

УДК 625.76:338

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Кандидат економічних наук Соколова Н.М.

В статті розглядається механізм державно-приватного партнерства (ДПП) в сфері будівництва та експлуатації автомобільних доріг України, що є важливим аспектом при розподілі численних ризиків між сторонами партнерства, що виникають в процесі будівництва та експлуатації об'єктів.

This paper reviews the mechanism of Public Private Partnership (PPP) in the construction and operation of highways of Ukraine, which is an important aspect in the allocation of risk between many parties partnerships that arise during construction and operation of facilities.

Постановка проблеми. В останнє десятиріччя значна увага приділяється розвитку правових засад державно-приватного партнерства в сфері будівництва та експлуатації автомобільних доріг України. Їх мета полягає у забезпеченні більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у випадку здійснення такої діяльності державним — партнером без залучення приватного партнера. В Україні практика створення і функціонування державно-приватних партнерств (ДПП) отримала певне розповсюдження.

У економіці ряду розвинених, а в останні десятиліття і країн, що розвиваються, виникла особлива форма взаємодії бізнесу і влади. Йдеться про партнерство держави і приватного сектора, що позначається звично терміном Public-Private Partnership (PPP). В літературі прийнятий термін «державно-приватне партнерство» (ДПП). Бурхливий розвиток різноманітних форм ДПП у всіх регіонах світу, їх широке розповсюдження в самих різних галузях економіки дозволяють трактувати цю форму взаємодії держави і бізнесу як характерну межу сучасної змішаної економіки [1].

В Законах України «Про загальні засади державно-приватного партнерства», «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» сформульовані загальні вимоги щодо укладання контрактів на будівництво (в тому числі реконструкцію, капітальний ремонт) та/або експлуатацію доріг загального користування. Зокрема важливими положеннями цих вимог є необхідність техніко-економічного обґрунтування рішень щодо будівництва та/або експлуатації автомобільних доріг, справедливий розподіл між державним та приватним партнером ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства.

Об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути як існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, капітального ремонту), так і створювані (шляхом нового будівництва). Згідно законодавчим положенням потрібно аналізувати ефективність здійснення державно-приватного партнерства та виявлення ймовірних ризиків, пов'язаних з його реалізацією, шляхом: детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства; порівняння рентабельності від здійснення діяльності із залученням приватного партнера та без такого залучення; виявлення типів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, що здійснюється відповідно до Методики, яка затверджується Кабінетом Міністрів України. Можна стверджувати, що впровадження державно-приватного партнерства в дорожньому господарстві висуває ряд актуальних теоретико-методологічних проблем, які, в першу чергу, стосуються техніко-економічних обґрунтувань і розрахунків основних параметрів контрактів і ризиків Державної служби автомобільних доріг та приватних підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні два десятиріччя в багатьох країнах світу в сфері утримання і удосконалення дорожньої інфраструктури набули поширення контракти, які засновані на показниках забезпеченої якості стану автомобільних доріг [2], та так звані контракти життєвого циклу [3]. Такі контракти здійснюються в умовах державно-приватного партнерства, яке сприяє залученню в реалізацію інфраструктурних проектів приватного капіталу і стимулює впровадження приватним сектором ефективного менеджменту та сучасних інноваційних технологій, що призводить до суттєвої економії фінансових ресурсів. Досвід розробки та впровадження означених контрактів дозволив визначити їх основні переваги: економію фінансових ресурсів; поліпшення стану дорожньої інфраструктури; більшу задоволеність користувачів доріг; багаторічне фінансування програм з утримання доріг. Однак були вияв-

лені і певні проблеми, однією з яких є адекватне розподілення ризиків між державою та приватним сектором. Контракт повинен визначити всі можливі види ризику і розподілити їх між сторонами так, щоб кожна з них несла той ризик, з яким вона в змозі впоратися найкращим чином [2, 4]. Ризик — це економічна категорія в діяльності суб'єктів господарювання, пов'язана з подоланням невизначеності. Він має діалектичну об'єктивно-суб'єктивну структуру. Оцінка ризику характеризує можливі збитки з урахуванням впливу контрольованих і неконтрольованих чинників [4]. В Україні проблема урахування економічних ризиків в техніко-економічному обґрунтуванні будівництва та експлуатації автомобільних доріг ще дуже мало досліджена і потребує подальшого вивчення.

Постановка завдання. У сучасних умовах вагомого значення набуває взаємодія держави з приватними сектором. Тому, метою статті є розкриття механізму державно — приватного партнерства у дорожній галузі.

Викладення основного матеріалу. Проекти державно-приватного партнерства (ДПП) — це особливий вид співпраці державного та приватного секторів з метою реалізації довгострокових інвестиційних проектів. Типові проекти ДПП — будівництво / реконструкція транспортної інфраструктури (доріг, аеропортів і залізниць, тунелів, мостів), громадських об'єктів нерухомості (лікарень, шкіл, музеїв), комунальних споруд (водопостачання, каналізації), а також управління зазначеними об'єктами.

В проектах ДПП приватний сектор бере на себе зобов'язання по розробці, будівництві, фінансуванні об'єктів і управлінні ними відповідно до параметрів і стандартами, встановленими державою. Натомість приватний сектор отримує від держави оплату, розмір якої залежить від досягнутих результатів. У ряді проектів ця оплата (або її частина) буде отримана з доходів від комерційної експлуатації об'єкта.

Використання механізму державно-приватного партнерства для реалізації проектів у сфері суспільної інфраструктури, соціальних та муніципальних послуг одержало широке поширення в усьому світі. В Україні також почалася робота зі створення умов для розвитку ДПП, і вже здійснюється ряд проектів на муніципальному, регіональному та федеральному рівні (реалізація великомасштабних проектів на основі концесій, що фінансуються з інвестиційного фонду).

Дорожня адміністрація повинна обґрунтувати соціально-економічні та екологічні наслідки здійснення державно-приватного партнерства і визначити мінімальні вимоги до транспортно-експлуатаційних показників, які обумовлюють плановий стан автомобільної дороги і необхідні для його підтримки фінансові ресурси. Показники або узагальнений показник планового стану дороги виступають в якості обмеження в задачах обґрунтування рішень для приватних партнерів, тобто останні використовують його як керований параметр, який потрібно досягати і підтримувати на протязі всього періоду дії контракту при мінімальних витратах.

Головним чинником, який визначає потрібні транспортно-експлуатаційні показники автомобільної дороги або, інакше, стан дороги в довгостроковій перспективі, є середньорічна середньодобова інтенсивність та склад дорожнього руху. Вона покладена в основу розрахунків технічних параметрів дороги — категорії і необхідного модуля пружності дорожнього одягу та економічних показників — а) вигоди від скорочення капіталовкладень в рухомий склад, від зниження собівартості перевезень, від скорочення часу перебування в дорозі пасажирів і вантажів, від скорочення ДПП, від зменшення екологічних збитків та б) витрат на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільної дороги, а також на подолання негативного впливу на оточуюче середовище. Окрім суто економічних показників потрібно враховувати соціальні фактори, пов'язані зі станом мережі доріг.

Приймаючи до уваги довгострокове державно-приватне партнерство (на законодавчому рівні — від 7 до 50 років), дорожній адміністрації необхідно прогнозувати перспективну інтенсивність та склад руху на багато років вперед. Задача дуже складна, тому що для майбутнього характерна невизначеність економічного розвитку, що здійснюється під впливом майбутніх рішень дуже великої кількості суб'єктів господарювання в усьому світі, здійсненістю або нездійсненістю цих рішень, науково-технічним прогресом, глобальними природними змінами, тощо.

При реалізації проектів ДПП використовуються різноманітні механізми співпраці державних структур і підприємств приватного бізнесу. Вони диференціюються залежно від об'єму переданої приватному партнеру правомочності власності, інвестиційних зобов'язань сторін, принципів розділення ризиків між партнерами, відповідальності за проведення різних видів робіт. Найбільш поширені наступні механізми партнерств.

ВОТ (Build, Operate, Transfer — будівництво — експлуатація/ управління — передача). Цей механізм використовується головним чином в концесіях. Інфраструктурний об'єкт створюється за рахунок концесіонера, який після завершення будівництва одержує право експлуатації спорудженого об'єкту протягом терміну, достатнього для окупності вкладених засобів. Після його закінчення об'єкт передається державі. Концесіонер одержує правомірність на використання його, але не володіння об'єктом, власником якого є держава.

ВООТ (Build, Own, Operate, Transfer — будівництво — володіння — експлуатація/управління — передача). В цьому випадку приватний партнер одержує правомірність не тільки на користування, але і володіння об'єктом протягом терміну дії угоди, після чого він передається публічній владі.

ВТО (Build, Transfer, Operate — будівництво — передача — експлуатація/управління). Цей механізм припускає передачу об'єкту державі відразу після закінчення будівництва. Потім він передається в користування приватного партнера, але без переходу до нього права володіння.

ВОО (Build, Own, Operate — будівництво — володіння — експлуатація/управління). В цьому випадку створений об'єкт після закінчення терміну дії угоди не передається публічній владі, а залишається у розпорядженні інвестора.

ВОМТ (Build, Operate, Maintain, Transfer — будівництво — експлуатація/управління — обслуговування — передача). Тут акцент робиться на відповідальності приватного партнера за зміст і поточний ремонт споруджених їм інфраструктурних об'єктів.

ДВООТ (Design, Build, Own, Operate, Transfer — проектування — будівництво — володіння — експлуатація/управління — передача). Особливість угод цього типу полягає у відповідальності приватного партнера не тільки за будівництво інфраструктурного об'єкту, але і за його проектування. У разі угод типу DBFO (Design, Build, Finance, Operate — проектування — будівництво — фінансування — експлуатація/управління) спеціально оговорюється його відповідальність за фінансування будівництва інфраструктурних об'єктів.

Ефективне партнерство реально тільки при умові повної ясності та передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни.[1].

Висновки. Переваги застосування державно — приватного партнерства у дорожній галузі є розвиток дорожньої інфраструктури, стимулювання діяльності підприємств приватного сектору, підтримка державних приватних підприємств, мінімізація ризиків за укладеними контрактами та їх справедливий розподіл між державними та приватними партнерами.

Механізм ДПП дозволяє подолати обмежені можливості держави і муніципальних органів з фінансування соціальних та інфраструктурних проектів, перенести частину ризиків на приватний сектор, а також використовувати управлінські навички та досвід приватного сектору для підвищення якості наданих соціальних послуг і збільшення ефективності управління об'єктами громадської інфраструктури.

Реалізація проектів ДПП є складним завданням, успіх якої, крім наявності відповідної нормативної бази, залежить від правильної оцінки економічної обґрунтованості проектів, а також, не меншою мірою, від їх вірного структурування та чіткої координації роботи всіх сторін.

Важливим аспектом ДПП являється практичний розподіл численних ризиків між сторонами партнерства, що виникають в процесі будівництва та експлуатації об'єктів.

Література

1. Дерябина М. Государственно — частное партнерство: теория и практика.
2. Станкевич Н., Кюреши Н., Кейроз Ц., Содержание и улучшение дорожной инфраструктуры с помощью контрактов, основанных на показателях качества работ./ Н.Станкевич, Н. Кюреши, Ц. Кейроз, // Транспортный бюллетень TN-27. — Вашингтон (США): Всемирный банк. — Сентябрь, 2005. — 14 с.
3. Черниговский М. Контракты жизненного цикла: правовая природа и перспективы использования в рамках ГЧП — проектов в России./ М.Черниговский // Корпоративный юрист, № 5, 2009.- с.14-18.
4. Implementing Performance-based Road Management and Maintenance Contracts in Developing Countries — An Instrument of German Technical Cooperation / By Dr. Gunter Zietlow. Eschborn, November 2004. — 19 с.