

М. М. Негрич,
к. держ. упр., докторант, Міжрегіональна академія управління персоналом
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-4494-3759>

Р. В. Корж,
к. е. н., доцент кафедри економіки підприємств,
Київський національний економічний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5649-9969>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.10.160

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРНОГО КОМПЛЕКСУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

М. Negrych,
PhD in Public Administration, Doctoral Student, Interregional Academy of Personnel Management, Ukraine
R. Korzh,
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Enterprise Economics, Kyiv National University of Economics

FEATURES OF USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODELS FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN FOREIGN COUNTRIES

Дістала подальшого розвитку оцінка елементів системи інфраструктурного розвитку із застосуванням моделі державно-приватного партнерства (ДПП) у трьох країнах (Великобританія, Канада та Франція) за такою подібністю: наявність стратегії розвитку інфраструктурного комплексу в цілому та в розрізі за його складовими елементами; плановий характер розвитку інфраструктурного комплексу, що виявляється у регулярному затвердженні інфраструктурних планів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей; наявність ефективної нормативної бази; наявність сильних органів управління розвитком державно-приватного партнерства, вбудованих у систему державного управління інфраструктурним комплексом загалом; розподіл управління інфраструктурним комплексом між федеральним центром та регіональними (місцевими) органами влади з урахуванням розміру проектів, їхнього вкладу в економіку та розподілу повноважень органів влади; широке використання методології управління проектами, включаючи формування пайплайну (списку) перспективних проектів та контроль за реалізацією запущених проектів; для проектів, які планується здійснювати за моделями ДПП — проведення детальної оцінки кожного великого проекту щодо доданої вартості (VfM) з метою прийняття рішення про доцільність залучення приватних партнерів у форматі ДПП; циклічність розвитку інфраструктурного комплексу, у тому числі з використанням моделі ДПП, що визначається макроекономічними параметрами. Найголовнішим уроком для України, який вона може почерпнути з британського досвіду, є важливість початкової об'єктивної оцінки проектів, що реалізуються ДПП, на предмет їх доданої вартості в порівнянні з державними закупівлями (через механізм "value for money" та аналогічні інструменти) і постійний контроль за показниками в Україні на етапі реалізації проектів.

Відмінністю Франції, яка може бути корисною для розвитку ДПП Україні, є те, що на стороні публічного партнера можуть виступати уповноважені комерційні компанії, які беруть на себе відповідальність за організацію та контроль ходу реалізації проекту, хоч і не є інвесторами (такими є приватні партнери). Держава цим може передавати приватним сторонам як функцію реалізації проекту, а й управління та контроль над ним. А сам публічний партнер може входити в капітал проектною компанією, таким чином забезпечуючи собі більш простий механізм впливу на хід реалізації у разі потреби (що можна порівняти з умовами моделі PF2 у Великій Британії). Обов'язковою функцією приватного партнера, крім створення/реконструкції об'єкта та його фінансування, на відміну від Великобританії, є його обслуговування чи експлуатація.

The assessment of the elements of the infrastructural development system using the public-private partnership (PPP) model in three countries (Great Britain, Canada and France) was further developed according to the following similarities: the presence of a strategy for the development of the infrastructure complex as a whole and in a section by its constituent elements; the planned nature of the development of the infrastructure complex, which is manifested in the regular approval of infrastructure plans aimed at achieving strategic goals; availability of an effective regulatory framework; the presence of strong management bodies for the development of public-private partnership, embedded in the system of state management of the infrastructure complex in general; distribution of management of the infrastructure complex between the federal center and regional (local) authorities, taking into account the size of the projects, their contribution to the economy and the distribution of authorities' powers; extensive use of project management methodology, including the formation of a pipeline (list) of promising projects and control over the implementation of launched projects; for projects that are planned to be implemented according to PPP models — conducting a detailed assessment of each large project in terms of added value (VfM) in order to make a decision on the feasibility of involving private partners in the PPP format; cyclical development of the infrastructure complex, including using the PPP model, which is determined by macroeconomic parameters. The most important lesson for Ukraine, which it can learn from the British experience, is the importance of an initial objective assessment of PPP projects for their added value in comparison with public procurement (through the "value for money" mechanism and similar instruments) and constant control over indicators in Ukraine at the stage of project implementation.

The difference of France, which can be useful for the development of PPPs in Ukraine, is that authorized commercial companies can act on the side of the public partner, which take responsibility for the organization and control of the project implementation, although they are not investors (such as private partners).. The state can thereby transfer to private parties the function of project implementation, as well as management and control over it. And the public partner itself can enter the capital of the project company, thus providing itself with a simpler mechanism of influence on the course of implementation if necessary (which can be compared to the conditions of the PF2 model in Great Britain). The mandatory function of the private partner, in addition to the creation/reconstruction of the facility and its financing, unlike in the UK, is its maintenance or operation.

Differences in natural and climatic conditions in which projects are implemented are also affected by the use of certain PPP models. Therefore, in Canada, a country with a harsher climate than in France or Great Britain, it is more common to find the use of capital grants, which make it possible to increase the attractiveness of infrastructure objects for investors. Social orientation has a similar influence on the decision on the size of the state party's participation in the project — in Canada it is higher than, for example, in Great Britain, in connection with which the state can take on a greater burden of costs and thereby reduce user tariffs infrastructure objects by the population.

From an organizational point of view, in the UK and France the centers for infrastructure development (IPA and FIN INFRA, respectively) are part of the Treasury, while in Canada a similar body (Infrastructure Canada) is accountable to two relevant ministries: the Ministry of Infrastructure and Communities and the Ministry of Women's Affairs and gender equality and economic development of rural areas.

Ключові слова: використання моделей, державно-приватне партнерство, інфраструктурний комплекс, зарубіжні країни.

Key words: use of models, public-private partnership, infrastructure complex, foreign countries.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

З урахуванням того позитивного внеску у розвиток інфраструктури, який може дати використання моделі державно-приватного партнерства (ДПП), багато країн розглядають ДПП як основний інструмент для залучення приватних інвестицій в інфраструктуру. Результативність використання механізмів ДПП насамперед залежить від активної економічної політики держави, спрямованої на побудову ефективного інституційного

середовища. Приклади багатьох зарубіжних країн свідчать, що за умови продуманого та системного підходу до цього питання ДПП може надавати помітний позитивний вплив на розвиток інфраструктурного комплексу. Разом з тим, за відсутності зваженого підходу до ДПП і прийняття формальних рішень, цей інститут не вирішує покладених на нього завдань і завдає шкоди, що також знаходить своє підтвердження у багатьох країнах.

Нижче наведено результати аналізу застосування моделей державно-приватного партнерства для розвитку інфраструктурного комплексу у трьох розвинених країнах (Великобританія, Канада та Франція).

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Загально-методологічні аспекти співробітництва держави та приватного бізнесу досліджувалися у працях D.Gaffney J.E. De Bettignies, J. Froud, T.W. Ross, G.A. Hodge, C. Greve. Результати та необхідність використання механізму взаємодії державного та приватного партнерів, у тому числі як альтернатива державному контракту були систематизовані у роботах зарубіжних фахівців та аналітиків, які вивчають фінансові механізми державно-приватного партнерства при здійсненні інфраструктурних проектів, висвітлені у працях до яких відносяться: E.P. Йескомб, A.M. Pollock, D. Price, J. Shaoul та ін.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає у науковому обґрунтуванні теоретичних засад та практичних пропозицій щодо особливостей використання моделей державно-приватного партнерства для розвитку інфраструктурного комплексу у зарубіжних країнах.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розвиток ДПП у світі на етапі було багато в чому визначено Великобританією, яка раніше, ніж інші країни розпочала його активне застосування. На думку багатьох дослідників, навіть після скасування в 2018 р. механізму "приватної фінансової ініціативи" (ПФІ) як крайньої схеми ДПП, модель ДПП продовжує розвиватися, набуваючи нових форм. Особливо це стосується автономних територій. Великобританія, як і раніше, лідирує за обсягом приватних інвестицій в інфраструктуру в європейських країнах: у 2018 р. Казначейством країни було затверджено інфраструктурний план до 2028 р., який передбачає інвестиції у розмірі 600 млрд ф. ст., з яких 50% має бути залучено із приватного сектору [1].

Це говорить про те, що державно-приватне партнерство у Великій Британії не обмежується лише моделлю ПФІ. Існує широка різноманітність використовуваних моделей співробітництва держави та приватних партнерів щодо розвитку інфраструктури — як по галузях, так і по регіонах.

З галузевих програм можна навести як приклад програму в галузі шкільної освіти. Будівництво шкіл для майбутнього (Building schools for the future) нещодавно була переформатована на Програму будівництва пріоритетних шкіл (The Priority Schools Building Programme). У сфері поводження з твердими комунальними відходами (ТКО) використовуються програми "Фінансові трасти локального розвитку" (Local Improvement Finance Trusts), "Програма покращення у сфері ТКО" (Waste Improvement Programme). У житловій сфері співробітництво зазвичай здійснюється у формі спільних підприємств, які часто називають "місцеві засновані інструменти" (local asset-backed vehicles). Для проектів у сфері інновацій (нові технології в інформаційно-

комунікаційному та інших секторах) затверджено програму співфінансування. Наприклад, з 2013 р. уряд співфінансує роботу мережі інноваційних ДПП Catapult UK, створену з використанням німецького досвіду ДПП у сфері інновацій (програма Fraunhofer). Цей досвід важливий для України з погляду методів відбору пріоритетних технологій майбутнього, забезпечення високої гнучкості управління та контролю державою високо ризикових, але стратегічно важливих технологічних досліджень та розробок прикладного характеру для підвищення конкурентоспроможності.

На регіональному рівні в автономних адміністраціях (Шотландія, Уельс, Північна Ірландія, Лондон) можна зустріти свої моделі ДПП. Так, у Шотландії та Уельсі використовується модель проектів "non-profit distributing" (NPD) — "безприбуткові" ДПП із заданим рівнем прибутковості для приватного партнера. У Шотландії у багатьох місцевих адміністраціях набула поширення модель "Hub", коли кілька адміністрацій укладають угоду з приватним партнером, дозволяючи укрупнити обсяги проектів та підвищити ефективність. Також у цьому регіоні використовується відома у усьому світі схема фінансування за рахунок створення нової податкової бази "tax incremental financing" (TIF). В Уельсі знайшла застосування і "спільна інвестиційна модель" (mutual investment model, MIM). У Північній Ірландії було прийнято модель ЗРД. У своїй основі вони мають єдині принципи, але їхня різноманітність говорить про те, що у сфері ДПП у Великій Британії, як і в багатьох інших галузях, прийнятий дух новаторства та пошуку нових форм співпраці держави та приватного сектору.

Аналізуючи галузеву структуру проектів, що реалізуються на засадах ДПП у Великій Британії, можна дійти висновку, що найбільше проектів реалізовано у сфері освіти (понад 170 проектів на суму 8,5 млрд ф. ст., середня вартість проекту 50 млн ф. ст.). На другому місці за кількістю та на першому місці за обсягами стоїть сфера охорони здоров'я (понад 130 проектів на суму 13 млрд ф. ст., середня вартість проекту 100 млн ф. ст.). Найбільші проекти реалізовувалися у межах контрактів із Міністерством оборони (близько 40 проектів у сумі понад 9 млрд ф. ст., середня вартість проекту 225 млн ф. ст.). Також досить великі проекти реалізовані у сфері транспорту (близько 60 проектів на суму близько 8 млрд ф. ст., середня вартість проекту 133 млн ф. ст.).

З регіональних адміністрацій крім Англії найактивніше проектами ДПП займається Шотландія (реалізовано близько 90 проектів на суму близько 6 млрд ф. ст., в середньому 70 млн ф. ст. на 1 проект) [2]. У Північній Ірландії та Уельсі з урахуванням їхнього розміру та чисельності населення було реалізовано не так багато проектів. За своїм розміром ці проекти теж значно менші, ніж у Англії чи Шотландії. Але якщо порівнювати обсяги залучених щодо них інвестицій з іншими країнами та регіонами України, то це досить великі обсяги коштів: Північна Ірландія запустила близько 40 проектів на 2 млрд ф. ст. (у середньому 50 млн ф. ст. на 1 проект) [2], Уельс — понад 20 проектів на 1 млрд ф. ст. (у середньому 50 млн ф. ст. на 1 проект) [3].

Таким чином, проекти ДПП у Великій Британії — це, як правило, великі інфраструктурні проекти із середнім обсягом інвестицій близько 75 млн ф. ст.

У Великій Британії управління інфраструктурними проектами поділено на 2 рівні:

— національний рівень — практичним провідником інфраструктурної політики є спеціальний підрозділ Казначейства з інфраструктури та проектів (Infrastructure and Projects Authority, IPA), створений з кількох існуючих до 2016 р. відділів, який є експертним органом з повноваженнями щодо узгодження найбільших проектів та здійснює підтримку реалізації інфраструктурних проектів усіх центральних урядових відомств;

— регіональний рівень — приймаються рішення в рамках повноважень "автономних адміністрацій" (devolved administrations) у галузях, за які вони відповідають (усі, окрім оборонних та енергетичних проектів, що належать до національного рівня); при цьому у сфері реалізації проектів за моделями державно-приватного партнерства існує зв'язок між національним та регіональним рівнями: організація "Local Partnerships" (LP), націлена на реалізацію ДПП проектів на місцях, на 50% належить Казначейству, та на 50% — Асоціації місцевих урядів.

В автономних адміністраціях Великобританії моделі інфраструктурного розвитку схожі на англійську модель, хоч і можуть відрізнятися. Так, у Шотландії центральну роль у реалізації інфраструктурної політики відіграє Шотландський траст розвитку (Scottish Futures Trust, SFT), створений у 2008 р. інвестиційним підрозділом уряду Шотландії (Infrastructure Investment Unit, IIU). Останній фокусується на підвищенні ефективності інфраструктурного сектора і, зокрема, займається ДПП проектами. Контроль за розвитком ДПП сфери та ключових проектів здійснює Рада з інфраструктурних інвестицій (Infrastructure Investment Board).

Як показує досвід Великобританії, велике значення для досягнення цілей, які ставляться перед "програмою ДПП", має як інституційне середовище економіки в цілому, так і безпосередньо наявність сильного центру, що займається просуванням ідей ДПП, оцінкою та узгодженням проектів ДПП, підтримкою уряду в галузі розвитку інфраструктури загалом та у питаннях ДПП окремо. Різні дослідження, присвячені ролі та місцю таких "центрів ДПП" [4] свідчать про те, що без наявності добре побудованого та ефективного інституційного середовища вирішення завдань у сфері ДПП стикається з перешкодами, навіть якщо створено центр ДПП, що складається з висококваліфікованого персоналу. З іншого боку, за відсутності сильного центру ДПП як інструмента проведення політики щодо залучення приватних інвестицій в інфраструктуру немає можливості вирішувати безліч завдань у цій сфері. Це те, на що варто звернути увагу при розвитку ДПП в Україні.

Найголовнішим уроком для України, який вона може почерпнути з британського досвіду, є важливість початкової об'єктивної оцінки проектів, що реалізуються ДПП, на предмет їх доданої вартості в порівнянні з державними закупівлями (через механізм "value for money" та аналогічні інструменти) і постійний контроль за показниками в Україні на етапі реалізації проектів. Недостатня увага до цих питань щодо окремих великих проектів привела англійську програму ПФІ до закриття, навіть за наявності численних успішно реалізованих проектів. Так, тригером для скасування використовуваної моделі ДПП стало банкрутство другої найбільшої будівельної компанії Великобританії Carillion, яка займалася кількома проектами ДПП, у тому числі проектом Лондонського метро [5].

Безумовно, такі випадки завдають довгострокової шкоди економічному розвитку — як через вже неефективно здійснені проекти, так і через відмови від застосування обраної схеми, яку можна було б успішно використовувати для майбутніх проектів.

Сильними сторонами розвитку ДПП у Великій Британії, які мають сенс взяти на озброєння, є наявність системи інфраструктурного планування та системи управління проектами (детальний процес, учасники, документи, що використовуються для захисту проектів, описуються в посібнику "Green Book" (Зелена книга) [6]. Від особливостей конкретного проекту може проходити кілька ітерацій, і навіть доповнюватися спеціальними вимогами. Великі проекти повинні мати узгоджений IPA та Казначейством Комплексний план забезпечення та узгодження (Integrated Assurance and Approval Plan).

Досить велику свободу в прийнятті рішень щодо проектів віддано на місця, в регіональні адміністрації (зв'язок зберігається через спеціально створену для розвитку проектів на місцевому рівні організацію "Місцеві партнерства" (Local Partnerships), 50% у якій належить центральному Казначейству, яке має узгоджувати найбільші проекти). На місцях створені свої організації, що виконують, у тому числі, роль центрів ДПП — у Шотландії така роль покладена на "Шотландський траст розвитку" (Scottish Futures Trust, SFT), який відповідає за інфраструктурний розвиток, у Північній Ірландії заснована спеціальна компанія зі стратегічних інвестицій. Strategic Investment Board Ltd. (SIB). Важливим є той факт, що останнім часом, особливо у зв'язку з наріканнями на невдало реалізовану модель ПФІ, загальноприйнятою практикою стала публікація економічного ефекту, який отримує як держава, так і інвестори (IRR).

Як зазначалося вище, у Великій Британії як країні загального права, відсутнє спеціальне законодавство щодо ДПП. Але для тих моделей, які розглядаються як "переважні", випускаються спеціальні керівництва та стандартизовані форми ДПП угод (як було у випадку з ПФД). Закупівельні процедури регулюються актами, що спеціально видаються, заснованими на європейських директивах (наприклад, Акт за концесійними угодами від 2016 р. заснований на директиві ЄС 2014/23/ЄС). Неможливо уявити, щоб присудження контрактів, особливо за найбільшими проектами, проходило без конкурсу та проведення прозорого порівняльного аналізу.

Говорячи про розвиток ДПП у Канаді, за даними інфраструктурного журналу ReNew Canada [7], що складає на щорічній основі список зі 100 найбільших інфраструктурних проектів, близько 20% таких проектів сьогодні реалізується за моделями ДПП, що у вартісному вираженні становить 23% від найбільших проектів. З точки зору галузевого спрямування, в Канаді станом на 2016 р. найбільше ДПП проектів реалізовано в охороні здоров'я — 42% від усіх проектів або 83 проекти на суму близько 26 млрд дол. (середня вартість проекту 313 млн дол.), що становить 23% від обсягу витрат за всіма проектами. За обсягами капітальних витрат на першому

місці стоїть транспортна сфера — 23% від усіх проектів або 45 проектів на суму близько 48 млрд. дол. (середня вартість проекту 1 млрд. дол.), що становить 42% від обсягу витрат за всіма проектами. Також проекти ДПП реалізуються в секторах ЖКГ (вода, ТКО), правосуддя, освіти, рекреації та культури.

Востаннє десятиліття акценти у застосуванні моделі ДПП у Канаді почали зміщуватися у бік лінійних об'єктів, таких як автомагістралі. Так, якщо подивитися на найбільші інфраструктурні проекти, що реалізуються за моделями ДПП, то у 2022 р. проекти з будівництва транзитних об'єктів становлять 39% від усіх таких проектів (або 74% за вартістю), транспортні проекти відповідно 22% (14% за вартістю), а об'єкти охорони здоров'я — 22% (7% за вартістю).

Регіональний розподіл реалізованих проектів ДПП характеризується великою концентрацією проектів у провінціях Онтаріо (понад 50%), Британська Колумбія (18%), Квебек та Альберта (по 9%). В інших провінціях їх кількість не така велика з урахуванням обсягу економік. Якщо ж розглядати найбільші інфраструктурні проекти (зі списку 100), що реалізуються за моделями ДПП, то більша їх частина знаходиться в провінції Онтаріо (67% за кількістю і 90% за вартістю), а великі проекти, що залишилися, можна побачити тільки в Квебеку, Новій Шотландії та Нью-Фаундленд і Лабрадор (по 1-2 проекти в кожній провінції) [8].

У федеральній власності знаходиться всього 2,1% інфраструктурних об'єктів, тоді як у муніципальній — близько 60% та у провінційній/територіальній — близько 38% [8]. Модель ГПП використовується, якщо вона показує явні переваги у вигляді показника VfM, що публікується для кожного проекту.

Нещодавно проведене Канадським центром економічного аналізу дослідження ефективності проектів ДПП у Канаді показує, що віддача для держави від кожного інвестованого у проекти ДПП долара дорівнює 3,6 дол. США [9]. Виникає й багато додаткових ефектів: податки, зайнятість, додаткова зарплата, приватні інвестиції.

Історично управління розвитком інфраструктурного комплексу в Канаді здійснювалося за допомогою використання програмного підходу та розробки єдиних довгострокових інфраструктурних планів, що поширюються на всі територіальні одиниці. Інфраструктурні плани ухвалюються як на рівні провінцій, так і на національному рівні. Вони пов'язані між собою. Так, у 2007 р. на національному рівні було прийнято та успішно здійснено план "Будівництво Канади" ("Building Canada") вартістю 33 млрд дол. У 2014 р. прийнято новий аналогічний план ("New Building Canada Plan") на суму 70 млрд дол., які передбачалося інвестувати протягом 10 років. Після приходу до влади Дж. Трюдо цей план було піддано ревізії і замість нього в 2016 р. було прийнято ще більш амбітний план "Інвестиції в Канаду" ("Investing in Canada"), що передбачає вкладення в інфраструктуру в сумі, що перевищує 187 млрд дол. протягом 12 років. Наразі план майже наполовину виконано. Він складається з близько 100 програм та десятків тисяч проектів, що реалізуються по всій країні.

Одночасно було внесено зміни до системи управління інфраструктурними інвестиціями та впроваджено нові

інструменти. Так, почав роботу Канадський інфраструктурний банк, націлений на залучення приватних інвестицій у розмірі 20 млрд дол. ним Фонду ДПП. Також було запущено ініціативу щодо розвитку "розумних міст", посилено складову, націлену на сталий розвиток. З точки зору організації інвестиційного процесу всі проекти об'єднані у програми з п'яти напрямків з урахуванням цільового призначення:

- громадський транспорт (28,7 млрд дол.);
- зелена економіка (26,9 млрд дол.);
- соціальна сфера (25,3 млрд дол.);
- торговельно-транспортна інфраструктура (10,1 млрд дол.);
- сільські та північні громади (2 млрд дол.).

План здійснюється у 2 фази (зазначені суми за новими проектами): (1) інвестиції 11,9 млрд дол. протягом 5 років, починаючи з 2016 р. за першими трьома напрямками, (2) інвестиції 81 млрд дол. протягом 11 років, починаючи з 2017 р. з усіх п'яти напрямків [10]. При цьому середній рівень федеральних інвестицій становить 43%, варіюючись від 2% за проектами, що здійснюються під контролем Міністерства довкілля та зміни клімату до 90% за проектами, що знаходяться в зоні відповідальності Агентства з інновацій, науки та економічному розвитку. Інші кошти надаються місцевим бюджетам відповідно до укладених угод між федеральними та місцевими органами влади.

Станом на квітень 2021 р. відповідно до інфраструктурного плану Канади було інвестовано 81 млрд дол. (43%) у більш ніж 67 000 проектів.

Важливою особливістю Канадської моделі ДПП, починаючи з другої хвилі її розвитку, є регулярний аналіз внеску моделі державно-приватного партнерства як на національному рівні, так і в розрізі всіх провінцій [11, 12]. Об'єктивний аналіз результатів дає змогу коригувати інфраструктурну політику.

Аналіз канадської моделі ДПП призводить до виділення кількох ключових моментів, які можна назвати факторами економічної ефективності програми ДПП на національному рівні:

- (1) контракти ґрунтуються на досягненні запланованих результатів (performance-based);
- (2) велика увага приділяється ефективному розподілу ризиків;
- (3) відповідальність за реалізацію проекту на всьому життєвому циклі лягає на приватного партнера;
- (4) приватне фінансування є необхідною умовою реалізації проекту;
- (5) залучаючи приватний капітал до реалізації проектів, держава зберігає свою соціальну орієнтованість.

Реалізації цих принципів сприяє добре побудована система стратегічного планування (що дозволяє чітко виявляти інфраструктурні потреби) та ефективна система управління проектами (від ініціювання до оцінки реалізації). Велику роль відіграє ефективна система законодавства та правозастосування, що охоплює всі сфери, а не лише ДПП, що повертає нас до важливості інституційного середовища. Як і у Великій Британії, у Канаді відсутня необхідність у виданні спеціальних законів, що регулюють ДПП. ДПП проекти реалізуються у рамках нормативних актів, присвячених реалізації капітальних проектів (керівництва Казначейства у сфері

планування активів, управління нерухомістю, управління проектами, укладання контрактів та інших.). На рівні провінцій та муніципалітетів принципи ДПП також впроваджено у законодавство, присвячене управлінню капітальними проектами. У провінціях існують спеціальні Акти/Закони, присвячені державно-приватному партнерству окремих галузей. Наприклад, у провінції Квебек транспортні проекти ДПП регулюються Актом про партнерства в галузі транспортної інфраструктури (An Act Respecting Transport Infrastructure Partnerships).

У Канаді (як у Великій Британії та у Франції) у більшості випадків об'єкти ДПП угод залишаються у власності держави (або передаються державі після закінчення термінів дії угод). Практично не застосовують "незапитані пропозиції" приватних партнерів (unsolicited proposals), які в Україні некоректно називаються "приватною ініціативою", хоча вони в Канаді і не заборонені. Вважається, що це несе у собі великий корупційогенний ризик.

При реалізації проектів мають враховуватись місцеві особливості. У Канаді, наприклад, досить часто приватні партнери беруть він соціальні зобов'язання. Так, при модернізації аеропорту в північній провінції Нунавут потрібно було поетапно довести до певного рівня частку корінного населення серед співробітників, а для цього потрібно забезпечити здобуття ними необхідної освіти та проходження практичної підготовки.

Досвід Франції для України, країни зі схожою правовою системою корисний наявністю стрункого законодавства, що регулює і сферу ДПП.

Французька модель ДПП вносить вагомий внесок у розвиток інфраструктурного комплексу країни. За оцінками Європейського центру розвитку ДПП (European PPP Expertise Center, ЕРЕС), частка ДПП проектів у загальному обсязі інфраструктурних інвестицій у Франції досягає 12%, що є добрим прикладом для багатьох країн, включаючи Україну.

З погляду галузевої приналежності проектів, що реалізуються, ринок ДПП у Франції є досить диверсифікованим і збалансованим.

Найбільші капіталомісткі проекти за угодами про партнерство (marche de partenariat, МР) здійснюються на транспорті (близько третини капітальних витрат за всіма проектами, середня вартість проекту 1 млрд євро), в оборонному секторі (середня вартість проекту 1 млрд євро) та в охороні здоров'я (середня вартість проекту (100 млн євро) — спільно близько двох третин капітальних витрат. За кількістю найбільше проектів ДПП реалізується у сферах охорони здоров'я та ЖКГ (невеликі проекти в середньому по 25 млн євро). Багато проектів також реалізується у сфері правового забезпечення (в основному будівлі судів), освіті, сфері охорони навколишнього середовища та інших соціальних сферах.

Середня сума угоди в контрактах типу СР (МР) становить 315 млн євро для проекту національного рівня (за сумою займають 80% ринку) і 28 млн євро для проекту регіонального рівня.

Цікавою відмінністю Франції, яка може бути корисною для розвитку ДПП України, є те, що на стороні публічного партнера можуть виступати уповноважені комерційні компанії, які беруть на себе відповідальність за організацію та контроль ходу реалізації проекту, хоч

і не є інвесторами (такими є приватні партнери). Держава цим може передавати приватним сторонам як функцію реалізації проекту, а й управління та контроль над ним. А сам публічний партнер може входити в капітал проектною компанією, таким чином забезпечуючи собі більш простий механізм впливу на хід реалізації у разі потреби (що можна порівняти з умовами моделі PF2 у Великій Британії). Обов'язковою функцією приватного партнера, крім створення/реконструкції об'єкта та його фінансування, на відміну від Великобританії, є його обслуговування чи експлуатація.

Іншою характерною рисою французької моделі ДПП є критерій застосування схеми ДПП. Якщо у Великій Британії (та інших англосаксонських країнах) обов'язковим є критерій VfM, то у Франції проекти можуть запускатися за схемою ДПП і тоді, коли VfM негативний, але проект є складним і при всьому бажанні держави не в змозі його грамотно та ефективно реалізувати, а також якщо терміни проекту диктують необхідність його швидкої реалізації та немає часу на стандартний процес закупівлі. Дані фактори включаються до інтегрального показника порівняльної переваги під час оцінки доцільності застосування ДПП.

З погляду розвитку ринку ДПП проектів у Франції спостерігається переважання вітчизняних компаній у ролі партнерів та підрядників, які входять до 12 найбільших будівельних компаній світу (Vinci, Eiffage та Bouygues). Це надає певну силу ринку ДПП у Франції та забезпечує послідовність, але водночас часто критикується у зв'язку з витратами конкуренції.

Активну роль розвитку ДПП сфери грає центр інфраструктури FIN INFRA, який виконує функції сприяння інфраструктурному розвитку загалом, незалежно від моделі реалізації проекту. Крім загальних функцій підтримки, просування та аналізу динаміки інфраструктурних проектів, він уповноважений здійснювати узгодження попередньої оцінки великих проектів національного рівня ("evaluation préalable"), а також здійснювати розробку методології та підтримку урядових відомств, в яких функціонують галузеві центри компетенцій ДПП. До інших пов'язаних функцій центру FIN INFRA відносяться: управління гарантійним фондом, опрацювання законодавчих ініціатив, зведення кращої практики та аналіз проблемних зон, підготовка висновків щодо великих складно структурованих проектів.

Прийняття всіх рішень щодо інфраструктурних проектів у Франції є прерогативою відповідних органів влади, відповідно до повноважень різних рівнів виконавчої влади, які описані в Адміністративному кодексі, що склався за результатами ухвалення законів 1982—1983 років. (першим із яких став Закон № 82-213 від 02.03.1982). Виходячи із зазначених зон відповідальності здійснюється формування економічних та територіальних планів стратегічного характеру, що включають інфраструктурну складову (попри скасування 1993 р. п'ятирічних планів). Для посилення цієї роботи в 2020 р. було прийнято рішення про відродження Генерального комісаріату з планування з підпорядкуванням прем'єр-міністру (Commissariat General du Plan), який був створений ще за рішенням генерала Шарля де Голля.

Питаннями фінансування інфраструктури мови у Франції займаються профільні відомства, мають під-

леглі їм структури як агентств чи державних підприємств. Так, фінансуванням автошляхів (державне, державно-регіональне/муніципальне або державно-приватне) займається Агентство з фінансування транспортної інфраструктури Франції ("Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France", AFITF), швидкісних автотрас — "Національний фонд швидкісних доріг" ("Caisse nationale des autoroutes", CNA), а фінансуванням залізниць — національна корпорація "Залізниця Франції" ("Reseau Ferre de France", RFF), і т.д. У рамках своєї діяльності ці служби формують довгострокові плани розвитку нових об'єктів інфраструктури, і згодом за наявності державних витрат мають узгоджувати проекти з FIN INFRA. На рівні держави, як було зазначено, також ухвалюються плани розвитку інфраструктури. Іноді вони пов'язані з необхідністю підтримки економіки через кризові явища та/або бажання вивести її на новий рівень. Так, у 2020 р. було прийнято 2-х річний план інвестицій вартістю 100 млрд євро (4% ВВП), націлений на активізацію економічного розвитку і включає рішення завдань з екологічної трансформації країни, розвитку технологій майбутнього, інфраструктури та підтримку зайнятості. Цей план був в основному продиктований кризовими явищами, спричиненими епідемією коронавірусу COVID-19, хоч і не тільки, а вибраний обсяг інвестицій відповідав оцінці урядом втрат національної економіки від пандемії.

На відміну від Великобританії та Канади, у Франції як країні континентального права регулювання сфери інфраструктури здійснюється на рівні національних законодавчих актів. Причому відносини, що виникають у ході підготовки та реалізації проектів ДПП перебувають у периметрі адміністративного права, у зв'язку з чим роль держави у цих проектах є, безперечно, провідною.

До сильних сторін французької моделі ДПП відносяться: прозорі та неупереджені конкурсні процедури (конкурентний діалог, як і у Великій Британії) та чітка система управління проектами: за оцінкою Європейського центру ДПП ЕРЕС, 80% ДПП проектів за схемою СР (МР) реалізуються у заплановані терміни а по 90% таких проектів перевищення бюджету становить менше ніж 3% [13].

Підбиваючи підсумки аналізу елементів системи інфраструктурного розвитку із застосуванням моделі ДПП у трьох країнах, можна сказати, що є як подібності, і відмінності. До подібностей належать такі важливі моменти:

- наявність стратегії розвитку інфраструктурного комплексу в цілому та в розрізі за його складовими елементами;
- плановий характер розвитку інфраструктурного комплексу, що виявляється у регулярному затвердженні інфраструктурних планів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей;
- наявність ефективної нормативної бази;
- наявність сильних органів управління розвитком державно-приватного партнерства, вбудованих у систему державного управління інфраструктурним комплексом загалом;
- розподіл управління інфраструктурним комплексом між федеральним центром та регіональними (місцевими) органами влади з урахуванням розміру проектів,

їхнього вкладу в економіку та розподілу повноважень органів влади;

- широке використання методології управління проектами, включаючи формування пайплайну (списку) перспективних проектів та контроль за реалізацією запущених проектів;

- для проектів, які планується здійснювати за моделями ДПП — проведення детальної оцінки кожного великого проекту щодо доданої вартості (VfM) з метою прийняття рішення про доцільність залучення приватних партнерів у форматі ДПП;

- циклічність розвитку інфраструктурного комплексу, у тому числі з використанням моделі ДПП, що визначається макроекономічними параметрами.

Відмінності систем розвитку інфраструктури у розглянутих країнах переважно визначаються їх правовими системами. У той час як у Франції здійснення проектів за конкретними схемами регулюється відповідними національними нормативно-правовими актами, у Великій Британії та Канаді регулювання проектів ДПП реалізується здебільшого не на законодавчому рівні, а через випуск керівництва та допомоги органами виконавчої влади/спеціалізованими агентствами. Причому правила, що містяться в них можуть відрізнятися від одного регіону до іншого (хоча ідеологічні питання практично збігаються і знаходяться в руслі рекомендацій центральних служб). При цьому Великобританія та Франція (різні за правовою традицією країни), на відміну від Канади, на додаток до місцевих нормативних актів, з низки питань мають керуватися різними директивами Європейського Союзу (наприклад, щодо закупівельних процедур).

Велике значення для розвитку моделей ДПП мають ділові звичаї, що склалися, і ставлення громадян до питань платності наданих державних послуг. Якщо в Європейських країнах це вважається нормальним і у зв'язку з цим спостерігається широке використання, наприклад, платних автошляхів та інших об'єктів, то у Великій Британії та інших англосаксонських країнах більшого поширення набули схеми, що передбачають плату за доступність (такі як ПФІ/РФІ), а об'єкти, які спочатку передбачали збирання плати з користувачів з часом можуть бути переведені на іншу систему, як, наприклад, міст о-ва Скай у Шотландії.

ВИСНОВКИ

Відмінності у природно-кліматичних умовах, у яких реалізуються проекти, також впливає використання тих чи інших моделей ДПП. Тому в Канаді, країні з суворішим кліматом, ніж у Франції або у Великій Британії, частіше можна зустріти використання капітальних грантів, що дозволяють підвищити привабливість інфраструктурних об'єктів для інвесторів. Аналогічний вплив на рішення про розмір участі державної сторони в проекті має і соціальна орієнтованість — у Канаді вона вища, ніж, наприклад, у Великій Британії, у зв'язку з чим держава може брати на себе більший тягар витрат і тим самим скорочувати тарифи на користування інфраструктурними об'єктами населенням.

З організаційної точки зору у Великобританії та Франції центри розвитку інфраструктури (IPA та FIN

INFRA, відповідно) входять до складу Казначейства, тоді як у Канаді схожий орган (Інфраструктурне агентство Канади) підзвітний двом профільним міністерствам: Міністерству з інфраструктури та громад та Міністерству у справах жінок та гендерної рівності та економічного розвитку сільських районів.

Література:

1. Infrastructure and Projects Authority. Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline. IPA, 2018.
2. European PPP Expertise Center. (2012). United Kingdom — Scotland: PPP Units and Related Institutional Framework. EPEC, Brussels. p. 8.
3. HM Treasury. (2019). Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 Summary Data. HM Treasury. p. 6.
4. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. PublicPrivate Partnership Units. Lessons for their design and use in infrastructure; Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures.
5. Plimmer, G. (2018). The collapse of an over-stretched Carillion. Financial Times. — [Electronic resource]. URL: <https://www.ft.com/content/0e29ec10-f925-11e7-9b32-d7d59aace167>
6. HM Treasury. (2020). The green book. Central government guidance on appraisal and evaluation.
7. ReNewCANADA — [Electronic resource]. URL: <https://www.renewcanada.net/>
8. Infrastructure Canada. (2018). Investing in Canada — Canada's Long-Term Infrastructure Plan. p. 11.
9. Canadian Center for Economic Analysis. The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure 'on time' matters. 2016. p. 2 — [Electronic resource]. URL: https://pppcouncil.ca/web/pdf/cancea_report_economic_impact_of_p3s.pdf
10. Gosselin G., Preville E. (2020). Overview of Canada's long-term infrastructure plan. Library of Parliament. pp. 2—4.
11. Canadian Center for Economic Analysis. (2016). The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure 'on time' matters.
12. Intervistas Consulting Inc. (2014). 10-year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships in Canada (2003-2012). // Intervistas Consulting Inc.
13. European PPP Expertise Center. (2012). France: PPP Units and Related Institutional Framework. p. 6

References:

1. Infrastructure and Projects Authority (2018), Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline, IPA.
2. European PPP Expertise Center (2012), United Kingdom — Scotland: PPP Units and Related Institutional Framework, EPEC, Brussels.
3. HM Treasury (2019), Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 Summary Data, HM Treasury.
4. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2024), PublicPrivate Partnership Units. Lessons for their design and use in infrastructure; Dedicated Public-Private

Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures.

5. Plimmer, G. (2018), "The collapse of an over-stretched Carillion", Financial Times, available at: <https://www.ft.com/content/0e29ec10-f925-11e7-9b32-d7d59aace167> (Accessed 05 May 2024).

6. HM Treasury. (2020), The green book. Central government guidance on appraisal and evaluation, HM Treasury, London, UK.

7. ReNewCANADA (2024), available at: <https://www.renewcanada.net/> (Accessed 05 May 2024)

8. Infrastructure Canada (2018), Investing in Canada — Canada's Long-Term Infrastructure Plan, Infrastructure Canada.

9. Canadian Center for Economic Analysis (2016), "The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure 'on time' matters", available at: https://pppcouncil.ca/web/pdf/cancea_report_economic_impact_of_p3s.pdf (Accessed 05 May 2024).

10. Gosselin, G. and Preville, E. (2020), "Overview of Canada's long-term infrastructure plan", Library of Parliament, pp. 2—4.

11. Canadian Center for Economic Analysis (2016), The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure 'on time' matters, Canadian Center for Economic Analysis.

12. Intervistas Consulting Inc. (2014), 10-year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships in Canada (2003—2012), Intervistas Consulting Inc.

13. European PPP Expertise Center (2012), France: PPP Units and Related Institutional Framework, European PPP Expertise Center.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2024 р.

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)
Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

e-mail: economy_2008@ukr.net

viber: +38 050 3820663