

Ю. В. Серета, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Навчально-наукового інституту неперервної освіти Національного авіаційного університету

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ

У статті на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо визначення механізмів державного управління дорожнім будівництвом розглянуто зарубіжний досвід державного управління дорожнім будівництвом у різних країнах та запропоновано його застосування в Україні. Відзначено, що основними механізмами, спільними для багатьох країн, є організаційно-розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний. Описано організаційно – розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний механізми управління дорожнім будівництвом Польщі, Великобританії та Німеччини. Проведено аналіз законодавства Польщі та відзначено важливу роль управителя (менеджера) доріг, яким виступає орган державної влади або орган місцевого самоврядування, що відповідає за питання планування, будівництва, реконструкції, відновлення, утримання та охорони доріг. Охарактеризовано джерела фінансування дорожнього будівництва Польщі такі, як фонди Європейського Союзу, приватні фонди, відзначено стимулювання розвитку державно-приватного партнерства, залучення коштів міжнародних фінансових організацій. Проаналізовано, що дорожня галузь фінансується в межах реалізації проектів Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку тощо. Зазначено, що урізноманітнення джерел фінансування призвело до збільшення кількості новозбудованих автомобільних доріг, в тому числі і кільцевих. Зазначено, що своєрідним містком між будівельниками та фінансовими установами у проектах, що фінансуються міжнародними фінансовими організаціями, є інженери – консультанти, які допомагають реалізувати проекти із використанням проформ FIDIC, що значно спрощує процес будівництва об'єктів, та робить більш прозорим їх фінансування. Відзначено, що організаційно – розпорядчий механізм управління дорожнім будівництвом Великобританії та Німеччини є трирівневим та реалізовано на центральному, регіональному та локальному рівнях. Проаналізовано законодавство Великобританії та Німеччини що стосується дорожнього будівництва. Охарактеризовано джерела фінансування дорожнього будівництва як у Великобританії так і у Німеччині.

Ключові слова: механізми державного управління, державно-приватне партнерство, законодавчі акти, джерела фінансування дорожнього будівництва, міжнародні фінансові організації.

Yu. V. Sereda. Foreign experience of public administration of road construction

Based on the analysis of theoretical and practical approaches to determining the mechanisms of road construction public administration, the article examines the foreign experience of road construction public administration in different countries and proposes its application in Ukraine. It is noted that the main mechanisms common to many countries are organizational and administrative, regulatory, legal, financial and economic. The author describes the organizational, administrative, regulatory, financial and economic mechanisms for managing road construction in Poland, Great Britain and Germany. The author analyzes the Polish legislation and notes the important role of the road manager, which is a public authority or local self-government body responsible for planning, construction, reconstruction, restoration, maintenance and protection of roads. The author characterizes the sources of financing for road construction in Poland, such as the European Union funds and private funds, and notes the stimulation of public-private partnerships and attraction of funds from international financial organizations. It is analyzed that the road sector is financed within the framework of projects of the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the European Investment Bank, etc. It is noted that the diversification of funding sources has led to an increase in the number of newly constructed highways, including ring roads. It is noted that a kind of bridge between builders and financial institutions in projects financed by international financial organizations is engineers-consultants who help to implement projects using FIDIC proformas, which greatly simplifies the process of construction of facilities and makes their financing more transparent. It is noted that the organizational and administrative mechanism for managing road construction in the UK and Germany is three-tiered and is implemented at the central, regional and local levels. The legislation of Great Britain and Germany on road construction is analyzed. The sources of financing for road construction in both the UK and Germany are characterized.

Key words: mechanisms of public administration, public-private partnership, legislative acts, sources of financing for road construction, international financial organizations.

Постановка проблеми. Перевезення автошляхами поєднує у собі швидкість та комфорт, при цьому такі перевезення є дешевими та зручними, оскільки не до всіх міст можна дістатися авіаційним, залізничним чи водним транспортом. Науково-технічний прогрес привів до використання нових технологій при будівництві автомобільних доріг, які є ключовими об'єктами для транспортування людей та вантажів в усьому світі. Однак, разом із вдосконаленням технологій та використанням новітніх матеріалів, обладнання, машин та механізмів під час

будівництва автомобільних доріг, останнім часом у різних країнах значного розвитку набули також механізми державного управління дорожнім будівництвом. Якщо раніше організаційно-розпорядчий механізм державного управління дорожнім будівництвом зводився переважно до участі тільки органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то в сучасних умовах до такого будівництва залучаються все більше юридичних осіб як публічного так і приватного права. У комплексі із розвитком нормативно-правового механізму, а саме системи законів та підзаконних нормативно-правових актів, зазнав змін і фінансово-економічний механізм, оскільки почали використовуватися різні джерела фінансування будівництва автошляхів, поруч із бюджетними коштами все частіше залучаються кошти міжнародних фінансових організацій та інші джерела фінансування, використовується інститут державно-приватного партнерства тощо.

У зв'язку із цим, виникає необхідність застосування досвіду європейських країни для вдосконалення в Україні механізмів управління дорожнім будівництвом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зарубіжний досвід державного управління будівництвом в цілому та дорожнім будівництвом, зокрема, були предметом дослідження як вітчизняних так і зарубіжних вчених із публічного адміністрування. Серед них – доктор Лукас Клі, Лавренюк Н., Непомнящий О. М., Пархета В.І., Садловська І. П. та інші.

Проте, незважаючи на існування низки публікацій з цього питання, залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшої наукової розробки та вдосконалення питання теоретичних та практичних підходів щодо побудови в Україні ефективної системи управління дорожнім будівництвом на основі найкращого світового досвіду.

Мета статті – на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо визначення механізмів державного управління дорожнім будівництвом розкрити зарубіжний досвід державного управління дорожнім будівництвом у різних країнах та запропонувати його застосування в Україні.

Вклад основного матеріалу. У різних країнах система механізмів державного управління дорожнім будівництвом функціонує різним чином. Однак, з урахуванням аналізу, можна дійти до висновку, що основними механізмами, спільними для багатьох країн є організаційно-розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний.

З метою порівняння, пропонуємо розглянути механізми державного управління дорожнім будівництвом Польщі, Великобританії та Німеччини, як країн з досить розвинутою дорожньо-будівельною галуззю та, відповідно, мережею доріг.

Мережа доріг загального користування **Польщі** складає понад 420 тис. км. та складається із муніципальних, районних, провінційних та національних доріг. Для управління дорогами національного значення, автомагістралями та швидкісними магістралями Міністерством інфраструктури створено GDDKiA – Генеральну дирекцію доріг національного значення та автошляхів із штаб-квартирою у Варшаві яка має 16 місцевих відділень у воєводствах. Відділення мають національні дорожні округи, які керують дорогами на місцях.

Окрім GDDKiA організаційно-розпорядчий механізм управління дорожнім будівництвом реалізований за допомогою низки різних органів, які перелічені у Законі від 21 березня 1985 року про дороги загального користування [1] та відповідають за управління їх будівництвом та утриманням. Закон визначає управителем (менеджером) доріг орган державної влади або орган місцевого самоврядування, який відповідає за питання планування, будівництва, реконструкції, відновлення, утримання та охорони доріг.

Нормативно-правовий механізм управління дорожнім будівництвом Польщі реалізований через прийняття низки законодавчих актів, ключовими з яких є Закон про дороги загального користування, Закон про плани розвитку дорожньої мережі [2], Закон про будівельне право [3], Закон про транспорт [4], Закон про безпеку дорожнього руху [5] тощо.

Фінансово-економічний механізм дорожнього будівництва реалізований за допомогою низки джерел, що регулюють фінансування та порядок витрачання коштів на будівництво та утримання доріг, основоположним актом є Закон про фінансування дорожнього будівництва. Згідно із вказаним законом, витрати, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, ремонтом, утриманням, захистом та управлінням інфраструктури наземного транспорту, що фінансуються або співфінансуються міністром, відповідальним за транспорт, встановлюються в законі про бюджет у розмірі не нижче 18% від запланованих надходжень від акцизного податку на моторне паливо на відповідний рік. Джерелом фінансування автомобільних доріг загального користування є також фінансові ресурси, передбачені положеннями про автомобільні дороги загального користування, правилами автомобільних перевезень, положеннями про платні автомагістралі та Національним дорожнім фондом. [6].

Окрім фінансування із державного бюджету та дотацій місцевим муніципалітетам, дорожнє будівництво фінансується із фондів Європейського Союзу, приватних фондів, стимулюється розвиток державно-приватного партнерства, залучення коштів міжнародних фінансових організацій. Дорожня галузь фінансується в межах реалізації проектів Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку тощо. Слід зазначити, що своєрідним містком між будівельниками та фінансовими установами у проектах,

що фінансуються міжнародними фінансовими організаціями, є інженери – консультанти, які допомагають реалізувати проекти із використанням проформ FIDIC, що значно спрощує процес будівництва об'єктів, та робить більш прозорим їх фінансування [7].

Урізноманітнення джерел фінансування призвело до збільшення кількості новозбудованих автомобільних доріг. Таке збільшення у 2021 році охарактеризувалося, зокрема, будівництвом понад 400 км нових доріг по всій країні, а в рамках Урядового фонду будівництва доріг (GRCF) на 2022 рік було виділено 4,5 мільярда злотих субсидій для будівництва понад 50 нових кільцевих доріг. [8] Окрім того, 13 квітня 2021 року Рада міністрів ухвалила постанову про створення програми будівництва 100 кільцевих доріг на 2020-2030 роки. У її рамках по всій Польщі буде збудовано загалом 820 км нових кільцевих доріг, на загальну суму близько 28 мільярдів злотих, що на думку уряду залучить нових інвесторів, оскільки хороша мережа доріг і кільцеві дороги роблять регіони більш конкурентоспроможними.

Великобританія є державою із однією із найбільш розвинутих сіток автомобільних доріг. Довжина доріг у Великобританії у 2022 році оцінювалася в майже 400 тис. км., [9] із часткою основних доріг у 13% (51,6 тис. км.), з яких 7,2% або 3,7 тис. км. склали автостради і 92,8% або 47,9 тис. км. – дороги категорії "А". Протяжність другорядних доріг категорій "В", "С", "U" у сукупності складала 345,3 тис. км., з яких 30,4 тис. км доріг – категорії "В"; 83,6 тис. км. – категорії "С" і 231,3 тис. км – категорії "U".

Організаційно – розпорядчий механізм управління дорожнім будівництвом Великобританії реалізовано на центральному, регіональному та локальному рівнях.

Міністерство транспорту (Department for Transport – DfT) відповідає за розробку та виконання стратегічних планів у сфері транспорту, включаючи дорожнє будівництво. DfT здійснює нагляд за мережею автомагістралей та головних автодоріг, розробляє програми розвитку та фінансування дорожніх проектів національного значення. Уряди країн та регіонів у Шотландії (Transport Scotland), Англії та Уельсі (Highways England), а також Північній Ірландії мають відповідні відділи чи агенції з транспортних питань, які відповідають за реалізацію дорожніх проектів на регіональному рівні. Місцеві ради та влади відповідають за управління та обслуговування місцевих доріг.

Нормативно-правовий механізм реалізовано шляхом прийняття законодавчих актів, серед яких слід відзначити Local Government Act 1972, Highways Act 1980, Roads (Scotland) Act 1984, Road Traffic Regulation Act 1984, Road Traffic Act 1988, New Roads and Street Works Act 1991, Transport Act 2000, Traffic Management Act 2004, Transport (Scotland) Act 2005, The Infrastructure Act 2015.

Зазначені закони регулюють питання будівництва, утримання та управління дорогами в Англії, Уельсі та Шотландії, положення щодо дорожньої інфраструктури, встановлюють правила проведення дорожніх робіт, включаючи роботи на комунікаційних мережах під дорогами, містять положення щодо будівництва та утримання дорожньої інфраструктури тощо.

Фінансування будівництва доріг регулюється законами Transport Act 2000, що містить положення щодо фінансування та управління транспортними проектами, включаючи дорожню інфраструктуру та Local Government Act 1972, що визначає повноваження місцевих органів влади, включаючи питання управління та фінансування місцевих доріг.

Фінансово-економічний механізм державного управління дорожнього будівництва у Великобританії здійснюється за допомогою низки джерел та механізмів, основними з яких є національні, регіональні та місцеві бюджети, спеціальні фонди, державно-приватне партнерство та плата за користування інфраструктурою.

Центральний уряд за допомогою DfT виділяє кошти на будівництво та утримання національної дорожньої мережі. Бюджет DfT фінансується за рахунок загальних податкових надходжень. З регіональних бюджетів (Transport Scotland, Welsh Government, та Department for Infrastructure in Northern Ireland) фінансуються організації, що здійснюють управління та розвиток національних автомагістралей та головних шосе. Місцеві бюджети отримують кошти з місцевих податків (наприклад, податок на майно) та грантів від центрального уряду для фінансування дорожнього будівництва та утримання місцевих доріг. У рамках державно-приватного партнерства (Public-Private Partnerships, PPP) приватні компанії беруть участь у фінансуванні та будівництві дорожньої інфраструктурою в обмін на право стягувати плату за проїзд або інші доходи. Окрім того джерелом фінансування дорожнього будівництва та утримання дорожньої інфраструктури є плата за користування платними дорогами, мостами, тунелями тощо.

Протяжність мережі автомобільних доріг загального користування **Німеччини** становить 644 480 км.

Організаційно-розпорядчий механізм у Німеччині як і в Польщі та Великобританії є трирівневим та реалізовано на федеральному, регіональному та місцевому рівнях. На федеральному рівні за загальну транспортну політику, включаючи дорожнє будівництво на національному рівні відповідає Федеральне міністерство транспорту і цифрової інфраструктури Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), яке розробляє стратегії та законодавчі акти, а також виділяє кошти на будівництво та утримання федеральних доріг та автомагістралей. Федеральне управління автомобільних доріг (Die Autobahn GmbH des Bundes): Засноване для централізованого

управління та обслуговування федеральних автомагістралей та виконує функції, які раніше виконувалися на рівні федеральних земель. Усі 16 федеральних земель на регіональному рівні мають свої міністерства або департаменти транспорту, які відповідають за будівництво та утримання регіональних доріг. Вони здійснюють планування, фінансування та реалізацію дорожніх проєктів у межах своєї юрисдикції.

Органи місцевого самоврядування (комуни та райони) відповідають на місцевому рівні за управління місцевими дорогами, включаючи планування, будівництво та утримання. Вони також можуть отримувати субсидії від федерального уряду та земель для фінансування місцевих дорожніх проєктів.

Нормативно-правовий механізм управління реалізований у Німеччині через призму таких законодавчих актів, як Федеральний Закон про автошляхи; Федеральний Закон про розширення федеральних доріг; Федеральний Закон про дорожнє фінансування; Федеральний Закон про будівництво.

Фінансування дорожнього будівництва в Німеччині, здійснюється подібно до Польщі та Великобританії через різні джерела та механізми, а саме, з Федерального бюджету за рахунок загальних податкових надходжень – для будівництва та утримання федеральних доріг та автомагістралей, з бюджетів федеральних земель – для будівництва та утримання регіональних і місцевих доріг. Землі можуть також отримувати федеральні субсидії для реалізації конкретних дорожніх проєктів. Альтернативними джерелами фінансування є плата за користування інфраструктурою, фінансова підтримка з Європейських фондів, державно-приватне партнерство, фінансування з місцевих бюджетів та спеціальних програм та фондів.

Висновки і пропозиції. У статті на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом розкрито зарубіжний досвід державного управління даною галуззю та описано організаційно-розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний механізми у вказаній сфері на приклад Польщі, Великобританії та Німеччини. Визначено, що незважаючи на різні підходи до державного управління, спільними рисами для різних країн є трирівневий організаційно-розпорядчий механізм, джерела фінансування дорожнього будівництва є диверсифікованими, натомість система нормативно-правових актів має суттєві відмінності від країни до країни. Аналіз застосування зарубіжного досвіду засвідчує необхідність вдосконалення такої системи в Україні та запровадження більшої кількості джерел фінансування, розширення державно-приватного партнерства, а також більшого залучення коштів міжнародних фінансових організацій та, відповідно, якісного, незалежного контролю за їх використанням.

Список використаних джерел:

1. Ustawa o drogach publicznych. Dziennik Ustaw 1985 14 poz. 60. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19850140060>
2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dziennik Ustaw 2003 80 poz. 717. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717>
3. Prawo budowlane. Dziennik Ustaw 1994 89 poz. 414. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19940890414>
4. Ustawa o transporcie drogowym. Dziennik Ustaw 2001 nr. 125 poz. 1371. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011251371>
5. Prawo o ruchu drogowym. Dziennik Ustaw 1997 nr. 98 poz. 602. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970980602>
6. Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Dziennik Ustaw 2005 nr. 267 poz. 2251. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20052672251>
7. *Непомнящий О.М.* Використання і неналежне застосування форм FIDIC в Польщі: адаптований переклад і коментарі до праці Лукаса Клі «Теорія та практика застосування контрактів FIDIC». *Вісник Держархбудінспекції України*. – 2017. – № 3. – С. 41–45.
8. Відповідно до інформації Веб-сайту Республіки Польща. URL: <https://www.gov.pl/web/primeminister/government-to-finance-51-ring-roads-throughout-poland>
9. Відповідно до інформації веб-сайту Уряду Великої Британії. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/road-lengths-in-great-britain-2022/road-lengths-in-great-britain-2022>

References:

1. Ustawa o drogach publicznych. [Act On public roads.] Dziennik Ustaw 1985 14 poz. 60, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19850140060> [Poland].
2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [Act on spatial planning and development]. Dziennik Ustaw 2003 80 poz. 717, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717> [Poland].
3. Prawo budowlane. [The Construction Law]. Dziennik Ustaw 1994 89 poz. 414, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19940890414> [Poland].

4. Ustawa o transporcie drogowym. [Road Transport Act]. Dziennik Ustaw 2001 nr. 125 poz. 1371, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011251371> [Poland].

5. Prawo o ruchu drogowym [Road traffic law]. Dziennik Ustaw 1997 nr. 98 poz. 602, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970980602> [Poland].

6. Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. [Act on the financing of land transport infrastructure] Dziennik Ustaw 2005 nr. 267 poz. 2251, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20052672251> [Poland].

7. Nepomnyashchyy O.M., (2017) *Vykorystannya i nenalezhne zastosuvannya form FIDIC v Polshchy: adaptovanyy pereklad i komentary do pratsy Lukasa Kli «Teoriya ta praktyka zastosuvannya kontraktiv FIDIC»* [Use and misuse of FIDIC forms in Poland: adapted translation and comments on the work of Lukas Klee "Theory and practice of application of FIDIC contracts"] / O.M. Nepomnyashchyy // *journal Visnik Derzharchbudinspektcii Ukrainy* [Bulletin of the State Construction Inspectorate of Ukraine]. – vol. 3, pp. 41–45 [Ukraine].

8. Republic of Poland web site. official site. URL: <https://www.gov.pl/web/primeminister/government-to-finance-51-ring-roads-throughout-poland> [Poland].

9. The United Kingdom of the Great Britain and Northern Ireland web site. official site. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/road-lengths-in-great-britain-2022/road-lengths-in-great-britain-2022>