

Соколова Н.М., канд. екон. наук, Шкарівська Н.

АНАЛІЗ ДОСВІДУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЕКСПЛУАТАЦІЇ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ

Анотація. Розглянуто світовий досвід впровадження державно-приватного партнерства в експлуатації автомобільних доріг, визначені задачі створення механізму його реалізації в дорожньому господарстві України.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, ДПП, контракти, експлуатація доріг, аутсорсинг.

Аннотация. Рассмотрен мировой опыт внедрения государственно-частного партнерства в эксплуатации автомобильных дорог, определены задачи создания механизма его реализации в дорожном хозяйстве Украины.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ГЧП, контракты, эксплуатация дорог, аутсорсинг.

Annotation. Considered the world's experience in implementing public-private partnerships to operate roads, set the task of creating a mechanism for its implementation in the road sector in Ukraine.

Keywords: Public-Private Partnership, PPP, contracts, maintenance of roads, outsourcing.

Постановка проблеми. Сучасні умови світового економічного розвитку в останні десятиріччя висунули новий підхід до взаємодії держави і приватного сектора - державно-приватне партнерство (ДПП), яке позиціонується як «нова технологія розвитку економіки».

Зміст і форми ДПП, а також способи його ефективного застосування в українському державному управлінні та в економічній політиці досліджені поки недостатньо. Зокрема, не знайшли достатнього відображення проблеми розробки механізму реалізації ДПП в дорожньому господарстві, особливо в сфері експлуатації автомобільних доріг. Їх вирішенню буде сприяти прийнятий в 2010 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство», який визначає

організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Після першого впровадження контрактів на засадах ДПП в 1988 р. в Канада [1] в різних країнах світу дорожніми адміністраціями (агентствами) був накопичений і узагальнений значний досвід впровадження ДПП, який детально проаналізовано в роботах [2,3,6,7,8], проте вітчизняні наукові джерела містять ще дуже мало розробок з теорії і практики ДПП взагалі і в дорожньому господарстві зокрема. Майже відсутні дисертаційні роботи з тематики ДПП.

Постановка завдання. На основі аналізу зарубіжного досвіду застосування контрактів ДПП в експлуатації доріг виявити основні економічні та технічні задачі впровадження ДПП в дорожньому господарстві України.

Виклад основного матеріалу. Основними формами реалізації ДПП є: контракт, оренда, концесія, угода про розподіл продукції, спільне підприємство [4,5]. В сфері експлуатації доріг найбільш поширені контракти. Вивчення зарубіжних джерел показує, що можна виділити такі моделі контрактів, в які включена експлуатація доріг [3]:

- Design-Build-Operate-Maintain та Design-Build-Finance-Operate – проектування, будівництво, експлуатація/управління, утримання (DBOM) і проектування, будівництво, фінансування, експлуатація/управління (DBFO) – чисті моделі ДПП, які називаються «моделями життєвого циклу», мінімізація вартості якого забезпечується якомога його довшою тривалістю. Основною відмінністю цих моделей є те, що DBOM використовує державне або муніципальне фінансування, а DBFO приватне фінансування з різних джерел;
- модель Альянсу – використовується в Австралії, Новій Зеландії та Англії. Вона базується на принципах проектного управління, створенні команди проекту, яка включає замовника, підрядника та інші зацікавлені сторони. Модель вважається дуже перспективною.
- Моделі з приватним фінансуванням, такі як DBFO та BOOT (B (build) – будівництво, O (own) – володіння, O (operate) –

експлуатація/управління, T (transfer) – передача) і її варіації – BOO, BTO і BOT [4], все ширше використовуються в різних країнах світу [3]. Проте моделі BOT, BTO, BOOT зустрічаються ще дуже рідко, звичайно в проектах платних доріг.

- Ефективність сучасних моделей ДПП є однією з причин їх використання, тому що ці моделі забезпечують краще співвідношення ціни та якості, скорочення фаз проектування і будівництва, стимулюють впровадження інновацій та покращують якість (більша довговічність елементів дороги), а також знижують вартість життєвого циклу дороги.
- Велика увага в світі приділяється реалізації принципів ДПП в контрактах на ремонти та утримання автомобільних доріг [1,2,3,6]. В останні роки в багатьох країнах світу триває стійка тенденція до використання так званого аутсорсингу (від англ. outsourcing - передача певних виробничих функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній області) в управлінні дорогами, ремонті та утриманні доріг. Дорожні агенства набули впевненості в успіху утримання на основі аутсорсингу, а сфера його застосування постійно розширюється. В даний час деякі дорожні агенства укладають контракти, які охоплюють всі аспекти управління мережею доріг та її утримання на термін до десяти років. До того ж, такі контракти включають зимове утримання і управління аварійними роботами, поточний і капітальний ремонт доріг [6]. Застосовуються форми безпосередньої взаємодії з підрядником або через так звані консультаційні фірми.
- Відомі такі моделі контрактів [3,7,8]:
 - **традиційна модель** – роботи виконуються власними ресурсами дорожнього агенства. Якщо буде укладено контракт з приватним сектором в рамках традиційного підходу, застосовуються переважно методи так званої специфікації (способи, технології, матеріали та їх об'єми, а також і терміни проведення робіт), за допомогою якої дорожні агенства здійснюють контроль над тим, які матеріали і як витрачаються під час виконання робіт. Зворотною стороною є те, що в традиційних моделях контрактів мають місце великі навантаження на

агентство для підтримки власних персоналу та обладнання, рівня, необхідного для утримання дорожніх мереж;

- **модель однієї діяльності** - застосовується дорожнім агенством у випадку аутсорсингу підряднику, який може виконати роботи з одного певного виду діяльності за більш низьку ціну та більш ефективно. Якщо діяльність вважається ризикованою, то гарантії виконання ґрунтуються на застосуванні методу специфікацій, проте на основі методів специфікації краще виконувати діяльність, якій не вистачає чітких критеріїв ефективності.;
- **модель спільного виконання** – застосовується, коли об’єми роботи занадто великі для внутрішніх ресурсів дорожнього агенства. Частина роботи виконується власними силами, а залишок передається підряднику. Ця модель добре підходить для виконання періодичних ремонтів (капітальних або поточних), непередбачених аварійних робіт, для суворих погодних умов або часових обмежень на виконання робіт;
- **довгостроковий окремий контракт на ремонт та утримання** – укладається на період 5-10 років. Більша тривалість контракту дозволяє підряднику отримати віддачу від інвестицій, якщо обладнання для робіт коштує дорого. Діяльність за контрактом поширюється на багато регіонів або по всій країні. Це допомагає дорожньому агенству в виконанні ризикованих робіт, які можуть знаходитись за межами його основної спеціалізації. Наприклад, аутсорсинг обслуговування мостів, застосування гербіцидів, тощо;
- **рамкова модель** - група підрядників попередньо затверджує номінальні контракти, що дозволяє їм працювати на майбутні проекти у ротатійному стилі. Підрядники обіцяють мінімальну вартість робіт з номінальною контракту. Цей метод включає адміністрування замовлень на виконання робіт, для кожного підрядника завдання стають доступними. Нагородження підрядників за методом рамкового контракту може заощадити час і гроші на внутрішні ресурси за рахунок скорочення кількості пакетів пропозицій. Потенційно для цього швидкого стилю вибору контрактів рекомендуються термінові проекти. Експлуатаційні якості, а також метод і гарантії, засновані на специфікації, можуть бути основою моделі;

- **модель помірною групування робіт** – підряднику передається тільки невелика кількість видів діяльності з подібною природою і послідовністю робіт, наприклад, прибирання і вивезення сміття. Групування видів діяльності дозволяє зменшити кількість контрактів і, тим самим, накладні витрати дорожнього агенства. Ця модель може бути другим кроком дорожніх агенств, які мають досвід впровадження аутсорсингу. Дорожнє агенство може впровадити таку модель при наявності у нього достатніх ресурсів для інспектування стану елементів доріг, включених в контракт. Можуть бути застосовані експлуатаційні показники, а для ризикованих видів діяльності – метод, який базується на специфікаціях робіт;
- **частково конкурентна модель** – аутсорсинг здійснюється в деяких видах діяльності, а інші виконуються власними силами. Власний персонал дорожнього агенства і потенційні підрядники після оголошення ціни конкурують за об'єм аутсорсингових робіт. Конкуренція примушує штатних працівників агенства впроваджувати інновації та удосконалювати практику утримання доріг. Ця модель може розглядатися як проміжний етап переходу до повністю відкритого конкурсу;
- **модель контракту на утримання доріг** – всі роботи з утримання доріг виконуються на основі аутсорсингу. Ця модель відома як контракт всебічного управління активами (Total Asset Management contract), тобто дорогами, в якому визначені показники потрібного експлуатаційного стану і застосовується одноразова сума виплати. Виключення окремих контрактів призводить до скорочення витрат дорожнього агенства;
- **інтегрована модель утримання** - аутсорсинг комбінує як ремонт, так і утримання доріг в один контракт. Ця модель допомагає згрупувати ще більше число заходів і таким чином сприяє зниженню витрат агенства;
- **модель значного групування робіт** – аутсорсинг всіх робіт з ремонтів та утримання, за винятком кількох, які є унікальними, ризикованими або які краще оцінювати в індивідуальному порядку. Ця модель відрізняється від моделі помірною групування тим, що вона містить більше ремонтних робіт у договорі. Її потрібно

застосовувати агенствам з великим досвідом аутсорсингу. Модель підходить для підрядників, які мають можливість працювати із значним навантаженням;

- **модель всебічного управління активами** - полягає в збереженні дороги протягом її життєвого циклу. Дорожні агентства передають обслуговування, ремонт і реконструкцію доріг одному постачальнику послуг. Тривалість контракту становить 5 і більше років. На основі показників якості стану доріг відбувається перехід ризику від агентства до підрядника. Агентство повинне мати такий набір якісних критеріїв, який в змозі інспектувати;
- **модель альянсу** – підрядник вибирається на основі кваліфікації а не ціни, Після вибору підрядника формується «Команда Альянсу», що складається як з персоналу підрядника так і з персоналу агентства для управління контрактом. Підрядник має можливість отримати прибуток або збиток 15% від вартості контракту. Після вибору підрядника агентство веде переговори про фіксовану ціну на роботу і узгоджує гонорар у вигляді прибутку. Така модель в максимальній мірі реалізує принципи проектного управління. Це допомагає зменшити потенційні конфлікти, які можуть виникнути між договірними сторонами в порівнянні з іншими моделями. Тільки експлуатаційні показники повинні бути використані для оцінки роботи підрядників;
- **модель кілометр за місяць** - контракт не включає в себе роботи з капітального і поточного ремонтів, тому дороги повинні бути в задовільному або доброму стані. Оплата заснована на фіксованій сумі на кілометр дороги, який підтримуються протягом місяця. Контракт включає в себе пільговий період від 3 до 4 місяців, який надається підряднику для ліквідації існуючих недоліків.
- **модель контракту CREMA (Combined Rehabilitation and Maintenance Method – метод комбінування відновлення та утримання)** – підрядник спочатку відновлює мережу доріг, а потім утримує її. Модель вважається ідеальною, оскільки вона стимулює підрядника звернути пильну увагу на відновлення, так як він повинний підтримувати дорогу пізніше.

Застосування аутсорсингу стимулювало необхідність обґрунтування і оцінки ступеню досягнення цілей контракту на основі індикаторів експлуатаційного стану утримуваних елементів дороги. Наприклад, для дорожнього одягу індикаторами є: коефіцієнт запасу міцності, показник рівності, коефіцієнт зчеплення, розміри пошкоджень (колійність, вибоїни, тріщини, тощо). Контракти, які базуються на подібних показниках, дістали назву контрактів на основі показників якості [1,2]. Це тип контракту, в якому оплата робіт з утримання дорожньої інфраструктури безпосередньо пов'язана з виконанням або перевиконанням підрядником вимог до показників експлуатаційного стану елементів доріг. Підрядник отримує оплату не за об'єми виконаних робіт, а за забезпечений ним стан дороги. Невиконання якісних показників або несвоєчасне виправлення виявлених дефектів спричиняє накладення штрафів. При дотриманні показників, оплата підряднику здійснюється в повному обсязі [2]. Контракти на основі показників якості є методом, який забезпечує підряднику стимули (або перешкоди) в досягненні бажаних результатів. В чистій формі такі контракти не деталізують як, коли або де виконуються роботи [7].

Основними перевагами контрактів на основі показників якості є [2]:

- економія коштів на 10-40%;
- повний контроль агенства над витратами без змін об'ємів робіт;
- скорочення власної робочої сили дорожнього агенства;
- покращення експлуатаційного стану доріг;
- більше задоволення користувачів доріг;
- багаторічне фінансування програм утримання доріг.

Існують також і певні труднощі впровадження таких контрактів:

- проблема розподілу ризиків між залученими сторонами;
- встановлення партнерських відносин;
- потреба персоналу агенства в нових знаннях для ефективних розробки, впровадження та супроводження контрактів;
- зменшення чисельності персоналу агенства;
- відповідність контракту розмірам ринку підрядників в країні;
- чітке визначення показників якості виконання контракту;
- створення механізмів заохочення і штрафування;

- проблема гарантування фінансування багаторічних контрактів;
- встановлення взаємних платіжних зобов'язань і відшкодування збитку між замовником і підрядником, тощо.

Аналіз показав, що для вирішення проблем, які висуває впровадження ДПП в дорожньому господарстві, потрібне розв'язання економічних і технічних задач, неповний перелік яких включає:

- дослідити хронологію і виділити етапи формування та розвитку ДПП у світовій практиці;
- виконати аналіз законодавчо-нормативного забезпечення ДПП в Україні;
- оцінити стан, перспективи та проблеми розвитку ДПП в дорожньому господарстві України;
- проаналізувати сучасні макроекономічних умови і тенденції, виявити і систематизувати фактори, що впливають на механізми реалізації ДПП та державне стимулювання ДПП в дорожньому господарстві;
- визначити найбільш відповідні сучасним економічним умовам моделі ДПП в дорожньому господарстві України;
- оцінити стан нормативів, які регламентують експлуатаційні якості доріг;
- розробити моделі економічного обґрунтування рівня обслуговування доріг та їх елементів;
- конкретизувати моделі розподілення ризиків між замовником і підрядником;
- розробити моделі оцінки вартості контрактів, що засновані на показниках експлуатаційних якостей елементів доріг;
- розробити методичні основи формування інтегрованої оцінки ефективності контрактів.

Висновок

Створення економічних, технічних та організаційних умов і механізмів реалізації ДПП в дорожній галузі України являє собою актуальну, але недостатньо досліджену проблему, вирішення якої буде сприяти підвищенню ефективності експлуатації автомобільних доріг.

Література

1. Privatization of road and bridge maintenance in British Columbia. Transfer of public employees to the private sector, British Columbia experience. / Earl A. Lund, P. Eng., Lund Consulting Ltd. // Presented to the world bank road management training seminar, Washington, D.C., december 18, 1996. – 4 p.
2. 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. Pekka A. Pakkala. “International overview of innovative contracting practices for roads”, Finnish Road Administration, Helsinki, 2007. – 108 p.
4. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://institutions.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>
5. Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В.В. Максимов. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 178 с.
6. Procurement Models for Road Maintenance. / Tony M Porter, New Zealand // Best Practices in Contracting Routine Maintenance Services – From Managed Outsourcing to Full Private-Sector Delivery Session of the 2005 Annual Conference of the Transportation Association of Canada Calgary, Alberta <http://yandex.ru/yandsearch?text=Procurement+Models+for+Road+Maintenance&clid=41139&lr=213>
7. Performance-Based Contracting for Maintenance. *A Synthesis of Highway Practice*. NCHRP Synthesis 389. // Transportation Research Board, Washington, D.C., 2009. – 117 p.
8. A literature review on alternative highway maintenance procurement strategies. / De la Garza, Arcella // 6th Annual Inter-university Symposium on Infrastructure Management (A.I.S.I.M) June 19, 2010, University of Delaware, 2010. – 17 p.