

П. І. Шилепницький,

доктор економічних наук, професор,

ORCID 0000-0002-5517-5858,

Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича,

І. П. Петрова,

кандидат економічних наук,

ORCID 0000-0002-0515-5349,

e-mail: msirynapetrova@gmail.com,

Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

«КОМБІНОВАНІ» МОДЕЛІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

Вступ. Важливими для залучення іноземних інвестицій є імплементація кращих міжнародних практик у національне законодавство. У цьому контексті постає необхідність вивчення досвіду «комбінованих» проєктів на основі публічно-приватного партнерства (ППП). «Комбінований» проєкт – це проєкт, що виконується за угодою PPP та який поєднує державне і приватне фінансування, де частина державного фінансування надається безпосередньо у формі гранту від Структурних фондів Європейського Союзу (ЄС) або інших міжнародних організацій [1; 2]. Різноманітні схеми поєднання грантового фінансування та приватного інвестування на основі публічно-приватного партнерства отримали назву «комбінованих» моделей фінансування проєктів PPP [3; 4; 5; 6; 7; 8].

Відновлення зруйнованої інфраструктури, людських домівок та підприємств є неабияким викликом під час війни. Об'єкти інфраструктури потребують першочергового відновлення, а публічно-приватне партнерство є одним із ефективніших інструментів з реалізації плану відбудови як під час війни, так й післявоєнної відбудови. Однак механізм публічно-приватного партнерства потрібно адаптувати до залучення інвестицій на відбудову зруйнованої інфраструктури в Україні. У форматі «комбінованих» моделей фінансування PPP можуть реалізовуватись як проєкти з великою комерційною складовою, - порт, зерновий термінал, причал, так і соціальної інфраструктури, як школа, лікарня, дитсадок. Тим паче, що вже є приклади залучення бізнесу, грантових коштів ЄС [9] та місцевого бюджету на відбудову соціальної та іншої інфраструктури України, яка постраждала від війни.

Метою статті є аналіз європейського досвіду застосування «комбінованих» моделей публічно-приватного партнерства та розробка відповідних рекомендацій щодо використання PPP для відбудови України.

*Інституціональне забезпечення сприяння розвитку
ППП міжнародними організаціями*

Грантова підтримка публічно-приватного партнерства через структурні фонди ЄС. Грантова підтримка публічно-приватних партнерств з боку ЄС відіграє важливу роль у залученні приватного бізнесу до інфраструктури, особливо у країнах, які останнім часом приєдналися до Європейського Союзу або є кандидатами на вступ до ЄС.

Технічна допомога, що здійснюється за рахунок Структурних фондів ЄС, була згрупована у такі три категорії [1]:

- *інструменти фінансового інжинірингу* (допомога надається, як правило, на револьверній основі, а не як безповоротний грант; надана в рамках цієї категорії технічна допомога має бути повернена в рамках реалізації проєкту та знову використовуватись публічною владою для подібних цілей);

- *секторально сфокусовані гранти, які просувають проєкти пан-європейських інтересів* (допомога надається у грантовій формі для підтримки досліджень чи робіт; найбільша підтримка спрямовується до найбідніших європейських регіонів);

- *гранти, які підтримують політику ЄС чи індивідуальних членів ЄС* (допомога надається на грантовій основі як співфінансування проєктів публічно-приватного партнерства; найбільша підтримка спрямовується до найбідніших європейських регіонів).

На основі проведеного аналізу [1; 10], можна виділити загальні принципи надання такої підтримки незалежно від її категорії та зробити деякі важливі висновки, зокрема:

- бюджетна підтримка за рахунок фондів ЄС надавалася як публічному, так і приватному сектору. При цьому публічна влада завжди була задіяна у процесі надання такої допомоги. Фактично у проєктах PPP бенефіціаром у отриманні гранту мав виступати публічний сектор, який ініціює проєкт. І грантом за фактом мав розпоряджатися публічний сектор у вигляді як безповоротних грантів, так і на

зворотній основі. В іншому випадку підтримка виявлялася переважно для розробки фінансових механізмів реалізації ППП та для структурування проєктів. При цьому надані для вирішення конкретного завдання кошти необхідно повернути публічній владі переможцями конкурсу на реалізацію проєкту ППП з метою їх подальшого використання при підготовці інших проєктів ППП;

- бюджетна підтримка надавалася як задля забезпечення професійної підготовки проєктів ППП та/або формування механізмів їх реалізації, так і для покриття «фінансових розривів» вже безпосередньо при реалізації суспільно важливих інфраструктурних проєктів;

- бюджетна підтримка переважно прямувала до найбідніших і незабезпечених сучасною інфраструктурою країн ЄС і мала відповідати пріоритетам європейської політики.

Зауважимо, що гранти Структурних фондів ЄС не використовувалися як «підтримка протягом життєвого циклу» і фокусувалися виключно на одному з наведених нижче механізмів [10]:

- *використання грантових коштів як внеску публічної влади до проєкту ППП* (фактично – часткове фінансування капітальних витрат). Існують різні думки щодо ефективності подібних грантів з погляду стимулювання приватного партнера до забезпечення належної якості послуг та оптимізації вартості робіт;

- *використання гранту з паралельним співфінансуванням*, що передбачає поділ інфраструктурного проєкту на два окремі проєкти. При використанні цього механізму один проєкт повністю фінансується за рахунок публічних джерел (включно з грантом), а на другий проводиться конкурс для реалізації його у формі ППП. У ряді випадків такий механізм підтримки виявляється дуже ефективним, але він вимагає високої координації дій публічної влади та приватного партнера в реалізації проєкту, що не завжди можна забезпечити в країнах, що розвиваються;

- *використання гранту як частини фондів доступності*. Цей механізм фактично передбачає створення за рахунок грантів певних фондів, які служать або для виплати приватному партнеру плати за доступність, або часткової оплати за послуги відповідно до результатів реалізації проєкту, або орендної плати (якщо приватний партнер віддає збудований ним об'єкт у лізинг публічній владі).

- *використання гранту у межах моделі інвестиційного фонду*. Цей механізм передбачає комбінацію коштів гранту, публічної влади та приватного партнера в якомусь «інвестиційному фонді» з метою їх використання для вирішення певних завдань, важливих для створення організаційно-правових та фінансових механізмів або загалом для реалізації проєктів ППП у тій чи іншій країні, або конкретного суспільно значущого проєкту. Подібні фонди зазвичай використовуються на револьверній основі.

Консультативна інституція з підтримки публічно-приватної інфраструктури (Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF) була створена в 1999 році за спільною ініціативою урядів Японії та Великобританії. PPIAF здійснює свою діяльність у складі Світового банку [11].

PPIAF є єдиною глобальною організацією, спрямованою на зміцнення фундаменту урядів в країнах, що розвиваються, щоб вони могли генерувати низку привабливих проєктів. З 1999 року PPIAF допомагає урядам розробляти політику, закони, нормативні акти, установи та спроможність, необхідні для заохочення приватних інвестицій в інфраструктуру.

Клієнтами PPIAF є національні уряди та органи місцевого самоврядування, інституції ППП, регулятори.

Для реалізації програм технічної допомоги PPIAF залучає кошти донорів.

Технічну допомогу PPIAF надає у двох напрямках.

1. Технічна допомога муніципалітетам (The Sub-National Technical Assistance – SNTA)

Ця програма спрямована на надання допомоги муніципалітетам щодо розвитку їх інституційної спроможності та створення можливостей щодо доступу їх на ринки фінансування без надання суверенних гарантій з метою покращення інфраструктурних послуг. Результатом реалізації таких програм має стати підвищення кредитоспроможності муніципалітетів, а також покращення регуляторного та правового середовища для залучення фінансування.

2. Технічна допомога з боку PPIAF (PPIAF's Technical Assistance)

Ця програма передбачає допомогу урядам в усуненні умов, що перешкоджають участі приватного бізнесу в інфраструктурних проєктах. Переважно така допомога надається країнам з низькими та середніми доходами, а також тим, що перебувають у конфліктних ситуаціях, і згрупована за такими напрямками:

- формування стратегії розвитку інфраструктури;

- розробка та впровадження політичних, регуляторних та інституційних реформ;

- організація заходів щодо проведення консультацій між сторонами;

- зміцнення інституційної спроможності громадської влади;

- дизайн та впровадження піонерних проєктів.

Крім цього, PPIAF надає технічну допомогу у вигляді грантів для подолання прогалів у знаннях у сфері інфраструктурного розвитку, підтримуючи дослідження та публікації на актуальні для світової спільноти теми.

PPIAF декларує спрямованість своєї допомоги насамперед на ті країни, де вона найбільше затребувана та може мати найбільший ефект. Приблизно

60% всієї підтримки PPIAF направляється до країн Африки нижче Сахари, які вважаються найбіднішими. У той же час допомога надається і країнам із середнім рівнем розвитку, якщо проекти, що пропонуються для фінансування, орієнтовані на передачу їх досвіду країнам з нижчим рівнем [10, с. 271-273].

Пріоритетними сферами для підтримки є: розвиток систем водопостачання та водовідведення, управління поводженням з побутовими відходами, іригація, транспортне сполучення, енергетика та телекомунікації. Перевага надається тим програмам, які здійснюються в рамках стратегій розширення доступу до інфраструктурних послуг для найбідніших та за доступними для них цінами.

Програма підготовки інфраструктурних проектів ЄБРР (EBRD's Infrastructure Project Preparation Facility - IPPF) була створена Європейським банком реконструкції та розвитку у 2015 році з метою надання допомоги у підготовці добре структурованих інфраструктурних проектів у країнах, які мають серйозні «інфраструктурні розриви» та інституційно не готові до їх подолання [12].

Діяльність IPPF здійснюється у двох напрямках (має так звані два вікна – two windows):

- «*Вікно ППП*», в рамках якого сприяють підготовці (структуруванню) проектів публічно-приватного партнерства;
- «*Вікно стійкої інфраструктури*», орієнтоване на комерціалізацію інвестиційних проектів, що реалізуються громадським сектором.

Надаючи підтримку в рамках кожного з цих напрямків, IPPF самостійно залучає кваліфікованих консультантів для надання допомоги у структуризації проектів, що дозволяє забезпечувати їхню високу якість. Допомога у підготовці проектів супроводжується організацією політичних діалогів на високому рівні, проведенням експертизи проектів для клієнтів банку, підвищенням інституційної спроможності публічної влади з питань інфраструктурного розвитку та поширенням знань у суспільстві [10; 12].

Схеми поєднання грантового фінансування ЄС та приватного інвестування на основі публічно-приватним партнерства в періоді програмування ЄС з 1994-99 по 2014-2020 роки

Попередні правила фінансування ЄС не містили жодних положень щодо ППП. Тим не менш, «комбіновані» проекти були (і можуть продовжувати бути) структуровані кількома способами. Важливо розуміти, що ці структури були принципово адаптовані для роботи з механізмами затвердження гранту та виплати коштів, які були створені для звичайних форм закупівель (тобто оплата лише авансових капітальних витрат у міру виникнення таких витрат) [13].

Наприклад, найбільш поширеною формою залучення приватного сектору є проектування, будів-

ництво, фінансування, експлуатація (Design, Build, Finance, Operate), яка допоможе швидше відбудувати *соціальну та іншу інфраструктуру, що постраждала від війни*. Для публічного сектору такий формат є будівництвом нової інфраструктури «у розстрочку». Значна частина фінансування надається з Фонду ЄС, інших країн у формі грантів під час будівництва, а залишок покривається з державного/місцевого бюджетів у розстрочку протягом визначеного періоду як плата за експлуатаційну готовність за умови належного утримання об'єкта (плата залежить від ефективності приватного інвестора).

Нижче наведено потенційні схеми, які поєднують гранти з приватним фінансуванням, представлені у зростаючих рівнях складності. Кожен приклад ілюструє певні обмеження в контексті публічно-приватного партнерства.

Грант ЄС як внесок у капітальні витрати в контракті лише на будівництво. Грант ЄС як внесок у капітальні витрати в контракті лише на будівництво є найпростішою структурою з огляду надання гранту на будівництво без приватного фінансування та з обмеженою передачею ризиків кредиторам/інвесторам (рис. 1). Приватний сектор отримує операційні та експлуатаційні платежі. Ці платежі не включають елементів погашення капіталу.

Таким чином, хоча приватний сектор займається довгостроковою експлуатацією та обслуговуванням у другому контракті, перший контракт навряд чи є ППП, оскільки немає капіталу приватного сектора, та й відповідно отримання довгострокової ефективності. Окрім того, можуть виникнути потенційні проблеми взаємодії між окремим підрядником та оператором, а також може бути проблематичним належне узгодження терміну закупівель за двома окремими контрактами.

Грант ЄС як внесок у капітальні витрати на основі єдиного контракту, що охоплює будівництво та експлуатацію з приватним партнером, відповідальним за функції проектування, будівництва та експлуатацію (Design, Build and Operate – DBO), але не за надання фінансування (рис. 2).

Ця структура потенційно пов'язана з меншими ризиками поєднання, оскільки єдиний контракт зобов'язує приватного партнера як до проектування та будівництва активу, так і для його подальшої експлуатації та обслуговування. Платежі приватному сектору на етапі експлуатації покривають лише експлуатаційні витрати та витрати на технічне обслуговування і не включають жодних елементів відшкодування капіталу, оскільки будівництво повністю фінансується державою, приватне фінансування не ризикує довгостроковими зобов'язаннями, що є основною особливістю ППП.

Паралельне фінансування та фінансування капітальних витрат на основі двох окремих контрактів – структура фінансування складається з двох контрактів:

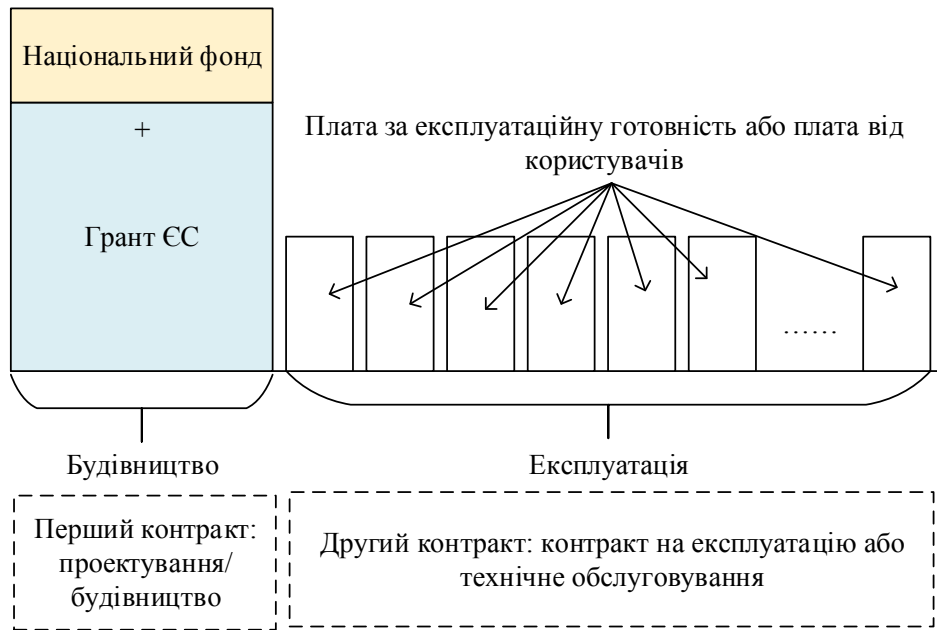


Рис. 1. Структура фінансування гранту ЄС у капітальні витрати лише на будівництво

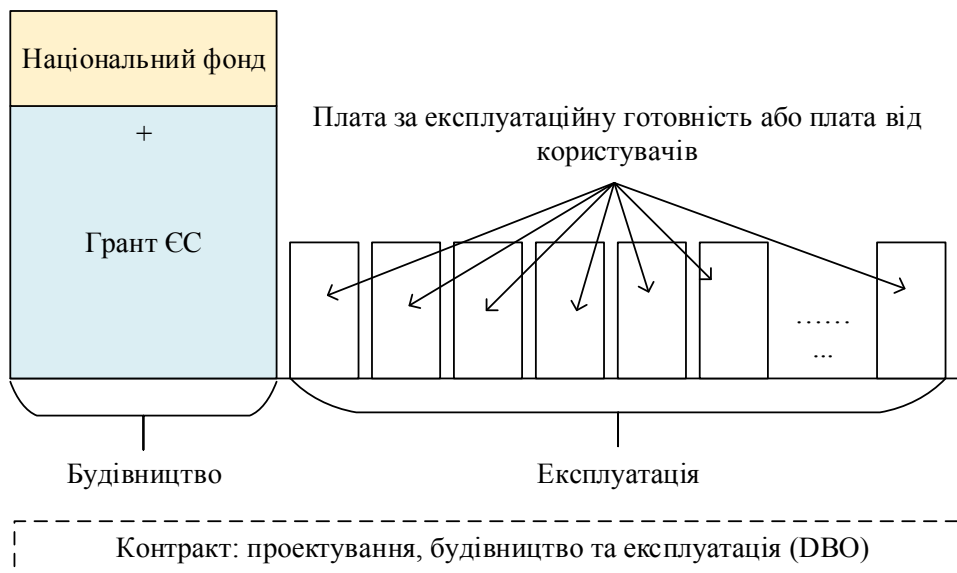


Рис. 2. Структура гранту ЄС як внесок у капітальні витрати на основі єдиного контракту

перший контракт: контракт на проектування та будівництво, який фінансується з національних фондів та фондів ЄС для першого об'єкта інфраструктури;

другий контракт: контракт на проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію (Design, Build, Finance and Operate – DBFO), що фінансується приватним сектором для другого об'єкта інфраструктури (рис. 3).

Другий контракт також охоплює експлуатацію першого об'єкта інфраструктури, що фінансується з національних фондів та фондів ЄС (прикладом може бути проектування, будівництво, експлуатація та фінансування будівлі лікарні приватним партнером, а також проектування та будівництво лише окремої

будівлі лікарні, що фінансується за рахунок національних і грантових ресурсів, але згодом підтримується приватним партнером).

Розподіл на два контракти спрощує структурування гранту, оскільки заявку на грант необхідно подати тільки для першого контракту. У той же час це також допускає передачу вищого ризику приватному партнеру (оскільки приватне фінансування нині наражається на ризик неефективності до другого договору). Однак, ця структура більш складна, ніж описані вище, тому що включає використання двох окремих контрактів різного характеру і двох процесів закупівель та будівництва, що виконуються одночасно (хоча два контракти можуть бути передані одному підряднику, щоб пом'якшити по-

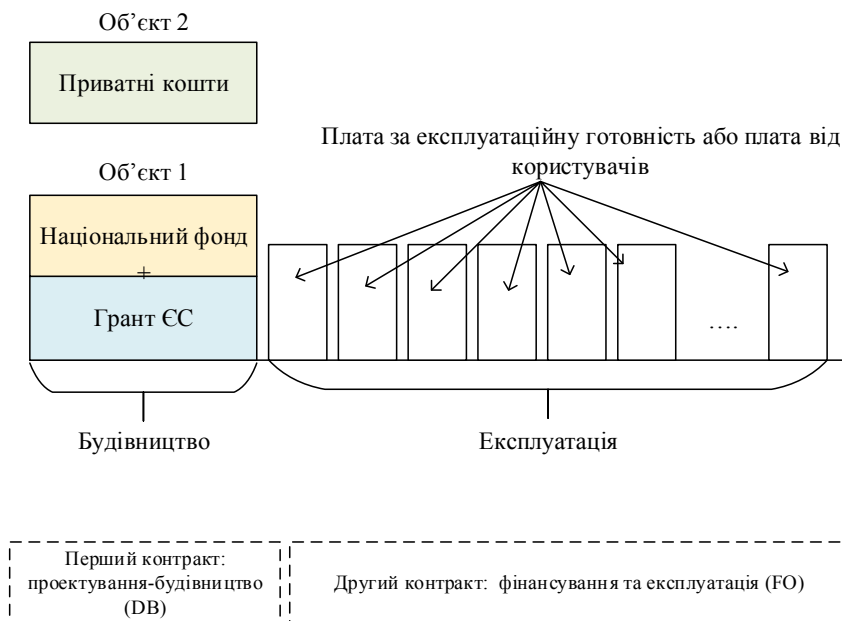


Рис. 3. Паралельне фінансування та фінансування капітальних витрат на основі двох окремих контрактів

тенційні проблеми). Структура також може спричинити значні ризики поєднання між двома контрактами.

Фінансування частини капітальних витрат на основі єдиного контракту на проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію (Design, Build, Finance and Operate – DBFO).

Build, Finance and Operate – DBFO). Ця структура, в якій гранти ЄС використовуються для фінансування частини капітальних витрат, дозволяє використовувати позикові кошти для приватного фінансування та передавати більш високий ризик приватному партнеру (рис. 4).

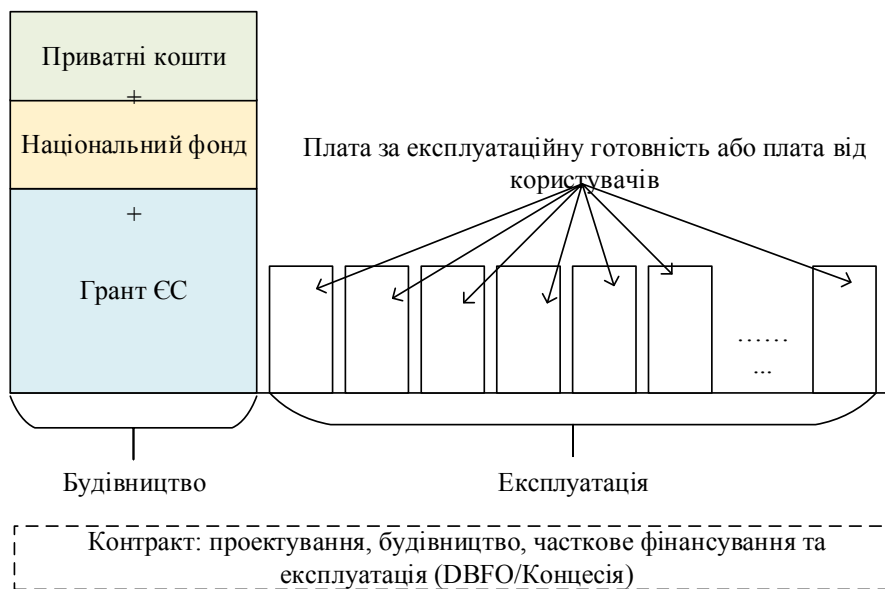


Рис. 4. Структура фінансування частини капітальних витрат на основі єдиного контракту на проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію

Як у попередніх моделях фінансування обмежується витратами тільки в період будівництва (тобто гранти ЄС не використовуються на етапі експлуатації). Це може бути не дуже стримуючим фактором, якщо рівень національного та грантового фінансування, порівняно з рівнем приватного фінансу-

вання, є досить малим, що дозволяє залучити достатню кількість приватних коштів для довгострокової ефективності. Однак координація управління та термінів процесу ППФ та подання заявки на грант ЄС також може бути складним завданням.

Слід зазначити, що вищенаведені моделі фінансування мають особливості у розподілі ризиків на приватний сектор. По суті, у попередньому програмному періоді (2007-2013 рр.) грантове фінансування ЄС було призначено для оплати вкладів проекту відповідно до традиційних підходів до закупівель. З іншого боку, суть ППП полягає в підході до закупівель, заснованому на оплаті результатів. Якщо грантовий компонент проекту ЄС є значним, це обмежує одну з фундаментальних переваг публічно-приватного партнерства, оскільки рівень приватного фінансування може або не існувати, або бути нижчим за оптимальний, таким чином ставлячи під сумнів обґрунтування використання публічно-приватного партнерства.

Європейським центром з експертизи ППП (ЕРЕС) [1] проаналізовано 50 «комбінованих» проектів ППП у 13 країнах, які передбачали використання грантів, отриманих від європейських структурних фондів або фондів згуртованості в періоді програмування з 1994-99 по 2007-2013 роки. За вартістю домінували транспортні проекти, але за кількістю проекти в ІКТ були найпоширенішими. Най-

більше таких проектів було у Франції, Словенії та Греції.

Особливостями впровадження «комбінованих» моделей фінансування є: відсутність гнучкості в процедурах надання гранту; наявність певного рівня національного фінансування для отримання доступу до гранту ЄС; ризик повернення гранту у разі суттєвих змін у застосованій тарифній політиці, що призведе до зміни потоку доходів у майбутньому; труднощі та невизначеність, пов'язані з невідомістю рівня гранту або «дефіциту фінансування», який необхідно покрити, доки не будуть відомі результати закупівель ППП (у випадку, якщо сума гранту виявилася менше, ніж очікувалося).

Однак, у нових положеннях для програмного періоду 2014-2020 років було внесено зміни для усунення недоліків. Для порівняння з попередніми моделями, описаними вище, однією з ключових змін було надання можливості для грантів ЄС співфінансувати виплати прийнятних капітальних витрат, але таким чином, щоб оплата приватному партнеру могла здійснюватися протягом операційного періоду проекту (навіть якщо він виходить за межі поточного програмного періоду) (рис. 5).

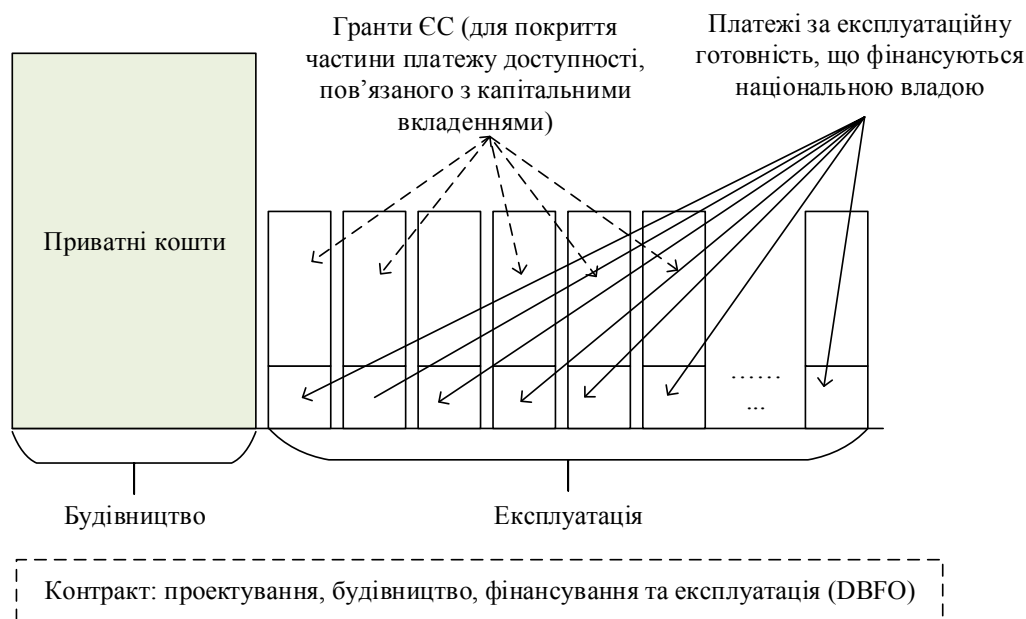


Рис. 5. Модифікована структура співфінансування виплати прийнятних капітальних витрат в контракті DBFO

Переглянуті правила для поточного програмного періоду є значним поліпшенням умов та застосування фінансової підтримки ЄС для «комбінованих проектів». Публічно-приватне партнерство визнано формою реалізації проектів, яка може отримати доступ до грантів із структурних та інвестиційних фондів Європейського Союзу, а правила краще адаптовані до вимог ППП. Однією з важливих змін стало надання таких грантів для підтримки довгострокових механізмів оплати на основі результатів,

які є ключовими для багатьох форм ППП. Інші аспекти вдосконалення включають наявність альтернативних і більш простих способів визначення суми гранту для проектів, що приносять дохід, і можливість отримати схвалення гранту до визначення приватного партнера. Ці заходи можуть як прискорити загальний процес «комбінування», так і усунути ризики для органів, що здійснюють закупівлі та покращити умови підтримки щодо надання грантів.

«Комбіновані» моделі поєднання грантового фінансування ЄС та приватного фінансування на основі публічно-приватного партнерства: висновки для України

Зростання розуміння необхідності залучення масштабних інвестицій в інфраструктуру регіонів і міст України та усвідомлення недостатності обсягів традиційних бюджетних коштів (особливо в умовах післявоєнного відновлення) змушує державу шукати альтернативні механізми фінансування необхідних інфраструктурних витрат. Вже зараз можна констатувати максимальний попит на розвиток публічно-приватного партнерства, оскільки саме зарубіжні інвестори та приватний бізнес зацікавлені в інвестуванні у післявоєнну відбудову інфраструктури України, а також інші суміжні підгалузі економіки.

Участь міжнародних організацій в реалізації інвестиційних проєктів на засадах партнерства у післявоєнному відновленні України сприятиме широкому залученню коштів комерційних банків, зарубіжних та національних інвесторів, урядів. Таке партнерство створює надійне середовище для про-

екту та підвищує його ефективність в умовах відновлення, перебудови та модернізації економіки, коли вкрай необхідна концентрація ресурсів для вирішення ключових завдань.

Виходячи з вищенаведеної інформації, найцікавішою моделлю є використання гранту ЄС у межах *Інвестиційного фонду* (рис. 6). У цій моделі грант ЄС та національний фонд об'єднуються із приватним капіталом в Інвестиційний фонд, який інвестує у низку проєктів публічно-приватного партнерства. Ризик розподіляється по всьому портфелю. Такі кошти вже використовуються для проєктів з відновлення міст у Великій Британії [3]. Механізм відбору приватних інвесторів має бути справедливим та прозорим. Будь-які конфлікти інтересів між інвесторами у проєкти необхідно вирішувати заздалегідь. Враховуючи, що інвестор з державного сектора матиме інші цілі ніж приватний інвестор, який прагне максимальної фінансової віддачі (наприклад, доступність або надання соціального житла) повинен узгодити механізм розподілу ризиків, який відобразить цілі різних сторін.

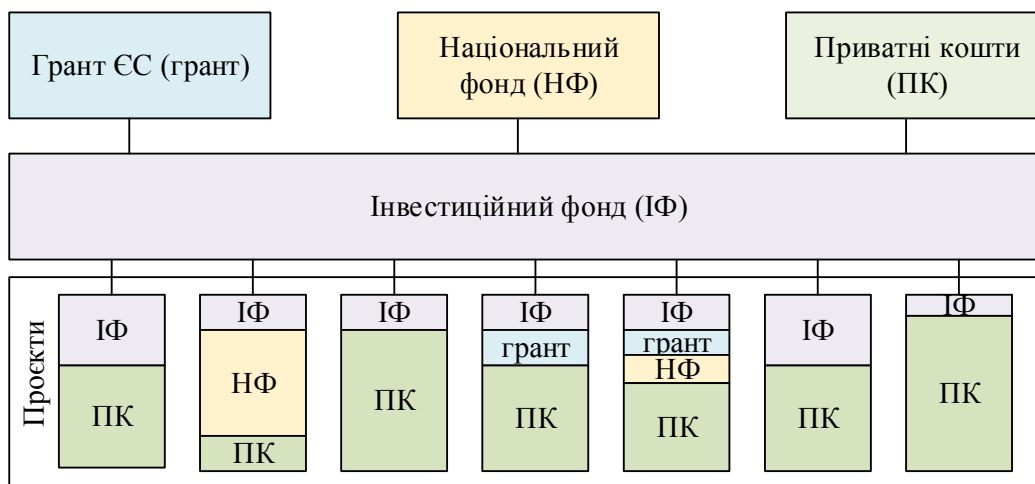


Рис. 6. Структура використання гранту ЄС у межах Інвестиційного фонду

Отже, кошти Інвестиційного фонду спрямовуються на вирішення проблемних питань, що виникають під час підготовки та реалізації проєктів ППТ. Як вважають експерти [10], має сенс резервувати подібні кошти для оперативного вирішення організаційно-правових питань. Наявність такої можливості дозволило б значно знизити транзакційні витрати у структуруванні проєктів, а в деяких випадках просто врятувати проєкти від зупинки.

Доцільно ще, розглянути, *капітальний грант* (рис. 7), який полягає у фінансуванні початкових капітальних вкладень, тим самим знижуючи або майбутні збори з користувачів, або разові платежі від органу державної влади. Сенс гранту полягає у тому, що він підвищує доступність. І Франція, і Італія використовують цю модель у поєднанні з тендером, щоб визначити мінімальний розмір субсидії, яка потрібна для реалізації проєкту. У більшості попередніх проєктів ППТ у цих країнах, які фінансу-

ються за рахунок грантів ЄС, використовувалася ця структура.

Паралельне фінансування слід використовувати, особливо для таких проєктів, як міський транспорт або дороги, які потребують субсидій та можуть бути легко розділені на окремі контракти (рис. 8). Наприклад, державний орган, що видає субсидії, фінансує будівництво об'єкта А автомагістралі в рамках традиційних закупівель, але об'єкт Б здається в оренду як концесія разом з відповідальністю за експлуатацію та технічне обслуговування всієї автомагістралі. Застосування цієї моделі залежить від можливості поділу всього проєкту на окремі контракти без створення надмірних проблем з експлуатацією. Гранти ЄС просто замінюють частину потреби у державному фінансуванні проєкту, що традиційно закуповується, використовуючи добре перевірені процедури визначення вартості та виплати коштів гранту.

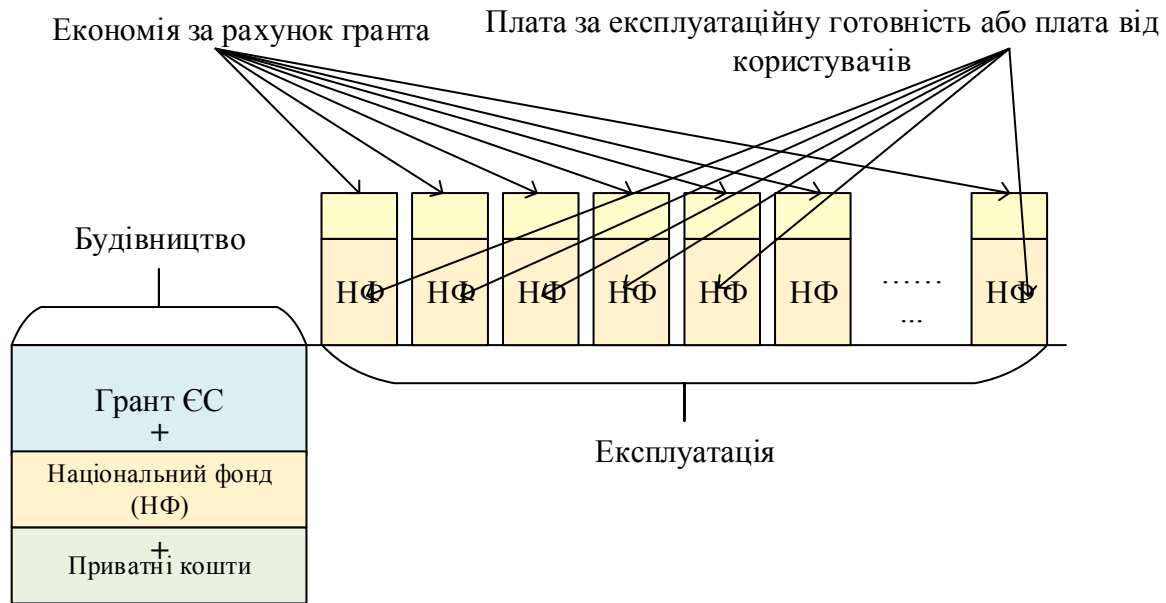


Рис. 7. Структура капітального гранту

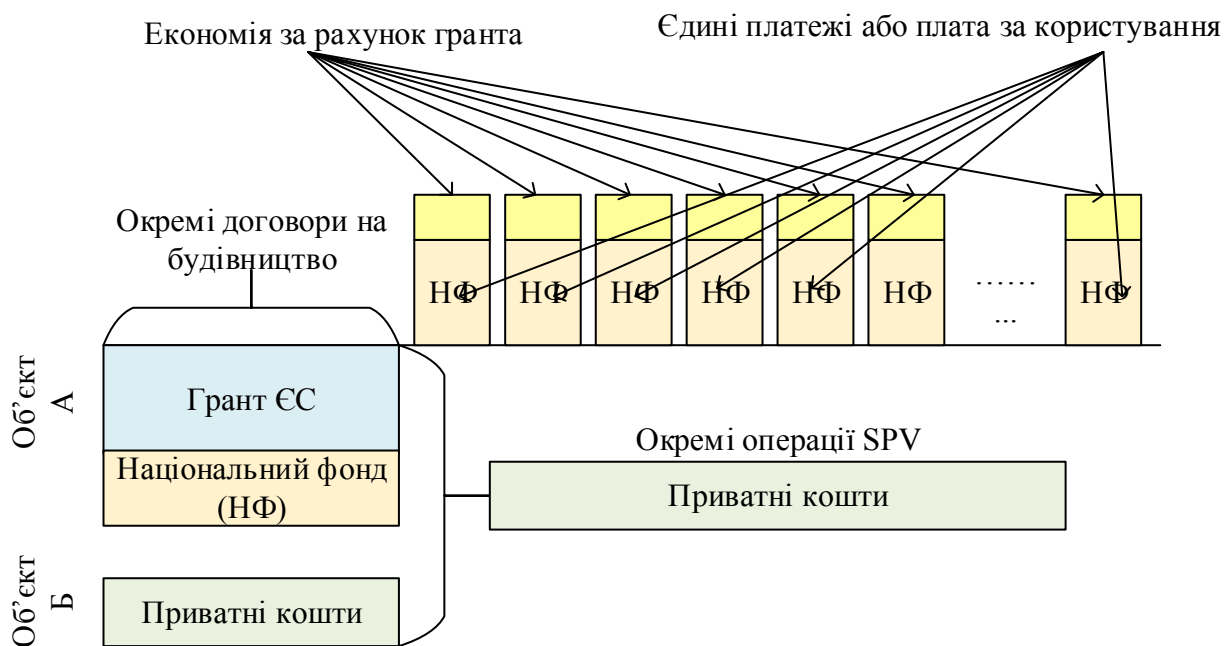


Рис. 8. Структура паралельного фінансування проекту

Використання гранту ЄС як частини фондів «доступності» – створення за рахунок грантів певних фондів, які служать для виплати приватному партнеру плати за доступність; часткової оплати за послуги відповідно до результатів реалізації проекту; орендної плати (якщо приватний партнер віддає збудований ним об'єкт у лізинг публічній владі); погашення боргу (рис. 9; 10).

Виходячи з міжнародної та вітчизняної практики, публічно-приватне партнерство розглядається як інвестиційний механізм модернізації країни, який

забезпечує залучення в економіку приватних інвестицій, підвищення якості товарів та послуг, що надаються споживачам, зростання конкурентоспроможності країни.

Не можна не відзначити і той факт, що в умовах післявоєнного відновлення країни публічно-приватне партнерство може стати потужним стимулом для розвитку інфраструктури, реалізації масштабних соціально значущих проєктів та ефективним механізмом реалізації інноваційної та інвестиційної політики.

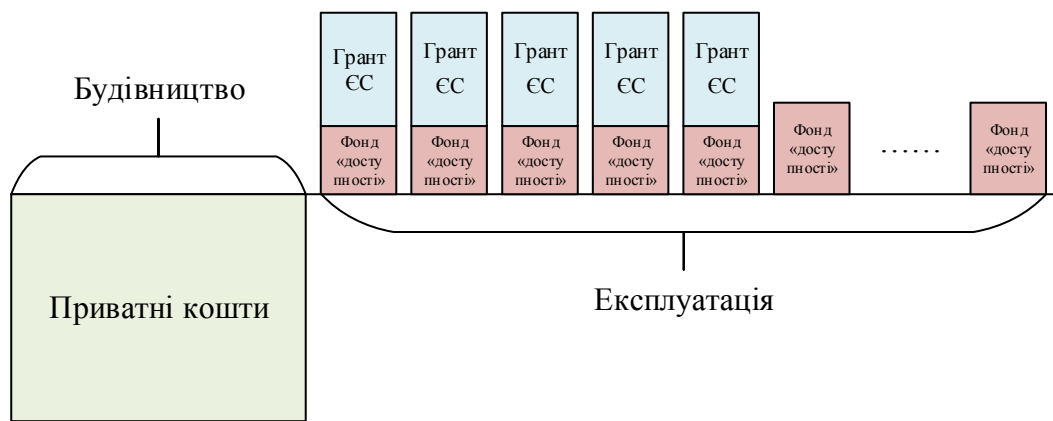


Рис. 9. Структура субсидування платежів через фонд «доступності»

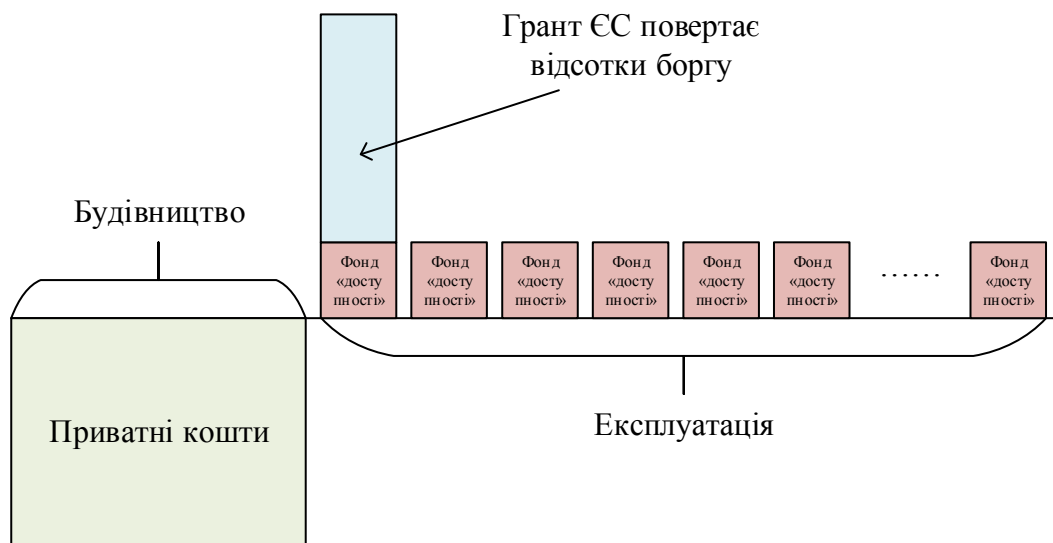


Рис. 10. Структура погашення боргу через фонд «доступності»

Висновки. Досліджено досвід поєднання публічно-приватного партнерства із фондами ЄС як з теоретичної, так і з практичної точки зору. Обґрунтовується, що публічно-приватне партнерство слід обирати для того, щоб: найкраще використовувати грантові кошти ЄС для проектів, узгоджених із цілями політики Європейського Союзу; підвищити визначеність витрат і часу державних закупівель; надавати кращі державні послуги громадянам; досягти очевидного співвідношення ціни та якості порівняно з альтернативами.

Аналіз підтримки розвитку публічно-приватного партнерства за рахунок коштів структурних фондів ЄС показав, що вона була важливим елементом сприяння модернізації інфраструктури України за участю приватного бізнесу.

Проекти, що поєднують ППП з фондами ЄС, підпадають під дію як правил публічно-приватного партнерства, так і принципів для європейських фондів. З такими «комбінованими» проектами пов'язані певні ризики (наприклад, недостатня інституціональна здатність публічної влади країн, яким надавалася така підтримка; організаційні та інституцій-

нальні «провали» у системі управління країнами, яким надавалася підтримка; відсутність положень в національному законодавстві щодо використання європейських фондів у реалізації ППП; відсутність необхідної координації у взаємодії публічних інститутів, задіяних у адмініструванні допомоги від ЄС, з тими, що займаються плануванням та закупівлями у сфері ППП) [1].

Інакше кажучи, інституціональна здатність публічної влади країн, яким надавалася підтримка з боку фондів ЄС, виявилася недостатньою не лише у сфері публічно-приватного партнерства, а й у використанні технічної допомоги ЄС загалом.

Однак, з новими правилами на період програмування ЄС у 2014-2020 рр. відбулося значне покращення умов та застосування фінансової підтримки ЄС для «комбінованих» проектів. ППП тепер чітко визнається як форма реалізації проектів, яка може отримати доступ до грантів з європейських структурних та інвестиційних фондів, а правила краще пристосовані до вимог публічно-приватного партнерства. Одним з важливих нововведень стало надання таких грантів ЄС для можливості підтриму-

вати довгострокові механізми виплат на основі ефективності, які є основою багатьох форм ППП. Інші напрями вдосконалення включають доступність альтернативних і простіших способів визначення суми гранту для прибуткових проектів та

можливість отримати схвалення гранту до визначення приватного партнера. Ці заходи можуть як пришвидшити загальний процес «комбінування», так і усунути ризики для відповідальних органів щодо підтримки надання грантів.

Література

1. Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future. EPEC. 2011, May. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_using_eu_funds_in_ppps_en.pdf.
2. EU Funds in PPPs Project Stocktake and Case Studies. EPEC. June 2012. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_project_stocktake_eu_funds_in_ppps_en.pdf.
3. Hybrid PPPs: Levering EU Funds and Private Capital. PwC/PPIAF. Washington: Public Private Infrastructure Advisory Facility. 2006. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/754071468139203978/pdf/375530Hybrid0PPPs01PUBLIC1.pdf>.
4. Goldsmith H. Combining PPP with EU Grants. In: Schwartz, G., Corbacho, A., Funke, K. (Eds.). Public Investment and Public-Private Partnerships. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan, London, 2008. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230593992_11.
5. Willem van der Geest and Jorge Nunez-Ferrer. Appropriate Financial Instruments for Public-Private Partnership to Boost Cross-Border Infrastructural Development-EU Experience. ADBI Working Paper 281. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2011. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156136/adbi-wp281.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1840383>.
6. Державно-приватне партнерство як інструмент відновлення зруйнованої інфраструктури України. Запорізька Торгово-промислова палата. URL: <https://www.cci.zp.ua/derzhavno-pryvatne-partnerstvo-yak-instrument-vidnovlennya-zrujnovanoyi-infrastruktury-ukrayiny/>.
7. Український уряд хоче, щоб країни-партнери давали своїм компаніям держгарантії для інвестицій в Україну. URL: <https://forbes.ua/news/ukrainskiy-uryad-khoche-shchob-kraini-partneri-davali-svoim-kompaniyam-derzhgarantii-dlya-investitsiy-v-ukrainu-26052022-6235>.
8. Світовий банк долучився до роботи з пристосування механізмів ДПП для відновлення інфраструктури України. URL: <https://app.com.ua/svitoviy-bank-doluchiv-sya-do-roboti-z-pr/>.
9. Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування. Грантові інструменти фінансування МЕР. Частина 5. Федерація канадських муніципалітетів / Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/605/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_5.pdf.
10. Запатрина І. В. Публично-частное партнерство для Целей Устойчивого Развития. Киев: Лыбидь, 2017. 312 с.
11. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. PPIAF. URL: <https://ppiaf.org/about-us>.
12. The EBRD's Infrastructure Project Preparation Facility (IPPF). URL: <https://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructure-ppf.html>.
13. Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period. Guidance Note European PPP Expertise Centre. 2016, January. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_blending_ue_structural_investment_funds_ppps_en.pdf.

References

1. Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and Starting the Discussion on the Future. EPEC. (2011). Retrieved from https://www.eib.org/attachments/epec/epec_using_eu_funds_in_ppps_en.pdf.
2. EU Funds in PPPs Project Stocktake and Case Studies. EPEC. (2012). Retrieved from https://www.eib.org/attachments/epec/epec_project_stocktake_eu_funds_in_ppps_en.pdf.
3. Hybrid PPPs: Levering EU Funds and Private Capital. (2006). PwC/PPIAF. Washington, Public Private Infrastructure Advisory Facility. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/754071468139203978/pdf/375530Hybrid0PPPs01PUBLIC1.pdf>.
4. Goldsmith, H. (2008). Combining PPP with EU Grants. In: Schwartz, G., Corbacho, A., Funke, K. (Eds.). Public Investment and Public-Private Partnerships. Procyclicality of Financial Systems in Asia. London, Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230593992_11.
5. Willem van der Geest and Jorge Nunez-Ferrer. Appropriate Financial Instruments for Public-Private Partnership to Boost Cross-Border Infrastructural Development-EU Experience. (2011). *ADBI Working Paper 281*. Tokyo, Asian Development Bank Institute. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156136/adbi-wp281.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1840383>.
6. Державно-приватне партнерство як інструмент відновлення зруйнованої інфраструктури України [Public-private partnership as a tool for restoring the destroyed infrastructure of Ukraine]. *Zaporizhzhia Chamber of Commerce and Industry*. Retrieved from <https://www.cci.zp.ua/derzhavno-pryvatne-partnerstvo-yak-instrument-vidnovlennya-zrujnovanoyi-infrastruktury-ukrayiny/> [in Ukrainian].
7. Ukrainskyi uriad khoche, shchob krainy-partnery davaly svoim kompaniiam derzhharantii dlia investysii v Ukrainu [The Ukrainian government wants partner countries to give their companies state guarantees for investments in Ukraine]. Retrieved from <https://forbes.ua/news/ukrainskiy-uryad-khoche-shchob-kraini-partneri-davali-svoim-kompaniyam-derzhgarantii-dlya-investitsiy-v-ukrainu-26052022-6235> [in Ukrainian].
8. Svitoviy bank doluchiv-sya do roboty z prystosuvannya mekhanizmiv DPP dlia vidnovlennia infrastruktury Ukrainy [The World Bank joined the work on adapting PPP mechanisms to restore Ukraine's infrastructure]. Retrieved from <https://app.com.ua/svitoviy-bank-doluchiv-sya-do-roboti-z-pr/> [in Ukrainian].
9. Mistsevyi ekonomichnyi rozvytok: modeli, resursy ta instrumenty finansuvannia. Hrantovi instrumenty finansuvannia MER. Chastyna 5. Federatsiia kanadskykh munitsypalitetiv [Local economic development: models, resources and financing tools. Grant instruments for financing the Ministry of Education and Culture. Part 5. Federation of Canadian Municipalities]. (2020). *Proiekt mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy «Partnerstvo dlia rozvytku mist» [International Technical Assistance Project "Partnership for*

Urban Development"]. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/605/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_5.pdf [in Ukrainian].

10. Zapatrina, I. V. (2017). *Publichno-chastnoye partnerstvo dlya Tseyey Ustoychivogo Razvitiya* [Public-Private Partnership for the Goals of Sustainable Development]. Kyiv, Lybid. 312 p. [in Russian].

11. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. *PIIAF*. Retrieved from <https://ppiaf.org/about-us>.

12. The EBRD's Infrastructure Project Preparation Facility (IPPF). Retrieved from <https://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructure-ppf.html>.

13. Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period. (2016). Guidance Note European PPP Expertise Centre. Retrieved from https://www.eib.org/attachments/epec/epec_blending_ue_structural_investment_funds_ppps_en.pdf.

Шилепницький П. І., Петрова І. П. «Комбіновані» моделі публічно-приватного партнерства для відбудови України

У статті здійснено аналітичний огляд «комбінованих» проектів на основі публічно-приватного партнерства та грантового фінансування Європейського Союзу. Проекти, що поєднують публічно-приватне партнерство з фондами ЄС, підпадають під дію як правил ППП, так і принципів для європейських фондів. В Україні, де доступ до джерел фінансування вкрай обмеженим, саме грантова підтримка міжнародних організацій та країн-партнерів має вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів щодо відбудови та відновлення України.

Розглянуто інституціональне забезпечення сприяння розвитку публічно-приватного партнерства міжнародними організаціями. Наведено схеми поєднання грантового фінансування ЄС та приватного інвестування на основі ППП. Запропоновано «комбіновані» моделі поєднання грантового фінансування ЄС та приватного фінансування на основі публічно-приватного партнерства в Україні, що сприятиме відновленню інфраструктури, зруйнованої під час війни, залученню інвестицій, створенню нових робочих місць тощо.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, «комбіновані» моделі, грантове фінансування, міжнародні організації, Європейський Союз.

Shylepnytskyi P., Petrova I. «Combined» Models of Public-Private Partnership for the Reconstruction of Ukraine

The article provides an analytical review of “combined” projects based on public-private partnership and grant funding from the European Union. Projects combining public-private partnership with EU funds are subject to both PPP rules and principles for European funds. In Ukraine, where access to funding sources is extremely limited, it is the grant support of international organizations and partner countries that is crucial for financing various projects related to the reconstruction and restoration of Ukraine.

Institutional support for the development of public-private partnership by international organizations is considered. Schemes of combining EU grant funding and private investment based on PPPs are presented. “Combined” models of combining EU grant funding and private funding based on public-private partnership in Ukraine are proposed, which will contribute to the restoration of infrastructure destroyed during the war, investment attraction, creation of new jobs, etc.

Keywords: public-private partnership, “combined” models, grant funding, international organizations, European Union.

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)



Стаття надійшла до редакції 26.05.2022