

УДК 330:625.7

**ДОСВІД ФРАНЦІЇ ТА ПОЛЬЩІ В ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННІ ДОРОЖНЬОЮ СИСТЕМОЮ**

**ОПЫТ ФРАНЦИИ И ПОЛЬШИ В ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИИ ДОРОЖНОЙ СИСТЕМЫ**

**EXPERIENCE OF FRANCE AND POLAND IN ORGANIZATIONS AND MANAGEMENT BY ROAD SYSTEM**

Талах Л.О. к.т.н., доц. (Луцький національний технічний університет)

Талах Л.О. к.т.н., доц. (Луцкий национальный технический университет)

Talakh L.A. PhD., associate professor (Lutsk National Technical University, Lutsk)

У статті проаналізовано досвід Франції та Польщі в організації та управлінні дорожньою системою.

В статье проанализирован опыт Франции и Польши в организации и управлении дорожной системой.

The article analyzes the experience of France and Poland in the organization and management of the road system. All roads in France belong to the state. National highways and toll roads are managed by the Ministry of Transport and municipal authorities. Construction of highways and natsavtotrads are financed from the budget, within the framework of concessions or within the framework of partnership contracts. For these purposes, there are fees from concessionary motorway companies, as well as 40% of fines levied by automated control systems.

The roads of France are divided into three categories, depending on the level of subordination: roads of state importance, roads departments and roads of a municipal significance.

The roads in Poland are divided into state-owned state-owned, for example, freeways, roads owned by voivodships and roads owned by districts and gminas. According to this division, voivodships, counties or communes are obliged to give money for repair and improvement of their ways. If we talk about local government, then this is money from local budgets.

The financing of road construction takes place at the expense of public funds, through public-private partnerships or through concession agreements.

**Ключові слова:**

Транспортна система, інфраструктура, автомобільна дорога, концесія.

Транспортная система, инфраструктура, автомобильная дорога, концессия.

Transport system, infrastructure, road, concession.

**Постановка проблеми.** Україна стала на крок ближче до Європи після підписання у червні 2014 року Угоди про асоціацію з ЄС, ближче з точки зору появи нових можливостей щодо розвитку торгівельних відносин, розширення виробничих зв'язків, інтенсифікації науково-технічного співробітництва з європейськими країнами, а з набуття безвізового перетину кордонів громадянами України з 11 червня 2017 року ще й у туристичній галузі.

За цих умов гостро постає питання здатності національної транспортної системи України інтегруватися в європейську транспортну систему, стати її частиною і тим самим забезпечити як національні потреби України у перевезеннях, так і потреби ЄС як її стратегічного партнера. У той же час сухопутні транспортні артерії України — її дороги, побудовані за радянських часів, вичерпали свій ресурс і потребують стовідсоткового відновлення дорожнього покриття відповідно до сучасних навантажень та інтенсивності руху, а мережа доріг очікує на розбудову з урахуванням процесу урбанізації населення і зміни структури виробництва та основних напрямків руху товаропотоків, як у внутрішній так і зовнішній торгівлі.

Тема доріг є надзвичайно важливою не лише для місцевого самоврядування, а й з точки зору соціально-економічного розвитку держави і регіонів. Потреба у хороших, якісних дорогах є однією з першочергових потреб наших громадян. Якісні дороги є такими ж необхідними, як якісна освіта чи охорона здоров'я.

Згідно рейтингом Global Competitiveness Index, Україна у 2017 році опинилася на 134 місці з 138 по рівню якості доріг, отримавши оцінку 2,4 бали за 7 можливих. Така ж оцінка була і в минулому році, але тоді вона відповідала 132 місцю, а сам рейтинг включав 140 країн.

Будівництво і експлуатаційне утримання автомобільних доріг на концесійній основі є важливим стратегічним напрямом інвестиційної політики у транспортному будівництві згідно з програмою розвитку мережі автомобільних доріг, що має забезпечити широке залучення капітальних вкладень вітчизняних та закордонних інвесторів у розвиток дорожньої інфраструктури. Головною метою будівництва концесійних автомобільних доріг України є розвиток якісних транспортних послуг для споживачів, а також скорочення усіх видів витрат і одночасне отримання стабільних прибутків, які стануть міцним підґрунтям для організації фінансів дорожнього господарства. В Україні спостерігається дефіцит фінансових ресурсів на будівництво і експлуатаційне утримання автомобільних доріг, що зумовлює потребу в залученні інвестицій.

**Мета роботи.** Метою роботи є дослідження практики будівництва, утримання і експлуатації автомобільних доріг Франції та Польщі, а також формування рекомендацій щодо застосування кращого досвіду в державне управління дорожньою галуззю України.

**Виклад основного матеріалу.** Укравтодор щорічно поглинає колосальні суми державних коштів на утримання доріг, проте сучасні дороги не можуть бути дешевими та якісними одночасно. Дорожня галузь за браком коштів не отримує належного фінансування, а тому постає питання застосування кращого досвіду в державне управління дорожньою галуззю України на підставі досвіду розвинутих європейських країн.

Проблема розвитку транспортної інфраструктури України, безумовно, є ключовою для української економіки, адже від її вирішення багато в чому залежать перспективи розвитку країни в цілому. У більшості європейських держав національна дорожня система є трирівневою та охоплює автомагістралі державного, регіонального та муніципального значення, які належать до компетенції відповідних рівнів влади. Фінансування будівництва та утримання доріг може здійснюватися за рахунок коштів державного, регіонального чи місцевого бюджету, через державно-приватні партнерства або через укладення концесійних договорів. У більшості країн видатки на утримання дорожньої системи повністю компенсуються за рахунок прибутку від дорожніх зборів.

**Франція.** Мережа автошляхів Франції - одна з найрозвиненіших у Європі. Загальна протяжність автодоріг - 918,8 тис. км, це третій показник у світі після США та Японії. Автомагістралі складають лише 9,8 тис. км, з яких 7,9 тис. км - платні.

Всі дороги в країні належать державі, національні автостради і платні автодороги управляються міністерством транспорту та муніципальними органами. Будівництво шосе і нацавтострад фінансують з бюджету, в рамках концесій або в рамках партнерських контрактів. На ці цілі йдуть збори з концесійних товариств автострад, а також 40% штрафів, стягнутих автоматичними системами контролю.

Дороги Франції поділяються на три категорії. Залежно від рівня підпорядкування виділяють дороги державного значення, дороги департаментів та дороги муніципального значення. Національна транспортна система включає автомагістралі (autoroutes) та національні дороги (routes nationales). Автодороги департаментів (routes départementales) належать до відання департаментів, на території яких вони знаходяться. Нарешті, місцеві муніципальні дороги (voies communales) належать муніципалітетам.

Нові проекти з будівництва доріг курують регіональні служби управління будівельними проектами (services régionaux de maîtrise d'ouvrage), повністю підзвітні Міністерству охорони навколишнього середовища, сталого розвитку і енергетики [1]. Фінансування будівництва доріг відбувається за

рахунок державних коштів, через державно-приватні партнерства або через укладення концесійних договорів [2].

Державно-приватне партнерство дозволяє державі найняти приватну компанію, яка бере на себе один або декілька аспектів нового інфраструктурного проекту, як-от фінансування, планування, будівництво, утримання або управління.

Будь-який внесок держави у інфраструктурний проект здійснюється через Агентство фінансування транспортної інфраструктури Франції (Agence de financement des infrastructures de transport de France). Фінансові ресурси Агентства формуються за рахунок:

- державних коштів;
- концесійних платежів та податків;
- 40% коштів від санкцій;
- доходу від інвестицій;
- кредитів.

Цікаво, що дорожнє мито з водіїв не стягується у тих випадках, коли ділянку автомагістралі не можна об'їхати по безкоштовній дорозі. Відсутність заторів — не перевага, а й обов'язкова вимога платних доріг у Франції. В іншому випадку кошти повертаються власнику транспортного засобу.

Форма оплати за користування дорогами у Франції змінювалася поступово. На початковому етапі розвиток транспортної мережі відбувався за рахунок загальних доходів бюджету, дорожніх податків з громадян та транспортних зборів. Пізніше фінансування організували за рахунок цільових дорожніх податків, закладених у вартість пального. Величина ставки плати за проїзд у Франції становить 0,08 євро на 1 км (середній показник по Європі - від 0,06 до 0,1 євро на 1 км).

Також значну частину коштів Агентства складає дохід від приватизації концесійних компаній у розмірі 4 млрд. євро. Система концесій дозволила Франції побудувати 9000 км якісних автодоріг без використання державних коштів.

Для сприяння будівництву автодоріг у Франції створений Національний дорожній фонд (Caisse nationale des autoroutes), в якому концесіонери можуть позичати кошти на будівництво та утримання доріг. Фінансові ресурси Фонду формуються за рахунок випуску облігацій на первинному ринку облігацій.

Станом на 2011 рік близько 75% автомагістралей загального користування були об'єктами концесії [3].

Управління існуючими дорогами здійснюється через місцеві органи під назвою міжвідомчі директори з питань доріг (directions interdépartementales des routes), підзвітні Міністерству охорони навколишнього середовища, сталого розвитку та енергетики. До їх завдань належить утримання та управління національною дорожньою системою [4]. Утримання автодоріг

здійснюється за рахунок державного бюджету, коштів місцевих бюджетів та Агентства фінансування транспортної інфраструктури. За утримання доріг, які є об'єктами концесій, несуть відповідальність концесіонери.

Уряд Франції має повноваження передавати на певний термін концесійним товариствам автострад фінансування, будівництво, ремонт і експлуатацію платних доріг, натомість стягуючи з них дорожнє мито (дороги при цьому залишаються у власності держави). Операторами платних доріг у Франції є відомі в світі компанії, а будівництвом і обслуговуванням інших (безкоштовних) доріг займається держава.

Проектування, будівництво та утримання доріг департаментів відбувається за рахунок бюджетів департаментів. Генеральні ради департаментів мають широкі бюджетні повноваження, включно з правом встановлювати податки на рівні департаменту (в тому числі податок на автотранспортні засоби). Втім, надходження від таких податків не обов'язково прив'язані до інфраструктурних витрат.

Що стосується доріг муніципального значення, то їх утримання здійснюється за рахунок місцевих бюджетів.

Крім того, будівництво інфраструктури на рівні муніципалітетів та департаментів може фінансуватись більш ніж одним органом. Декілька муніципалітетів можуть створити «державний орган міжмуніципального співробітництва» для управління спільними проектами, в тому числі будівництвом дороги. Так само, департамент може брати участь у спільному проекті з муніципалітетами та іншими департаментами.

**Польща.** Стрімкий розвиток польської транспортної мережі відбувається за значної підтримки з боку ЄС. В європейському бюджеті 2007-2013 рр. на будівництво доріг в Польщі Брюссель заклав понад 40 млрд. злотих (10 млрд. дол.), що склало більше 32% від усіх витрат Польщі на будівництво доріг. У бюджетній перспективі 2014-2020 років Польща отримає на ремонт таку саму суму. Для порівняння - з держбюджету у 2016 році витрачено близько 2 млрд. злотих (майже 520 млн. дол.). На ремонт швидкісних доріг і автомагістралей, разом з будівництвом нових швидкісних доріг й автомагістралей, - майже 12 млрд. злотих (понад 3,1 млрд. дол.). Упродовж 2007-2015 рр. на ремонт і будівництво доріг національного значення витрачено загалом 145,2 млрд. зл. (37,7 млрд. дол.).

Реформа децентралізації полягала в тому, що дороги, які раніше належали державі, тепер були поділені між різними рівнями місцевого самоврядування. Сьогодні дороги у Польщі поділяються на кілька категорій — дороги, які є власністю держави — наприклад, автостради, дороги, які є власністю воєводств і шляхи, які знаходяться у власності повітів і гмін.

Відповідно до цього поділу воєводства, повіти чи гміни зобов'язані давати кошти на ремонт і благоустрій своїх шляхів. Якщо говорити про місцеве самоврядування, то це кошти з місцевих бюджетів.



Польські реалії важко порівняти з українськими. У Польщі на рівні повіту функціонує реальне місцеве самоврядування. Центральна влада залишила за собою тільки автостради і дороги державного значення. На поточне утримання доріг на місцях держава не дає коштів з центрального бюджету. Якщо потрібно зробити ремонт, то це обов'язок органів місцевого самоврядування, однак на місцях вони можуть отримувати співфінансування з декількох джерел. Ці кошти можна поділити на кошти з європейських та внутрішньодержавних фондів. За 12 років перебування у ЄС Польща отримала величезну підтримку на різних рівнях. Так, Євросоюз виділив до 85% коштів на модернізацію доріг.

Ці гроші розподіляються між органами місцевого самоврядування на конкурсній основі, тобто воєводства, повіти і гміни подають проекти на виконання таких робіт. У будь-якому разі органи місцевого самоврядування повинні надати певний відсоток власних коштів на ремонт, модернізацію чи будівництво дороги — мінімум 15%.

У рамках такої регіонально-операційної програми отримувати додаткове фінансування на ремонт доріг можуть тільки повіти і воєводства, так як повіти мають дуже розгалужену сітку доріг, крім того, дороги у повітах знаходяться в гіршому стані, ніж дороги у гмінах.

Якщо повіт хоче відремонтувати дорогу, він має підготувати проект робіт. Після цього він може отримати до 85% від загальної вартості проекту.

Платними у Польщі є лише автостради, які були побудовані в рамках концесії приватними фірмами. Компанія за свій рахунок будувала автостраду, а оплатою за її роботу стала можливість збору платежів за користування автострадою.

Польське законодавство передбачає жорстке покарання за корупційні дії. Якщо європейські кошти використовуються не за призначенням, то органи місцевого самоврядування мусять їх повернути. Те ж саме стосується тендерів і конкурсів.

У Польщі політика в галузі будівництва, реконструкції та утримання автотранспортної системи здійснюється в рамках Національної транспортної політики 2006-2025, затвердженої Радою міністрів у 2005 році, та Програми будівництва доріг 2014-2023. Відповідальним органом є Головне управління з питань національних доріг і автострад (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad).

Бюджет програми 2014-2023 складає 92,7 млрд. злотих (592,6 млрд. грн.) і формується за рахунок:

- державного бюджету;
- фондів ЄС;
- коштів Національного дорожнього фонду;
- приватних фондів;
- державно-приватних партнерств [5].

Видатки, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, модернізацією, утриманням та безпекою доріг, закладаються у річний бюджет.

Національний дорожній фонд (Krajowy Fundusz Drogowy) покриває видатки на будівництво, реконструкцію та модернізацію доріг, використовуючи фінансові ресурси відповідно до річного плану. Управління фондом здійснює державний банк «Bank Gospodarstwa Krajowego».

Ресурси Фонду формуються за рахунок:

- паливного збору;
- фондів ЄС;
- банківських кредитів;
- облігацій;
- доходу від дорожніх зборів [6].

Загальна протяжність доріг національного і місцевого значення в Польщі складає 416 тис. км (з них національного лише 5%). В країні діє 3050 км швидкісних доріг, з яких половина автомагістралі, з них у свою чергу майже половина платні (466 км у концесії приватних фірм, майже 265 км — у дирекції нацдоріг й автомагістралей (GDDKiA). В середньому плата складає 10 злотих за 100 км (0,25 дол. США). На відрізках автомагістралей, які в концесії приватних фірм, платня дещо вища. За польським законодавством, у майбутньому всі польські автомагістралі мають стати платними.

Ремонт й утримання регіональних та локальних доріг здійснюється за рахунок місцевих бюджетів, частка коштів на ці витрати визначається у кожному випадку індивідуально. Пересічному платнику податків, за різними підрахунками, «дорожні витрати» обходяться в 1,2-1,4 тис. злотих на рік (310-360 дол.).

Ремонт й утримання доріг відбувається за двома стандартами. Перший, традиційний, передбачає, що по всій мережі доріг працюють служби контролю безпеки руху, які діагностують потреби доріг. Крім того, щодня всі національні дороги об'їжджають представники GDDKiA, які контролюють стан доріг. На підставі їхніх звітів щороку робиться аналіз потреб доріг.

Другий, новий підхід за формулою "Підтримай Стандарт" передбачає обрання компанії, яка упродовж кількох років (як правило семи), стежитиме за збереженням належного стану визначених доріг. Ця компанія зобов'язана за держкошти чистити дороги від снігу, посипати сіллю, виправляти шкоду, завдану від ДТП, мити знаки, відкачувати воду тощо.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз з організації та управління транспортною системою Франції та Польщі дає змогу зробити висновок, що досить важливо розглядати їх через призму таких головних аспектів, як фінансовий, інженерно-технічний, транспортний.

Фінансовий аспект є одним з найважливіших і привабливішим, а водночас і самим складним. Фінансовий аспект платних доріг – це також форма відшкодування витрат на будівництво і утримання автомобільної дороги, які мають покриватись за рахунок економії від проїзду саме платною дорогою та

за комфорт. Уведення плати на дорогах не може вирішити проблему поповнення бюджету, але водночас є інструментом створення та підтримання якісної дорожньої мережі автомобільних доріг на належному рівні.

З позицій інженерно-технічного забезпечення платні дороги, як правило, досконаліші, облаштовані інфраструктурою протягом усієї протяжності, безпечніші, скорочують шлях і час проїзду, економлять паливо і витрати на ремонт транспортного засобу, знижують собівартість перевезення, зменшують рівень забруднення атмосфери.

З позицій організації транспортного руху платні дороги сприяють перерозподілу потоків транспортних засобів, регулюючи таким чином інтенсивність на автомобільних дорогах. Це сприяє розвитку мережі доріг і підвищення її ефективності. Світовий досвід доводить, що перерозподіл між платною і альтернативною дорогами встановлюється, як правило, на рівні 60:40. Основними споживачами послуг проїзду платними дорогами є здебільшого легкові автотранспортні засоби.

Для реалізації досвіду Франції та Польщі в Україні необхідно удосконалити законодавчу базу реформування дорожньої галузі та посилити контроль за якістю будівництва, утримання та експлуатації автомобільних доріг. Контроль мають здійснювати незалежні компанії.

1. Les services routiers de l'État [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Presentation-des-services-routiers.html>.

2. Financement des infrastructures routières [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-financement-des-infrastructures.html>.

3. Consistance et cartes du réseau routier national [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Consistance-et-cartes-du-reseau.html>.

4. Décret n° 2006-304 du 16 mars 2006 portant création et organisation des directions interdépartementales des routes [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2006/3/16/EQUX0500317D/jo/texte>.

5. Polish Roads Projects Financing [Електронний ресурс] // GDDKiA. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2015/TEM/Poland\\_iHEEP\\_June\\_15\\_16\\_Gdansk\\_Poland.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2015/TEM/Poland_iHEEP_June_15_16_Gdansk_Poland.pdf).

6. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym [Електронний ресурс] // Kancelaria Sejmu. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20120000931&type=3>.