

УДК 625.7/.8:338

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

ОСНОВИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЕКСПЛУАТАЦІЇ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ

Анотація. Визначено сутність та основні риси державно-приватного партнерства в експлуатації автомобільних доріг. Розглянуто світовий досвід впровадження контрактів заснованих на показниках якості, як основної форми взаємодії державного та приватного секторів в утриманні автомобільних доріг. Визначені задачі, які потрібно вирішити для ефективного впровадження контрактної системи на умовах ДПП в Україні.

Ключові слова: Державно-приватне партнерство, контракти на утримання автомобільної дороги, експлуатація автомобільних доріг .

Аннотация. Определена сущность и основные черты государственно-частного партнерства в эксплуатации автомобильных дорог. Рассмотрен мировой опыт внедрения контрактов основанных на показателях качества, как основной формы взаимодействия государственного и частного секторов в содержании автомобильных дорог. Определенные задачи, которые нужно решить для эффективного внедрения контрактной системы на условиях ГЧП в Украине.

Ключевые слова: Государственно-частное партнерство, контракты на содержание автомобильной дороги, эксплуатация автомобильных дорог.

Annotation. The essence and the main features of public-private partnership to operate highways. Considered the world experience implementing contracts based on performance quality as the main form of interaction between the public and private

sectors in the maintenance of highways. Defined tasks that need to be addressed for effective implementation of the contract system under PPP in Ukraine.

Key words: Public-private partnership contracts for road maintenance, maintenance of roads.

Постановка проблеми

На сучасному етапі розвитку економічної системи України державно-приватне партнерство (ДПП) постає як ефективний шлях розбудови її інфраструктури, в тому числі й автомобільно-дорожнього комплексу. На жаль, сьогодні техніко-економічні та експлуатаційні характеристики більшості інфраструктурних об'єктів транспортно-дорожнього комплексу знижуються, головна причина у цьому процесі належить недостатньому бюджетному фінансуванню програм модернізації та будівництва об'єктів інфраструктури разом з незначними приватними інвестиціями. Досвід багатьох країн світу з різними політичними й економічними системами, рівнем розвитку ринкових відносин засвідчує, що залучення приватного капіталу до фінансування і управління об'єктами державної власності на основі контрактів на засадах ДПП є одним з найбільш ефективних шляхів покращення кількісних і якісних показників цих об'єктів.

Проте, не зважаючи на світовий досвід впровадження ДПП, як важливого інструменту підвищення якості експлуатаційних показників автомобільних доріг, реалізація його механізмів в українську практику практично відсутня. Зокрема, це пов'язано з новизною і недосконалістю законодавчої та нормативної бази, відсутністю теоретичних та практичних рекомендацій щодо реалізації контрактів на умовах ДПП в нашій країні. Це, у свою чергу, вимагає розробки певних моделей для ефективного реалізації контрактної системи на утримання доріг в умовах державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Співпраця державного і приватного секторів має свою історію та використовується вже протягом двадцяти п'яти років в різних країнах світу. Це, відповідно, відобразилось і у наукових здобутках в цій сфері. Зокрема, дані проблеми досліджували такі науковці як: Стігліц, Джозеф Е. (Stiglitz, Joseph E.), Амос П. (Amos, P.), Зіетлов Г. (Zietlow, G.), Емануель Савас (Savas E.) [1,2,6,7]. Досвід впровадження ДПП був висвітлений у дисертаційних роботах Максимова В.В., Вікарчук О.І. та інших [3]. Однак на сьогодні цілісного дослідження проблем

впровадження державно-приватного партнерства в дорожній галузі України у вітчизняній економічній літературі немає.

Постановка завдання. Дослідити методологічні аспекти державно-приватного партнерства в експлуатації автомобільних доріг через контрактні форми його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Формування конкурентоспроможної економіки та розвиток економічної системи держави вимагає залучення значних ресурсів. Найбільш уразливими місцями економіки України є такі, що традиційно перебувають під контролем державної або муніципальної влади, насамперед об'єкти соціальної інфраструктури, комунального господарства, електроенергетики, транспорту тощо. Потужним джерелом ресурсів є приватний капітал. Проте слід враховувати, що такі об'єкти переважно мають стратегічне значення для держави, а їх функціонування та розвиток супроводжується суттєвим ризиком для інвесторів. Слід також зазначити, що розвиток таких об'єктів повинен нести соціальну спрямованість та відповідати інтересам суспільства. Тому держава повинна залишати за собою право власності й контролювати ці сфери діяльності.

В економіці багатьох країн світу за останні десятиріччя складається особлива форма співпраці бізнесу та державної влади. Партнерство державного і приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [1,2]. Характерною рисою такого партнерства є те, що воно, з одного боку, формується для досягнення соціально важливих цілей, а з іншого – є економічно вигідним.

Проекти на основі приватно-державного партнерства (private partnership projects) вперше почали реалізовуватися в Англії на початку дев'яностих років, коли було прийнято спеціальний закон, який дозволяв інвесторам будувати на паях з державою інфраструктурні об'єкти. З того часу схожі закони почали діяти в 40 країнах світу. В світі на основі державно-приватного партнерства будуються масштабні об'єкти інфраструктури: дороги, мости, тунелі, об'єкти енергетики, лікарні, школи, в'язниці, зведення яких тільки державі або муніципалітетам опинилося б не під силу.

Термін «державно-приватне партнерство» можна розглядати в широкому і вузькому сенсі цього слова. У широкому сенсі державно-приватне

партнерство – це будь-яка взаємодія держави і бізнесу для досягнення загальних цілей соціально-економічного розвитку: сумісна розробка стратегічних документів, нормативних правових актів, просування державою приватних проектів компаній за кордоном, спільній роботі по поліпшенню іміджу країни. У вузькому сенсі це сумісне фінансування великомасштабних проектів або інша фінансова участь держави в бізнес-проектах [1,2].

Закон України «Про державно-приватне партнерство в Україні» дає таке визначення: ДПП – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [4].

Законодавчою основою розвитку державно-приватного співробітництва в Україні є сукупність нормативно-правових актів, що охоплюють широке коло соціально-економічних аспектів. Серед них визначальними є норми Цивільного, Господарського, Земельного кодексів України, Законів України “Про державно-приватне партнерство”, “Про концесії”, “Про угоди про розподіл продукції”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про житлово-комунальні послуги”, Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві та ін.

На сьогоднішній день державно-приватне партнерство хоча і є одним з найпоширеніших термінів, проте єдине і системне розуміння явища на державному рівні та у науковому середовищі поки що відсутнє.

Державно-приватне партнерство набуває різноманітних форм відповідно до ступеню залучення приватного та державного секторів та відповідно до рівня ризику, який приймають на себе сторони.

У першу чергу, це – контракти, які держава дає приватним компаніям: на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. Система контрактів достатньо поширена в господарській практиці органів державної влади як за кордоном, так і в Україні.

Європейський банк реконструкції і розвитку (ЄБРР) визначає державно-приватне партнерство як довгостроковий контракт з приватним сектором для надання послуг державі, на користь держави або від імені держави [1,3].

На основі аналізу світового досвіду державно-приватного партнерства в дорожній галузі при експлуатації автомобільних доріг застосовують такий вид контракту, як контракт заснований на показниках якості виконаних робіт [6]. Цей вид контракту активно впроваджується в дорожньому секторі протягом останнього десятиліття.

Перший контракт заснований на показниках якості в дорожньому секторі був апробований в Британській Колумбії, Канада, в 1988 р. (Zietlow 2004). Пізніше він був впроваджений у двох інших канадських провінціях: Альберта і Онтаріо.

Австралія скористалася цим контрактом для підтримки міських доріг в Сідней в 1995 р. З цього часу Новий Південний Уельс, Тасманія, а також Південна і Західна Австралія почали використовувати два варіанти контракту "чистий" та "гібридний" (Zietlow 2004).

У 1998 р. контракт заснований на показниках якості був впроваджений в Новій Зеландії для утримання 405 км доріг національного значення (Zietlow 2004). В даний час 15% національної мережі автошляхів в Новій Зеландії містяться по КОНПК (MWH NZ Ltd. 2005).

В США цей тип контракту був вперше впроваджено в штаті Вірджинія в 1996 р. З цього часу чотири інших штату (Аляска, Флорида, Оклахома і Техас), разом з округом Колумбія (м. Вашингтон) почали застосовувати КОНПК для утримання автотрас, мостів, тунелів, місць відпочинку і міських вулиць (FHWA 2005) [6,7].

Контракти засновані на показниках якості значно відрізняються від контрактів по підрядним видам робіт, які традиційно застосовуються у дорожній галузі. Контракт заснований на показниках якості – це тип контракту, в якому оплата робіт по утриманню та експлуатації автомобільних доріг безпосередньо пов'язана з виконанням або перевиконанням підрядником чітко поставлених мінімальних вимог до показників якості [6,8,5].

У традиційних контрактах по різним видам робіт дорожні служби, як замовники, зазвичай визначають способи, технології, матеріали та їх обсяги, а також строки проведення робіт по утриманню автомобільних доріг. Оплата підрядника залежить від обсягу виконаних робіт. В контрактах заснованих на

показниках якості замовник не встановлює вимоги щодо методів виконання робіт. Замість цього він визначає показники якості, яких підрядчик повинен дотримуватись при наданні послуг по утриманню доріг.

Контракти засновані на показниках якості мають ряд переваг в порівнянні з традиційними підходами [7,8]:

- створюють стимул для приватного сектора впроваджувати інноваційні підходи та підвищувати продуктивність праці;
- знижують адміністративні та накладні витрати;
- дають можливість вести дорожнє господарство з меншою кількістю персоналу;
- збільшується кількість споживачів, які задоволені якістю доріг та дорожніми умовами;
- забезпечують стабільне багаторічне фінансування, спрямоване на утримання доріг.

Основні труднощі, які виникають при виконанні контрактів:

- розподіл ризиків між залученими сторонами;
- потреба в нових знаннях і кваліфікованого персоналу, який би міг ефективно розробляти, впроваджувати та супроводжувати контракти засновані на показниках якості;
- чітке визначення необхідних показників якості;
- створення механізму заохочення, який би стимулював підрядника у виконанні або перевиконанні мінімальних показників якості, що обумовлені в контракті;
- встановлення взаємних платіжних зобов'язань і відшкодувань збитку між замовником і підрядником, щодо непередбачуваних подій і форс мажорних ситуацій.

Якість утримання водовідводу займає вагоме місце в експлуатації автомобільних доріг. Традиційно роботи з покращення системи водовідводу проводяться з певним інтервалом, наприклад кожні 8-12 років. Після реалізації даних заходів, роботи по утриманню водовідведення, перш за все, зосереджуються на підтримці форм бічних каналів та покосі рослин на їх укосах, а утримання водовідвідних каналів найчастіше зовсім ігнорується. Тому для вирішення цієї проблеми доцільним буде впровадження контрактів заснованих на показниках якості на умовах ДПП [7,8].

Аналіз міжнародного досвіду державно-приватного партнерства показує, що для успішного впровадження контрактів заснованих на основі показників якості потрібно враховувати такі фактори [5,6,8]:

- зацікавленість уряду;
- досвід та обізнаність персоналу дорожніх служб;
- достатньо розвинений ринок підрядних та консалтингових компаній;
- існування сприятливої нормативно-правової бази та духу партнерства між державним і приватним секторами;
- адаптація загальних принципів і формату даного контракту до умов кожної країни.

Основною метою впровадження системи контрактів на умовах ДПП є:

- 1) підвищення експлуатаційних показників автомобільних доріг;
- 2) економія бюджетних коштів на етапі експлуатації автомобільних доріг за рахунок перекладання експлуатаційних витрат на приватну компанію при збереженні за державою прав власності на ці об'єкти;
- 3) скорочення непродуктивних витрат, зменшення термінів будівництва і залучення новітніх технологій.

Тому для реалізації контрактів на умовах ДПП необхідно вирішити наступні задачі:

- створити єдину систему управління проектами ДПП, що включає нормативно-правове забезпечення та відповідне інституціональне середовище;
- уточнити зміст механізму державно-приватного партнерства при реалізації проектів в експлуатації автомобільних доріг;
- виявити особливості зарубіжного досвіду реалізації контрактної системи на умовах ДПП, з метою визначення найбільш раціонального розподілу участі держави і приватного бізнесу;
- розглянути моделі розподілення ризиків між державою та приватним сектором;
- оцінити ефективність існуючої методики впровадження контрактів заснованих на показниках якості при утриманні та експлуатації автомобільних доріг
- запропонувати чіткий перелік показників якості, при реалізації контрактів;
- удосконалити методичні підходи до оцінки ефективності використання системи контрактів на засадах ДПП.

Висновок

Таким чином, вивчення світового досвіду реалізації контрактної системи на засадах державно-приватного партнерства є актуальним та корисним для розробки та обґрунтування власної стратегії ефективного застосування державно-приватного партнерства в експлуатації автомобільних доріг.

Література

1. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ.. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
2. Savas, E. (2000). Privatization and Public Private Partnerships. New York: Chatham Publishers, Seven Bridges Press.
3. Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В.В. Максимов. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 178 с.
4. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.ua/druk.php?name=332930-01072010-0.txt>
5. BC MOT (British Columbia Ministry of Transportation) 2003. "2003-2004 Highway Maintenance Contracts – Maintenance Specifications." / [Електронний ресурс] – http://www.th.gov.bc.ca/bchighways/contracts/maintenance/standards_and_specs.htm
6. Amos, P. 2004. "Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services." Operational Guidance for the World Bank Staff. Transport Paper–1. Washington, D.C.: The World Bank. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intresources.worldbank.org/INFRASTRUCTURE/Operational-Guidance-for-World-Bank-Group-Staff/20209325/TransportOperationalGuidanceNote.pdf>
7. Zietlow, G. 2004. "Implementing Performance-based Road Management and Maintenance Contracts in Developing Countries – An Instrument of German Technical Cooperation." November 2004. Eschborn, Germany. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zietlow.com/docs/PBMMC-GTZ.pdf>
8. Содержание и улучшение дорожной инфраструктуры с помощью контрактов, основанных на показателях качества работ / Н. Станкевич, Н. Кюреша, Ц. Кейроз // Транспортный бюллетень TN-27. – Вашингтон (США): Всемирный банк. – Сентябрь, 2005. – 14 с.