескроу агентів), і клієнтів.

Для аналізу моделей державно-приватного партнерства, звернемося спочатку до основних можливих форм взаємодії державного і приватного секторів, аби ледве пізніше виділити ті форми, які відноситимуться до ДПП:

- контракт на надання послуг (типова тривалість менше 5 років) укладається між державним і приватним партнерами на надання певних видів послуг. Мета даного виду контракту полягає в тому, аби використовувати конкурентні переваги приватного сектора, наприклад високоспеціалізовані технології, які дуже дорогі для їх придбання державою і які приватний сектор може застосовувати ефективніше. Даний тип контракту зазвичай входить в комплект до основного контракту ДПП по створенню об'єкту інфраструктури, оскільки реалізація пакету послуг приваблює для приватного сектора і дозволяє розподілити капітальні витрати на тривалішому проміжку часу, а також поліпшити можливості для одержання прибутку на тривалому часовому інтервалі;

- контракт на управління (типова тривалість – від 3 до 5 років) полягає в передачі повноважень на управління державними установами і надання послуг приватному партнерові, включаючи повну відповідальність і повноваження по управлінню всіма необхідними функціями і персоналом для забезпечення ефективнішого менеджменту. Сьогодні цей тип контракту прийнято відносити до квазі-ДПП;

- концесія (типова тривалість – від 10 до 60 років) – угода з приватним партнером, при якій останній може нести відповідальність за проектування, будівництво, фінансування, оновлення, управління і експлуатацію створеного або існуючого об'єкту інфраструктури, при цьому права власності на об'єкт найчастіше залишаються у держави або можуть бути передані на якийсь час приватному сектору до моменту закінчення будівництва або концесійного періоду. Концесії застосовуються як до існуючих об'єктів інфраструктури, так і до створюваних об'єктів.

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.

ДПП сьогодні широко використовується для реалізації державних завдань за поданням об'єктів інфраструктури і їх оновленню, 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 стимулами-реакціями і прозорою процедурою тендеру на укладення 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);
- передача 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.

Сучасна практика переконливо показує, що найбільш важливою особливістю ДПП, а отже, і його найпоширеніших моделей є проблема розподілу ризиків (довгостроковість періоду надання послуг визначається не бажанням держави, а необхідністю для приватного сектору повернути свої інвестиції; різноманіття форм контрактів лише юридично закріплює зобов'язання сторін, які прямо пов'язані з розподілом відповідальності і ризиків) між сторонами – учасниками партнерства.

Вибір моделі ДПП залежить від багатьох характеристик проекту і цілей уряду, при цьому частенько навіть за наявності повної інформації ухвалення рішення є складним процесом.

Необхідно відзначити, що механізм ДПП не може бути застосований для будь-якого проекту. ДПП вигідно використовувати тоді, коли якість послуг, які надаються на базі створеного об'єкту інфраструктури, можна точно визначити в контракті або, іншими словами, можуть бути встановлені чіткі критерії якості послуг, що надаються, як основа для винагороди або встановлення штрафу приватному операторові.

З точки зору подальшого узагальнення і класифікації як безпосередньо різних моделей ДПП, так і визначення їх в різних країнах, вважаємо за доцільне виділити чотири ключові елементи державно-приватного партнерства, як економічної взаємодії (табл. 1).

Так само, як і у випадку визначення дефініції державно-приватного партнерства, сьогодні існують суттєві відмінності у класифікації моделей ДПП, які використовуються різними країнами, міжнародними організаціями.

Так, прийнята Світовим банком практика крім класифікації найпоширеніших моделей ДПП при реалізації інфраструктурних проектів характеризує основні принципи розподілу ризиків між державою і приватним сектором, а також диференціює їх по наступних чотирьом категоріям: [5]

1) «Контракти на управління і оренду» (Management and Lease Contracts) – модель ДПП, коли приватна компанія бере на себе управління державним інфраструктурним об'єктом на фіксований період часу.

2) «Концесії» (Concessions) – модель ДПП, коли приватний сектор ухвалює на себе управління приналежної державі власністю (інфраструктурним об'єктом) і значні інвестиційні ризики протягом певного періоду.

3) «Проекти «з чистого аркуша» (Greenfield Projects) – приватна компанія або спільне державно-приватне підприємство здійснює будівництво і експлуатацію нового інфраструктурного об'єкта протягом періоду контракту, після закінчення якого об'єкт може бути повернутий державі.

4) «Передача активів» (Divestitures) – приватна компанія купує пакет акцій державного підприємства, що володіє інфраструктурним об'єктом, через публічний продаж активів, програми приватизації і інші механізми.

У кожен із зазначених груп входить ще ряд підмоделей.

Основні моделі державно-приватного партнерства, використовувані при реалізації інфраструктурних проектів у країнах Європейського союзу, дещо відрізняються від наведеної вище класифікації, головним чином ступенем залучення і передачі ризиків проекту від держави приватному сектору: [1]

«Сервісний контракт» (Service Contract) – угода між державним органом і приватною компанією про передачу простих, короткострокових експлуатаційних державних потреб.

«Контракт на управління і експлуатацію» (O&M – Operation and Management Contract) – угода між державним органом і приватною компанією, відповідно до якого відповідальність за управління і експлуатацію інфраструктурного об'єкта передається приватному сектору.

«Орендний договір» (Leasing) – угода, при якій приватна компанія одержує доходи, сгенеровані державним активом – інфраструктурним об'єктом, в обмін на фіксовані орендні платежі і обов'язок експлуатувати об'єкт, підтримуючи його в працездатному стані (експлуатаційній готовності).

«Будівництво «під ключ»» (Turnkey Procurement) або «Будівництво, експлуатація і передача» (BOT – Build, Operate, and Transfer) – є інтегрованою моделлю державно-приватного партнерства, при якому приватний сектор бере на себе відповідальність за проектування, будівництво і експлуатацію інфраструктурного проекту [1].

«Проектування, будівництво, фінансування і експлуатація» (DBFO – Design, Build, Finance, and Operate) – модель, у якій приватний партнер проектує інфраструктурний об'єкт відповідно до вимог державних органів, фінансує його будівництво, потім переходить до фази експлуатації. Після закінчення терміну контракту активи можуть бути повернуті державі, якщо це передбачене умовами контракту.

Таблиця 1

Ключові елементи різних схем державно-приватного партнерства

		Аутсорсинг	ПФІ	Поступка	Оренда	Будівництво, експлуатація, передача
Операції	Обслуговування	X	X	X	X	X
Фінансування	Капітальні вкладення за рахунок приватного сектора		X	X		X
	Відшкодовується зборами з користувачів			X	X	
	Відшкодовується за договором з державними органами	X	X			X
Створення	Створення активів приватною компанією		X	X		X
Власність	Державна до та після укладання контракту	X	X	X	X	
	Приватна при укладанні контракту, державна – після			X		X
	Приватна постійно					

Джерело: розроблено автором

В США класифікація моделей ДПП відрізняється насамперед характером розподілу відповідальності між державним і приватним сектором, що включає і різноманітні ризики [4]. Крім того, одна частина моделей більше підходить для будівництва нових об'єктів, інша – до експлуатації або реконструкції існуючих, третя – має змішаний характер.

«Проектування і будівництво» (DB – Design, and Build) – є моделлю реалізації проекту, яка поєднує в собі дві окремі послуги в рамках єдиного контракту.

«Проектування, будівництво і експлуатація/утримання» (DBO/DBM – Design, Build, and Operate/Maintain) – модель комплексного партнерства, яка поєднує в собі контрактні зобов'язання приватного партнера в моделі «Проектування і будівництво» (DB – Design, and Build) – проектування і будівництво, з експлуатацією/технічним обслуговуванням.

На зобов'язання приватного сектору, забезпечені єдиним контрактом, накладається державне фінансування проекту. Дана модель одержала досить широке поширення, у тому числі під назвами «Будівництво «під ключ»» (Turnkey Procurement) і «Будівництво, експлуатація і передача» (BOT – Build, Operate, and Transfer) [2].

Визначення моделей DBFO, O&M Concession, RLT, LC схоже з уже розглянутими визначеннями даної моделі Світовим банком і у Європейському союзі, тому ми не бачимо необхідності в їх повторі.

Таким чином, ДПП є набором моделей побудови стосунків між державою і приватним сектором для спільної реалізації проектів по створенню інфраструктури суспільного сектора або надання послуг на його основі, в рамках яких відбувається розподіл обов'язків, прав і ризиків, а також заходи фінансової залученості сторін в проект. Міжнародна практика утворення партнерств показує, що вони можуть здійснюватися в різних галузях економіки. Сфери вживання ДПП визначаються розвиненістю економіки країни і розробленістю законодавства в цій галузі.

Узагальнюючи існуючі підходи, вважаємо за можливе класифікувати існуючі моделі ДПП за п'ятьма основними категоріями у порядку, як правило (але не завжди) більш активної участі і прийняття на себе ризиків приватним сектором:

- контракти постачання і управління;
- проекти під ключ;
- affermage/оренда;
- концесії;
- приватна власність на активи (роздержавлення).

Кожна модель має свої плюси і мінуси, вони можуть бути придатні для досягнення різних цілей державного і приватного секторів.

Особливості деяких секторів, їх технологічний розвиток, правові і нормативні режими, суспільне і політичне сприйняття послуг у конкретному секторі, може виступати в якості вирішальних факторів в ухваленні рішення про придатність тієї або іншої моделі державно-приватного партнерства. Так, контракти на управління, характер-

ні для водопостачальної і транспортної галузей, affermage/оренда для транспортного сектору, концесії – транспортного і телекомунікаційного, приватна власність на активи (роздержавлення) – для енергетичного.

Існують також моделі форм співпраці державного і приватного секторів, які не засновані на контрактах (табл. 2). «Лібералізація» змінює структуру певного сектора економіки таким чином, що приватні компанії можуть увійти на нього і конкурувати на ньому, не будучи зобов'язаними робити це за контрактом. Різні форми продажу державних компаній так само пов'язані з передачею прав власності, але вони можуть здійснюватися поза рамками договорів. Спільні підприємства муніципалітетів і приватних компаній, як правило, створюються за рахунок розподілу частки акцій між ними.

Таблиця 2

Неконтрактні форми співпраці державного і приватного секторів

Лібералізація	Відноситься до відкриття сектора для конкуренції. Як правило, здійснюється у формі розформування державних монополій сектора та подальшого відкриття ринків. Використовується на рівні ЄС в таких галузях як, наприклад, Енергетика, а також на рівні національної ініціатииви
Продаж активів	Продаж всієї або частини державної компанії
Первинне розміщення акцій	Первинне розміщення акцій – перший продаж акцій компанії державі
Продаж у рамках однієї галузі	Якщо державний актив проданий приватній компанії без публічного розміщення акцій
Спільне підприємство	Компанія частково належить муніципалітету, а частково-приватній компанії

Джерело: розроблено автором на основі: *Public-private partnerships around the world / George T. Telliford, editor. – NY : Nova Science Publishers, 2009. – P. 69-51.*

Висновки. Спроба класифікації всіх моделей державно-приватного партнерства не в змозі охопити весь спектр можливих шляхів залучення приватного сектора до співпраці з державним. Велика різноманітність моделей ДПП і їх підвидів (варіантів) забезпечує необхідну гнучкість у відповідності очікуваням держави, широке охоплення реальних умов здійснення інвестиційних проектів транспортної інфраструктури, і в першу чергу відносно справедливого розподілу між сторонами-партнерами численних ризиків. Наприклад, прогресивна практика показує, що приватний сектор демонструє кращу здатність до управління будівельними ризиками і ризиками, пов'язаними з експлуатацією транспортних об'єктів, у той час як ризики регулятивного характеру більш доречно нести державному сектору.

Правильна оцінка можливостей і потенціалу кожної зі сторін – учасниць ДПП безпосередньо впливає на вибір моделі ДПП і ймовірність успішної реалізації проекту.

Список літератури:

1. Dewatripont Mathias and Legros Patrick. Public-private partnerships: contract design and risk transfer, European Investment Bank (EIB) Papers. – Volume 10. – №. 1. – 2005.
2. Grout Paul A. (1997), the Economics of the Private Finance Initiative, Oxford Review of Economic Policy. – Vol. 13. – № 4. – 1997. – P. 53-66.
3. 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.
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. *Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money* / Organisation for Economic Co-operation and Development. – OECD Publishing, 2008. – 141 p.

Брайловский И. А.

Донецкий национальный университет

АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К КЛАССИФИКАЦИИ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Резюме

Статья посвящена анализу подходов к классификации моделей государственно-частного партнерства. Автор приводит характеристику основных классификаций моделей ГЧП в мире, а также предлагает собственное видение данной проблемы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), модели, классификация, мировой опыт.

Braylovskiy I. A.

Donetsk National University

ANALYSIS APPROACH TO THE CLASSIFICATION OF MODELS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary

The article analyzes the approaches to the classification of models of public-private partnerships. The author gives description of the main classifications PPP models in the world, as well as offering their own visions of the problem.

Key words: public-private partnership (PPP) model, classification, world experience.