

**Павлюк К.В.,**

доктор економічних наук, доцент,  
головний науковий співробітник відділу  
управління економікою ДУ “Інститут економіки  
та прогнозування НАН України”

**Іголкін І.В.,**

науковий співробітник відділу управління  
економікою ДУ “Інститут економіки  
та прогнозування НАН України”

## **СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ КОНЦЕСІЙНОЇ ФОРМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ЗАЛІЗНИЦЯХ ТА В АВТОДОРОЖНЬОМУ ГОСПОДАРСТВІ**

*Проаналізовано особливості розвитку транспортної інфраструктури як у розвинених, так і країнах, що розвиваються, та країнах ринкової трансформації на засадах державно-приватного партнерства з використанням концесійних угод.*

*The article analyzes the peculiarities of transport infrastructure development both in countries with developed market economies and developing and market transformation countries based on public-private partnership with concessional agreements.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, концесія, інфраструктура, лібералізація, інвестиції, приватний капітал, транспорт.

Концесії як форма господарської діяльності використовуються у світі майже декілька століть. І якщо раніше вони знаходили застосування переважно у сфері освоєння надр, то в 1990-ті роки в концесію стали передавати численні об'єкти державної власності. Особливу роль ця форма господарювання почала відігравати в галузях виробничої інфраструктури, які становлять основу систем життєзабезпечення економіки й суспільства і традиційно перебували у державній власності або державному управлінні (електроенергетика, залізничний транспорт, автодорожнє господарство, магістральне транспортування газу тощо). Поширення концесій на нові сфери з одночасним удосконаленням їх господарського механізму — головна характерна риса їх розвитку сьогодні.

Концесії зменшують фінансове навантаження на державний бюджет, дають змогу залучити інвестиції та одночасно зберегти об'єкти, які надаються в концесію, у державній власності. Саме це й зумовлює актуальність досліджуваної проблематики.

В Україні перші концесії надавалися ще з кінця 1990-х років на будівництво автошляхів. Незважаючи на це, сьогодні не досягнуто позитивних результатів від реалізації концесійних угод. Тому країні потрібна власна концесійна політика, розроблена на основі світового й історичного досвіду. По-перше, в умовах реформ у електроенергетиці, залізничному транспорті, автодорожньому та комунальному

господарстві держава гостро потребує нових, науково обґрунтованих підходів щодо реформування; по-друге, концесії можуть стати стратегічною основою припливу іноземного капіталу в економіку країни.

У вітчизняній економічній науці не розв'язаним залишається ряд методологічних проблем концепції і стратегії переходу до концесійних форм господарювання, державного регулювання діяльності концесійних підприємств. У нинішніх економічних і політичних умовах розвитку України розробка якісно нової методології господарських відносин на основі концесій являє собою актуальну наукову проблему.

Питання щодо теорії та практики партнерства держави і приватного сектору та його конкретної концесійної форми є однією з важливих тем у сучасній зарубіжній науковій літературі. Аналізу ролі держави в сучасній економіці присвячено фундаментальні праці західних науковців Е. Аткинсона, Дж. Сакса, Д. Стігліца, Дж. Кейнса, Г. Таллока та ін.

У дослідження даної тематики зробили вагомий внесок російські та українські вчені-економісти, такі як А. Гриценко, Б. Данилишин, М. Дерябіна, Т. Єфименко, М. Кулагін, М. Мейер, М. Михеєв, О. Мартякова, О. Степанова, Є. Черевиков, вивчаючи основні напрями сучасної теорії та практики господарського партнерства держави і приватного сектору.

В останні роки спостерігається посилення інтересу до концесійних форм державно-приватного партнерства. Досліджують цю тематику такі вчені, як В. Варнавський, Ю. Єршов, Б. Ключин, В. Котов, В. Лившиць, С. Сосна та ін. Разом із тим більшість праць присвячено правовим питанням, історичним аспектам або загальним питанням функціонування концесій, натомість економічним проблемам сучасної концесійної діяльності в інфраструктурних галузях приділяється дуже мало уваги.

Отже, метою статті є аналіз основних світових тенденцій розвитку концесійного процесу в деяких галузях виробничої інфраструктури.

Наприкінці ХХ ст. у світі почалася інтенсивна експансія приватного капіталу у сферу виробничої інфраструктури. Сьогодні цей процес спостерігається як у розвинутих, так і країнах, що розвиваються, а також у країнах із перехідною економікою. Сучасна держава змінює стратегічні напрями й форми своєї участі в розвитку виробничої інфраструктури, бере курс на масштабне залучення ресурсів підприємницького сектору на розвиток галузей, що раніше перебували виключно в державній власності і становили монополію держави. Залучаючи приватний капітал на концесійній основі, влада відмовляється від значної частини своїх адміністративно-господарських функцій, вивільняє ресурси й отримує можливість розвивати нові актуальні й соціально значущі функції, які виникають в епоху глобалізації.

Разом із тим існують декілька чинників, які гальмують інвестування в об'єкти інфраструктури: по-перше, спорудження чи реконструкція об'єктів інфраструктури потребують значних капітальних витрат, по-друге, норма окупності таких інвестицій є традиційно низькою. Унаслідок впливу зазначених чинників на сьогодні навіть розвинуті країни мають застарілу інфраструктуру, що вкрай потребує реновації.

Так, про недостатній рівень розвитку інфраструктури США свідчить оцінка американської організації цивільних інженерів (American Society of Civil Engineers), що характеризує як “незадовільний” стан інфраструктури таких галузей країни, як: енергетика, авіація, дамби, переробка шкідливих відходів, школи й система громадського транспорту. На думку фахівців організації, незадовільна інфраструктура не може забезпечити розвиток економіки<sup>1</sup>. Губернатор штату Каліфорнія А. Шварценеггер зазначає: “Наша інфраструктура — це дещо більше, ніж просто питання якості життя. Це економічна проблема. Американці витрачають мільярди доларів, тоді як старі вантажівки їздять по розбитих дорогах, споживачі використовують мільйони галонів води, яка тече по старих дірявих трубах. Ми втрачаємо час та гроші через те, що наші порти не комп’ютеризовані та не відповідають сучасним вимогам. Наші компанії втрачають реальні гроші, оскільки наші будівлі — енергетично неефективні”<sup>2</sup>.

Експерти Світового банку також відзначають провідну роль інфраструктури в розвитку економіки держав. Так, за оцінками Ш. Катсу, нестача капіталовкладень в інфраструктуру гальмувала зростання ВВП у країнах Латинської Америки у 1990-х роках на 1—3 % на рік<sup>3</sup>. І навпаки, економічні досягнення Сінгапуру цілком можна віднести на рахунок сучасної інфраструктури, передусім морських портів та аеропортів, які зробили маленьку країну економічним центром Південно-Східної Азії. Отже, інвестиції в інфраструктуру вочевидь відіграють важливу роль у економічному розвитку, що нерідко є важливішим за інвестування в інші форми капіталу<sup>4</sup>.

У світовій практиці упродовж останніх десятиліть активно розвиваються нові механізми стимулювання національних економік на основі розширення традиційних і розбудови нових форм взаємодії державного та приватного секторів із метою забезпечення конкурентоспроможного соціально-економічного розвитку.

Однією з форм державно-приватного партнерства, що використовується при здійсненні масштабних, капіталомістких проектів, є концесія — система відносин, пов’язана з наданням приватній юридичній (фізичній) особі (концесіонеру) прав користування об’єктом публічної власності або прав держави, що належать їй на правах монополії. Ці права надаються власником (концесіодавцем) для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, управління або обслуговування за плату й на зворотній основі, на закріплених у договорі умовах і відповідно до чинного законодавства.

---

<sup>1</sup> Civil Engineers’ New Report Card Assesses Condition of Nation’s Infrastructure: [Електр. ресурс]. — 2009. — [http://www.asce.org/pressroom/news/display\\_press.cfm?uid=4511](http://www.asce.org/pressroom/news/display_press.cfm?uid=4511).

<sup>2</sup> Шварценеггер А. Повернутися до початку: як інвестиції в інфраструктуру пришвидшать економіку: [Електр. ресурс]. — 3 вер. 2009. — [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=16145](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=16145).

<sup>3</sup> Катсу Ш. Чем международный опыт может быть полезным для развития инфраструктуры в России?: [Електр. ресурс]. — Сент. 2007. — <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:21481812~menuPK:3327634~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:1074568,00.html>.

<sup>4</sup> Отчет о мировом развитии — 1994: Инфраструктура и развитие / Всемирный Банк. — Вашингтон, 1994. — С. 15.

У світовій економічній літературі не існує єдиного визначення концесії. Навіть у країнах ЄС, де моделі управління державним майном є подібними й концесійне законодавство має тривалу історію, трактування цього поняття різняться. Європейська комісія у Правилах єдиного ринку визначає концесію як “передачу суспільною владою об’єктів інфраструктури, які перебувають у її власності або інших громадських служб, третій стороні для здійснення управління ними за умови прийняття останньою на себе підприємницького ризику та обов’язків з експлуатації обладнання”<sup>5</sup>.

Об’єктом концесії (як угоди між державою або місцевою владою (концесієдавцем) та бізнесом, що фіксує умови використання бізнесом публічної власності) може бути будь-яка публічна власність або деякі види господарської діяльності, які належать до державної монополії. Держава зберігає право власності й контрольні функції щодо об’єктів концесійних відносин і надає концесіонеру лише права на користування об’єктом своєї власності на платній (до бюджетів усіх рівнів) та зворотній основі.

Концесії встановлюють досить жорсткі, довгострокові та юридично оформлені відносини між державою і приватним капіталом; здійснюється суворий контроль діяльності концесіонера; держава має достатньо важелів впливу на концесіонера в разі порушення ним умов угоди, а також за необхідності захисту суспільних інтересів (скасування концесійної угоди, повернення об’єктів у державне управління або передача його іншому суб’єкту господарювання).

Подвійна роль держави як представника суспільства і влади та як суб’єкта цивільного права пояснюється тим, що концесійні угоди мають риси як публічно-правового акта, так і цивільного договору. Це виявляється у принципах рівності сторін, непорушності умов договору протягом усього терміну його дії, відповідальності за прийнятими зобов’язаннями тощо.

За останні 20 років зарубіжні країни накопичили великий досвід концесійної діяльності в різних сферах, зокрема в електроенергетиці, транспорті та інших галузях виробничої інфраструктури.

На практиці в одних галузях і країнах концесії переважають у системі партнерських відносин, в інших їм відводиться другорядне місце. Тому навіть країни з однаковим рівнем економічного розвитку та єдиними концепціями лібералізації виробничої інфраструктури помітно відрізняються за масштабом концесій, динамікою концесійного процесу, типами концесійних угод в окремих галузях, тенденціями і пріоритетами концесійної політики.

Світовий досвід показує, що транспортна інфраструктура як елемент громадського сектору потребує особливого механізму управління. Класична приватизація транспортних комунікацій видається ризикованою: монополії опиняються в руках приватних операторів, а інших повноцінних варіантів доставки пасажирів і вантажів

---

<sup>5</sup> Regies applicables aux concessions Adoption d’une Communication interpretative // Single Market News. — 2000. — № 21. — P. 7.

немає. Внаслідок цього можуть обмежуватися інтереси користувачів, порушуватися їхні права, а також виникати спроби зловживань із боку постачальників-монополістів. Крім того, приватизація у транспортній сфері спричиняє зростання соціальної напруженості.

З огляду на це основним напрямом розвитку комплексу галузей транспортної інфраструктури у більшості країн світу є формування нового інституціонального середовища, заснованого на партнерстві держави та бізнесу. Ці галузі поступово перетворюються з централізовано керованих на функціонально регульовані.

У період з 1990 по 2008 роки за участю приватного капіталу загалом у 81-й країні, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою було реалізовано 1149 проектів у галузі транспорту. Найбільша інвестиційна активність і найбільші інвестиційні об'єкти спостерігалися у країнах Латинської Америки та Карибського басейну (41 %). Загальна сума інвестицій становила понад 232 млрд дол. США. Найбільша частка у структурі інвестицій (майже 53 %) припадає на концесійні форми державно-приватного партнерства<sup>6</sup>. Як свідчать дані табл. 1, державно-приватне партнерство є реальною альтернативою приватизації об'єктів транспортної інфраструктури.

Таблиця 1. Транспортні проекти із залученням приватного капіталу у країнах, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою у 1990—2008 роках

Сектор	Кількість проектів	Обсяг інвестицій, млн дол. США
Аеропорти	132	30 045
Залізниця	106	41 977
Автомобільні дороги	567	114 531
Морські порти	344	46 162
<b>Разом</b>	<b>1 149</b>	<b>232 065</b>

Джерело: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=3](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3).

Розглянемо світовий досвід реалізації концесій на залізницях. Національна специфіка є важливим чинником формування концесійних відносин. Наприкінці 80-х років минулого століття модель функціонування господарства з прямим державним управлінням залізницями у країнах із розвинутою ринковою економікою почала давати збої. Поступово ставало зрозумілим, що така форма управління здебільшого є неекономічною й неефективною. Крім того, державні монополії не вписувалися в ліберальні моделі розвитку і глобалізації<sup>7</sup>.

Головними проблемами у сфері залізничного господарства були: неефективність функціонування; збільшення збитків, які зазвичай покривалися за рахунок державних субсидій; орієнтація переважно на виробництво послуг, а не на попит.

<sup>6</sup> Private Participation in Infrastructure Database: [Електр. ресурс]. — [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=3](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3).

<sup>7</sup> Estache A. Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s // Research Observer. — 2001. — Vol. 16. — № 1. — P. 85—109.

Таким чином, об'єктивний розвиток галузі, як і інших природних монополій, показав, що назріла потреба вжиття заходів щодо її реформування. Загальним магістральним напрямом стало створення конкурентного середовища на основі різних моделей приватизації та різноманітних методів роздержавлення з метою підвищення ефективності залізничного господарства.

Упродовж останніх 15—20 років у сфері залізничного транспорту багатьох країн світу відбуваються активні процеси зменшення прямої державної участі в діяльності галузі за рахунок приватизації і децентралізації її окремих ланок. Однією з головних форм залучення державою приватного капіталу став концесійний механізм, що дає можливість збільшити інвестиції в розвиток залізничного транспорту за умови збереження його в державній власності.

Сучасний етап концесійної діяльності розпочався у 1980-х роках у *Швеції* та *Великобританії*. Швеція відокремила інфраструктуру від послуг залізниці, надавши державним і змішаним компаніям у концесію послуги з перевезення на засадах конкурентного доступу. При цьому інфраструктура залишилася в державній власності. Уряд Великобританії обрав інший шлях: у концесію надається не лише діяльність із перевезення, а й транспортна інфраструктура та система управління. Серед типів концесійних угод переважають ВОТ і ВТО при повному вертикальному розділенні інфраструктури й послуг щодо її експлуатації<sup>8</sup>.

Під впливом цих змін у механізмі функціонування залізничного транспорту Євросоюз у 1991 році прийняв Директиву 91/440, в одному з положень якої з метою усунення монополізму на залізничному транспорті країнам — членам ЄС рекомендовано розділити інфраструктуру й управління експлуатацією<sup>9</sup>. В іншому положенні міститься рекомендація щодо створення умов для уніфікації міжнародних перевезень у межах ЄС. Відтоді модернізація залізничного транспорту у країнах ЄС здійснюється відповідно до цих двох основних принципів.

Більшість країн ЄС зберегли залізничну інфраструктуру в державному секторі, створивши державні агентства з утримання, обслуговування й управління залізницями, а експлуатацію передали на концесійній основі приватним і державним компаніям (зокрема, Франція, ФРН, Італія, Австрія, Бельгія, Нідерланди, Швеція). Експлуатацію залізниць у цих країнах здійснюють в основному державні компанії.

Наприклад, у *Франції* на виконання Директиви ЄС 91/440 у 1997 році було створено державне підприємство “Мережа залізниць Франції”, завданням якого є експлуатація, розвиток інфраструктури й організація руху.

У *Нідерландах* у 1995 році державну залізничну компанію було розділено на три незалежні державні компанії у сфері інфраструктури та одну експлуатаційну. Утім, таке реформування лише значно погіршило експлуатаційні показники

---

<sup>8</sup> Pittman R. Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies. — Washington, 2001.

<sup>9</sup> Council Directive 91/440/EEC.

роботи залізниць країни. Компанії передавали більшу частину підрядних робіт до приватного сектору, який не забезпечував належної якості й дотримання вимог безпеки руху на транспорті, що призвело до збільшення числа транспортних пригод. Приклад Нідерландів є дуже показовим: по-перше, навіть у країнах із розвинутою ринковою економікою й віковими традиціями приватної власності роздержавлення залізничного транспорту може мати негативні наслідки; по-друге, не в усіх секторах залізничного транспорту конкуренція може давати кращі результати, ніж монополія. Тож уряд Нідерландів, врешті-решт, створив єдину компанію з управління інфраструктурою на основі концесії. Як і раніше, вона здійснює витрати на поточне утримання й інвестиції в розвиток інфраструктури.

Стандартна модель децентралізації залізниць у *Латинській Америці* та *країнах, що розвиваються*, дещо відрізняється від європейської та полягає у застосуванні концесій за функціонально-територіальним принципом із розділенням пасажирських і вантажних перевезень.

У багатьох країнах проводяться експерименти з часткового розподілу залізниць. Наприклад, в Аргентині, Бразилії, Колумбії та Мексиці залізниці було передано в концесію кільком компаніям за регіональним принципом і розподілено на пасажирські й вантажні лінії. Чилійські залізниці було розділено за функціональною ознакою на чотири пасажирські і дві вантажні компанії. Терміни концесій у країнах Латинської Америки є досить тривалими: від 24 років — у Аргентині й до 40 років — у Болівії (у середньому термін становить 30 років).

Масштаби використання концесій як форми господарської діяльності на залізничному транспорті є значними. У 1990—2008 роках лише у 39-ти країнах, що розвиваються, було реалізовано 106 проектів із розвитку залізниць за участю приватного, переважно іноземного, капіталу. Сумарні інвестиції в ці проекти становили майже 42 млрд дол. США. Концесійна форма розвитку залізничного транспорту була домінуючою у країнах, що розвиваються: на традиційні концесії припадало 63 % загальної кількості проектів і 49 % — усіх інвестицій<sup>10</sup>.

Таким чином, у сучасних умовах господарювання концесія є однією з важливих форм модернізації та розвитку залізничного господарства.

За останні 50 років у світі накопичено великий досвід будівництва і експлуатації об'єктів автодорожнього господарства із залученням приватного сектору. Внаслідок цього не лише значно поліпшується стан міжнародного автомобільного сполучення, а й стає можливим використання вивільнених бюджетних коштів для фінансування інших об'єктів інфраструктури.

У більшості країн платні ділянки автошляхів становлять незначну частину загальної довжини національних доріг. Проте є держави, в яких на ці ділянки припадає 30 % і більше від загальної довжини автомагістралей (табл. 2).

---

<sup>10</sup> Private Participation in Infrastructure Database: [Електр. ресурс]. — [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=6](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=6).

Таблиця 2. Мережа платних автодоріг у деяких країнах світу

Країна	Мережа, км			Частка платних доріг, %
	автодоріг	автомагістралей	платних доріг	
Аргентина	50	10 400	9 800	94
Франція	96	8 923	6 705	75
Індонезія	26	530	530	100
Італія	31	6 500	5 600	86
Японія	114	15 079	9 219	61
Південна Корея	77	1 880	1 880	100
Малайзія	94	1 702	1 127	66
Мексика	30	5 683	5 683	100
ПАР	52	1 440	825	57
Іспанія	34	8 200	2 255	28

*Джерело:* Estache A., Romero M., Strong J. The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads. — Washington, D.C.: The World Bank, 2000. — P. 11.

Як видно з таблиці, у Європі найбільшу частку національних магістралей, керованих приватним сектором на платній основі, мають Франція (75 %) та Італія (86 %) <sup>11</sup>, в Азії — Індонезія, Південна Корея, Малайзія.

Участь приватного капіталу в будівництві й експлуатації платних доріг у країнах із перехідною економікою зосереджена, головним чином, на проектах, які з'єднують автомагістралями великі міста, адже висока інтенсивність руху істотно зменшує ризики фінансування. Проте останнім часом перевага надається проектам, що сприяють економічній інтеграції в регіоні, хоча вони мають порівняно вищий комерційний ризик. Аналогічні процеси спостерігаються у Європі.

У деяких країнах (Мексика, Південна Корея, Індонезія) 100 % автомагістралей побудовані й експлуатуються на концесійній основі. Крім того, у таких країнах, як Аргентина, Франція, Італія, Японія, Малайзія, ПАР, на концесії припадає більше половини всіх автомагістралей. І хоча платні дороги в загальній світовій дорожній мережі становлять незначний відсоток, для економіки означених країн вони відіграють помітну роль. Саме по платних дорогах здійснюються значні транзитні перевезення вантажів і пасажирів на далекі й середні відстані в тих країнах, де їх протяжність є досить високою і вони з'єднують великі промислові центри, порти, аеропорти.

Уряди країн, що розвиваються, розглядають концесії в автодорожній галузі як один із найважливіших факторів, що підсилює конкурентоспроможність їхніх економік, наближаючи галузь до світового рівня щодо якості автомагістралей, швидкості доставки вантажів, безпеки руху.

Європа має найбагатший досвід роботи з концесіями в дорожній сфері й подолання виникаючих при цьому проблем оплати, визначення оптимальних форм винагороди концесіонера, ризиків, їх зниження й розподілу між владою і концесійними

<sup>11</sup> *Fayard A.* The French experience in motorway concession // Asian Toll Road Development in an Era of financial crisis: Seminar sponsored by the World Bank and the Ministry of construction of Japan. — March 9—11. — Tokyo, 1999.



компаніями. Із загальної кількості автошляхів протяжністю 51 276 км у концесію надано 17 043 км (33,2 %), із яких 16 390 км є платними, а 653 км функціонують у режимі “тіньової” концесії (у цьому разі витрати концесіонера, понесені ним при створенні й експлуатації об’єкта, відшкодовує держава).

Традиційною і найпоширенішою у світі є система платних автомагістралей, коли водії самі вносять плату за проїзд, яка в тій чи іншій формі використовується у дев’яти країнах Європи: Австрії, Бельгії, Данії, Іспанії, Франції, Греції, Італії, Норвегії та Португалії.

У деяких країнах, зокрема, в Австрії, Іспанії, Франції, Греції, Італії та Португалії, застосовуються класичні концесії типу BOT, BOOT та ін., для яких характерною є пряма оплата водіями вартості проїзду платною дорогою. “Тіньова” концесія застосовується у Фінляндії, Нідерландах і Великобританії.

Сьогодні 140 приватних компаній із 20-ти країн Євросоюзу, що управляють 30 тис. км платних доріг, об’єдналися в Асоціацію компаній з експлуатації платних автодоріг. Заснували її у 1973 році французькі, італійські, іспанські, австрійські, грецькі, португальські й норвезькі концесіонери. Після підписання офіційної угоди представниками Франції (ASFA), Італії (AISCAT), Іспанії (ASETA), Австрії (ASFINAG), Греції (TEO), Португалії (APCAP) і Норвегії (NORVEGFINANS) асоціація набула офіційного статусу. На той час країни-члени мали мережу платних доріг протяжністю 16 тис. км. У період 1997—2007 років до асоціації приєдналися Бельгія, Данія, Угорщина, Словенія, Хорватія, Сербія, Великобританія, Нідерланди, ФРН і Польща<sup>12</sup>.

У більшості країн Європи використовується традиційний тип дорожніх концесій, за якого приватна чи громадська компанія, отримавши на певний термін у держави концесію на будівництво й експлуатацію дороги, справляє з водіїв плату за проїзд як компенсацію за вкладені інвестиції. Водночас є країни, уряди яких віддають у концесію вже існуючі дороги. Наприклад, у Норвегії є 26 спеціалізованих фірм, що обслуговують понад 100 дорожніх об’єктів (переважно мости й тунелі у норвезьких фіордах). Однак вони не є концесійними компаніями у звичайному сенсі, оскільки несуть відповідальність виключно за збір плати з користувачів, яка надходить до бюджету. При цьому уряд відіграє головну роль у фінансуванні будівництва, експлуатації, обслуговуванні й управлінні автодорогами.

У деяких країнах Євросоюзу платні дороги відсутні, наприклад у Люксембурзі та Швейцарії.

За даними Світового банку вартість річного збору за користування мережею платних доріг у межах Євросоюзу істотно відрізняється (від 30 до 150 євро). У Європі існують п’ять базових тарифів, які застосовуються залежно від маси й типу автомобіля. Розмір плати за проїзд може значно різнитися не лише між країнами, а й у межах однієї країни<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://asecap.com/english/pubinf-statcomp-en.html>.

<sup>13</sup> Там само.

Нині у країнах Європи плату за проїзд справляють на швидкісних автомагістралях або на окремих об'єктах (мостах, тунелях тощо), тобто там, де забезпечуються підвищені вимоги до безпеки руху й контролю екологічної ситуації. Плата справляється за різними схемами, наприклад, у розрахунку за один кілометр або у вигляді річного збору за користування автомагістралями. За понад 70 років існування найприбутковішими платні автомобільні дороги стали в Іспанії, де доходи від справляння дорожніх платежів становлять 46 % національного дорожнього бюджету, і в Норвегії — 32 %<sup>14</sup>.

В Угорщині, починаючи з 1994 року, було укладено низку концесійних угод з метою будівництва декількох ділянок автомагістралей у межах країни. Відповідно до законодавства угоди було укладено між Міністерством транспорту Угорської Республіки та концесійними компаніями. У 1994 році укладено дві угоди: перша — з акціонерним товариством “Перша угорська автомагістральна концесійна компанія” (ЕМКА Rt.) про будівництво ділянки протяжністю 42 км на трасі автомагістралі М1 (Будапешт — західний кордон, Віденський напрямок) та швидкісної дороги (автошлях, що передбачає перспективу розвитку в автомагістраль) протяжністю 15 км. Концесійна компанія складалася головним чином з угорських інвесторів — представників інтересів угорських банків, що перебувають в іноземній, переважно австрійській, власності; друга угода — з акціонерним товариством “Алфельд концесійна автомагістраль” (АКА Rt.) про будівництво двох ділянок на трасі автомагістралі М5 (Будапешт — Кішкунфеледьхаза, Белградський напрямок) протяжністю відповідно 80 км та 33 км. Концесійна компанія складалася головним чином із французьких інвесторів на чолі з Bouygues TP.

Ці угоди передбачали єдині принципи. Так, інвестиції реалізувалися без фінансової участі держави (лише на першому етапі проекту АКА Rt. було внесено державну частку у формі існуючої швидкісної дороги протяжністю 25 км); концесіонери виконували всі роботи й несли всі витрати з проектування, фінансування, будівництва, експлуатації та утримання автомагістралі; право встановлення тарифів за користування та монополію на збір плати було передано концесіонерам; термін концесії становив 15 років.

У вересні 2004 року парламент Угорської Республіки затвердив новий формат концесійної угоди, яка крім вищенаведених принципів містила припис щодо щорічного виділення з державного бюджету спеціальних асигнувань обсягом 92,5 млн євро на покриття витрат АКА Rt.

Проекти залучення приватного сектору також широко використовуються в Австрії у сфері будівництва як автомобільних, так і залізничних шляхів. За оцінкою експертів застосування таких проектів дає можливість заощаджувати кошти в розмірі 15—17 % вартості проекту. Крім того, фінансові ризики частково перебирає на себе приватний сектор.

---

<sup>14</sup> *Вдовенко Ю.С.* Приватно-державне партнерство в автодорожній сфері: Моногр. — Чернівці: ЧДТУ, 2009. — С. 45.

В автодорожній галузі існують три типи доріг, з інвестиційної точки зору привабливих для приватного капіталу: міжміські автомагістралі та відносно короткі дороги, збудовані для розвантаження руху на існуючих маршрутах; дороги розвитку; мости й тунелі.

*Міжміські автомагістралі* будуються на концесійній основі між великими містами, аеропортами, портами, терміналами, іншими об'єктами. Як приклад можуть слугувати транспортні трансєвропейські коридори, швидкісна автомагістраль з півночі на південь Малайзії, що з'єднує кордон Таїланду через Куала-Лумпур з Сінгапуром, численні проекти в інших країнах Південно-Східної Азії і Китаї<sup>15</sup>. Подібні дороги потребують значних інвестицій, адже мають велику протяжність, забезпечують високу ефективність, пропускну здатність і передбачають обслуговування важкого вантажного руху. Такі концесійні об'єкти справляють позитивний вплив на економіку країни або, принаймні, тих регіонів, територію яких пролягають.

*Дороги розвитку* пов'язують периферійні області й регіони з центрами економічного життя або з головними транспортними маршрутами. Прикладом може бути дорога на півдні Чилі, яка з'єднує області лісництва з портом Концепсьон і Панамериканським шосе. Будуються вони з метою надання додаткового імпульсу для економічного зростання місцевості, якою пролягають. Обсяги перевезень цими дорогами, як правило, є недостатніми для швидкої повної самоокупності проектів, тому вони потребують активної участі місцевої влади.

*Мости й тунелі* зазвичай мають невелику протяжність, але в більшості випадків обслуговують значні обсяги руху. Вони часто будуються для ліквідації скупчення транспорту і мають високу життєздатність із точки зору платності й комерційного використання.

Незважаючи на велику протяжність платних доріг у Європі, левова частка світових інвестицій в 1990—2008 роках припадала на країни Латинської Америки, Східної Азії та Азіатсько-Тихоокеанського регіону.

За даними Світового банку за цей період загальна кількість реалізованих на засадах державно-приватного партнерства проектів платних доріг лише у 33-х країнах, що розвиваються, становить 567 із обсягом приватних інвестицій на суму 114,5 млрд дол. США<sup>16</sup>. Лідерами у структурі приватного фінансування залишаються країни Латинської Америки, а концесійна форма — домінуючою у проектах державно-приватного партнерства: на традиційні концесії припадає 59 % загального числа проектів і 56 % усіх інвестицій.

На сьогодні активність щодо створення нових платних доріг виявляють декілька країн, зокрема, Аргентина, Бразилія, Мексика, Чилі, Китай та Малайзія. У Латинській Америці переважають проекти з розширення й реконструкції автодоріг, а уряди часто стимулюють залучення приватного капіталу. Для цього

<sup>15</sup> Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. — М., 2002. — С. 54—55.

<sup>16</sup> Private Participation in Infrastructure Database: [Електр. ресурс]. — [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=7](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=7).

використовуються заходи з гарантування мінімального доходу (Чилі, Колумбія, Мексика) і обмеження конкуренції (Колумбія). Разом із тим багато проектів потерпали через скорочення потоків руху транспорту, неприйняття суспільством концепції “плати за користування дорогою” й завищеної ціни за проїзд. Це спричинило перегляд контрактних умов, зокрема, в Аргентині, Бразилії, Колумбії, Мексиці та інших країнах.

У Східній Азії нове будівництво становить приблизно 2/3 від загального обсягу проектів у сфері платних доріг з участю приватного капіталу. Органи влади присутні у діяльності цих компаній через участь у капіталі, надання позик, гарантій і субсидій.

На африканському континенті платне дорожнє будівництво за участю приватного капіталу сконцентроване переважно у Північній Африці й ПАР. Більшість проектів реалізується у формі короткострокових контрактів на управління збудованими або реконструйованими платними дорогами.

Запровадження дорожніх проектів на умовах державно-приватного партнерства розпочинається у Російській Федерації. На сьогодні відібрано на конкурсній основі консультантів для проектів будівництва Орловського тунелю й західного обходу м. Санкт-Петербурга (швидкісна автомагістраль).

Серед країн СНД платні автодороги існують у Республіці Білорусь. Такий проект було реалізовано у 1994—1998 роках на ділянці Брест — Мінськ — кордон РФ. Протяжність дороги становила 292 км, вартість проекту — 150 млн дол. США (50 млн дол. — кредит Європейського банку реконструкції та розвитку). Плата за проїзд дала змогу повернути у 2007 році запозичені кошти й покрити 50 % витрат, пов'язаних з утриманням і ремонтом цієї дороги.

Разом із тим зазначимо, що, незважаючи на успішний розвиток у багатьох країнах світу концесійної системи будівництва й експлуатації автомобільних доріг, існують приклади концесійних угод, які завершилися невдало.

Більшість невдалих проектів анулювали через те, що розрахунковий трафік був занадто оптимістичним, а фактичний не зміг задовольнити потреби приватного партнера у грошовому потоці. Така ситуація часто спричинена небажанням споживачів платити за користування дорогою за наявності альтернативного безоплатного шляху. Наприклад, на більшій частині платних мексиканських доріг трафік не перевищив 50 % запланованого, а шлях М1/М15 у Болгарії в перший рік експлуатації не зміг набрати 60 % від запланованого обсягу користувачів. У деяких випадках саме готовність держави взяти на себе ризик обсягу трафіку призвела до недооцінки приватним партнером якості прогнозів щодо майбутньої завантаженості дороги. Так, уряд Мексики дав непрямі гарантії, які позбавляли інвесторів ризику малого попиту на платні автошляхи. Це призвело до того, що інвестори увійшли до проектів, які за інших умов не були б ратифіковані ними.

Подібні помилки мають місце не лише у країнах із трансформаційною економікою через недостатній досвід реалізації ними концесійних проектів. Аналогічні прорахунки є характерними і для розвинених країн<sup>17</sup>. Так, платна дорога

---

<sup>17</sup> Варнавский В.Г. Зазнач. праця.

в передмісті Вашингтона Даллес Грінвей (округ Колумбія) привернула лише третю частину очікуваного потоку руху автомобілів. Навіть після скорочення плати за проїзд на 40 % щільність потоку зросла неістотно, не досягнувши проектної величини на 30 %.

У Нідерландах, як і в деяких країнах Латинської Америки, дорожні концесії виконувалися з певними ускладненнями для уряду й концесіонерів. Проекти з будівництва тунелів піддавалися критиці в суспільстві за надто високі операційні витрати концесіонерів, які в результаті лягли тягарем на бюджет і платників податків через використання схеми “тіньових” концесій.

На думку урядів деяких країн, плата за проїзд із водіїв — не краще рішення для розв’язання проблем транспортної інфраструктури. Існує можливість залучення приватного сектору до подолання означених проблем, не вдаючись при цьому до оплати водіями проїзду по концесійній дорозі. Йдеться про метод надання “тіньових” концесій, що вперше був застосований у Великобританії. Пізніше він набув поширення в інших країнах, зокрема у Фінляндії, а згодом його почали застосовувати в Португалії на діючих автострадах загальною довжиною 800 км. Мета економічної політики британського уряду полягала не в тому, щоб перемістити центр ваги інвестицій на користувача, а радше зобов’язати підрядника нести деякі ризики, які до цього зазвичай брав на себе уряд. Водночас, на відміну від інших держав Європи, уряд Великобританії доходить висновку, що континентальна система традиційних платних доріг (окрім обмеженого числа тунелів і мостів) не матиме підтримки суспільства, і винагороджує концесійну компанію замість користувача на підставі комерційного розрахунку, який здійснюється за досить складною методикою.

Певний досвід “тіньових” концесій накопичено і в Нідерландах. Сьогодні уряд країни здійснює спеціальний проект у рамках партнерства держави і приватного сектору з фінансування будівництва системи тунелів у західній частині країни. Мета проекту — побудувати набагато більше тунелів, ніж це було б можливо з використанням виключно бюджетних джерел фінансування.

“Норд”-тунель (в експлуатації з 1992 року) став першим концесійним об’єктом, для реалізації якого було залучено приватні інвестиції. Він розширив існуючий дорожній зв’язок на одному з головних маршрутів від Роттердама (Нідерланди) до Рура (ФРН). Будівництво й експлуатацію тунелю здійснювали приватні підрядники. Держава, у свою чергу, зобов’язалася покрити їхні витрати протягом 30-ти років. У концесійному контракті також було зазначено, що уряд компенсує будь-яке збільшення вартості будівництва, обслуговування й експлуатаційних витрат. Концесійна компанія забезпечила фінансування будівництва і, як власник тунелю протягом 30-ти років, отримуватиме компенсацію з бюджету для здійснення інвестицій відповідно до кількості транспортних засобів, що скористалися тунелем.

Незначний досвід застосування “тіньових” концесій у автодорожній сфері не дає можливості віддати їм перевагу перед традиційними концесіями. Кожен із їх різновидів має свої переваги й недоліки, які повинен урахувувати уряд при ухваленні рішення про створення мережі концесій у дорожньому господарстві.

В Україні перші концесії почали надаватися з кінця 1990-х років на будівництво автошляхів. Однак донині не досягнуто позитивних результатів від реалізації концесійних угод. Ще у 1998 році Львівською обласною державною адміністрацією було ініційовано побудову першої в Україні концесійної дороги “Львів — Краківець”, яка входить до міжнародного транспортного коридору. Після проведення концесійного конкурсу щодо будівництва цієї дороги договір концесії було укладено наприкінці 1999 року з вітчизняним інвестором — львівським консорціумом “Концесійні транспортні магістралі”. Предметом договору, який із боку концесіодавця — Міністерства транспорту України — підписав “Укравтодор”, було визначено будівництво 84 км дороги та її експлуатацію протягом 45-ти років. Згідно з договором частка державних інвестицій становить 40 % вартості проекту<sup>18</sup>.

Однак до цього часу проект перебуває на початковій стадії реалізації, його виконання супроводжується багатьма порушеннями договору, зокрема, початок будівництва було розпочато на 1,5 року пізніше від запланованого; сума вкладених приватних інвестицій є мізерною. Неefективним виявилось рішення щодо пайової участі концесіодавця у фінансуванні будівництва в обмін на відповідну участь у розподілі прибутків від експлуатації дороги.

Підсумовуючи викладене, зазначимо таке. Концесійна форма державно-приватного партнерства є важливою моделлю лібералізації деяких галузей виробничої інфраструктури. При їх реформуванні на основі застосування концесії відбувається розмежування конкурентних і монопольних сегментів, а також прав власності. Монопольні сектори, як правило, залишаються в підпорядкуванні держави, а конкурентні переходять в управління до приватного бізнесу в різних формах.

Приватні компанії не прагнуть придбати власність, а віддають перевагу концесійній формі інвестування, орієнтуючись на довгострокові прибутки. Концесійна форма інвестування з боку приватного капіталу сприяє розвитку промисловості і транспорту країн, що розвиваються, чим дає змогу спрямовувати вільні матеріальні й фінансові ресурси держави на інші цілі. Використання цієї форми інвестування стимулює технічний прогрес, розвиток конкурентного середовища й підвищує конкурентоспроможність національної економіки, наближаючи промисловість та інфраструктурні галузі до умов і рівня світового ринку за якістю продукції та цінами.

Розмаїття існуючих концесійних моделей у різних галузях і країнах свідчить про те, що відповідь на питання про шляхи підвищення ефективності цього механізму управління державною власністю треба шукати не так у порівнянні самих схем, як в інструментах контролю діяльності концесійних підприємств. Головною інституціональною проблемою і пріоритетним напрямом подальшого реформування галузей виробничої інфраструктури в розвинених країнах стає пошук балансу інтересів держави й бізнесу, напрацювання нових ефективних механізмів регулювання діяльності приватних компаній та управління державною власністю.

---

<sup>18</sup> Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендьял, Б. Онишук, П. Сегварі. — К.: К.І.С., 2008. — С. 118.