

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

ЛЕГЕЗА Євген Олександрович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів

**ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9134-8499>
DOI 10.32782/EP.2022.4.26**

Розглянуто правове регулювання зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури. Розкрито стан правового забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні та визначення перспектив його вдосконалення, а також визначено порядок та умови фінансування дорожньої інфраструктури в Україні та запропоновано окремі шляхи їх удосконалення з урахуванням зарубіжного досвіду. Встановлено, що в Україні з огляду на досвід більшості європейських сторін назріла необхідність запровадження практики побудови автомобільних доріг на засадах концесії при їх будівництві та експлуатації. Так, у Франції, Італії, Іспанії понад 30 років дорожнє господарство фінансується здебільшого концесійними капіталовкладеннями; Франція має 5830 км автомобільних доріг, побудованих і експлуатованих на умовах концесії; загальна довжина іспанських автобанів, побудованих концесіонерами, складає близько 1000 км.; у Великобританії прийнята програма удосконалення мережі автомагістралей, орієнтована на залучення приватних коштів з передачею прав на проєктування й будівництво приватним фірмам; Німеччина розширює практику залучення приватного капіталу на будівництво й утримання автомобільних доріг; багато швидкісних автомагістралей там уже окупились під час концесії, були передані державі і є безкоштовними; країни Східної Єв-

ропи (Угорщина, Чехія, Словаччина, Польща, Литва) створили законодавчу базу для надання концесій іноземним інвесторам на будівництво й експлуатацію автомобільних доріг.

Ключові слова: зарубіжний досвід, публічне адміністрування, дорожня інфраструктура, публічне адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури, шляхи впровадження.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Автомобільний транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в просторовому переміщенні. Метою публічного адміністрування в галузі автомобільного транспорту є своєчасне, повне і якісне задоволення зазначених потреб у перевезеннях та потреб оборони держави, захист прав під час транспортного обслуговування, безпечне функціонування транспорту, додержання необхідних темпів і пропорцій та інше.

Належне функціонування автомобільного транспорту неможливе без існування розвинутої та якісної дорожньої інфраструктури, яка попри 30 років незалежності (тобто створення) нашої країни тільки починає розвиватися з урахуванням світових, зокрема європейських стандартів, а відпо-

відно потребує як належного фінансування, так і якісного публічного адміністрування. Так, щоб оцінити, яке місце займають автомобільні дороги в національній транспортній системі, слід навести ряд факторів, які є публічною інформацією. Так, протяжність автомобільних державних доріг в Україні становить 169,5 тис. км. Мережа основних маршрутів поширена по всій країні і з'єднує всі великі міста України, а також надає транскордонні маршрути із сусідніми країнами, з них з твердим покриттям - 165,8 тис. км.; ще є 250 тис. км вулиць міст, за стан яких відповідають місцеві органи влади [1, с.21]. Слід відмітити, що загальна мережа автомобільних доріг в Україні була фактично збудована до кінця 80-х років і до сьогодні перебуває в стані переважно реконструкції, за невеликим винятком нового будівництва. Очевидним є той факт, що на сьогодні розвиток автомобільних шляхів загального користування відстає від темпів автомобілізації країни принаймні в п'ять разів, так, кількість автомобілів у порівнянні з 1980-ми роками сьогодні збільшилась у 7 разів, при цьому приріст автомобільних доріг збільшився у 1,5 разів. Не дивним є той факт, що у 2017 році Україна посіла 133-тє місце зі 148 країн у рейтингу американських дослідників, які запитали водіїв півтори сотні країн світу, чи задоволені вони своїми дорогами [2]. Таким чином, нагальною є проблема комплексного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури в Україні, яку необхідно вирішувати з урахуванням міжнародного, передусім європейського досвіду ефективного публічного менеджменту в цій сфері, що і складає предмет дослідження в межах цієї наукової статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор

Окремі аспекти визначення компетенції органів публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури у своїх працях досліджували такі вчені: В.Б. Авер'янов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Й. Развадовський, О.В. Клепова. Однак, питання

щодо вивчення компетенції органів публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури розглянуто лише фрагментарно. Для забезпечення ефективного функціонування дорожнього транспорту діє система органів публічного адміністрування, до яких належать голова держави, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Складові елементи цієї системи можуть бути визначені на підставі аналізу притаманності ознак суб'єкта адміністрування.

У науковій літературі існують різні точки зору щодо класифікації публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури, проте ми вважаємо, що ці органи доцільно класифікувати відповідно до завдань, які вирішує кожен із органів, а саме: загальні та спеціальні. Водночас роботи більшості фахівців присвячені переважно економічному ефекту в сфері дорожньої інфраструктури. Проблематика публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури з урахуванням міжнародного досвіду практично не розглядалася.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття

Запозичення міжнародного досвіду публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури та впровадження його на національному рівні. Розробка низки законодавчих актів, які здійснюватимуть координацію векторів взаємодії між органами, які здійснюють публічне адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури. Суть проблеми полягає у відсутності послідовності та чіткості правовідносин між різними органами влади, організаціями, установами тощо.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Стаття націлена на обґрунтування моделі, узагальнення принципів та викладення основних напрямів удосконалення правової основи публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури.

**Виклад основного матеріалу
дослідження**

На виконання завдань дослідження нижче доцільно здійснити наскрізний аналіз стану правового забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні та визначення перспектив його вдосконалення з урахуванням міжнародних стандартів, які запроваджені для належного функціонування цієї сфери. Так, Конституції України у статті 116 управління об'єктами державної власності відповідно до закону (стосовно дорожньої інфраструктури) віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України [3]. Закон України «Про автомобільні дороги» [4, с.556] визначає правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів автомобільних доріг. Зокрема, ним визначено поняття «автомобільна дорога», «вулиця», «дорожнє покриття», визначено види автомобільних доріг та їх складові, органи управління автомобільними дорогами та їх повноваження. Новаторством цього закону є визначення правового статусу доріг в Україні, віднесення та порядок переведення автомобільних доріг загального користування до розряду платних та загальних засад фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг [9, с. 50].

З огляду на аналіз нормативних актів, які тим чи іншим чином регулюють засади публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури та виходячи зі стратегічних планів розвитку цієї сфери в Україні, доцільно внести такі законодавчі зміни: прийняти Закон «Про дорожню інфраструктуру», у якому визначити правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування дорожньої інфраструктури, напрямків її розбудови, реконструкції, ремонту та утримання з визначенням чіткої юрисдикції конкретних органів публічної влади, відповідальних за її утримання та фінансування, або доповнити Закон України «Про дорожній рух» окремим розділом, який би визначав такі

правові засади; прийняти Постанову КМУ «Про порядок утримання автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури України», у якому визначити на основі Закону «Про автомобільні дороги» види (типи) автомобільних доріг та їх інфраструктуру, та визначити юрисдикцію кожного органу публічної влади щодо їх утримання, зокрема юрисдикції: Укравтодору, служб автомобільних доріг місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування [9, с. 51].

Цілком можна погодитися з думкою В.Й Развадовського, який у дисертаційному дослідженні «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання)» виділяє наступні ознаки, що властиві для суб'єкта управління транспортної системи, а зокрема, дорожнього транспорту: - наявність певної організаційно-правової форми, у якій здійснюється управлінська діяльність; - зовнішня відокремленість, що характеризується наявністю системоутворюючих ознак: юридично відокремлене і закріплене майно, самостійний баланс, статутні документи та інше; - наявність державно-владних повноважень, які визначені відповідним нормативним актом про орган публічного управління у сфері дорожнього транспорту; - можливість набувати від свого імені майнові та особисті немайнові права, вступати у зобов'язання і виступати у судових органах; - є складовою і, у той же час, організаційно-уособленою та самостійною частиною державного механізму [5, с. 225].

Невід'ємною складовою належного публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури є порядок та умови фінансування дорожньої інфраструктури в Україні з урахуванням передових міжнародних практик [10].

Натепер основним джерелом фінансування розвитку мережі доріг загального користування є кошти державного й місцевих бюджетів. Із державного бюджету фінансуються ремонт та обслуговування автошляхів міжміського сполучення, а відповідальність за аналогічні роботи в містах і селищах несуть місцеві бюджети. За оцінкою Світового банку від 2018 року, для фінансування

капітальних та поточних ремонтів України потрібні 30 млрд гривень на рік протягом 2018-2022 років (без урахування інфляції). Це дозволить підвищити частку доріг у гарному стані з 46% до 96%. 2020 року Україна витратила значно більше. А на 2021 рік на ремонт доріг закладено 132 млрд грн. [6].

Усе це свідчить про те, що на сьогодні ми виходимо на економічно обґрунтовані показники фінансування розвитку дорожньої інфраструктури в Україні, які дадуть можливості наблизити цю сферу до європейських стандартів та підвищити рівень інвестиційної привабливості України, що надасть поштовх у розвитку економіки країни [9, с. 52].

Нижче доцільно навести економіко-правові засоби формування фінансування дорожньої інфраструктури в Україні. Для цілей фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування, у складі спеціального фонду Державного бюджету України створюється державний дорожній фонд. Дохідна частина цього фонду формується за рахунок: 1) акцизного податку з вироблених в Україні пального і транспортних засобів; 2) акцизного податку з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів; 3) ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них; 4) плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; 5) коштів спеціального фонду Державного бюджету України, отриманих шляхом залучення державою кредитів (позик) від банків, іноземних держав і міжнародних фінансових організацій на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування; 6) плати за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення, максимальний розмір та порядок справляння якої встановлюються Кабінетом Міністрів України; 7) концесійних платежів - у разі будівництва та експлуатації автомобільних доріг на умовах концесії тощо [9, с. 52].

У 2018 році Міністерство інфраструктури України розробило механізм впровадження проєкту «Безпечні та якісні автомобільні дороги», який передбачає, по-перше, впровадження аудиту безпеки міжміських автодоріг шляхом створення незалежного аудиту безпеки та контролю якості автомобільних доріг загального користування, заборону розміщення рекламних носіїв у межах смуги відведення автодоріг, належне інформування учасників дорожнього руху; по-друге, запровадження нової моделі фінансування дорожньої інфраструктури, шляхом реформування та наповнення Державного дорожнього фонду; здійснення вчасного та якісного ремонту доріг шляхом надання переваги не ямковому ремонту значної частини дороги, а капітальному ремонту шляхом поступового укладення нового покриття [7].

Додатковими заходами удосконалення публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури в Україні з урахуванням досвіду ЄС могли б стати: 1) введення процедури прийняття відбудованої автодороги в експлуатацію зі встановленням відповідальності підрядної організації, яка виграла тендер на будівництво, реконструкцію або ремонт дороги по її обслуговуванню спочатку на 5 років, а далі на 10 років, що цілком відповідає усталеній світовій практиці будівництва та обслуговування доріг; 2) визначення відповідального представника власника за окремою категорією доріг, магістраллю, частиною дороги, що можливе лише при повномасштабному завершенні проєкту кадастрової карти автомобільних доріг України; 3) запровадження процедури громадського контролю за витратою бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію автодоріг, зокрема запровадження звітування Укравтодору, органів місцевого самоврядування, а також підрядних організацій, які виграла тендер на будівництво (ремонт) дороги перед громадськістю, у тому числі запровадження процедури громадського аудиту будівництва та ремонту автодоріг [9, с. 54].

Також в Україні з огляду на досвід більшості європейських сторін назріла необхідність запровадження практики побудови

автомобільних доріг на засадах концесії при їх будівництві та експлуатації. Так, у Франції, Італії, Іспанії понад 30 років дорожнє господарство фінансується здебільшого концесійними капіталовкладеннями; Франція має 5830 км автомобільних доріг, побудованих і експлуатованих на умовах концесії; загальна довжина іспанських автобанів, побудованих концесіонерами, складає близько 1000 км.; у Великобританії прийнята програма удосконалення мережі автомагістралей, орієнтована на залучення приватних коштів з передачею прав на проектування й будівництво приватним фірмам; Німеччина розширює практику залучення приватного капіталу на будівництво й утримання автомобільних доріг; багато швидкісних автомагістралей там вже окупились під час концесії, були передані державі і є безкоштовними; країни Східної Європи (Угорщина, Чехія, Словаччина, Польща, Литва) створили законодавчу базу для надання концесій іноземним інвесторам на будівництво й експлуатацію автомобільних доріг [8].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку

Для активізації цього процесу та впровадження світового досвіду щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг на принципах державно-приватного партнерства 3 жовтня 2019 року було прийнято Закон «Про концесію» [8, с.325], яким визначено правові засади співучасті концесіодавця (держави) у фінансуванні будівництва та експлуатації доріг, що підтверджується укладанням спеціальної угоди. Водночас, в Україні процес будівництва автомобільних доріг на основі концесії не набуває поширення. На наше переконання, основним стримуючим фактором для інвесторів є низька економічна ефективність інфраструктурних проєктів та відсутність практичних механізмів надання гарантій з боку держави щодо повернення інвестицій та дотримання умов експлуатації доріг. Так, дійсно зрушити з місця цей непорушний камінь, мається на увазі будівництво платних доріг,

можливо, на нашу думку, за таких умов: а) затвердження довгострокової програми концесії автомобільних доріг в Україні; б) визначення разом з міжнародними експертами автомобільні коридори України, які потребують будівництва та за рух, через які буде сплачуватись плата (тут перевага має надаватись міжнародним автомагістралям, які забезпечують транзитний автомобільний коридор, за умов, що ці магістралі мають бути найбільш короткими, з мінімальним викривлення на горизонті та не мають проходити через населені; в) створення належних умов та гарантій для інвесторів; г) обов'язкове проектування та будівництво альтернативних автомобільних доріг в об'їзд платних, або приведення існуючих в належний стан; д) винайдення процедури звільнення власників автотранспорту, які використовують платні дороги від сплати додаткового акцизу на паливо; ж) запровадження договорів страхування об'єктів дорожньої інфраструктури та ін.

Література

1. Жаліл Я. А. Модернізаційні пріоритети реформування транспортно-дорожнього комплексу в Україні. К.: НІСД, 2013. 32 с.
2. Антощишина Н.І. Інтеграційні процеси транспортної системи України в ЄС. Ефективна економіка. 2013. № 10. URL.: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2423>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2862-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 51. Ст.556.
5. Развадовский В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): дис.... доктора юр. наук: 12.00.07. Х., 2002. 508 с.
6. Марина Отт. Велике будівництво: що відбувається з ремонтом доріг. Публікація від 4 лютого 2021 року. URL: <https://voxukraine.org/velike-budivnitstvo-shho>

vidbuvayetsya-z-remontom-dorig/. (дата звернення: 27.07.2022).

7. Вдовенко Ю.С. Тенденції розвитку концесійної діяльності. Польський фонд міжнародних та регіональних досліджень. 05.12.2007 р. URL: <http://pfirs.org/?p=803&language=uk>.

8. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-ІХ. Відомості Верховної Ради. 2019. № 48. Ст.325.

9. Пархета В.І. Зарубіжний досвід публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури та шляхи його впровадження в Україні. *The scientific heritage*. № 80. 2021. С. 50-56.

10. Легеца Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

Leheza Yevhen Oleksandrovich

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of public and private law

University of Customs and Finance

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9134-8499>

**FEATURES OF LEGAL REGULATION
OF FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE FIELD OF
ROAD INFRASTRUCTURE**

The state of legal support for the functioning of road infrastructure in Ukraine and the determination of prospects for its improvement were considered, as well as the proce-

sure and conditions for financing road infrastructure in Ukraine were determined, and separate ways of their improvement were proposed, taking into account foreign experience. It has been established that in Ukraine, in view of the experience of most European parties, the need to introduce the practice of building highways on the basis of a concession during their construction and operation has become ripe. Thus, in France, Italy, and Spain, for more than 30 years, road management has been financed mostly by concessional capital investments; France has 5,830 km of highways built and operated under concession conditions; the total length of Spanish autobahns built by concessionaires is about 1,000 km; in Great Britain, a program for improving the highway network was adopted, aimed at attracting private funds with the transfer of design and construction rights to private firms; Germany is expanding the practice of attracting private capital for the construction and maintenance of highways; many expressways there have already paid for themselves during the concession, were handed over to the state and are free of charge; the countries of Eastern Europe (Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Poland, Lithuania) created a legislative framework for granting concessions to foreign investors for the construction and operation of highways.

Key words: foreign experience, public administration, road infrastructure, public administration in the field of road infrastructure, ways of implementation.