

Рогова О.В., аспірант
Вдовенко С.М., д.н.д.у.

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

Перспективи публічно-приватного розвитку автодорожнього господарства

У статті досліджуються передумови впровадження в Україні публічно-приватного механізму розвитку автодорожнього господарства, вивчається досягнутий стан та визначаються перспективи щодо реформування галузі на основі міжсекторного співробітництва.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток транспорту характеризується пошуком і впровадженням нових форм і методів поєднання державного управління та регулювання, зі значними структурними зрушеннями у напрямку децентралізації. Зміни мають ліберально-консервативне спрямування і полягають у послабленні прямого й посиленні непрямого державного впливу, зміцнення ролі й значення приватних інвесторів і операторів, встановлення партнерських відносин держави та бізнесу. Можна констатувати, що зростання значення приватного сектора у розвитку галузевих транспортних комплексів відображає нову концепцію щодо визначення місця і ролі держави у зв'язку з недостатньою ефективністю діяльності державних служб щодо забезпечення економіки транспортними послугами.

Україна не є виключенням із загального контексту розвитку транспортних систем. В умовах розширення Європейського Союзу і необхідності приведення до єдиних стандартів інфраструктури у Західній, Центральній і Східній Європі питання про загальноєвропейські транспортні коридори займає першочергові позиції на порядку денному європейських інститутів.

Україна поставлена перед необхідністю термінової розробки та реалізації заходів, адекватних намірам європейських та азійських транспортних компаній. Однак за останнє десятиріччя перед транспортом України постала низка нових проблем, які набули не тільки національного, а й міжнародного значення. Курс України на європейську інтеграцію та вступ до Світової організації торгівлі передбачають вирішення поряд з іншими завданнями і такого важливого як забезпечення конкурентоспроможності національної транспортної мережі.

У значній мірі це завдання може бути вирішене через участь України у розвитку міжнародних транспортних коридорів, з огляду на значні їх потенційні можливості щодо впливу на міжнародне співробітництво, загальну еволюцію транспортних мереж, розбудову транспортно-комунікаційної інфраструктури, логістичних систем, забезпечення збільшення транзитних та експортно-імпортних потоків при суттєвому підвищенні якості обслуговування (швидкості, надійності перевезень, покращенні рівню сервісу тощо).

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідження вітчизняних науковців щодо обґрунтування різних напрямків розвитку автодорожнього господарства складають значний доробок у науковій думці в сфері економіки транспорту. Серед відомих дослідників цього напрямку можна відзначити Бакаєва О.О., Дмитриченка М.Ф., Зайончика Л.Г., Котелянця В.І., Ложачевську О.М., Новикову А.М., Сича Є.М., Цветова Ю.М., Шинкаренка В.Г. Проте, реальний стан та тенденції реформування автодорожнього господарства потребують продовження наукових розвідок та пошуку

нових шляхів і інструментів організаційного, інституційного, фінансового та економічного розвитку галузі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У зв'язку з цим, актуальності набуває вивчення інноваційних чинників розбудови автотранспортних мереж. Зокрема, розгляду загальної парадигми їх комплексного розвитку у конкретному контексті стосовно інституційно-організаційних та фінансово-економічних складових. Одним із головних та найбільш актуальних чинників, у даному контексті є вивчення та впровадження в автодорожньому господарстві механізмів публічно-приватного партнерства (ППП).

Мета статті. Тому у даному дослідженні ставиться за мету з'ясувати доцільність та адекватність застосування PPP в Україні, виявити ретроспективні передумови реалізації міжсекторних інфраструктурних проектів, визначити перешкоди публічно-приватному розвитку вітчизняного автодорожнього господарства.

Виклад основного матеріалу. Дослідження PPP відбувається у зв'язку з потребою розв'язання економічних проблем та необхідністю вдосконалення форм організації і ведення господарства у багатоструктурних сферах і галузях економіки, які знаходяться у власності або управлінні держави і періодично потребують зміни або коригування державної політики щодо передачі частини функцій та залучення до управління на засадах партнерства інших суб'єктів. Держава як публічний інститут має поступово відмовлятися від неефективних методів ведення господарства, передаючи функції управління власністю, що їй належить, приватному сектору. Але при цьому має забезпечувати створення законодавчого середовища, в рамках якого функціонуватиме приватний сектор, системи правових відносин з приватними компаніями, механізму регулювання їх діяльності [2].

На даний час PPP існує в інституціональній формі, яка являє собою відносно новий щабель державного регулювання економіки і покликана відігравати істотну роль у формуванні сучасних ринкових відносин. Фактично, сучасні форми партнерства держави й приватного сектору є процесами реструктурування національних економік і наближаються за ідеологією до приватизації: угоди про розподіл продукції, концесії, лізинг, створення консорціумів, спільних підприємств тощо.

Вивчення світового досвіду PPP свідчить, що у багатьох країнах такі схеми є одним з головних каталізаторів економічного розвитку. PPP також є інструментом зменшення державних ризиків при збереженні діючого податкового навантаження на здійснювані проекти за рахунок підвищення стабільності економіко-правового середовища в існуючих часових рамках.

PPP в сучасній економіці, в широкому розумінні являє собою систему адміністративних та господарських відносин, за допомогою якої держава передає певні права приватній, суспільній або змішаній компанії на будівництво, модернізацію, реконструкцію, експлуатацію, управління, обслуговування, використання об'єкта, який їй належить, на поворотній і платній основі. При цьому об'єкт залишається в державній власності, а приватний партнер володіє правами користування.

Таким чином, у PPP відбувається об'єднання ресурсів двох макроекономічних агентів: держави у формі її права власності і приватного сектора у формі інвестицій, управління, ноу-хау. При цьому для суспільства соціальний та економічний ефект полягає в тому, що воно одержує більше якісний і вищий рівень обслуговування при мінімальних витратах. Щодо ефективності держави, то це поняття формалізується досить важко, але у контексті економічної теорії, держава є менш ефективним власником порівняно з приватним сектором. Разом з тим, сегменти економіки, які є стратегічними та соціальночутливими, суспільна влада не може повністю передати приватному сектору без істотних негативних наслідків для безпеки і політичної стабільності, зокрема йдеться

про об'єкти державної власності, природні ресурси, публічні служби, окремі види монополії держави. Ці компоненти утворюють особливу, так звану, публічно-правову власність, яка належить суспільству в цілому й нікому окремо [2].

Традиційно найбільш привабливою групою об'єктів вважаються природні ресурси: корисні копалини, рослинні, тваринні ресурси, у т.ч. ресурси континентального шельфу і виключної економічної зони. Але для України практично відсутні можливості і потреби застосування ППП у зазначених напрямках. Значно більший інтерес представляють об'єкти соціально-економічної інфраструктури. У загально світовій практиці економічна і соціальна інфраструктура є досить поширеною сферою для залучення приватного капіталу, особливо це стосується автодорожньої галузі.

Висока транзитність України, зовнішньополітична та економічна необхідність і вигідність європейської інтеграції є фактором, який визначає пріоритетність розбудови автомобільних мереж, особливо міжнародних транспортних коридорів (МТК). Україна об'єктивно знаходиться в сфері транспортно-інтеграційних процесів, оскільки її територією проходять одразу чотири європейських транспортних коридори, а коефіцієнт транзитності є одним з найвищих у Європі. Проте, на думку вітчизняних фахівців, наявний потенціал України у формуванні інфраструктури для економічного розвитку реалізовано не в повній мірі, а транспортні мережі потребують докорінних змін. Тому нагальним стає питання розбудови розміщених на її території транспортних систем і мереж, а також рівня і стану інфраструктури.

Найбільш „вузькими місцями” в частині забезпечення міжнародних перевезень територією України є поганий технічний стан і невідповідність міжнародним стандартам автошляхів та окремих їх вузлів (мостових споруд, тунелів та пунктів пропуску через державний кордон), а також незадовільний стан транспортної інфраструктури, низька якість і недостатність дорожнього сервісу. Майже всі автомобільні шляхи України проходять через населені пункти, що не відповідає вимогам до автомагістралей. Зазначені фактори призводять до обмеження швидкості руху автомобільного транспорту. Зокрема, середня швидкість руху вантажного автотранспорту на дорогах України вдвічі менша, ніж у країнах Західної Європи. На функціонування автомагістралей негативно впливає лімітування ваги автомобіля через технічні обмеження навантаження на автомобільні мости. Необхідність модернізації мережі автошляхів України диктується також стрімким зростанням кількості АТЗ всередині країні, перш за все легкових, що вимагає збільшення пропускної спроможності доріг. Крім того, вітчизняні автошляхи невігідно відрізняються від європейських нерозвиненістю дорожньої інфраструктури, недостатньою кількістю пунктів автомобільного сервісу, транспортних стоянок під охороною, пунктів зв'язку, кафе, готелів, кемпінгів тощо. На дорогах країни ведеться відносно активно будівництво лише однієї складової інфраструктури – автозаправних станцій, яке проте є далеким від системи і потреб комплексного розвитку [4].

З метою вирішення цих завдань в Україні розроблена ціла низка державних програм, концепцій та проєктів. При цьому, найбільш складними для реалізації програмних завдань є позиції стосовно саме будівництва автомобільних шляхів, оскільки невирішеною залишається проблема бюджетного фінансування, не здійснюються необхідні кроки у напрямі створення нового бюджетного фонду та пошуку шляхів співробітництва державного та приватного секторів.

В Україні необхідно щорічно проводити середні ремонти близько 20 тис. км доріг. А при незабезпеченні фінансування капітальних і середніх ремонтів у найближчому майбутньому більшість доріг стануть непридатними для експлуатації і їх відновлення коштуватиме значно більше, ніж теперішні витрати на утримання. За оцінками міжнародних експертів витрати на будівництво, ремонт і утримання автомобільних доріг

загалом мають складати до 2% ВВП, а в розвинених країнах витрати на дорожнє господарство складають не менше 3-4% ВВП. Очевидно, що потреби значно перевищують можливості державного бюджету України.

Разом з тим, за умови вираженої фінансової політики та створення адекватних інституціональних умов автомобільні дороги, як об'єкт державної власності, можуть стати досить привабливим інструментом приватних інвестицій. Принциповим питанням стає можливість передачі стратегічних автомагістралей приватним операторам. Таке рішення, крім покращення стану міжнародних шляхів сполучення, дозволить зосередити бюджетне фінансування на внутрішніх державних і регіональних шляхах. Застосування PPP дозволить вирішити не тільки проблеми їх будівництва та реконструкції, а й залучити в Україну додаткові пасажиро- та вантажопотоки. Але на першому етапі реалізація пілотних проектів PPP щодо автомобільних доріг можлива лише на найбільш завантажених напрямках у регіонах з достатнім платоспроможним попитом. За оцінками фахівців та з врахуванням досвіду розвинених країн використання приватних інвестицій може забезпечити додатково 15-20% до сьогоденних можливостей фінансування дорожнього господарства.

Правові умови для запровадження PPP в Україні створені Законом "Про державно-приватне партнерство", прийнятим Верховною Радою України 1 липня 2010 року. Законом визначаються правові, економічні та організаційні засади взаємодії державних та приватних партнерів, врегулювання відносин, пов'язаних з підготовкою, виконанням та припиненням договорів, що укладаються в рамках PPP, а також встановлення гарантій додержання прав та інтересів сторін. Закон визначає як основні ознаки PPP забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж при здійсненні такої діяльності державним партнером без залучення приватного. Також ознаками PPP є довготривалість відносин (від 5 до 50 років), передача приватному партнеру частини ризиків, внесення приватних інвестицій, а також незмінність протягом усього строку дії договору цільового призначення та форми власності об'єкта PPP [5].

На сучасному етапі PPP в автодорожньому господарстві України можна охарактеризувати кількома проектами, які реалізуються або заплановані до реалізації переважно у концесійній формі:

- автомобільна дорога Львів – Краковець;
- автомобільна дорога М-06 Київ-Чоп;
- Південна транс'європейська автомагістраль «Західний кордон України (с. Косини) – Київ»;
- автомагістраль I категорії від кордону з Російською Федерацією до автодороги Київ - Харків – Довжанський;
- автомагістраль I категорії Львів – Броди;
- автомагістраль I категорії Броди – Рівне;
- комплекс дорожнього сервісу на автомобільній дорозі Київ – Одеса (МТК № 9), Київська область (смт. Гребінки);
- комплекс дорожнього сервісу на автомобільній дорозі Київ – Ковель протяжністю 228 км, Житомирська область (м. Олевськ).

Висновки і пропозиції. До цього часу бізнес-сектору важко визначитись щодо привабливості участі в проектах PPP в Україні, оскільки для сучасних вітчизняних умов цей процес залишається складним і не достатньо вивченим. Попри всі очевидні переваги використання PPP, реформа управління державним майном в Україні зіштовхується з рядом серйозних перешкод. До кінця не опрацьовано спеціальне законодавства, не створені методичні засади оцінювання соціально-економічних наслідків використання PPP, немає загальноприйнятих методик розрахунку економічної й бюджетної ефективності проектів, відсутні науково обґрунтовані, підтверджені конкретними

розрахунками дослідження проблеми в цілому і в окремих галузях, а також механізми перерозподілу управлінських функцій держави та інших суб'єктів партнерства.

Тому нагальною потребою є підвищення економічної і правової обізнаності приватного сектора і представників державних та муніципальних структур про можливості реалізації проектів на засадах міжсекторного партнерства та практична верифікація моделі ППП в автодорожньому господарстві, що дозволить вже у найближчій перспективі покращити ситуацію в галузі.

Список використаних джерел

1. Бондар Н.М. Світовий досвід державно-приватного партнерства у транспортній галузі // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» - Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=241>
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / РАН, Институт мировой экономики и международных отношений. – М.: Наука, 2005. – 315с.
3. Вдовенко Ю.С. Концептуальні засади приватно-державного партнерства в автодорожній сфері // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. – К.: ДЕТУТ, 2009. – Вип. 13. – С. 165-171.
4. Вдовенко Ю.С. Приватно-державне партнерство в автодорожній сфері / Монографія. – Чернігів, ЧДТУ, 2009. – 198 с.
5. Закон України «Про державно-приватне партнерство» // Відомості Верховної Ради України від 08.10.2010. - 2010 р., № 40, стор. 1436, стаття 524.
6. Bousquet F. Road infrastructure concession practice in Europe / Bousquet F., Fayard A. - No 2675, Policy Research Working Paper Series from The World Bank // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://econpapers.repec.org/paper/wbkwbrwps/2675.htm>.