

УДК 330:625.7

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІХ СИСТЕМ

EUROPEAN EXPERIENCE OF ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF ROAD SYSTEMS

**Талах Л.О. к.т.н., доцент, Агхнайах Абдулкадір Мухаммед
Алсуданні магістр (Луцький НТУ, м. Луцьк)**

**Talakh L.A. PhD., associate professor, Aghnayah Abdulqadir
Mohammed Alsoudani master's degree (Lutsk National Technical
University, Lutsk)**

У статті проаналізовано досвід організації та управління дорожніх систем Франції, Австрії, Італії, Нідерландів, Німеччини, Швеції та Польщі.

The article analyzes the European experience of organization and management of road systems.

In France, there are roads of national significance, roads departments and roads of a municipal significance. All roads in France belong to the state.

In Austria, the design, construction and maintenance of roads of state importance is carried out by the state .

In the Netherlands, the General Directorate for Infrastructure and Water is responsible for the design, construction, management and maintenance of infrastructure.

In Germany, roads are divided into federal roads, roadways and municipalities.

Ownership and responsibility for Sweden's road infrastructure are shared between the state, municipalities and individuals.

The roads in Poland are divided into roads owned by the state, voivodship property, the ownership of districts and gminas.

Ключові слова: автотранспортна система, дорога, автомагістраль, транспортна інфраструктура.

Keywords: road system, road, highway, transport infrastructure.

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 торговельних 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 та зміни структури виробництва та основних напрямків руху товаропотоків у внутрішній 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 місця, а сам рейтинг включав 140 країн.

Мета роботи. 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 яким чином вирішують цю проблему розвинуті європейські країни.

Виклад основного матеріалу. 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. Дороги Франції поділяються на три категорії, в залежності від рівня підпорядкування виділяють: дороги державного значення, дороги департаментів та дороги муніципального значення. Національна транспортна система включає автомагістралі та національні дороги. Автодороги департаментів належать до відання департаментів, на території яких вони знаходяться. Місцеві муніципальні дороги належать муніципалітетам.

І хоча відповідальність за будівництво та утримання доріг розподілена між трьома рівнями влади, держава відповідальна за забезпечення узгодженості та ефективності автодорожньої мережі Франції в цілому.

Нові проекти з будівництва доріг курують регіональні служби управління будівельними проектами, 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 (фінансування, планування, будівництво, утримання або управління).

Будь-який внесок держави у інфраструктурний проект здійснюється через Агентство фінансування транспортної інфраструктури Франції. Фінансові ресурси Агентства формуються за рахунок державних коштів, концесійних платежів та податків, 40% коштів від санкцій, доходу від інвестицій, кредитів.

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, в якому концесіонери можуть

позичати кошти на будівництво та утримання доріг. Фінансові ресурси Фонду формуються за рахунок випуску облігацій на первинному ринку облігацій [3].

Станом на 2011 рік близько 75% автомагістралей загального користування були об'єктами концесії [4].

Управління існуючими дорогами здійснюється через місцеві органи під назвою міжвідомчі директорати з питань доріг, підзвітні Міністерству охорони навколишнього середовища, сталого розвитку та енергетики. До їх завдань належить утримання та управління національною дорожньою системою [5]. 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.

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.

Австрія. Відповідно до закону про дороги федерального значення проектування, будівництво та утримання доріг державного значення здійснюється державою. Усі функції, пов'язані з плануванням, фінансуванням, будівництвом, утриманням доріг та зі збором плати за користування дорогами, держава здійснює через державну інфраструктурну компанію «ASFiNAG». Компанію було засновано у 1982 році, а у 1997 році компанія одержала право на користування автотранспортною мережею Федерації. До повноважень «ASFiNAG» належить одержання дорожніх зборів, які є основним джерелом фінансування

діяльності компанії, відтак, утримання дорожньої системи здійснюється без субсидій з державного бюджету [6].

Італія. В Італії відсутній спеціальний фонд фінансування національної дорожньої інфраструктури, і фінансування здійснюється за рахунок державного бюджету. Надходження від паливних та автомобільних податків не є прив'язаними до фінансування будівництва та утримання автодоріг чи конкретних проектів, а йдуть безпосередньо у державний бюджет.

Важливим механізмом фінансування державних інфраструктурних проектів є випуск облігацій страховими компаніями, дефіскалізація певних видів діяльності та державно-приватні партнерства. З метою сприяння імплементації нових інфраструктурних проектів, що здійснюються в рамках контрактів про державно-приватні партнерства вартістю щонайменше 500 млн. євро, власникам контрактів надаються податкові пільги [7].

Нідерланди. Основні автошляхи є частиною національної дорожньої системи Королівства Нідерланди. Управління національною дорожньою системою належить до відання Генерального управління інфраструктури та водних ресурсів, що є частиною Міністерства інфраструктури та навколишнього середовища. Генеральне управління відповідає за проектування, будівництво, управління та утримання об'єктів інфраструктури, в тому числі дорожньої системи, водних шляхів та систем водопостачання [8].

Управління дорожньою системою здійснюється на різних рівнях: національному рівні, рівні провінцій та муніципальному рівні.

Дороги національного значення підпорядковуються безпосередньо Генеральному управлінню інфраструктури та водних ресурсів. Влада провінцій здійснює управління дорогами провінційного значення (7800 км). Основну частину дорожньої системи Нідерландів становлять дороги місцевого значення, протяжність яких сягає 121 000 км. Управління рештою доріг (близько 7200 км) здійснюється регіональними органами – радами з управління водними ресурсами. До відання даних органів належить управління дорогами, які є частиною або забезпечують доступ до гідротехнічних споруд (водонапірних гребель, дамб тощо).

Німеччина. У Німеччині дороги поділяються на автодороги федерального значення, дороги земель та муніципалітетів. До

федеральних автомагістралей належать швидкісні автомагістралі (автобани) та деякі дороги загального користування. Решта автомагістралей та доріг у своїй більшості належать владі земель, за винятком дорожніх систем великих муніципалітетів, які підпорядковані їм безпосередньо. Федеральна влада відповідальна за обслуговування і підтримання в робочому стані федеральних автомагістралей. До відання земель належить адміністрування федеральних автомагістралей, які проходять через їх територію. Адміністративні повноваження передбачають створення та адміністрування діяльності органів, які забезпечують будівництво та обслуговування доріг [9].

У Німеччині відсутній спеціальний фонд для будівництва і утримання доріг. Щорічний федеральний бюджет містить план будівництва, із зазначенням наявних та запланованих проєктів будівництва, а також переліку доходів, пов'язаних з будівництвом та утриманням доріг [10]. Найбільш важлива дохідна частина фінансування будівництва і утримання доріг є плата за проїзд великовагового транспорту федеральними дорогами [11]. Решта необхідних витрат покривається за рахунок загальних доходів федерального бюджету.

Доходи від паливного податку та податку на автотранспортні засоби можуть використовуватись для фінансування будівництва та утримання автомобільних доріг, але формально не існує законодавчого обмеження для використання цих коштів. До 2006 року частина доходів від податку на споживання пального в рамках податку на мінеральне паливо йшла на фінансування будівництва та реконструкції доріг. Після скасування податку на мінеральне паливо у 2006 році у зв'язку з набуттям чинності Закону про енергетичний податок, споживчий податок на пальне припинив бути прив'язаним до фінансування будівництва доріг [12].

Швеція. Права власності та відповідальність за дорожню інфраструктуру Швеції розподілені між державою, муніципалітетами та приватними особами. Усі автомагістралі Швеції перебувають у державній власності. Через розподіл повноважень між центральною та місцевою владою інфраструктурні проєкти реалізуються спільно центральними та місцевими органами влади [13]. Муніципалітети також можуть брати участь у інших державних проєктах фінансування доріг, в

тому числі інвестувати у розвиток інфраструктури сусідніх муніципалітетів.

Органом, відповідальним за державні дороги, є Транспортна адміністрація Швеції, яка здійснює стратегічне планування розвитку транспортної системи та відповідає за будівництво, утримання та обслуговування автошляхів [14]. Приватне фінансування автомагістралей у Швеції відсутнє. Усі кошти надходять з державного або місцевого бюджетів.

Видатки на будівництво, реконструкцію та облаштування доріг покриваються за рахунок надходжень з оподаткування автотранспортних засобів, збору за в'їзд в зону з інтенсивним рухом транспорту, збору за проїзд через міжнародні мости, акцизу на паливо [15].

Польща. 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.

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. Євросоюз виділив до 85% коштів на модернізацію доріг.

Ці гроші розподіляються між органами місцевого самоврядування на конкурсній основі. 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, з 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.

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.

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

Національний дорожній фонд 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 [16].

Висновки та пропозиції. Аналіз з організації та управління транспортною системою європейських країн 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 організації та управління транспортними системами України, на наш погляд, слід запозичити досвід Франції та Польщі. Для реалізації їх досвіду нам 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. Financing Methods [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.cnaautoroutes.fr/Financing-Methods.html?lang=en>.

4. 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>.

5. 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>.

6. Verlässlicher Autobahnbetreiber [Електронний ресурс] // ASFiNAG – Режим доступу до ресурсу: <http://www.asfinag.at/ueber-uns/unternehmen>.

7. Figueroa D. National Funding of Road Infrastructure: Italy [Електронний ресурс] / Dante Figueroa // Library of Congress. – 2014. – Режим доступу до ресурсу:

<https://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/italy.php>.

8. Over ons [Електронний ресурс] // Rijkswaterstaat – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons>.

9. Palmer E. National Funding of Road Infrastructure: Germany [Електронний ресурс] / Edith Palmer // Library of Congress. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/germany.php>.

10. Straßenbaufinanzierungsgesetz [Електронний ресурс]. – 1960. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stfmg/gesamt.pdf>.

11. Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bfstrmg/gesamt.pdf>.

12. Energiesteuergesetz [Електронний ресурс]. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/energiestg/gesamt.pdf>.

13. Vägslag [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19710948.htm>.

14. Trafikverket [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.trafikverket.se/en/startpage/about-us/Trafikverket/>.

15. Hofverberg E. National Funding of Road Infrastructure: Sweden [Електронний ресурс] / Elin Hofverberg // Library of Congress. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/sweden.php>.

16. 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.