

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: 10.32702/2306-6814.2024.11.81

ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ КЛЮЧОВИХ ЧИННИКІВ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ ЗА МОДЕЛЯМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

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

THE USE IN UKRAINE OF KEY FACTORS OF FOREIGN EXPERIENCE OF THE EFFECTIVENESS
OF THE IMPLEMENTATION OF INFRASTRUCTURE PROJECTS ACCORDING
TO PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODELS

Систематизовано вектори розвитку державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні виходячи з використання ключових чинників зарубіжного досвіду ефективності реалізації інфраструктурних проектів, а саме: посилення державного управління сферою ДПП (створення сильного центру ДПП, який був би уповноважений здійснювати функції, за якими в органах публічного управління існують системні проблеми у зв'язку з природною відсутністю гнучкості (як це було зроблено в інших країнах); інформаційна відкритість (надання офіційної актуальної точної інформації щодо кількості проектів ДПП, обсягів інвестицій та повної інформації за самими проектами); вдосконалення сфери стратегічного планування на державному рівні, особливо в частині розвитку інфраструктурного комплексу; створення ефективної системи регулювання та судочинства; складання переліку проектів на середньострокову перспективу, які можуть бути реалізовані за схемою ДПП, щоб можна було залучити інвесторів для вирішення завдань інфраструктурного розвитку; вирішення мотиваційних та аксіологічних проблем, які дозволяють залучити до сфери ДПП інвесторів, які готові взяти на себе певні ризики; нарощення обсягів захисту України від збройної агресії росії, що дозволить залучити в інфраструктурний сектор іноземні інвестиції та таким чином підвищити конкуренцію у цій сфері, а також залучити нові знання, компетенції та технології, що пройшли апробацію за кордоном.

The development vectors of public-private partnership (PPP) in Ukraine are systematized based on the use of key factors of foreign experience in the effectiveness of infrastructure projects, namely: strengthening state management of the PPP sphere (creating a strong PPP center, which would be authorized to perform the functions according to which the bodies of public management there are systemic problems in connection with the natural lack of flexibility (as it was done in other countries); information openness (provision of official up-to-date information on the number of PPP projects, the amount of investments and complete information on the projects themselves); at the state level, especially in terms of the development of the infrastructure complex; creating a list of medium-term projects that can be implemented under the PPP scheme in order to attract investors to solve infrastructural development tasks; solving motivational and axiological problems that will allow attracting investors who are ready to take certain risks to the field of PPPs; increasing the scope of Ukraine's defense against Russia's armed aggression, which will allow to attract foreign investments in the infrastructure sector and thus increase competition in this area, as well as to attract new knowledge, competences and technologies that have been tested abroad.

It is necessary to formulate measures to improve the situation in various fields related to PPP management as an institution of public relations (subordination to the PPP Center or the Infrastructure Development Center and its functions), with the management of individual projects (including their preparation, development analysis and control), with regulation, with personnel support in public authorities, with improvement of the investment climate for attracting foreign investments and with interaction with business. The strategy being developed also needs to clearly articulate the long-term use of better PPP models (such as concessions, access fee agreements, hybrid models, perhaps others), the marginal use of unsolicited proposals, which is currently prohibitively high. In the strategy of infrastructure development, it is necessary to take into account the trends in decarbonization and devote a separate chapter to this, in which the issues of the application of new technologies in various sectors of the infrastructure complex, aimed at reducing harmful emissions, and target installations on this issue related to the adopted obligations of Ukraine on decarbonization are disclosed. Also, the infrastructure development strategy should reveal principled approaches to state support for infrastructure projects, including PPP projects with clear targets.

Ключові слова: ключові чинники, зарубіжний досвід, ефективність реалізації, інфраструктурні проекти, моделі державно-приватного партнерства.

Key words: key factors, foreign experience, implementation efficiency, infrastructure projects, public-private partnership models.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Модель державно-приватного партнерства (ДПП) як спосіб фінансування проектів ґрунтується на принципах проектного фінансування. Тому, як і інші проекти, які реалізуються на засадах проектного фінансування, в умовах мінливості, проекти ДПП вимагають ретельного аналізу різних сценаріїв розвитку як зовнішнього, так і внутрішнього середовища, що характеризують конкретний проект. Як показує міжнародний досвід, ефективність як програми ДПП, так і окремих ДПП проектів визначається: 1) структурою ризиків, що супроводжують проекти, які можуть бути як ендегенними, тобто внутрішніми по відношенню до проекту, так і екзогенними, тобто зовнішніми, та 2) здатністю грамотно цими ризиками керувати.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

В рамках статті та вироблення рекомендацій щодо вдосконалення фінансового механізму взаємодії в рамках ДПП досліджено методологію та результати аналізу вітчизняних та зарубіжних учених, а також фахівців-практиків — Е., Yang T., Long R.Y., Li W.B. та ін.

Недостатність наявних теоретичних досліджень показав глибокий і систематичний аналіз робіт як вітчизняних учених, так і зарубіжних фахівців. Цей факт привів до висновку про недостатність наявного теоретичного дослідження такої економічної категорії як ризик-орієнтований аналіз фінансово-кредитних механізмів державно-приватного партнерства.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає у науковому обґрунтуванні теоретичних засад та практичних пропозицій щодо використання в Україні ключових чинників зарубіжного досвіду ефективності реалізації інфраструктурних проектів за моделями державно-приватного партнерства

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Відмінністю проектів ДПП від інших проектів, що реалізуються на засадах проектного фінансування, є наявність одночасно державного та приватного партнерів як ключових учасників проекту. Дана характеристика проектів ДПП надає можливості для грамотнішого управління інфраструктурним проектом через передачу

частини ризиків від держави приватним партнерам, які можуть ними краще управляти. Водночас, з позицій приватних інвесторів, наявність такого сильного партнера як держава може означати вищі політичні ризики для проекту та можливість його раптової зупинки з некомерційних причин. Це доведено численними проектами, особливо в країнах, що розвиваються, в яких відсутня ефективна система державного управління. Досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства в різних країнах, які успішно розвивають цю модель співпраці держави та приватного сектору у сфері інфраструктури, так і роблять перші кроки, говорить про наявність наступних фундаментальних питань, які пов'язані з управлінням ризиками та невирішеність яких на етапі структурування проекту може призвести до його провалу:

- сумісність інтересів державного та приватного партнера та їх завчасне розкриття;
- взаємна відповідальність та гарантії зобов'язань;
- ритмічність співробітництва;
- ставлення держави до гнучкості у мінливих умовах.

Як показує досвід таких країн, як Великобританія, Франція та Канада, у проектах ДПП прийнято залишати за приватним партнером ті ризики, які пов'язані з виконанням проекту — проектування, будівництво об'єктів, їх фінансування та експлуатація. Держава відповідає за своєчасне виконання процедур, пов'язаних з різними регулятивними та політичними вимогами (за умови виконання приватним партнером усіх встановлених норм і правил) — своєчасність оформлення земельних ділянок, проходження дозвільних процедур та ін. Розподіл таких ризиків як комерційні ризики, макроекономічні ризики та ін. залежить від того, про який об'єкт йдеться з точки зору соціальної значущості, а також від умов його реалізації, включаючи можливості страхування. Наприклад, у Канаді в умовах суворого клімату та пов'язаної з цим відсутності можливостей щодо забезпечення прибутковості приватного партнера тільки за рахунок використання даних об'єктів кінцевими споживачами держава може брати на себе ризик завантаження об'єктів/ ризик виручки та виплачувати інвестору "мінімальний гарантований дохід" (МГД) при об'єктивно недостатнього завантаження, яка залежить від приватного партнера. Подібна програма призначена для об'єктів високої значущості для соціально-економічного розвитку в умовах суворого клімату та пов'язана з відсутністю можливостей щодо забезпечення прибутковості приватного партнера за рахунок використання даних об'єктів кінцевими споживачами.

Таким чином, реалізується принцип соціальної спрямованості моделі ДПП у Канаді, тому що без необхідних заходів підтримки приватні інвестори не вкладали б свої кошти в інфраструктурні проекти в таких складних умовах. З іншого боку, приватні інвестори, отримуючи від держави підтримку на реалізацію проектів, розуміють свою відповідальність і теж беруть на себе певні не властиві суто комерційним проектам зобов'язання, наприклад, підвищення соціальної інклюзивності населення в місцях реалізації проектів. Як правило, ефективність програми ДПП оцінюється з точки зору того впливу, який вона робить на залучення приватних інвес-

тицій в інфраструктуру та підвищення її якості. Аналізуючи значення різних факторів для розвитку інфраструктурного комплексу в цілому, насамперед можна перевірити зв'язок рівня розвитку інфраструктури з макроекономічними показниками, які, згідно з класичною економічною теорією, впливають на рівень інвестицій в інфраструктуру — норма заощадження, державні доходи та витрати, державний борг, поточний рахунок.

Відсутня однозначна пряма залежність рівня розвитку інфраструктури та її недофінансування від одного чинника, наприклад, норми заощадження. Більш важливими факторами в умовах ринкової економіки в даній сфері є не монетарні фактори (хоча, безумовно, для фінансування проектів потрібні кошти і чим більше, тим легше забезпечити відповідний рівень), а налагоджена система управління інфраструктурним комплексом, включаючи інвестиційну складову та питання державно— приватного партнерства. За її відсутності навіть за наявності суттєвих грошових ресурсів вони можуть бути витрачені без досягнення необхідного результату. Для успішного розвитку інфраструктурних проектів у сучасних умовах, особливо із залученням приватного капіталу, потрібне відповідне інституційне середовище, яке впливає на ефективність інвестиційних витрат, а отже, і на зацікавленість учасників проектів до вкладення коштів.

До ключових питань інституційного розвитку належать:

1. Наявність наскрізної системи стратегічного планування, що враховує міжгалузеві та міжрегіональні зв'язки.
2. Висока якість планування при формуванні проектів та програм.
3. Ефективно функціонуючі ринкові інститути (вкл. судову систему, прозорість процедур, прозорість ринку та ін.).
4. Ефективний проектний цикл, впровадження найкращих практик управління проектами, наголос на грамотне структурування проектів та постійну їх оцінку в ході реалізації та після завершення.
5. Ефективна система відносин із бізнесом, з урахуванням ціннісних відмінностей, механізми досягнення консенсусу та мінімізації протиріч. Розглядаючи фактори ефективної реалізації програми ДПП у контексті інституційного середовища, необхідно приділити особливу увагу місцю та ролі центрів ДПП у загальній системі управління інфраструктурним розвитком. Досвід багатьох країн, у тому числі тих, що були проаналізовані в рамках даного дослідження, говорить про те, що центри ДПП покликані здійснювати функції, за якими в державних органах влади існують системні проблеми у зв'язку з природною відсутністю гнучкості [1]. Центри ДПП / інфраструктурні центри повинні працювати у вигляді гнучкого агентства в рамках сильного міністерства (можливо, як показує досвід багатьох інших країн, у рамках Міністерства фінансів та/або економічного розвитку).

Ця модель є результатом практичного пошуку найкращої форми діяльності для забезпечення незалежності, об'єктивності, відповідності державним інтересам у різних країнах, включаючи Велику Британію, Канаду та Францію. Спочатку створені центри ДПП у цих краї-

нах зазнали реформування та перетворилися на інструмент інфраструктурної політики. Це було досягнуто через об'єднання окремих центрів експертизи у сфері ДПП із підрозділами, які відповідають загалом за інфраструктурний розвиток. Різні дослідження організації діяльності центрів ДПП в інших країнах свідчать про те, що, незважаючи на можливу їхню різноманітність (а в деяких країнах та їх відсутність), наявність авторитетного ДПП центру дозволяє державам використовувати ці центри як ефективний інститут управління сферою розвитку інфраструктури в цілому [2]. Для цього центри ДПП повинні бути наділені конкретними повноваженнями як щодо розвитку сфери ДПП, так і за погодженням всіх великих інфраструктурних проектів і не бути замкненими тільки на просуванні проектів ДПП. Ці центри повинні бути також уповноважені акумулювати всю пов'язану з інфраструктурними проектами інформацію в національному масштабі.

Як показує сучасна українська практика, існує великий потенціал для вдосконалення діяльності центру ДПП в Україні, оскільки сьогодні вона більше сконцентрована на проведенні великих яскравих заходів, присвячених ДПП моделі, спілкуванню з експертною спільнотою та доведенню його пропозицій до органів влади без забезпечення втілення їх у життя. Важливість ефективного інституційного середовища поділяють різні міжнародні організації та інститути розвитку, такі як ЄБРР, Світовий банк, Азіатський банк розвитку та інші. Вони відносять вирішення питань інституційного розвитку та питань регулювання до найбільш важливих питань, що істотно впливають на ефективність як окремих проектів ДПП, так і ДПП програми в цілому.

Принциповими питаннями успішного розвитку ДПП з погляду Європейського Банку Реконструкції та Розвитку (ЄБРР) [3] є:

1. В основі регулювання ДПП повинна лежати чітка політика участі приватного сектора.
2. Законодавство, що регулює ДПП, має бути дійним основою реалізації проектів.
3. ДПП законодавство має містити чіткі правила.
4. Правова база ДПП повинна відрізнятися стабільністю та передбачуваністю.
5. Слід заохочувати справедливість, прозорість та доступність правил та процедур.
6. Закони, що регулюють ДПП, повинні відповідати правовій системі країни та не суперечити іншим законам.
7. Слід передбачити можливість укладання концесійних угод з урахуванням проведення переговорів.

Іншим важливим питанням, з яким іноді пов'язується позитивний чи негативний результат програми ДПП — питання про систему права: чи є система права, що використовується, конкурентною перевагою і фактором успіху для розвитку державно-приватного партнерства? Досить часто можна зустріти твердження, що система права ("Загальне право" vs "Кодифіковане право"), що використовується в країні, є одним з ключових факторів у розвитку та ефективності функціонування державних інститутів, що впливає на успішність проведеної соціально-економічної політики, а, отже, і результативність державно-приватного партнерства. Припускається, що в цьому сенсі система загального права має певні переваги.

Ця теза спростовується наступним. Оскільки Франція, країна з континентальною системою права, є успішним прикладом країни, що досягла дуже високих позицій у різних світових рейтингах, що оцінюють соціально-економічне становище, у тому числі з точки зору реалізації на практиці ефективних форм державно-приватне партнерство. Безперечною є важливість обліку у структуруванні проектів ДПП правового середовища, в якому вони реалізуються. Континентальне право носить переважно нормативний характер, незважаючи на наближення зближення з системою загального права з ряду питань. Тому перед застосуванням моделей ГПП потрібна їхня кодифікація. З одного боку, це суттєво обмежує свободу дій економічних суб'єктів, особливо на регіональному та місцевому рівнях. Здається, що з цієї причини державно-приватне партнерство отримало активний розвиток на сучасному етапі насамперед саме у Великій Британії, як країні загального права, яка могла запровадити схему приватних фінансових інвестицій (ПФІ) (PFI) без видання спеціальних законодавчих актів, а керуючись економічною доцільністю та готовністю на місцях для їх використання. Тільки після масштабного розгортання у Великій Британії схожі за економічною суттю моделі почали активно впроваджуватися у Франції та інших європейських країнах. Разом з тим, необхідність детального опрацювання чіткої правової моделі в континентальному праві має ту перевагу, що при змістовному підході може бути вироблена модель, що дозволяє уникнути зловживань та забезпечує більш високий рівень контролю та стабільності. Також цей підхід є більш ефективним з точки зору його масштабування, особливо в середовищі, що зазнає дефіциту висококваліфікованих кадрів.

З цієї причини навіть в англійській моделі ПФІ угоди про ДПП повинні були включати стандартні формулювання відповідно до спеціально розроблених правил, згадуваних вище (SoPC4), що можна розглядати як свідоме відхилення від традицій загального права і особливо від принципу свободи договору. Зазначені переваги континентального права були дуже добре продемонстровані на прикладі Великобританії та Франції, коли у Великобританії "переважна" модель ДПП, що використовується, виявилася малоефективною, а у Франції аналогічні схеми ДПП продовжують активно використовуватися. У Канаді, країні загального права, спочатку скопійована англійська модель ПФІ зазнала переробки (особливо щодо обов'язковості оцінки проектів на предмет VfM), що дозволила уникнути виявлених недоліків, і в даний час вона успішно використовується на практиці. Зазначена гнучкість системи загального права дозволяє швидко відмовитися від моделі, яка себе не виправдала та запустити нові схеми, без необхідності багаторічних дебатів та формального проходження законотворчих процедур. Саме з цієї причини Великобританія, незважаючи на відмову від ПФД, продовжує залишатися однією з провідних країн у світі за рівнем приватних інвестицій в інфраструктуру.

Отже, ефективність програми ДПП не залежить від цього, яка правова система використовується. Можна врахувати наявні в різних правових системах переваги та недоліки, щоб зрештою це призвело до позитивного результату. Незважаючи на різні шляхи розвитку моде-

лей ДПП, які були обрані зазначеними трьома державами у розвитку ДПП та різні правові системи, вони входять до числа провідних країн за показниками конкурентоспроможності (у тому числі за рівнем розвитку інфраструктурного комплексу). Таке становище насамперед пов'язані з продуманою економічною політикою, зокрема, у питаннях залучення приватного капіталу у розвиток країни, що виявляється у привабливих і ефективних формах державно-приватного партнерства.

Для цілого ряду країн, включаючи Україну, додатковим чинником успіху програми ДПП може вважатися успішне залучення в країну іноземних інвестицій, поряд з якими можуть бути залучені і сучасні технології, для чого потрібно забезпечити вирішення зовнішньополітичних питань, що впливають на іноземних інвесторів, а також питань міграційної політики. Зарубіжна практика державно-приватного партнерства дає безліч прикладів як успішних, так і невдалих проектів, у тому числі в таких розвинених країнах як Велика Британія, Канада та Франція, вивчення досвіду яких є важливим для розуміння причин їх успіхів чи невдач. До проблемних проектів ДПП можна віднести такі великі проекти у сфері інфраструктури як: Євротунель (суттєве перевищення початкового кошторису та затримка введення в експлуатацію), міст Моранді в Генуї (обвалення), атомна електростанція у м. Фукусіма (вибух після цунамі), реконструкція метро у Лондоні (зміщення графіка будівництва, банкрутство проектної компанії), цілу низку лікарень у Великій Британії (суттєве перевищення кошторису) та інші.

Для цілей проведеного дослідження було проаналізовано кілька зарубіжних проектів, з яких у дисертації представлені результати аналізу за двома проектами як найбільш показовими прикладами проблемного проекту та успішного проекту:

— будівництво тунелю з Франції до Великобританії під протокою Ла-Манш "Євротонель" за моделлю концесії;

— будівництво автотраси А-25 у провінції Квебек (Канада) за моделлю концесії.

1. Проект будівництва тунелю з Франції до Великобританії під протокою Ла-Манш "Євротонель" [4]. Проект супроводжувався проблемами із самого початку будівництва. З одного боку, це пов'язано з новизною багатьох робіт, які необхідно здійснювати за відсутності апробованих технологій. Разом з тим, не можна применшувати і значення підконтрольних менеджменту факторів, яким не приділено достатньо уваги на етапі підготовки до здійснення проекту. Так, прогнози щодо попиту на послуги тунелю були завищені вдвічі через недостатній облік конкуренції. У зв'язку з цим у перші роки операційної діяльності проект відчував серйозний дефіцит і неможливість впоратися з борговим навантаженням. Фінансове закриття було здійснено до затвердження бюджету та завершення проектування.

Були відсутні механізми управління ризиками — будівельними, комерційними, фінансовими, операційними та іншими. В результаті тунель постійно стикався з якимись подіями, які негативно впливали на графік реалізації проекту: неритмічне копання тунелю з двох сторін, події, пов'язані з охороною праці, пожежі вже після введення в експлуатацію, вихід з ладу поїздів та

ін. Це призвело до того, що введення тунелю в експлуатацію порівняно з графіком реалізації проекту було затримано на 1,5 роки із суттєвим перевищенням первісного бюджету. Такі результати пов'язані, в тому числі, і з початковою фінансово-правовою схемою проекту, в якій і засновниками та будівельними підрядниками були ті самі будівельні компанії. Ще одним важливим негативним фактором, що вплинув на негативні результати з точки зору термінів введення та великого перевитрати коштів, стали політичні фактори, свого роду ейфорія, коли фінансування проекту почалося задовго до завершення його аналізу.

2. Будівництво автотраси А-25 у провінції Квебек у Канаді [5]. Завдяки використанню моделі ДПП, обраної після проведення порівняльного аналізу, було заощаджено понад 226 млн дол., а введення об'єкта в експлуатацію було прискорено більш ніж на два роки. Проект дозволив покращити рух між Монреалем та Лавалем та сприяв прискоренню їх економічного розвитку. Відношення подальших економічних ефектів до витрат на проект становить 3,4. Важливе значення в ефективності проекту відігравали прозорі та неупереджені конкурсні процедури. У конкурсі на укладення угоди про ДПП чотири заявки пройшли передкваліфікацію, а трьом, які набрали максимальну кількість балів, були направлені запити на надання конкурсних пропозицій (request for proposals, RFP). За результатами відбору було відібрано концесіонер Concession A25 S.E.C.

Іншою важливою особливістю даного проекту, як і інших канадських проектів була об'єктивна оцінка показника VfM, на основі якого приймалося рішення про використання певної моделі ДПП. Ще одним із факторів ефективності проекту став виражений розподіл ризиків між сторонами угоди. Вперше в історії провінції ризики створення транспортних об'єктів та зміни їхньої вартості лягли на приватну сторону.

Іншими факторами ефективності цього проекту є:

— відкритість державної сторони та надання проекту угоди на етапі RFP;

— поєднання гнучкості та контролю за дотриманням стандартів;

— структурування приватною стороною процесів таким чином, щоб був присутній об'єктивний критерій оцінки результату;

— наявність незалежного об'єктивного радника, який бере участь у всіх комунікаціях із державною стороною;

— стандартизація документації.

Наведений вище аналіз розвитку ДПП у розвинених країн і в Україні свідчить у тому, що з підвищення ролі ДПП, зокрема у підвищенні науково-технічного рівня, отже, і його впливу конкурентоспроможність України необхідно вести роботу з цілого ряду напрямів, найважливішими з яких видаються такі:

1. Державне управління сферою ДПП. Незважаючи на те, що існує відповідальне за розвиток ДПП міністерство (Міністерство економіки України) робота з розвитку моделі ДПП та залучення її до розвитку інфраструктурного комплексу не дає очікуваної віддачі. Як і раніше, відсутній сильний центр ДПП, який був би уповноважений здійснювати функції, за якими в державних органах влади існують системні проблеми у зв'язку з

природною відсутністю гнучкості (як це було зроблено в інших країнах).

Звісно ж, що центр ДПП має працювати у вигляді гнучкого агентства у межах сильного міністерства (можливо, як свідчить досвід багатьох інших країн, у межах Міністерства фінансів) і має бути наділений конкретними повноваженнями як у розвитку сфери ДПП, включаючи опрацювання законодавчих ініціатив у цій сфері, так і за погодженням усіх великих інфраструктурних проектів, а також відповідати за збір усієї пов'язаної з ними інформації в національному масштабі. Зараз це робиться на добровільній основі і тому немає можливості повного інформаційного охоплення проектів ДПП. Можливо, необхідно змінити назву центру на інше, одночасно з розширенням сфери відповідальності, як це було зроблено у Великій Британії, Франції та Канаді, щоб він покривав усі інфраструктурні проекти та не був націлений лише на просування проектів ДПП. Сьогодні, як було зазначено вище, діяльність центру ДПП в Україні більше сконцентрована на проведенні великих яскравих заходів, спілкуванні з експертною спільнотою та донесенні думок експертної спільноти до органів влади без забезпечення їх втілення в життя, що можна побажати на в'ялому розвитку законодавства в даній сфері.

2. Інформаційна закритість (відсутність офіційної актуальної точної інформації щодо кількості проектів ДПП, обсягів інвестицій та повної інформації за самими проектами) не сприяє розвитку ринку ДПП та вимагає свого покращення поряд з формуванням системи управління розвитком інфраструктурного комплексу.

3. Система планування, включаючи науково-технічний розвиток країни. Загалом потребує суттєвого вдосконалення сфери стратегічного планування на державному рівні, особливо в частині розвитку інфраструктурного комплексу. Ті плани, які випускаються, наприклад, за національними проектами, найчастіше відірвані від життя і не включають опрацьовані інвестиційні ідеї. Вони не можуть бути надійним інструментом розвитку інфраструктурного комплексу і не виконуються на регулярній основі.

4. Регулювання та судочинство — недоліки як законодавчої бази, що регулює ДПП, так і судової системи.

5. Підготовка проектів. Не вирішуються питання опрацювання проектів та їх пропозиції фінансуючим організаціям. На відміну від інших країн не складається перелік проектів на середньострокову перспективу, які можуть бути реалізовані за схемою ДПП, щоб можна було залучити інвесторів для вирішення завдань інфраструктурного розвитку. Це підмінено "приватною ініціативою" (не в тому сенсі, якою вкладається в дане поняття за кордоном), коли самі інвестори пропонують реалізувати проекти (за кордоном це називається "unsolicited proposals" або незапитані пропозиції). В останні 3 роки даний механізм застосовується в Україні більш ніж у 50% проектів. Як показує практика, за кордоном дана схема використовується дуже рідко через корупційні ризики (згідно зі звітом Світового банку, у 2017 р. незапитані пропозиції використовувалися у 14% проектів, а у 2018 р. до них вдавалися лише у 5% нових проектів ДПП), а в таких розвинених країнах як Канада, Великобританія та Франція практично не зус-

річається. Вважається, що уряд сам повинен вирішувати, які проекти за якими моделями реалізовувати і приватний сектор не повинен чинити ці процеси впливу. Це особливо актуально в науково-технічній галузі (інноваціях), де державні витрати мають довгостроковий характер та ризики невдачі проектів вищі, ніж у класичних галузях з їх традиційними технологіями.

Українська система "приватної ініціативи", без ретельного аналізу з боку державних органів влади (через відсутність часу та необхідних ресурсів), підміняє собою систему державного планування. За відсутності збалансованих планів розвитку інфраструктурних об'єктів органам влади складно провести об'єктивну оцінку пропозицій приватних інвесторів та їх доречність з погляду стратегічних цілей, навіть якщо на перший погляд такі проекти здаються корисними. Тому цей процес перетворюється на бюрократичний обмін інформацією, і вибір чи відхилення того чи іншого проекту є випадковістю, а не добре продуманим рішенням, заснованим на оцінці порівняльних переваг. А сама методика такої оцінки має технічний характер і легко може бути підлаштована під "потрібні" конкретного чиновника.

6. Наявність невирішених мотиваційних та аксіологічних проблем, які не дозволяють залучити до сфери ДПП інвесторів, які готові взяти на себе певні ризики.

7. Наростання геополітичних викликів, які не дозволяють залучити в інфраструктурний сектор іноземні інвестиції та таким чином підвищити конкуренцію у цій сфері, а також залучити нові знання, компетенції та технології, що пройшли апробацію за кордоном. Особливо негативний вплив надає війна росії з Україною.

Видається необхідним на регулярній основі проводити оцінку VfM проектів ДПП (перед прийняттям рішення про реалізацію та після реалізації — фактичної проти запланованої), оцінку прибутковості таких проектів для інвесторів та публікувати дані результати на регулярній основі для того, щоб зробити даний ринок цивілізованим та прозорим. Необхідно вирішувати методологічні питання того, як правильно вважати порівняльну перевагу для всіх проектів ДПП, щоб цей інструмент давав об'єктивну картину запланованих та отримуваних результатів.

З урахуванням проведеного аналізу стану сфери ДПП в Україні так і зарубіжного досвіду, як позитивного, і негативного, можна сформулювати ключові принципи формування стратегії інфраструктурного розвитку в Україні із застосуванням моделі ДПП. Насамперед потрібно побудувати макроекономічну модель економіки, що враховує взаємний вплив різних галузей одна на одну (наприклад, використовуючи моделі міжгалузевого балансу). Необхідно визначити цільові показники економічного зростання та соціального розвитку (зважаючи на зростаючі потреби населення з урахуванням зростання рівня життя в інших країнах) на середньострокову та довгострокову перспективу, відштовхуючись від сьогоденного становища та враховують ті фактори/виклики світової економіки. На основі даних цільових показників необхідно визначити потреби у розширенні виробничих та невиробничих потужностей, а також параметри інфраструктури, необхідної для досягнення збалансованого соціально-економічного зростання.

Відштовхуючись від цільових показників з інфраструктурного розвитку та з урахуванням доступних у бюджеті джерел (як власних, і позикових), необхідно визначитися з рівнем приватних інвестицій, необхідних досягнення встановлених цільових показників. Цей рівень може задаватися у вигляді змінної величини, яка змінюється за роками залежно від наявності коштів у державному бюджеті на реалізацію інфраструктурних планів. Важливо відзначити, що рівень приватних інвестицій в інфраструктуру може відрізнятися за галузями (соціальна сфера, ЖКГ, дорожнє будівництво тощо). Цільові рівні приватних інфраструктурних інвестицій будуть відправною точкою у стратегічних планах, пов'язаних із залученням цих коштів.

ВИСНОВКИ

Як було описано вище, необхідно сформулювати заходи щодо покращення ситуації в різних галузях, пов'язаних з управлінням ДПП як інститутом суспільних відносин (підпорядкованість Центру ДПП чи Центру інфраструктурного розвитку та його функціонал), з управлінням окремими проектами (включаючи їх підготовку, аналіз розвитку та контроль), з регулюванням, з кадровим забезпеченням у державних органах влади, з покращенням інвестиційного клімату для залучення іноземних інвестицій та з взаємодією з бізнесом. У рамках стратегії, що розробляється, також необхідно чітко сформулювати питання довгострокового використання кращих моделей ДПП (таких як концесії, угоди з платою за доступність, гібридні моделі, можливо, інші), рівень граничного використання не запитаних пропозицій, який в даний час є непомірно високим. У стратегії інфраструктурного розвитку необхідно врахувати тенденції з декарбонізації і присвятити цьому окрему главу, у якій розкриваються питання застосування нових технологій у різних галузях інфраструктурного комплексу, націлених зниження шкідливих викидів і цільові установки з цього питання, пов'язані з прийнятими зобов'язаннями України з декарбонізації. Також стратегія інфраструктурного розвитку має розкривати принципові підходи до державної підтримки інфраструктурних проектів, включаючи проекти ДПП із чіткими цільовими установками.

Література:

1. The World Bank. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. (2007). Public-Private Partnership Units. Lessons for their design and use in infrastructure. p. 1
2. UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2017). PPP Policy, Legal and Institutional Frameworks in Asia and the Pacific.
3. EBRD Core Principles for a Modern Concessions Law — selection and justification of principles. [Electronic resource]. URL: <https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/coreprin.pdf>
4. Telegraph, 06.05.2019. 25 things you might not have known about the Channel Tunnel. [Electronic resource]. URL: <https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/france/articles/channel-tunnel-facts/>
5. APEC Infrastructure Public-Private Partnership Case Studies of APEC Member Economies. 21st Finance Ministers' Meeting Beijing, China, 21—22 October 2014

References:

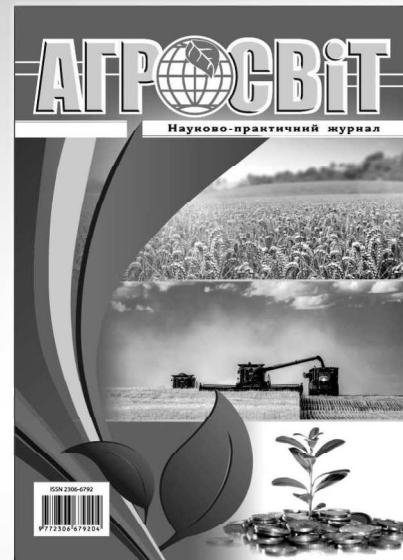
1. The World Bank. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2007), Public-Private Partnership Units. Lessons for their design and use in infrastructure, The World Bank.
2. UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2017), PPP Policy, Legal and Institutional Frameworks in Asia and the Pacific, UN.
3. EBRD (2006), "EBRD Core Principles for a Modern Concessions Law — selection and justification of principles", available at: <https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/coreprin.pdf> (Accessed 05 May 2024).
4. Telegraph (2019), "25 things you might not have known about the Channel Tunnel", available at: <https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/france/articles/channel-tunnel-facts/> (Accessed 05 May 2024).
5. APEC (2014), Infrastructure Public-Private Partnership Case Studies of APEC Member Economies, 21st Finance Ministers' Meeting, Beijing, China.

Стаття надійшла до редакції 11.05.2024 р.

АГРОСВІТ

<https://nauka.com.ua>

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

**Журнал включено до переліку
наукових фахових видань України
з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)**

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292