

М. З. Масик

провідний науковий співробітник
проблемної науково-дослідної лабораторії
соціальних досліджень ринку праці
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДПП-ПРОЕКТІВ

Дана стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду реалізації ДПП-проектів. У статті виокремлено етапи розвитку проектного фінансування, які стали основою державно-приватного партнерства. Наведені найпоширеніші об'єкти державно-приватного партнерства. Проаналізовано досвід США, а також Канадський та європейський досвіди реалізації державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державний партнер, ДПП-проект, концесії, приватний партнер.

Постановка проблеми. У сучасних умовах особливого значення набуває напрямок, орієнтований на впровадження державно-приватного партнерства. Уряди всіх країн, незважаючи на те, чи розвинені вони чи розвиваються, не в змозі забезпечити в повному обсязі фінансування будівництва та обладнання необхідних життєзабезпечуючих і стратегічних об'єктів, таких як шляхи автомобільного, залізничного сполучення, водовідведення, водоочищення, теплові станції, мережі та інше. Через це вони все частіше звертаються до приватного сектору як до джерела інвестування в громадську інфраструктуру шляхом створення проектів державно-приватного партнерства (ДПП). Україні необхідно запозичувати кращі практики реалізації державно-приватного партнерства, саме тому на сьогодні дуже важливим є вивчення зарубіжного досвіду реалізації ДПП-проектів, що стало предметом дослідження даної наукової статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зарубіжний досвід впровадження державно-приватного партнерства досліджували такі науковці, як Безбах Н.В. [1], Бондаренко Е.Ю. [2], Дутко Н.Г. [6], Польська І.Е. [9], Степанова О.В. [11], Тофанюк О.В. [13] та інші. Проте станом на сьогодні вивчення зарубіжного досвіду реалізації ДПП-проектів є дуже актуальним і потребує комплексного вивчення, що зумовило вибір теми даної статті.

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід реалізації ДПП-проектів.

Виклад основного матеріалу. Питання взаємовідносин державних органів і бізнесу об'єктивно є сьогодні рушійною силою розвитку будь-якої сучасної демократичної правової держави. Більш того, останніми роками в усьому світі спостерігається тенденція до посилення співпраці влади та бізнесу. Насамперед, це виявляється в таких суспільно значущих галузях економіки, як електроенергетика, транспорт, охорона здоров'я, освіта. Підприємства, що працюють у цих сферах, мають стратегічне значення й часто не можуть бути повністю приватизовані, зважаючи на істотні політичні причини, але держава не завжди має достатньо засобів і управлінського досвіду, необхідних для їх підтримки і розвитку. У такій ситуації, як показує світовий досвід, ефективним рішенням може стати така форма взаємодії влади і бізнесу, як державно-приватне партнерство (ДПП) [9].

Фахівці виділяють декілька етапів розвитку проектного фінансування, які стали основою державно-приватного партнерства [4]: по-перше, механізми фінансування проектів видобутку корисних копалин (нафта, газ, вугілля тощо) вперше були застосовані в Техасі у 30-х роках ХХ ст. у нафтодобуванні, а також під час підготовки проектів розробки нафтових покладів у Північному морі в 70-х роках ХХ ст. та проектах, пов'язаних із видобутком газу та інших корисних копалин в Австралії й деяких інших країнах; по-друге, фінансування незалежних енергетичних проектів у секторі енергопостачання,

вперше застосоване в США в 1978 р., сприяло розвитку комбінованих (спільних) підприємств, відомих сьогодні як спільна діяльність.

На сьогодні аналіз світової практики участі приватного сектору в проектах державно-приватного партнерства дає підстави виділити чотири основних типи взаємодії бізнесу та держави в інфраструктурних об'єктах [1]: контракти підряду (на управління об'єктом та оренду об'єкта); концесії (обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; обслуговування, оренда та передача об'єкта; будівництво, обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; нові проекти або «проекти з нуля»; продаж активів (повна або часткова приватизація).

Досвід формування державно-приватної взаємодії поширюється в усіх регіонах світу. Доведено, як свідчить аналіз міжнародної практики, що найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства є [1]: житлово-комунальна сфера (виробництво і транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій); телекомунікації; будівництво та утримання автошляхів; енергозбереження; експлуатація будівель бюджетного сектору економіки.

У США найбільш розповсюдженими формами ДПП є концесії на будівництво автомобільних доріг. Інноваційним підходом щодо створення ДПП, запропонованим США, є спроба об'єднати інтереси та ресурси органів влади різного рівня – федерального, штатів, місцевого – для спорудження нових чи реконструкції старих автомобільних доріг. Це здійснюється, зокрема, шляхом ефективного використання земель навколо доріг: для транзиту, потреб розвитку місцевих громад, зокрема кварталів, які знаходилися довгий час у занепаді. Окрім того, в США використовується такий інструмент приваблення приватного сектору для участі в ДПП, як звільнення від сплати певного податку [5, с. 30].

У Канаді не настільки активно порівняно з США використовується практика реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства. Однак системна фінансова криза 2008–2009 років, що призвела до нестачі бюджетних коштів для здійснення інвестиційної діяльності, може сприяти розвитку національного ринку проектів ДПП, які мають достатньо очевидні переваги. У Канаді досить активно державно-приватне партнерство реалізується в першу чергу на регіональному рівні (відповідні приклади будуть наведені нижче). По-перше,

це пов'язано з перерозподілом фінансових потоків на користь цих більш глибоких ланок суспільної структури і віддалених північних територій (у цьому аспекті Канада досить близька за своїми природно-кліматичними умовами до Росії). По-друге, подібна децентралізація власті дії партнерських відносин сприяє розширенню кола осіб і організацій, прямо зацікавлених у розробці та реалізації відповідних програм. У цілому посилюється вплив громадянського суспільства на організацію державою публічно-правових відносин та ефективну реалізацію публічних інтересів [7].

В Європі перші прецеденти укладання угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювались після покращання фінансового становища органів влади. Однак у 1992 р. консервативний уряд Дж. Мейджора і Великої Британії та Північної Ірландії запровадив Ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства [7].

Чисельність країн, в яких у різних формах розвивається інвестиційне партнерство держави і приватного сектору, постійно зростає. У багатьох країнах Європи, Азії, Латинської Америки та інших було здійснено низку заходів щодо підтримки механізмів такого партнерства. Це було викликано зростанням вимог до якості суспільних послуг та інфраструктури, з одного боку, і обмеженістю державних бюджетів – з іншого. Проекти із застосуванням моделі партнерства держави і приватного бізнесу були успішно реалізовані в таких країнах, як Велика Британія, Ірландія, Данія, Франція, Іспанія, Італія, Швеція, Португалія, Бельгія, Австрія, Німеччина, Греція, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія [13].

З приведеного переліку країн Великобританія є «законодавцем мод» у державно-приватному партнерстві, де з 1992 р. була запроваджена Приватна фінансова ініціатива (ПФІ), що заснована на договорах концесії і яка значно вплинула на регіональний розвиток [13].

Щодо Великої Британії, то сьогодні її програму можна вважати зрілою: підписано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається розв'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема в галузі медицини та освіти, а також у транспортному секторі, в установах виконання

покарань, у сфері обробки відходів, у військовому секторі та в секторі житлово-соціального найму. Більшість цих проектів здійснюється з органами місцевої влади. У результаті із 100 проектів, що функціонує, у 80-90% випадках рівень їх виконання є задовільним. Аналіз показав, що державно-приватне партнерство є результативним у середовищі зі стабільною політикою. Дуже важливо, щоб державний сектор був незмінним і чітко визначив те, чого він хоче. З'ясовано, що державно-приватне партнерство не дуже добре працює на незначних проектах, оскільки складність та операційні витрати відносно високі. У цілому державно-приватне партнерство має величезне значення для підвищення стандартів надання послуг державним сектором Великої Британії [3].

Цікавим є досвід Іспанії. Концесії платних доріг в Іспанії почалися в дев'ятнадцятому столітті, коли платні мости і залізниці також будувалися приватними інвесторами. Програма будівництва приватних автомагістралей (перша в Європі) почалася в 1967 році, і до 1976 року було підписано 15 концесій, що охоплюють 1,500 км. Деякі з них виявилися фінансово нежиттєздатними і були викуплені державою, в той час як інші здійснювалися протягом повного концесійного терміну (зазвичай 30 років) і потім перейшли назад державі. У більш пізні періоди бюджетні обмеження привели до великомасштабного росту нових концесій. У період між 1998 і 2003 роками було підписано 22 автодорожніх концесійних угоди на загальну суму понад 6 млрд. євро. Закон 1972 про концесії був в основному орієнтований на проекти будівництва автодоріг, але в 2003 році був замінений новим законом, який охоплює всі види ДПП, у тому числі модель PFI. Частка інвестицій у ДПП Іспанії в даний час складає 20% [12].

Важливим є досвід державно-приватного партнерства у Франції. Країна мала значну практику державно-приватної взаємодії у сфері інфраструктури, але в основному в формі концесій. Правова база тут була стабільною. Державний сектор ініціював розвиток державно-приватного партнерства. Були прийняті нові форми партнерських контрактів, за якими, зокрема, побудовані медичні заклади, поліцейські дільниці та інші установи [6].

У 2004 р. у Франції був прийнятий закон про державно-приватне партнерство. Існують різні підходи щодо вибору форми власності між повністю державним або спільним з приватним

сектором підприємством. Наприклад, в Англії і не так давно в Німеччині вибір був зроблений на користь спільного з приватним сектором підприємства. У Франції вибір зроблений таким чином, що тепер державно-приватне партнерство є кращою структурою, яка надає адміністративні послуги. Команда, що цим займається, виконує три завдання: ведення інформації, надання підтримки і допомоги в підготовці та підписанні договорів про партнерство. Крім того, вона здійснює оцінку, що є обов'язковою умовою для певних проектів, але для місцевої влади це альтернативний варіант. В європейських системах управління посідають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. Пок зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х рр. XX ст. [2, с. 128]. У багатьох країнах місцеві органи влади використовують елементи зазначених критеріїв для оцінки якості своєї роботи, так і витрат на надання різноманітних місцевих послуг, таких як утримання доріг, зоопарків, водопостачання, прибирання вулиць та ін.

Як свідчить проведений аналіз, у питанні розвитку ДПП-проектів ключову роль відіграє інституційне забезпечення, а саме: достатня нормативно-правова база та наявний державний орган, що відповідає за консолідацію політики уряду у сфері залучення приватних компаній до інфраструктурних проектів.

Проведене дослідження доводить, що нормативно-правова база має стати гарантією прозорості, надійності та тривалості стосунків між представниками державного і приватного секторів у рамках партнерських програм.

На думку провідних експертів ПРООН з питань розвитку державно-приватного партнерства, надмірна кількість регламентуючих документів може стати вагомим бар'єром поширення державно-приватних партнерств як інструменту розвитку економіки та соціальної сфери. Відтак із метою забезпечення врегулювання нормативно-правового середовища реалізації зазначених проектів необхідне впровадження типових (модельних) договорів державно-приватного партнерства в Україні. Використання типових (модельних) договорів дає можливість виробити якісно нові норми. Держава, приймаючи ці норми, має право частково їх видозмінювати, адаптувати до особливостей функціонування окремих галузей економіки та соціальної сфери

або відмінати в односторонньому порядку, якщо вони виявляться малоефективними. Система типових (модельних) договорів характеризується властивостями «гнучкості», що дозволяють застосовувати модельні норми державам з різними історичними і правовими традиціями [10].

Досвід Нідерландів у реалізації проектів ДПП засвідчує, що прийняття та впровадження такої Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (назва з гол.: *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*) дала можливість прискорити залучення приватного сектора до реалізації проектів ДПП, забезпечити впевненість його в реалізації цієї програми за умови зміни політичної та економічної ситуації в країні, а також визначити в середньостроковій перспективі ризики та гарантії для держави та приватного сектора. Зокрема, в цій програмі визначаються обсяги державних гарантій, які будуть надані приватному сектору на період до 6 років. Така програма розробляється Міністерством транспорту та інфраструктури Нідерландів та погоджується з Міністерством фінансів на відповідних стадіях розробки [14].

Включення проектів до цієї програми в Нідерландах є деталізованим має назву «процес MIRT» та включає такі етапи [11]: сканування ринку; аналіз витрат та вигід проекту; застосування компаратору ДПП (PPC). Проходження компаратору ДПП є обов'язковим для всіх проектів, що включаються до програми MIRT, вартістю більше 112,5 млн. євро.; оцінка можливості включення проекту до Інтегрованої Бюджетної моделі та до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT); застосування компаратору державного сектора (PSC); прийняття рішення щодо включення проекту ДПП до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT).

Макроекономічна роль державно-приватного партнерства може змінюватись відповідно до фаз економічного циклу. Зокрема, у фазі рецесії на основі реалізації різних форм ДПП може відбуватись працевлаштування циклічно безробітних та стимулювання інвестиційного попиту за рахунок розбудови об'єктів ринкової інфраструктури. Запровадження проектів на основі ДПП під час кризи дозволяє не лише підтримати сукупний попит у короткостроковому періоді, а й закласти фундамент довгострокового економічного зростання за рахунок випереджального розвитку ринкової інфраструктури, навколо якої

здійснюватиметься підприємницька діяльність у майбутньому. З іншого боку, у фазі піднесення, що характеризується надмірним сукупним попитом за повної зайнятості ресурсів, спрямування частини коштів приватного сектору на реалізацію проектів ДПП дозволить стримати надмірну ділову активність та підтримати темпи розвитку інфраструктури відповідно до зростаючих потреб ринку [8].

Згідно з підходами Європейської Комісії визначаються такі основні ролі приватного сектора в схемах ДПП: формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів; підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації; створення нових методів управління; створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому; забезпечення кращого визначення потреб і оптимальне використання ресурсів. Державно-приватне партнерство здатне забезпечити також додаткові переваги, які полягають у: зменшенні собівартості проектів; ефективному розподілі ризиків; удосконаленні систем управління; поліпшенні якості послуг населенню; підвищенні прибутковості проектів; удосконаленні державного управління [15].

Таким чином, провідний світовий досвід засвідчив те, що без дієвого законодавчого регулювання у сфері державно-приватного партнерства неможлива повна регламентація і розвиток партнерських взаємин між державою та приватним партнером. Вважаємо, що для України найбільш доцільно звернути увагу на європейський досвід із розвитку ДПП, особливо англійський.

Висновки і пропозиції. Світовий досвід свідчить, що концесії та контракт життєвого циклу найкращим чином підходять для залучення позабюджетних інвестицій в інфраструктуру, що обумовлено такими причинами: угоди носять довгостроковий характер, що дозволяє сторонам здійснювати планування на тривалому часовому періоді (державі – здійснювати планування економічного розвитку, приватному партнеру – здійснювати довгострокові інвестиції з високим ступенем надійності); приватний партнер має достатню свободу в прийнятті управлінських і господарських рішень, а також отримує можливість інвестувати кошти в гарантовані державою проекти і отримувати стабільний дохід протягом тривалого проміжку часу;

приватній стороні передаються тільки права розпорядження і користування об'єктом державної власності, і держава має досить важелів впливу на приватного партнера у випадку порушення ним умов угоди; держава отримує від приватної сторони передові методи управління, а також застосування більш ефективних і сучасних технічних рішень і, як наслідок, підвищення якості послуг; держава частково знімає із себе ризики функціонування інфраструктурних об'єктів, а також ризики перевищення кошторисної вартості будівництва, найбільш характерні для інфраструктурних об'єктів; інвестор зацікавлений у дотриманні термінів будівництва об'єктів, оскільки від цього залежить повернення інвестицій, що також важливо для держави.

Список використаної літератури:

1. Безбах Н.В. Використання зарубіжного досвіду в розвитку державно-приватного партнерства в Україні. URL: academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bezbach.pdf.
2. Бондаренко Е. Ю. Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов. Экон. науки. 2008. № 5. 140 с.
3. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21-22 окт. 2008 г.). URL: <http://veb.ru/ru/PPP/pppconfi.htm>.
4. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/derzhavnoprivatne-partnerstvo-svitoviy-dosvid-ta-perspektivi-realizaciyi-v-ukrayini.html>.
5. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендъел М., Онищук Б., Сегварі П. К.: «К.І.С.», 2008. 146 с.
6. Дутко Н.Г. Европейський досвід державно-приватного партнерства. URL: <http://www.academy.gov.ua/>.
7. Інституційні основи державно-приватного партнерства. URL: <http://ebib.pp.ua/institutsionalnyie-osnovyi-gosudarstvenno-14022.html>.
8. Павлюк К. Сущность и роль государственно-частного партнерства в социально-экономическом развитии государства. URL: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf.
9. Польська І. Е. Особливості впровадження механізмів державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2012_2_25.pdf.
10. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. ООН, Женева, 2008. 114 с.
11. Степанова О.В. Інституційні механізми розвитку державно-приватного партнерства в Україні. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1227>.
12. Теория и практика государственно-частного партнерства. URL: http://www.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/economicgovernance/Theory_and_practice_of_public-private_partnership/un_uzb_Theory_and_practice_of_public-private_partnership.pdf.
13. Тофанюк О.В. Застосування механізмів державно-приватного партнерства у бюджетному регулюванні регіонального розвитку. Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі. 2011. № 4. С. 41–53.
14. Added-value assesment at Rijkswaterstaat. URL: http://www.ppsbijhetrijk.nl/english/PPP_General/PPP_and_Infrastructure/Added_value_assesment_at_Rijkswaterstaat.
15. Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003. – 100 p. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

Масык М. З. Зарубежный опыт реализации ЧПП-проектов

Данная статья посвящена анализу зарубежного опыта реализации ГЧП-проектов. В статье выделены этапы развития проектного финансирования, которые стали основой государственно-частного партнерства. Приведены распространенные объекты государственно-частного партнерства. Проанализирован опыт США, а также Канадский и европейский опыты реализации государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственный партнер, ГЧП-проект, концессии, частный партнер.

Masyk M. Z. External experience in the implementation of PPP projects

This article is devoted to the analysis of foreign experience in implementing PPP projects. The article outlines the stages of development of project financing, which became the basis of public-private partnership. The most common objects of public-private partnership are presented. The experience of the USA, as well as Canadian and European experience in realizing the public-private partnership, is analyzed.

Key words: public-private partnership, state partner, PPP-project, concessions, private partner.