

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.111.62

**І.А. Брайловський**

кандидат економічних наук,  
директор ДП “Наукова спілка Донбасу”

## МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТВ

*Статтю присвячено побудові класифікації основних державно-приватних партнерств. Подано їх короткі характеристики й обґрунтовано обрану схему класифікації.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство (ДПП), модель, класифікація, категорія, проект.

### I. Вступ

Сьогодні механізм державно-приватного партнерства є вкрай привабливим для державного й приватного секторів економіки у зв'язку з тим, що він ґрунтується на узгодженні між сторонами підходів до розвитку інфраструктури державного та приватного секторів, а також задоволення їх інтересів. За рахунок об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими, мотиваційними й іншими ресурсами приватного сектору можна добитися синергетичного ефекту та забезпечити підвищення ефективності використання потенціалу, який перебуває в розпорядженні суспільства, для вирішення соціально значущих завдань. Взаємозалежність двох секторів приводить до зростання необхідності взаємодії та кооперації. Кожна країна й навіть окремих регіон мають власну стратегію розвитку механізму ДПП. На його розвиток впливає безліч чинників, включаючи такі, як: місцева географія, політична ситуація, розвинутість ринку позикового капіталу тощо.

Актуальність теми статті зумовлена тим, що в рамках формування моделей ДПП визначаються права й обов'язки, які держава передає на реалізацію приватному сектору, при цьому вигоди, які отримуються сторонами, залежать від розподілу ризиків між ними та вибору механізму платежу з боку держави приватному сектору.

Основою класифікації моделей ДПП може слугувати прийнята Світовим банком Методологія найпоширеніших моделей ДПП при реалізації інфраструктурних проектів [3], значний інтерес становить також методологія, прийнята Європейським Союзом [5], цікавою видається методологія, прийнята у США [5].

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути класифікацію моделей державно-приватного партнерства.

### III. Результати

Структура проектів ДПП може бути досить складною, з участю в договірних відносинах значної кількості сторін, включаючи уряд, спонсорів проекту, операторів проекту, фінансистів, поста-

чальників, підрядників, інженерів, третіх осіб (наприклад, ескроу агентів), і клієнтів. Створення спеціального комерційного підприємства, яке називається “проектна компанія” (SPV), є ключовим елементом більшості проектів ДПП. SPV є юридичною особою, яка здійснює проект, і всі договірні угоди між різними сторонами відбуваються за допомогою переговорів між ними та SPV. На рис. 1 показано типову уніфіковану структуру проекту державно-приватного партнерства. Фактична структура проекту залежить від виду моделі партнерства, які розглядаються нижче.

Моделі державно-приватного партнерства варіюються від короткострокових договорів простого управління (з потребою або без потреби в інвестиціях) до такої довгострокової й дуже складної моделі, як роздержавлення. Вони відрізняються головним чином за: правом власності на основні засоби; відповідальністю за інвестиції; розподілом ризиків; термінами дії контракту.

Вважаємо за можливе класифікувати існуючі моделі ДПП за п'ятьма основними категоріями в порядку, як правило (але не завжди), більш активної участі та взяття на себе ризиків приватним сектором: контракти постачання й управління; проекти під ключ; affermage/оренда; концесії; приватна власність на активи (роздержавлення).

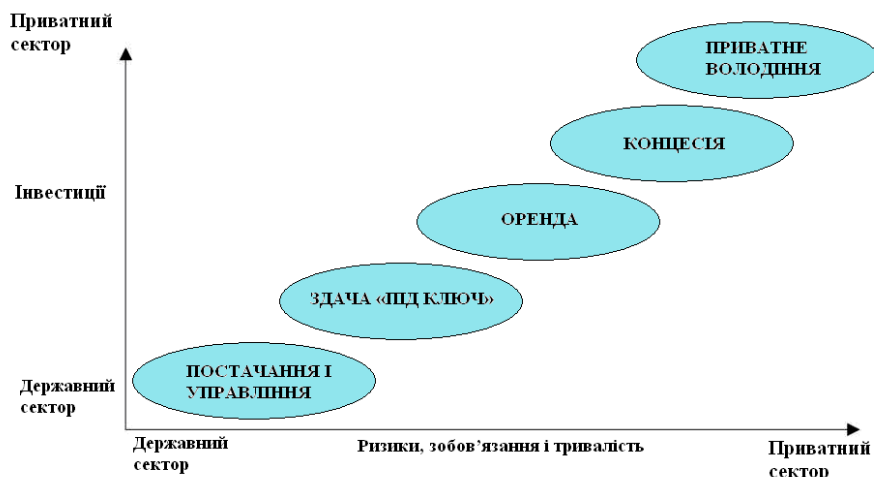
Основні особливості цих п'яти широких категорій моделей ДПП показано на рис. 2. Кожна модель має свої плюси й мінуси, вони можуть бути придатні для досягнення різних цілей державного та приватного секторів.

Особливості деяких секторів, їх технологічний розвиток, правові й нормативні режими, суспільне та політичне сприйняття послуг у конкретному секторі можуть виступати як вирішальні фактори в прийнятті рішення про придатність тієї або іншої моделі державно-приватного партнерства. Так, контракти на управління, характерні для водопостачальної й транспортної галузей, affermage/оренда для транспортного сектору, концесії – транспортного й телекомунікаційного, приватна власність на активи (роздержавлення) – для енергетичного.



Джерело: розроблено автором за Mário Franco, Cristina Estevão. The role of tourism public-private partnerships in regional development: a conceptual model proposal // [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512010000400003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512010000400003&script=sci_arttext).

Рис. 1. Типова структура проекту ДПП



Джерело: розроблено автором за PPP Models // <http://www.kdmconsultancy.com/en/pppModel.php>.

Рис. 2. Основні особливості моделей ДПП

Контракти постачання й управління (контракт управління) характерні для участі приватного сектору в управлінні частково або повністю державними підприємствами (наприклад, спеціалізованого терміналу для обробки контейнерів у порту). Контракти на управління дають змогу використовувати досвід і кваліфікацію приватного сектору з організації оперативного управління, організації праці, закупівель устаткування, налагодженні сервісу тощо. Водночас державний сектор зберігає за собою власність на основні засоби й устаткування таких підприємств. Приватний сектор забезпечує зазначені обов'язки, що стосуються обслуговування і, як правило, не бере на себе комерційні ризики. Приватний підрядник одержує плату за управління й експлуатацію послугами. До основних плюсів і мінусів цієї категорії мо-

делей державно-приватного партнерства можна віднести такі.

Плюси:

- може бути реалізований у короткий термін;
- найменш складний з усіх категорій моделей ДПП;
- у деяких країнах, політично й соціально більш прийнятний для деяких проектів (таких, як водопостачання, а також для стратегічних проектів, зокрема портів і аеропортів).

Мінуси:

- підвищення ефективності діяльності керованого підприємства може бути невеликим;
- мало стимулів для приватного сектору до інвестування;
- майже всі ризики лягають на державний сектор;

– ця модель застосовна в основному до існуючих об'єктів інфраструктури.

Існує кілька варіантів контрактів управління, у тому числі:

- договір постачання або договір обслуговування;
- управління обслуговуванням;
- договір оперативного управління.

Контракт під ключ є традиційною моделлю закупівель для об'єктів інфраструктури державного сектору. Як правило, приватний підрядник вибирається за допомогою торгів (тендера). Приватний підрядник проектує й будує об'єкт за фіксовану плату, яка не залежить від швидкості або загальної вартості реалізації проекту, які є одними з ключових критеріїв при виборі вигідної ставки. Підрядник бере на себе ризики, пов'язані з проектуванням і будівництвом. Масштаби інвестицій приватного сектору, як правило, низькі й на короткий термін. Звичайно, для такої організації-забудовника не існує сильних стимулів для якнайшвидшого завершення проекту. Ця модель ДПП також відома як "проектування і будівництво" (DB – Design, and Build). До основних плюсів і мінусів цієї категорії моделей можна зарахувати таке.

Плюси:

- є досить усталеною моделлю;
- ця модель не є складною;
- процес виконання контрактів не є серйозною проблемою.

Мінуси:

- приватний сектор не має сильних стимулів для якнайшвидшого завершення проекту;
- усі ризики, за винятком тих, які можуть виникнути в період будівельно-монтажної фази, несе державний сектор;
- обсяг часток інвестицій протягом обмеженого періоду низький;
- можливість інновацій обмежена.

У цій моделі ДПП оператор (орендар) відповідає за експлуатацію й технічне обслуговування вже існуючих об'єктів інфраструктури і послуг, і в цілому йому не потрібно здійснювати жодних великих інвестицій. Водночас ця модель часто застосовується в комбінації з іншими моделями, такими як будівництво, відновлення (реконструкція), управління й передача (BROT – Build, Rehabilitate, Operate and Transfer). У такому випадку термін дії контракту, як правило, значно триваліший і приватний сектор повинен внести значний обсяг інвестицій.

Ще однією групою моделей є договори affermage/оренди. Affermage – форма ДПП, реалізована у Франції, яка в багатьох аспектах нагадує концесію, це договір оренди, спрямований на надання суспільної послуги ("affermage"). Ця юридична форма використовується в ситуаціях, коли об'єкт, що підлягає експлуатації з метою надання суспільної послуги, уже існує. Тому договір оренди не стосується аспектів будівництва інфраструктури, а пов'язаний тільки з його експлуатацією й обслуговуванням.

Affermage й оренда дуже схожі, відмінність між ними по суті технічна. При оренді оператор одержує у власність доходи, зібрані з клієнтів/користувачів об'єкта та здійснює обумовлений платіж орендної плати замовникові. В умовах договору affermage оператор виплачує орендодавцеві визначену контрактом частку прибутку.

В угодах affermage/оренди оператор бере в оренду в державного сектору об'єкти інфраструктури й устаткування на погоджений період часу. Як правило, уряд забезпечує відповідальність за інвестиції і, отже, несе інвестиційний ризик. Операційні ризики переходять до оператора. В окремих випадках, як частина оренди, деякі активи можуть бути передані на постійній основі на термін, який відповідає економічному життю цих активів. Фіксовані об'єкти й земля здаються в оренду на більш тривалий строк, ніж мобільні активи. Землі, які будуть розроблятися орендарем, як правило, передаються в оренду на строк 15–30 років.

Слід зазначити, що якщо майно, передане приватному сектору за договором оренди, обмежене у використанні для певної функції або послуги, то вартість активів залежить від потенційних доходів цієї функції або послуги. Якщо майно передається приватному сектору без обмеження використання, вартість активів пов'язана з оптимальним використанням активів, які можуть генерувати доходи. Основні переваги й недоліки цієї групи моделей полягають у такому.

Переваги:

- можуть бути реалізовані в короткий термін;
- можливі значні приватні інвестиції при довгострокових угодах;
- у деяких країнах такі моделі юридично й політично більш прийнятні для стратегічних проектів.

Недоліки:

- має мало стимулів для інвестицій приватного сектору;
- майже всі ризики лягають на державний сектор;
- зазвичай використовується для існуючих об'єктів інфраструктури;
- можуть знадобитися значні заходи регулятивного нагляду.

У цій категорії моделей державно-приватного партнерства уряд визначає й надає приватній акціонерній компанії певні права на об'єкт (як правило, на будівництво та експлуатацію об'єкта протягом певного періоду часу). Уряд може зберегти за собою кінцеву власність на об'єкт і/або права на постачання послуг. Як поступка оплата може здійснюватися у двох напрямках: концесіонер виплачує уряду вартість концесійних прав або уряд може оплатити концесіонерові виконання певних умов, відповідно до угоди про концесію (наприклад, оплату додатково поставлених технологій і обладнання, які задовольняють цілі здійснення концесії й

надалі, після закінчення договору концесії, переходять у володіння держави). Звичайно, такі виплати уряду можуть бути необхідні, щоб зробити проекти комерційно життєздатними і/або знизити рівень комерційних ризиків для приватного сектору, особливо в перші роки програми ДПП у країні, коли приватному сектору не вистачає впевненості в здійсненні необхідних комерційних заходів. Типовий термін концесії становить від 5 до 50 років.

Слід зазначити, що в концесійних моделях ДПП наявність SPV не завжди необхідна. Однак SPV можуть бути необхідні для концесії типу BOT. Основні переваги й недоліки цієї категорії моделей ДПП полягають у такому.

Плюси:

- приватний сектор приховує в собі значну частку ризику;
- високий рівень приватних інвестицій;
- значний потенціал для підвищення ефективності на всіх етапах розробки й реалізації проектів;
- високий рівень технологічних інновацій.

Мінуси:

- ці моделі дуже складні в реалізації й управлінні;
- можуть викликати підвищення бюджетних витрат уряду;
- переговори між сторонами для затвердження умов договору можуть вимагати тривалого часу;
- може виникнути необхідність постійного регуляторного нагляду.

Категорія моделей – приватна власність на активи (роздержавлення), при цій моделі ДПП приватний сектор є відповідальним за проектування, будівництво й експлуатацію об'єктів інфраструктури, а державний сектор у деяких випадках може відмовитися від прав власності на активи або частину активів, передавши їх приватному партнерові.

При використанні моделей цього типу за рахунок об'єднання проектування, будівництва й експлуатації об'єктів інфраструктури або послуг в одному договорі можуть бути досягнуті значні переваги за допомогою виникнення синергетичного ефекту. Оскільки приватний сектор проектує, будує й експлуатує об'єкти та послуги в одній особі, а оплата здійснюється

тільки після успішного завершення проекту за задалегідь узгодженими стандартами, приватний сектор не має стимулів до зниження якості й кількості послуг. Порівняно з традиційними моделями закупівель суспільного сектору, де проектувальні, будівельні й експлуатаційні аспекти, як правило, розділені, ця форма проектів державно-приватного партнерства знижує ризики перевитрати коштів на етапах проектування та будівництва або вибору неефективних технологій, оскільки майбутні доходи оператора залежить від контролю за витратами на цих етапах. Основні переваги державного сектору полягають у звільненні від витрат на проектування й будівництво, передачі певних ризиків у приватний сектор і забезпеченні кращого проектування, будівництва та експлуатації об'єктів інфраструктури або послуг, які мають суспільно значущий характер. Основні плюси та мінуси цієї моделі зводяться до такого.

Плюси: приватний сектор приховує більшу частину ризиків; високий рівень приватних інвестицій; значний потенціал підвищення ефективності діяльності та впровадження інновацій.

Мінуси: може призвести до збільшення бюджетних витрат уряду; переговори між сторонами в процесі підготовки й укладення контракту можуть зайняти тривалий час; не завжди є можливість оцінити нормативну ефективність проекту; можуть виникнути непередбачені умовні зобов'язання державного сектору в середньостроковій і довгостроковій перспективі.

У межах цієї категорії моделей ДПП існує три основні типи контрактів: моделі типу BOO (Build, Own, and Operate); приватна фінансова ініціатива; відчуження або продаж.

Існують також інші моделі форм співпраці державного й приватного секторів, які не засновані на контрактах (див. табл.). "Лібералізація" змінює структуру певного сектору економіки таким чином, що приватні компанії можуть увійти на нього та 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

**Неконтрактні форми співпраці державного та приватного секторів**

Форми співпраці	Характеристика
Лібералізація	Відноситься до відкриття сектору для конкуренції. Як правило, здійснюється у формі розформування державних монополій сектору та подальшого відкриття ринків. Використовується на рівні ЄС у таких галузях, як, наприклад, енергетика, а також на рівні національної ініціативи
Продаж активів	Продаж усієї або частини державної компанії
Первинне розміщення акцій	Первинне розміщення акцій – перший продаж акцій державної компанії
Продаж у рамках однієї угоди	Якщо державний актив продано приватній компанії без публічного розміщення акцій
Спільне підприємство	Компанія частково належить державному сектору, а частково – приватному

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

Спроба класифікації всіх моделей державно-приватного партнерства не в змозі охопити весь спектр можливих шляхів залучення приватного сектору до співпраці з державним.

#### IV. Висновки

Велика різноманітність моделей ДПП та їх підвидів (варіантів) забезпечує необхідну гнучкість відповідно до очікувань держави, широке охоплення реальних умов здійснення інвестиційних проектів транспортної інфраструктури, насамперед щодо справедливого розподілу між сторонами – партнерами численних ризиків. Наприклад, прогресивна практика показує, що приватний сектор демонструє кращу здатність до управління будівельними ризиками й ризиками, пов'язаними з експлуатацією транспортних об'єктів, тоді як ризики регуляторного характеру більш доречно нести державному сектору.

Здійснені вище аналіз і класифікація моделей державно-приватного партнерства дали змогу виокремити п'ять основних категорій, які, на нашу думку, охоплюють практично всі аспекти економічного співробітництва держави й приватного сектору, принаймні ті з них, які оформлені організаційно.

Моделі державно-приватного партнерства змінюються від короткострокових простих контрактів (з інвестиційними вимогами або без них) до тривалої й дуже складної форми під назвою BOT. Моделі ДПП можуть бути класи-

фіковані в п'яти широких категоріях у порядку збільшення залучення та взяття на себе ризиків приватним сектором. Це такі моделі: контрактів управління, проектів під ключ, оренди, поступки, передача активів. Усередині цих категорій існує значна різноманітність моделей ДПП, відмітних за країновими ознаками.

#### Список використаної літератури

1. Gerrard M.B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M.B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – № 3.
2. Kouwenhoven Vincent (1993), 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.
3. Public-private partnership handbook. – Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines : Asian Development Bank, 2006. – P. 31–33.
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. Renda A. Public-Private Partnerships: Models and Trends in the European Union / A. Renda, L. Schrefler. – [s. l.] The European Parliament, 2006. – № IP / A / IMCO / SC / 2005-161.

*Стаття надійшла до редакції 31.10.2012.*

---

#### **Брайловский И.А. Модели государственно-частных партнерств**

*Статья посвящена построению классификации основных государственно-частных партнерств. Представлены их краткие характеристики и обоснована выбранная схема классификации.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство (ГЧП), модель, классификация, категория, проект.*

#### **Braylovsky I. Models of public-private partnership**

*The article is devoted to the classification of the major public-private partnership. The author proposes a classification of PPP models, gives them a brief description and justifies the chosen classification scheme.*

**Key words:** *public-private partnership (PPP) model, classification, category, project.*