



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОГРАМА РАДА



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.laboratory.org.ua



ІнфоЦентр

Європейський досвід організації та управління дорожніх систем

Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
народного депутата України

У більшості європейських держав національна дорожня система є трирівневою і охоплює автомагістралі державного, регіонального та муніципального значення, що 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 (*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.

І хоча відповідальність за будівництво та утримання доріг розподілена між трьома рівнями влади, держава відповідальна за забезпечення узгодженості та ефективності автодорожньої мережі Франції в цілому¹.

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 енергетики². Фінансування будівництва доріг відбувається за рахунок державних коштів, через державно-приватні партнерства або через укладення концесійних договорів³.

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.

¹ Code de la voirie routière [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F859F0E2CC16CABE3BE6CC75E78EB9FE.tpdila08v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006135599&cidTexte=LEGITEXT000006070667&dateTexte=20080505.

² Les services routiers de l'État [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Presentation-des-services-routiers.html>.

³ Financement des infrastructures routières [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-financement-des-infrastructures.html>.

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;
- кредитів⁴.

Також значну частину коштів Агентства складає дохід від приватизації концесійних компаній у розмірі 4 млрд. євро. Система концесій дозволила Франції побудувати 9 000 км якісних автодоріг без використання державних коштів⁵.

Для сприяння будівництву автодоріг у Франції створений Національний дорожній фонд (Caisse nationale des autoroutes), в якому концесіонери можуть позичати кошти на будівництво та утримання доріг⁶. Фінансові ресурси Фонду формуються за рахунок випуску облігацій на первинному ринку облігацій⁷.

Станом на 2011 рік близько 75% автомагістралей загального користування були об'єктами концесії⁸.

Управління існуючими дорогами здійснюється через місцеві органи під назвою міжвідомчі директорати 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 системою⁹. Утримання автодоріг здійснюється за рахунок державного бюджету, коштів місцевих бюджетів та Агентства фінансування транспортної інфраструктури. За

⁴ Décret n°2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000805719>.

⁵ France [Електронний ресурс] // Association Européenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'Ouvrages à Péage – Режим доступу до ресурсу: http://www.asecap.com/index.php?option=com_content&view=article&id=44:france&catid=9:en&lang=en.

⁶ Code de la voirie routière [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=1A34F23F2243EBA1D2ABA2FC870A6B36.tpdila08v1?idSectionTA=LEGISCTA000006165153&cidTexte=LEGITEXT000006070667&dateTexte=20080505>.

⁷ Financing Methods [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.cna-autoroutes.fr/Financing-Methods.html?lang=en>.

⁸ 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>.

⁹ 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>.

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 необов'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 департаментами¹⁰.

Австрія

Відповідно до закону про дороги федерального значення (*Bundesstraßengesetz*) проектування, будівництво та утримання доріг державного значення здійснюється державою¹¹. Усі функції, пов'язані з плануванням, фінансуванням, будівництвом, утриманням доріг та зі збором плати за користування дорогами, держава здійснює через державну інфраструктурну компанію «ASFiNAG» (*die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft*). 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 бюджету¹².

¹⁰ Code général des collectivités territoriales [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F5F2C5A81293B097B55ECC1671B7356.F.tpdila08v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006164726&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20160530.

¹¹ Gesamte Rechtsvorschrift für Bundesstraßengesetz 1971, Fassung vom 16.09.2016 [Електронний ресурс] // Bundeskanzleramt. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011428>.

¹² Verlässlicher Autobahnbetreiber [Електронний ресурс] // ASFiNAG – Режим доступу до ресурсу: <http://www.asfinag.at/ueber-uns/unternehmen>.

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 пільги¹³.

Нідерланди

Основні автошляхи є частиною національної дорожньої системи (*Autosnelwegen*) Королівства Нідерланди. Управління національною дорожньою системою належить до відання Генерального управління інфраструктури та водних ресурсів (*Rijkswaterstaat*), 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 водопостачання¹⁴.

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

Дороги національного значення (*Rijkswegen*) підпорядковуються безпосередньо Генеральному управлінню інфраструктури та водних ресурсів. Влада провінцій здійснює управління дорогами провінційного значення (7 800 км)¹⁵. Основну частину дорожньої системи Нідерландів становлять

¹³ 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>.

¹⁴ Over ons [Електронний ресурс] // Rijkswaterstaat – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons>.

¹⁵ Lengte van wegen; wegkenmerken, regio [Електронний ресурс] // Centraal Bureau voor de Statistiek – Режим доступу до ресурсу: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70806ned&D1=0-1.8.14&D2=0.5-16&D3=a&HD=090330-1643&HDR=G2&STB=G1.T>.

дороги місцевого значення, протяжність яких сягає 121 000 км¹⁶. Управління рештою доріг (близько 7 200 км) здійснюється регіональними органами – радами з управління водними ресурсами (*waterschappen*). До відання даних органів належить управління дорогами, які є частиною або забезпечують доступ до гідротехнічних споруд (водопірних 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 доріг¹⁷.

У Німеччині відсутній спеціальний фонд для будівництва і утримання доріг. Щорічний федеральний бюджет містить план будівництва, із зазначенням наявних та запланованих проектів будівництва, а також переліку доходів, пов'язаних з будівництвом та утриманням доріг¹⁸. Найбільш важлива дохідна частина фінансування будівництва і утримання доріг є плата за проїзд великовагового транспорту федеральними дорогами¹⁹. Решта необхідних витрат покривається за рахунок загальних доходів федерального бюджету.

¹⁶ Weglengte op basis van het NWB [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.swov.nl/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=powerPlayService&m_encoding=UTF-8&BZ=1AAABgVL3JvF42nWO22qDQBCGX2bHtDdhdnVFL7zwtMRCtY1CrjdmTKVWy7p5~2oSCG3pMCd_vp8Zp662dVPT8yKLZjsZKriHEOJd_rkKlBsEsed7ga_SNHc5p2IPVR7KUC3Mo7N683if7l7iZheBU00WhtsnXTcCIDMgEPR~1J4GabkhZp00Np3oDM~oGKsTN6tubc2vPZ3MAv3X7onn6SB_oHGntLILA8JCvqZHW6TauyzNOmWEb8nEe~MCd5jTpExhGRc2SMIfOldOWt1u1J60NYLh4j~RGZNY3MWQgAhAugiAO4ggivAr8LrA~wS_5Lterl7rHN2kuZCQ=.

¹⁷ 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>.

¹⁸ Straßenbaufinanzierungsgesetz [Електронний ресурс]. – 1960. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/strfing/gesamt.pdf>.

¹⁹ 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>.

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 доріг²⁰.

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 проекти реалізуються спільно центральними та місцевими органами влади²¹. Муніципалітети також можуть брати участь у інших державних проектах фінансування доріг, в тому числі інвестувати у розвиток інфраструктури сусідніх муніципалітетів.

Органом, відповідальним за державні дороги, є Транспортна адміністрація Швеції (*Trafikverket*), що здійснює стратегічне планування розвитку транспортної системи та відповідає за будівництво, утримання та обслуговування автошляхів²². 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 (сплачується за в'їзд до/виїзд з великих міст, і надходить не до бюджету міста, а у державний бюджет; коливається від 10 до 20 крон²³);
- збору за проїзд через міжнародні мости (Ересуннський міст, який сполучає Швецію та Данію, і Свінесундський міст, який сполучає Швецію і Норвегію);

²⁰ Energiesteuergesetz [Електронний ресурс]. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/energiestg/gesamt.pdf>.

²¹ Vägslag [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19710948.htm>.

²² Trafikverket [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.trafikverket.se/en/startpage/about-us/Trafikverket/>.

²³ 30 – 60 грн (Курс НБУ 1 UAH = 0,33 SEK).

- акцизу на пальне²⁴.

Польща

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. злотих²⁵ і формується за рахунок:

- державного бюджету;
- фондів ЄС;
- коштів Національного дорожнього фонду;
- приватних фондів;
- державно-приватних партнерств²⁶.

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 зборів²⁷.

У 2011 році консорціумом на чолі з Kapsch TrafficCom була запущена система електронного збору плати за проїзд viaTOLL. Дорожній збір є

²⁴ 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>.

²⁵ 592,6 млрд. грн.

²⁶ 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.

²⁷ 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>.

обов'язковим для усіх автотранспортних засобів, вага яких перевищує 3,5 тон, та автобусів. Збір стягується за проїзд платними автомагістралями, швидкісними дорогами та окремими державними дорогами. Усі надходження системи viaTOLL спрямовуються у Національний дорожній фонд та використовуються на інвестування розвитку дорожньої інфраструктури Польщі та модернізації існуючих доріг²⁸.

*Інформацію підготувала Катерина Пенькова,
аналітик ЄІДЦ*

²⁸ 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.