

В. В. Круглов

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківського національного університету будівництва та архітектури,
докторант кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Потреба в розвитку інфраструктурних проектів для забезпечення населення сучасними суспільними послугами спонукає державу шукати джерела додаткових інвестицій. Одним із новаторських способів вирішення завдань публічної сфери стало державно-приватне партнерство (ДПП). У статті розглядаються основні форми і моделі реалізації інвестиційних проектів на основі державно-приватного партнерства. Незважаючи на переваги і їх ефективність, кількість вітчизняних ДПП є недостатньою. Проблема пов'язана з недосконалістю законодавства, що регулює формування і діяльність державно-приватного партнерства, відсутність інвесторів і фінансування.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проекти державно-приватного партнерства, форми, моделі, угоди.

Постановка проблеми. Спираючись на аналіз світового досвіду співробітництва держави та бізнесу в багатьох галузях економіки, можна зазначити, що вказана співпраця дала можливість залучити додаткові кошти в інфраструктурні проекти, що суттєво вплинуло на покращання якості суспільних послуг, підвищення конкурентоспроможності країн, зростання валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Значна кількість об'єктів (підприємств, комунікацій) стратегічних галузей, які не підлягали приватизації, довгий час залишалася в стані обмеженого бюджетного фінансування, що змушувало органи державної влади віднаходити інноваційні рішення. Традиційні моделі управління поступово залучають у свою практику взаємовигідні форми перетину державних та приватних інтересів, що отримало назву державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Державно-приватне партнерство в Україні, на жаль, не досягло масштабів загальносвітової тенденції розвитку та зростання протягом останніх років. Але, незважаючи на це, державні пріоритети в країні вимагають розширення та забезпечення більш якісних соціальних послуг, розвитку інфраструктури на макрота мезорівнях, значних інвестиційних залучень. У зазначеному напрямі поступово роблять відповідні кроки в інституціональній, правовій,

організаційно-адміністративній сфері. Адже ефективно партнерство державних органів влади з приватним власником має за ціль забезпечення сталого розвитку, формування стійких темпів розбудови країни та регіонів. Орієнтування стратегій та програм з використанням бюджетних коштів, яке існує, не дає можливості органам державної влади реалізовувати проекти масштабного, стратегічного рівня, що мають вплив на формування конкурентного потенціалу країни. Таким чином, державно-приватне партнерство виступає загальноновизнаною у світі альтернативою фінансування суспільно важливих проектів, сприяючи значному інтересу науковців. Складність та багатокритеріальність інфраструктурних проектів передбачають відповідні підходи до формування угод про партнерство, що знаходить своє відображення у різноманітних моделях ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державно-приватного партнерства знаходились у полі зору багатьох науковців. Проблематику державно-приватного партнерства, його окремих моделей вивчали Д. Барлоу, І. Брайлівський, Д. Делмонд, Р. Кроу, К. Фелсінджер та ін. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, потребують додаткового розгляду особливості моделей, які використовуються в реалізації проектів ДПП у сучасній світо-

вій практиці та правові межі вітчизняних моделей державно-приватного партнерства.

Мета статті. Головна мета роботи полягає в аналізі та узагальненні світового досвіду застосування основних моделей державно-приватного партнерства в різних сферах господарювання відповідно до рівня ризиків і залучення приватного власника та можливостей використання різних моделей ДПП, передбачених українським законодавством.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних проблем, яка постає перед країнами, що починають реалізовувати проекти державно-приватного партнерства, є визначення процедур і процесів для забезпечення ефективності функціонування ДПП та створення інституційного середовища. Мету державно-приватного партнерства можна визначити як забезпечення фінансування, планування, створення й експлуатація об'єктів та виробництв для надання соціально важливих послуг державного сектору. Угоди ДПП передбачають довгостроковий період співпраці щодо надання відповідних послуг, розподіл ризиків проекту та значну кількість форм реалізації умов, передбачених угодами про партнерські відносини.

ДПП спирається на методи, які застосовує державний сектор під час укладання угоди з приватним сектором. Суб'єкт підприємницької діяльності використовує власні інвестиційні та управлінські можливості, реалізуючи складні інфраструктурні проекти та виконуючи передбачені умови угоди. Державний партнер забезпечує надання суспільству необхідних послуг передбаченої якості, впливаючи на розвиток економіки та зростання рівня життя населення. Держава в процесі реалізації механізмів ДПП, створює можливості залучення приватних суб'єктів до секторів діяльності, що мають підвищений ризик та залучення інвестицій у сфери, до яких приватний сектор не виявляв особливої зацікавленості.

Досвід реалізації проектів на основі державно-приватного партнерства підтверджує його економічну доцільність, про що свідчить база даних проектів приватної участі в інфраструктурі, де відображено інформацію про більш ніж 7000 проектів у 139 країнах, що розвиваються [1]. Дані Європейського експертного центру з ДПП (ЕРЕС) містять інформацію про понад 1800 проектів, що реалізуються у 26 країнах [2]. Більшість проектів виконуються в строки, передбачені угодами, з більш нижчими в серед-

ньому витратами, ніж аналогічні проекти з державним фінансуванням.

Під час розгляду міжнародного досвіду країн, що впроваджують механізми ДПП, можна визначити декілька основних напрямів, які реалізуються в угодах партнерства держави та приватного власника: угоди на управління, лізингові (орендні) угоди, концесійні моделі. Аналіз джерел [3–11] дає змогу виокремити особливості договірних форм реалізації проектів ДПП у світі.

Деякі моделі ДПП можна визначити як контракти (угоди) на управління (management contracts). Приватний партнер бере на себе управління державним об'єктом протягом визначеного угодою періоду тоді, коли права власності та інвестицій залишаються з державою. За договором управління відповідальність за управління об'єктом передається приватному суб'єктові на відповідний період зі сплатою винагороди за виконання роботи. Платежі складаються з фіксованої суми та винагороди, заснованої на стимулах для досягнення певних результатів. Відповідно до угоди про оренду (лізинг – lease contract), приватний партнер, використовуючи право користування державним майном, несе відповідальність за експлуатацію й обслуговування об'єкта.

Концесійні моделі передбачають ініційоване державою будівництво чи реконструкцію об'єкта приватним інвестором за власні кошти. Предметом концесійних угод виступає державна (муніципальна) власність та суспільні (публічні) служби. Держава є одним із суб'єктів концесійної угоди, за якою об'єкт передається в концесію на певний строк на платних умовах та підлягає поверненню із закінченням строку дії угоди в державну власність. Зазначені моделі досить часто стосуються транспортних комунікацій, охорони здоров'я, освіти тощо).

Угоди ДПП, у яких необхідно створити (будівництво) нових об'єктів (Greenfield project), передбачають те, що приватний партнер самостійно або спільно з державною участю будує й управляє новоствореним об'єктом на період, визначений у проектній угоді. Приватний суб'єкт бере на себе більшу частину фінансового та операційного ризику і повертає свої інвестиції протягом усього терміну реалізації проекту. Концесійний вид контрактів має декілька нижченаведених різновидів.

«BOOT» (Build, Own, Operate, Transfer – будівництво, володіння, експлуатація/управління

ня, передання). Відповідно до цієї моделі, приватний партнер одержує право користування й володіння об'єктом протягом строку угоди, після закінчення якого, об'єкт передається органам влади.

«BLOT» (Build, Lease, Operate, Transfer – будівництво, оренда, експлуатація, передання). Суб'єкт підприємницької діяльності одержує франшизу на фінансування, проектування, будівництво й експлуатацію орендованого об'єкта (а також стягнення коштів з тих, хто отримує послуги) в період орендних відносин, вносячи плату за користування.

«BOT» (Build, Operate, Transfer – будівництво, експлуатація/управління, передання). У межах цієї моделі, відповідно до угоди щодо розвитку інфраструктурних об'єктів, приватний власник використовує об'єкт, приймаючи ризики. У процесі експлуатації приватний власник може мати право власності в межах дії угоди. Після закінчення терміну дії угоди право власності переходить до держави.

«BOO» (Build, Own, Operate – будівництво, володіння, експлуатація/управління). Приватний власник уповноважений фінансувати, будувати, володіти, експлуатувати об'єкт. Держава купує послуги об'єкта, забезпечуючи інвестору мінімальний дохід.

«BTO» (Build, Transfer, Operate – будівництво, передання, експлуатація/управління). Цією моделлю передбачено після завершення будівництва передання об'єкта державі, але надалі об'єкт знову може надаватися в користування приватному власникові.

«BOMT» (Build, Operate, Maintain, Transfer – будівництво, експлуатація/управління, обслуговування, передання). За цією моделлю делегується відповідальність приватній стороні щодо утримування та поточного ремонту інфраструктурних об'єктів, які ним побудовані.

«DBOOT» (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектування, будівництво, володіння, експлуатація/управління, передання). Угода покладає відповідальність на приватного власника щодо стадії проектування та будівництва.

«DBFO» (Design, Build, Finance, Operate – проектування, будівництво, фінансування, експлуатація/управління). У зазначеній моделі регламентується відповідальність приватної сторони за здійснення фінансування будівництва інфраструктурних об'єктів.

«BBO» (Buy, Build, Operate – придбання, будівництво, експлуатація). Угода передбачає

продаж активів для модернізації та поліпшення майна й експлуатації певний період часу. Державний контроль здійснюється протягом дії угоди про передання майна.

«BLT» (Build, Lease, Transfer – будівництво, оренда, передання). Угода, відповідно до якої приватний власник фінансує та будує об'єкт, за договором оренди експлуатує об'єкт, приймаючи всі ризики, після закінчення строку угоди передає право власності органам влади.

В угодах, які передбачають відновлення майна (Brownfield contract), за економічною сутністю є схожість із Greenfield project, але замість створення нового активу приватний суб'єкт бере на себе існуючий актив і покращує (відновлює) його: реконструює, модернізує або розширює. До таких проектів належать указані нижче моделі.

«ROT» (Rehabilitate, Operate, Transfer – відновлення (реконструкція), експлуатація, передання). Об'єкт передається приватному власникові для відновлення, експлуатації та передання державі.

«RLT» (Rehabilitate, Lease or Rent, Transfer – відновлення (реконструкція), оренда або лізинг, передання). Проект, у якому приватний власник відновлює об'єкт, орендує або бере в лізинг у державного власника, а потім передає державі.

«BROT» (Build, Rehabilitate, Operate and Transfer – будівництво, відновлення (реконструкція), управління, передання). Приватний власник відновлює об'єкт або завершує частково збудований об'єкт, експлуатує протягом дії угоди та повертає державі.

Слід зауважити, що межі вищевказаних моделей окреслені не чітко, тому деякі проекти можуть належати до декількох моделей ДПП, враховуючи краще відображення ризиків приватного сектору. Моделі державно-приватного партнерства можуть відрізнятися рівнем ризиків, що отримує приватний партнер, та ступенем залучення приватного сектору до реалізації проекту (рис. 1).

Вітчизняне законодавство правовими актами окреслило відповідні можливості використання різних моделей реалізації державно-приватного партнерства. Законом України «Про державно-приватне партнерство» (стаття 5) визначено форми здійснення проектів ДПП, які реалізуються шляхом укладання угод про концесію державного та комунального майна; управління майном з обов'язковою умовою інвестиційних зобов'язань приватного партнера;



Рис. 1. Моделі державно-приватного партнерства залежно від розподілу ризиків та рівня залучення приватного сектора (адаптовано на основі: [12; 13])

спільну діяльність. Угоди щодо державно-приватного партнерства можуть містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначені відповідно до цивільного законодавства України [14].

Закон України «Про концесії» визначає концесію наданням (із метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування за угодою на платній та строковій основі суб'єктові підприємницької діяльності) права створити та/або здійснювати управління об'єктом концесії, зобов'язуючи суб'єкта підприємницької діяльності проводити дії щодо будівництва та/або експлуатації об'єкта концесії та нести майнову відповідальність і можливі ризики [15]. Передання державного та комунального майна в оренду, права та обов'язки орендодавця та орендаря визначено Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [16]. Особливості правового режиму концесійної та орендної діяльності окремо визначено для деяких сфер господарської діяльності (об'єкти теплопостачання, водопостачання та водовідведення комунальної форми власності; об'єкти паливно-енергетичного комплексу державної форми власності) [17; 18].

Законодавство окреслило значну кількість сфер господарської діяльності, об'єкти яких можуть передаватися в концесію. Це дає можливість залучати інвестиційні кошти приватного сектора, будувати та відновлювати об'єкти державної власності, надавати необхідні суспільству послуги. Арсенал моделей реалізації проектів державно-приватного партнерства достатньо широкий і дозволяє визначитися як приватному, так і державному партнерові щодо особливостей умов здійснення співпраці, враховуючи рівень ризиків та відповідальності. Особливо перспективним в Україні сьогодні є передання транспортної інфраструктури (автошляхи, аеропорти, морські порти) в концесію, що дасть можливість розпочати нове будівництво, модернізацію, переобладнання інфраструктурних об'єктів за рахунок приватних суб'єктів господарювання. В Україні для укладання концесійних угод щодо масштабних проектів та залучення іноземних інвесторів необхідні нові підходи, зокрема розроблення законопроекту «Про концесії» на основі світового досвіду, приведення законодавства про концесії у відповідність законодавству про державно-приватне партнерство, єдиних процедур здійснення ДПП. Слід зазначити, що у Верховну

Раду України подано відповідний законопроект [19], який може бути прийнятий у 2018 році, що дасть змогу залучити довгострокові інвестиції в розвиток інфраструктури на основі концесійних форм ДПП.

Висновки і пропозиції. Потреби в розвитку інфраструктурних проектів у світі розширюють сфери взаємодії державного та приватного секторів, залучаючи додаткові інвестиційні ресурси у реалізацію проектів ДПП. Особливості об'єктів державної власності, правові межі використання співпраці держави та приватного власника дозволяють використовувати значний потенціал моделей державно-приватного партнерства під час реалізації інфраструктурних проектів. Основними моделями, які використовують у світовій практиці, є угоди на управління, передання в оренду (лізинг) та концесійні угоди. Законодавство України, що регулює сферу ДПП, потребує вдосконалення з метою створення прозорих процедур конкурсного відбору приватного суб'єкта, спрощення порядку виділення земельних ділянок у межах реалізації інфраструктурних проектів, впровадження ефективного контролю за угодами, визначення чітких процедур, пов'язаних із питаннями прав власності.

Список використаної літератури:

1. Private Participation in Infrastructure (PPI). Project Database. URL: <https://ppi.worldbank.org/data> (дата звернення: 11.04.2018).
2. EPEC Data Portal. URL: <http://data.eib.org/epec> (дата звернення: 11.04.2018).
3. The Philippine Amended BOT Law R. 7718 and it's Revised Implementing Rules & Regulations (IRR). Philippines, 2012. 75 p.
4. Брайловський І. Характеристика орендно-концесійних моделей державно-приватного партнерства. Економіка і організація управління. 2013. № 1(15)–2(16). С. 166–172.
5. Beery A., Crow R. The Greenfield IPP Database (GRIPP): Based on the World Bank's Private Participation in Infrastructure (PPI). Database Stanford, 2003. 8 p.
6. Delmon J. Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure, Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease... Policy Research Working Paper; N 5173. World Bank, Washington. 2010. 73 p.
7. Irimia-Diéguez A., Oliver-Alfonso D. Models of public-private partnerships in megaprojects: The Spanish case. Organization, technology & management in construction: an international journal. 2013. № 4 (3). P. 604–616.
8. Public-private partnerships. Reference Guide. Version 3. Washington, 2017. 224 p.
9. Duffield C. Different delivery models. International Handbook on Public-Private Partnerships. 2010. P. 187–215.
10. Felsing K. Public-Private Partnership handbook. Washington, DC: World Bank, 2011. 100 p.
11. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Женева: ООН, 2008. 114 с.
12. Roehrich J., Barlow J., Wright S. Delivering European healthcare infrastructure through public-private partnerships: The theory and practice of contracting and bundling. Managing Public-Private Strategic Alliances, Editors: T. K. Das, 2013. 42 p.
13. Public-Private Partnerships. A Guide for Municipalities. The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2011. 69 p.
14. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 11.04.2018).
15. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (дата звернення: 11.04.2018).
16. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2269-12> (дата звернення: 11.04.2018).
17. Про особливості передання в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України від 21.10.2010 р. № 2624-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2624-17> (дата звернення: 11.04.2018).
18. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності: Закон України від 08.07.2011 р. № 3687-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3687-17> (дата звернення: 11.04.2018).
19. Про концесії: проект Закону України від 15.03.2018 № 8125. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63630 (дата звернення: 11.04.2018).

Круглов В. В. Модели государственно-частного партнерства

Возрастающая потребность в развитии инфраструктурных проектов для обеспечения населения современными публичными услугами побуждает государство искать источники дополнительных инвестиций. Одним из новаторских способов решения задач публичной сферы стало государственно-частное партнерство (ГЧП). В статье рассматриваются основные формы и модели реализации инвестиционных проектов на основе ГЧП. Несмотря на преимущества и их эффективность, количество отечественных ГЧП является недостаточным. Проблема связана с несовершенством законодательства, регулирующего формирование и деятельность государственно-частного партнерства, отсутствия инвесторов и финансирования.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, проекты государственно-частного партнерства, формы, модели, договора.*

Kruhlov V. V. Models of Public-Private Partnership

The increasing need for development of infrastructure projects to provide the population with modern public services makes public authorities seek for sources of additional investments. One of the relatively innovative ways of solving the tasks of the public sphere has become a public-private partnership (PPP). The article considers the main forms and models of implementation of investment projects based on PPP. Despite the advantages and their effectiveness, a number of domestic PPP are scarce. The problem is caused by imperfection of the legislation that regulates the formation and activities of public-private partnership, lack of investors, and lack of financing.

Key words: *public-private partnership, projects of public-private partnership, forms, models, contracts.*