

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 658.114.45

Каюкін Василь Олексійович

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Київського національного торговельно-економічного університету*

Каюкин Василий Алексеевич

*аспирант кафедры публичного управления и администрирования
Киевского национального торгово-экономического университета*

Kayukin Vasil

*Graduate Student of the
Departments of Public Control and Administration of the
Kyiv National University of Trade and Economics*

**МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА
ПРИКЛАДІ ВИСОКОШВИДКІСНИХ ЗАЛІЗНИЧНИХ
МАГІСТРАЛЕЙ ФРАНЦІЇ
МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА
ПРИМЕРЕ ВЫСОКОСКОРОСТНЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ
МАГИСТРАЛЕЙ ФРАНЦИИ
A MODEL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE EXAMPLE
OF HIGH-SPEED RAILWAYS IN FRANCE**

Анотація. У науковій статті розглядається поступове становлення та створення національної залізничної мережі Франції беручи початок з вертикально-інтегрованого залізничного комплексу, під управління якого входили колійна інфраструктурою і робота рухомого складу, та закінчуючи сучасною модернізацією та подальшого розвитку державно-приватного партнерства. Приклад державно-приватного партнерства на ринку залізничних перевезень Франції дає змогу проаналізувати можливий подальший напрямок розвитку української мережі залізниць. В статті

окреслені особливості основних моделей державно-приватного партнерства: партнерство і концесія. Обидві моделі переслідують однакову мету: фінансування, проектування, будівництво і експлуатація залізничної інфраструктури. Також зазначено, що основною відмінністю між двома моделями є розподіл ризиків залізничного сполучення між державою і приватними компаніями, що змінило схему відшкодування витрат партнерської приватної компанії на будівництво нових об'єктів. На прикладі залізничної мережі Франції функцією державного управління є зміна структури державно-приватного партнерства функціонування на ринку залізничних перевезень України. З огляду на виклад основного матеріалу статті окреслюється оптимізація ефективної роботи національних залізниць, що потребують додаткові та сторонні інвестиції. А сторонні інвестиції можуть бути надходженні тільки від приватних інвесторів. З огляду на матеріали статті та враховувати досвід помилок, допущених при формуванні залізничної мережі Франції, передбачується визначення моделі державно-приватного партнерства на ринку залізничних перевезень України. Висновком наведеної статті є актуалізація ефективності механізмів державно-приватного партнерства в контексті посилення ролі конкуренції на ринку залізничних перевезень Франції.

Ключові слова: ринок залізничних перевезень України; національна мережа залізниць Франції, моделі державно-приватного партнерства, концесія.

Анотація. В научной статье рассматривается постепенное становление и создание национальной железнодорожной сети Франции беря начало с вертикально-интегрированного железнодорожного комплекса, под управление которого входили путевая инфраструктура и работа подвижного состава, и заканчивая современной модернизацией и дальнейшего развития государственно-частного партнерства. Пример

государственно-частного партнерства на рынке железнодорожных перевозок Франции позволяет проанализировать возможное дальнейшее направление развития украинской сети железных дорог. В статье обозначены особенности основных моделей государственно-частного партнерства: партнерство и концессия. Обе модели преследуют одинаковую цель: финансирование, проектирование, строительство и эксплуатация железнодорожной инфраструктуры. Также отмечено, что основным отличием между двумя моделями является распределение рисков железнодорожного сообщения между государством и частными компаниями, изменило схему возмещения расходов партнерской частной компании на строительство новых объектов. На примере железнодорожной сети Франции функцией государственного управления является изменение структуры государственно-частного партнерства функционирования на рынке железнодорожных перевозок Украины. Учитывая изложение основного материала статьи определяется оптимизация эффективной работы национальных железных дорог, требующих дополнительные и сторонние инвестиции. А сторонние инвестиции могут быть поступлении только от частных инвесторов. Учитывая материалы статьи и учитывать опыт ошибок, допущенных при формировании железнодорожной сети Франции, предусматривается определение модели государственно-частного партнерства на рынке железнодорожных перевозок Украины. Заключением приведенной статьи является актуализация эффективности механизмов государственно-частного партнерства в контексте усиления роли конкуренции на рынке железнодорожных перевозок Франции.

Ключевые слова: *рынок железнодорожных перевозок Украины; национальная сеть железных дорог Франции, модели государственно-частного партнерства, концессия.*

Summary. *The scientific article discusses the gradual formation and*

creation of the national railway network in France, starting with a vertically integrated railway complex, under the control of which included track infrastructure and rolling stock, and ending with modernization and the further development of public-private partnerships. An example of a public-private partnership in the French railway market allows us to analyze a possible future direction for the development of the Ukrainian railway network. The article identifies the features of the main models of public-private partnership: partnership and concession. Both models have the same goal: financing, design, construction and operation of railway infrastructure. It was also noted that the main difference between the two models is the distribution of the risks of railway communication between the state and private companies, has changed the reimbursement scheme of a partner private company for the construction of new facilities. Using the French railway network as an example, the function of public administration is to change the structure of a public-private partnership operating in the Ukrainian railway market. Given the presentation of the main material of the article, the optimization of the effective operation of national railways, requiring additional and third-party investments, is determined. And third-party investments can be received only from private investors. Taking into account the materials of the article and taking into account the experience of mistakes made in the formation of the railway network in France, it is envisaged to determine the model of public-private partnership in the railway market of Ukraine. The conclusion of this article is the actualization of the effectiveness of public-private partnership mechanisms in the context of enhancing the role of competition in the French railway market.

Key words: *railway market of Ukraine; French national railway network, public-private partnership models, concession.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Пріоритетним питанням державної політики вважається європейська інтеграція. Проте

залізнична транспортна система країни все ще не відповідає стандартам і вимогам ЄС і відзначається суттєвим відставанням щодо інфраструктури, обладнання і норм. На сучасному етапі розвитку та європейської інтеграції національний ринок залізничних перевезень передбачає дієву актуалізацію суттєвих методів державного управління на засадах співпраці між державним та приватним сектором. Актуальним методом державно-приватного партнерства є концесія. Дослідження моделі державно-приватного партнерства залізничної мережі Франції може виступати наочним прикладом для формування конкурентної стратегії розвитку ринку залізничних перевезень в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У процесі дослідження використані наукові праці наступних вчених, зокрема Crozet Y. [1], Dehornoy J. [2], Ялового Г.К. [3], Павлюка К.В. [4], Цогли О.О. [5] та інших.

Формулювання цілей статі. Визначення формування конкурентної стратегії розвитку ринку залізничних перевезень в Україні на прикладі моделі державно-приватного партнерства залізничної мережі Франції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначено, що державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами [6].

У господарській практиці багатьох країнах світу набув поширення термін «публічно-приватне партнерство» («Public-Private Partnership», PPP), який часто застосовується для будь-яких форм співробітництва державної влади і бізнесу і являє собою альтернативу приватизації стратегічно

важливих для держави об'єктів.

За даними Світового банку, найбільш поширеною за кордоном формою державно-приватного партнерства при здійсненні великих, капіталомістких проектів є концесії. Концесія – це система відносин між державою (концедентом) і приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером), що виникає внаслідок надання концедентом концесіонеру прав користування державною власністю за договором, за плату і на поворотній основі, а також прав на здійснення видів діяльності, які становлять виняткову монополію держави.

У зарубіжній практиці виділяють наступні види концесійних схем [7]:

ВОТ (Build-Operate-Transfer) – «Будівництво-управління-передача». Концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об'єкт передається державі.

ВТО (Build-Transfer-Operate) – «Будівництво-передача-управління». Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру.

ВОО (Build-Own-Operate) – «Будівництво-володіння-управління». Концесіонер будує об'єкт та здійснює наступну експлуатацію, володіючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується.

ВООТ (Build-Own-Operate-Transfer) – «Будівництво-володіння-управління-передача» передбачає, що концесіонер будує об'єкт, здійснює експлуатацію, володіє об'єктом протягом певного строку, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави.

РОТ (Rehabilitate-Operate-Transfer) – «Реконструкція-управління-передача». Ця схема аналогічна ВОТ, але замість будівництва нового об'єкта передбачена реконструкція існуючого.

DBFO (Design-Build-Finance-Operate) – «Проектування-будівництво-фінансування-експлуатація». При такому підході вся відповідальність за

проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воедино та передана приватному партнеру.

Вищезазначені схеми не є стабільними та дуже часто переплітаються між собою, створюючи нові види концесій.

Франція стала першою європейською країною, яка застосувала модель приватно-державного партнерства (ПДП) для фінансування інвестицій в високошвидкісні залізничні магістралі (ВЗМ). Франція реалізує найбільшу в Європі програму ПДП, на яку припадає близько 57% від усіх інвестицій в ВЗМ в рамках ПДП у всіх європейських країнах.

За допомогою ПДП французька компанія Réseau Ferré de France (RFF, тепер перейменована в SNCF Réseau), керуюча залізничною інфраструктурою, змогла істотно прискорити розвиток мережі ВЗМ у Франції, розширивши її значно більше, ніж дозволяло традиційне чисто державне фінансування і власні ресурси компанії. До впровадження ПДП на реалізацію перших чотирьох проектів ВЗМ пішло майже 20 років. За допомогою ПДП компанія RFF змогла побудувати і ввести в експлуатацію чотири нових проекти ВЗМ всього за сім років [8].

До 1997 року компанія French National Railway Company (SNCF) представляла собою вертикально інтегровану залізницю, яка керувала як шляховою інфраструктурою, так і роботою рухомого складу. У 1997 р компанія SNCF була реструктуризована з метою дотримання вимог законодавства Європейського Союзу щодо залізниць. Це законодавство вимагає вертикального поділу юридичних осіб, відповідальних за шляховий інфраструктуру і експлуатацію рухомого складу. Право володіння залізничною мережею було передано окремій компанії Réseau Ferré de France (RFF). Компанія RFF зайнялася модернізацією і розвитком колійного господарства, а також вибором варіантів інвестицій і фінансування залізниці. Компанія RFF уклала договір з SNCF на технічне обслуговування і експлуатацію залізничної інфраструктури. Компанія RFF отримала всю

залізничну інфраструктуру країни і дотичні до цієї інфраструктури борги (20,5 млрд євро) 338. Компанія SNCF продовжила надавати послуги залізничних перевезень, а також займатися технічним обслуговуванням і експлуатацією залізничної інфраструктури за договором з RFF, при цьому сплачуючи RFF збір за використання залізничних шляхів.

1 січня 2015 р RFF і SNCF були ще раз реструктуризовані і об'єднані в групу компаній SNCF Group. При цьому всі інфраструктурні активи відійшли компанії SNCF Réseau, яка стала відповідати за розвиток, експлуатацію та обслуговування об'єктів інфраструктури. Підрозділи компанії SNCF, які займалися обслуговуванням і експлуатацією інфраструктури в рамках договору, були переведені в компанію SNCF Réseau, завдяки чому SNCF Réseau стала виконувати ці види робіт самостійно. Компанії SNCF Mobilités було доручено надання транспортних послуг, включаючи вантажні та пасажирські перевезення, а також експлуатація і розвиток станцій і вокзалів (рис.1).

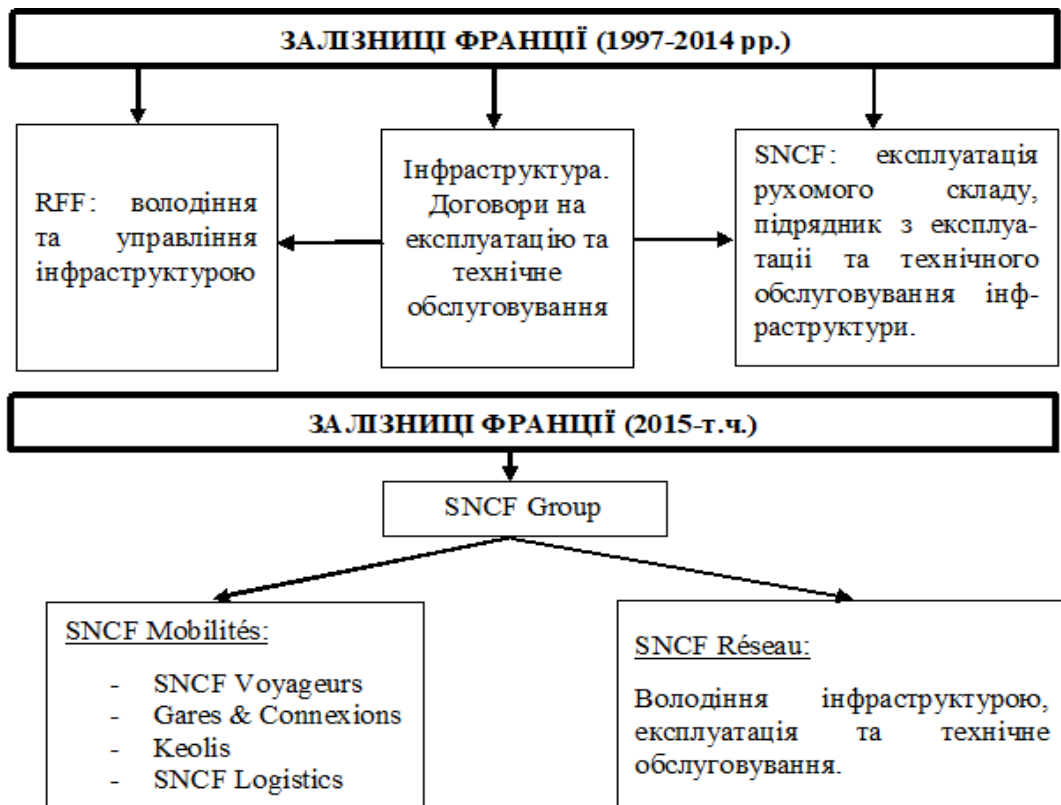


Рис. 1. Залізниця Франції в період 1997-т.ч.

Джерело: складено автором за даними [2]

Крім групи компаній SNCF, у французькому залізничному секторі працюють і інші ліцензовані оператори, які надають послуги перевезень з використанням інфраструктури, що належить SNCF Réseau.

У 2004р. нове законодавство створило нормативно-правову базу приватно-державного партнерства. Для реалізації ПДП була заснована компанія MAPPP (Mission d'appui aux PPP). Роком пізніше MAPPP розпочала свою діяльність.

У 2006р. зміни в законодавстві дозволили компанії RFF брати участь в ПДП. Завдяки цьому компанія RFF змогла скористатися технічними і фінансовими можливостями приватного сектора для фінансування та реалізації великих інфраструктурних проєктів.

З тих пір на французьких ВЗМ були прийняті дві основні моделі ПДП: партнерство і концесія. Обидві моделі переслідують однакову мету: фінансування, проектування, будівництво і експлуатація залізничної інфраструктури. Основна відмінність між двома моделями полягає в розподілі ризиків залізничного сполучення між державою і приватними компаніями, що змінило схему відшкодування витрат партнерської приватної компанії на будівництво нових об'єктів. Механізм реалізації кожної моделі представлений на рис. 2.

Модель партнерства: По моделі партнерства SNCF Réseau сплачує орендну плату або плату за експлуатаційну готовність активу протягом усього терміну дії угоди. Розмір плати залежить від ступеня виконання приватним партнером своїх договірних зобов'язань в плані якості та експлуатаційної готовності побудованої інфраструктури. Сплачувана партнеру сума не залежить від інтенсивності залізничних перевезень на об'єкті інфраструктури.



Рис. 2. Моделі партнерства та на умовах концесії

Джерело: складено автором за даними [2]

SNCF Réseau збирає оплату за доступ до залізничної інфраструктури у операторів рухомого складу, приймаючи на себе всі ризики залізничного сполучення. Модель партнерства застосовується при відносно низькій прогнозованій інтенсивності перевезень, коли приватний партнер не бажає брати на себе ризики, пов'язані із залізничним сполученням і одержуваної від нього прибутком.

Прикладом такої моделі партнерства служить високошвидкісна залізнична гілка Bretagne Pays de la Loire (BPL). Завдяки підвищенню швидкості руху час поїздки з Парижа в Ренн скоротилося на 37 хв - до 86 хв. Після введення в комерційну експлуатацію в 2017 р дана лінія принесла істотні економічні переваги західній Франції, поліпшивши зв'язок регіональних центрів з великими європейськими містами. Крім того, переклад пасажирського руху на нову лінію дозволить посилити вантажний

рух по існуючим шляхам.

Підрядником, який відповідає за будівництво і обслуговування лінії BPL, стала компанія Eiffage Rail Express (ERE). З нею був укладений договір ПДП терміном на 25 років. Також слід зазначити, що весь проект повністю фінансується державою.

Модель концесії: У моделі концесії приватний інвестор отримує з операторів залізниць оплату за доступ до інфраструктури. Збори за доступ до інфраструктури компенсують експлуатаційні витрати лінії, а також забезпечують окупність приватних інвестицій. Оскільки такі збори найчастіше не компенсують повний обсяг інвестицій, компанія RFF (тепер SNCF Réseau), місцеві органи влади і уряд країни повинні частково фінансувати такі інвестиції. Концесіонер приймає на себе ризики, пов'язані з фінансуванням, будівництвом і експлуатацією проекту.

Прикладом моделі концесії є високошвидкісна лінія LGV Sud Europe Atlantique (SEA) довжиною 303 км, що з'єднала міста Тур і Бордо. Лінія SEA - найбільший європейський проект з будівництва ВЗМ "з нуля". Після введення лінії SEA, час проїзду з Парижа в Бордо скоротився з трьох годин до двох годин десяти хвилин. Після відкриття в 2017 р нова лінія обслуговує близько 18 млн пасажирів на рік.

Проект SEA виконується за моделлю концесії строком на 50 років. Підрядником в 2011 р був обраний консорціум Vinci-LISEA. Концесіонер приймає на себе всі ризики, пов'язані з проектуванням, будівництвом і експлуатацією лінії, включаючи ризики залізничного сполучення. Натомість концесіонер отримує право збору платежів за пропуск рухомого складу по лінії. Збір сплачують поїзда як компанії SNCF Mobilités, так і інших операторів.

Висновки з даного дослідження. Виконані дослідження дозволяють зробити такі висновки. Головними факторами розвитку ринку залізничних перевезень ЄС вважаються умови актуалізації суттєвих методів державного

управління на засадах співпраці між державним та приватним сектором підприємств різної форми власності, ліцензування залізничних підприємств, управління інфраструктурою, лібералізації вантажних та пасажирських перевезень, пошук інвесторів для фінансування розвитку інфраструктури залізниць.

Приклад державно-приватного партнерства на ринку залізничних перевезень Франції дає змогу проаналізувати можливий подальший напрямок розвитку національної мережі залізниць.

Забезпечення актуального державно-приватного партнерства потребує максимального сприяння та залучення методів державного управління і регулювання з боку держави та профільного міністерства.

Література

1. Crozet, Y. (2014). Extension of the High-Speed Rail Network in France: Facing the Curse That Affects PPPs in the Rail Sector. *Research in Transportation Economics* 48 (2014).
2. Dehornoy, J. (2011). The Evolution of Public Funding to the Rail Sector in 5 European Counties-A Comparison.
3. Яловий Г. К. Впровадження концесійного механізму для стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності підприємств / Г. К. Яловий, А. С. Цеслів // *Економічний вісник НТУУ «КПІ»* : збірник наукових праць. 2012. № 9.
4. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2010. № 17.
5. Цогла О. О. Теоретичні засади трактування поняття «концесія» / О. О. Цогла // *Актуальні проблеми економіки* : *Наук.-економ. журн.* 2013. № 7.

6. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Яловий Г. К. Впровадження концесійного механізму для стимулювання інноваційноінвестиційної діяльності підприємств / Г. К. Яловий, А. С. Цеслів // Економічний вісник НТУУ «КПІ» : збірник наукових праць. 2012. № 9. С. 432-438.
8. Lawrence, Martha; Ollivier, Gerald. 2015. Attracting Capital for Railway Development in China. Всемирный банк, г. Вашингтон, округ Колумбия. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23800> Лицензия: CC BY 3.0 IGO. URL: <http://hdl.handle.net/10986/23800>

References

1. Crozet, Y. (2014). Extension of the High-Speed Rail Network in France: Facing the Curse That Affects PPPs in the Rail Sector. *Research in Transportation Economics* 48 (2014).
2. Dehornoy, J. (2011). The Evolution of Public Funding to the Rail Sector in 5 European Countries-A Comparison.
3. Jalovyj Gh. K. Vprovadzhenja koncesijnogho mekhanizmu dlja stymuljuvannja innovacijno-investycijnoji dijalnosti pidpryjemstv / Gh. K. Jalovyj, A. S. Cesliv // Ekonomichnyj visnyk NTUU «KPI» : zbirnyk naukovykh pracj. 2012. # 9.
4. Pavljuk K. V. Sutnistj i rolj derzhavno-pryvatnogho partnerstva v socialjno-ekonomichnomu rozvytku derzhavy / K. V. Pavljuk, S. M. Pavljuk // Naukovi praci KNTU. Ekonomichni nauky. 2010. # 17.
5. Coghla O. O. Teoretychni zasady traktuvannja ponjattja «koncesija» / O. O. Coghla // Aktualjni problemy ekonomiky : Nauk.-ekonom. zhurn. 2013. # 7.
6. Закон Украјины «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo» vid 01 lypnja 2010 r. # 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Jalovyj Gh. K. Vprovadzhenija koncesijnogho mekhanizmu dlja stymuljuvannja innovacijnoinvestycijnoji dijalnosti pidpryjemstv / Gh. K. Jalovyj, A. S. Cesliv // Ekonomichnyj visnyk NTUU «KPI» : zbirnyk naukovykh pracj. 2012. # 9. S. 432-438.
8. Lawrence, Martha; Ollivier, Gerald. 2015. Attracting Capital for Railway Development in China. Vsemyrnyj bank, gh. Vashynghton, okrugh Kolumbyja. © World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23800> Lycenzyja: CC BY 3.0 IGO. URL: <http://hdl.handle.net/10986/23800>