

## **Введение платы за проезд по дорогам: зарубежный опыт**

16 декабря 2016 года Госдума в первом чтении рассматривает законопроект, разрешающий вводить ограничения на свободное движение автомобилей на конкретных территориях, то есть фактически допускающий введение платного въезда в города. Законопроект в первую очередь открывает возможность для введения платного въезда в крупные города или их отдельные районы – например, в центр. Так, идея введения платного въезда в центр Москвы уже не раз поднималась раньше, и можно ожидать, что в случае принятия закона именно этот вопрос будет поднят в первую очередь.

В связи с этим интересно рассмотреть зарубежный опыт в области внедрения ограничений при въезде автомобилей на определенную территорию.

### **Норвегия: плата за проезд по дорогам**

Норвегия – это страна-первопроходец с точки зрения внедрения системы платы за проезд по дорогам, она имеет многолетний опыт финансирования дорожной инфраструктуры за счет взимания платы за проезд – более ста проектов уже были профинансированы таким путем. До середины 1980-х годов таким образом собирались деньги на мосты и тоннели в сельской местности, позже активно развернулись проекты по финансированию дорожной сети и на урбанизированных городских территориях.

Особенность норвежской системы заключается в том, что она предназначена главным образом не для уменьшения трафика или улучшения экологической обстановки, а для сбора средства на инфраструктурные цели – реконструкцию и ремонт дорог (например, кольцевые автодороги вокруг городов). С конца 1980-х годов около 30% расходов на развитие дорожной сети страны обеспечивалось именно за счет этих сборов, к 2006-2010 гг. эта доля выросла до 45-50%.

Интересной особенностью является то, что система взимания платы на конкретной территории не является «вечной»: все проекты по взиманию платы имеют конечный срок в пределах 15 лет (реже 20 лет).

Также взимание платы обычно осуществляется после (это отдельно подчеркивается властями), а не до реконструкции транспортной инфраструктуры, для выплаты ранее сделанных займов на постройку дороги. В отдельных редких

случаях плата взимается со старой дороги, как залог строительства новой (в городах), также принцип предварительного сбора средств может действовать при строительстве переправ, паромов.

Таким образом, обычно цель взимаемой платы – частично окупить уже осуществленное строительство или обновление дорожного полотна. Норвежцы говорят о двух принципах: тот, кто платит, должен прямо или косвенно получать преимущества, и тот, кто получает преимущества, должен платить. На параллельных дорогах система взимания платы вводится только в исключительных случаях (это вводится в случае риска перегрузки старой дороги в целях безопасности).

Все проекты по взиманию платы на конкретной территории (дороге) должны быть основаны на местной инициативе и одобрены на местном уровне, также все проекты одобряются национальным парламентом. Таким образом, сначала инициатива от местных властей подается в территориальный офис государственного органа, ответственного за дорожную коммуникацию. Этот орган проводит финансовую экспертизу и может рекомендовать этот проект для дальнейшего утверждения (в министерстве транспорта и коммуникации, а затем в парламенте страны). Все проекты сведены в общий Национальный транспортный план.

Обеспечивающей автоматизированной общенациональной системой сбора платы за пользование платными дорогами является система AutoPASS. Станции сбора средств автоматизированы, автомобилист устанавливает на лобовое стекло автомобиля специальное устройство, которое при проезде на платную трассу отправляет информацию на специальный компьютер. Затем авто владельцу присылают счет; также предусмотрена оплата через терминалы.

Местные власти должны осуществлять сбор посредством создания специальной компании с ограниченной ответственностью (большинство ее акций должно принадлежать местным властям). Компания должна устанавливать минимально возможный тариф для того, чтобы окупить затраты на реконструкцию. Компания не должна быть частью другого бизнеса. Для каждого проекта нужно создавать отдельную компанию.

Кроме того, платным в определенное время и определенные дни является въезд в некоторые города страны (например, Осло и Берген). В города въезд платным стал после соответствующего решения местных властей.

## Швеция, Стокгольм

В первой половине 2000-х годов вопрос о плате за въезд на территорию Стокгольма начал активно подниматься политиками и общественными деятелями. Резонанс вопроса был столь велик, что он обсуждался на уровне национального правительства. В итоге власти Стокгольма решили ввести налог на въезд автотранспортных средств на экспериментальный период, который должен был начаться с января 2006 года. Это решение вызвало ожесточенные дебаты.

Общественное мнение было настроено преимущественно негативно, появились многочисленные критические публикации в СМИ. Даже сторонники налога на въезд опасались, что недемократичный способ, которым было принято решение, приведет к тому, что оно будет отменено, и впоследствии этот вопрос станет неактуальным на многие годы. Противники предложили провести референдум, поскольку казалось очевидно, что в случае голосования победит их точка зрения.

Власти Стокгольма поддержали идею проведения референдума. При этом эксперимент по введению налога на въезд автотранспорта, назначенный ранее, отменен не был, а референдум решили назначить на сентябрь 2006 года. Таким образом, между началом эксперимента и датой референдума прошло 9 месяцев.

За это время, по всей видимости, общественное мнение изменилось: 53% проголосовавших высказались за то, чтобы оставить сборы за проезд автотранспорта в город. Все политические силы в муниципальном совете Стокгольма обязались уважать решение народного волеизъявления.

Стокгольмская транспортная система включает 18 пунктов на магистралях, соединяющих город с внешним миром. Первоначально на пунктах была установлена двойная идентификация автотранспорта: специальные терминалы и дублирующие их видеокамеры для регистрации номеров автомобилей. Видеокамеры нужны были для того, чтобы проверять работу терминалов. Эта система действовала вплоть до референдума.

После референдума от терминалов вообще отказались, поскольку они ограничивали движение, и оставили только видеокамеры, которые фиксируют номера въезжающих автомобилей. Каждый месяц владельцу по почте присылается счет по количеству его въездов в город. Отметим отдельно, что для тех, кто не въезжает в город, а проезжает транзитом, была отведена бесплатная магистраль Эссинге (там, где она съездами соединялась с городом, стояли пункты контроля-видеокамеры).

Стоимость одного въезда в город через любой пункт устанавливалась на тот момент в эквиваленте от 1 до 2 евро<sup>1</sup> в зависимости от времени суток, при этом с одного и того же транспортного средства в течение суток нельзя было взять более 6 евро. Особо отметим, что облагался как въезд в городе, так и выезд из него (в любом направлении). Также специально были установлены исключения – правом бесплатного проезда были наделены: общественный транспорт, иностранные автомобили, выезжающие с острова Лидинге, для которого дорога на материк является единственной связью с материком. Также въезд и выезд являются бесплатными в ночное время (с 18-30 до 6-30), в выходные и праздники.

По состоянию на 2016 год облагаются налогом транспортные средства любого класса, вес которых составляет менее 14 тонн; также с 1 января 2015 года от налога не освобождаются иностранные автотранспортные средства. Максимальный сбор в день с транспортного средства сегодня составляет приблизительно 12 евро (то есть за 10 лет вырос примерно в два раза).

Согласно проведенным исследованиям, после введения сборов за въезд на территорию города, автотрафик сократился на 25%. Также в программу введения налога на въезд в городе была включена масштабная политика по расширению услуг общественного транспорта. Было введено 197 новых автобусов и 16 новых автобусных линий, а также построено 13800 парковочных мест. В целом, количество пассажиров общественного транспорта возросло на 4-5%.

### **Великобритания, Лондон**

На выборах мэра Лондона в 2000 году кандидат от лейбористов Кен Ливингстон пошел на выборы с обещанием ввести плату за въезд автомобилей в центр Лондона. Избиратели поддержали этот план Ливингстона, проголосовав за него. Победив на выборах, Ливингстон приступил к исполнению своих предвыборных обещаний.

В 2004 году Ливингстон смог переизбраться на следующих выборах, таким образом избиратели, выразив ему поддержку, подтвердили свое решение и одобрили внедренную систему. После выборов зона взимания налога на въезд расширилась. Таким образом, лондонские власти использовали выборы для идентификации степени одобрения программы налога на въезд.

Введение системы платы за въезд в город было назначено на февраль 2003 года. В это же время было введено в эксплуатацию 300 новых автобусов (всего на тот момент по городу ходило 8 тыс. автобусов). В первый день введения системы трафик сократился на 25%. Въезд в платную зону обозначался специальными

---

<sup>1</sup> Здесь и далее: национальная валюта пересчитана в евро.

яркими знаками на асфальте, а также дорожными знаками. Контроль над автотранспортом осуществляется с помощью специальных видеокамер, считывающих номера въезжающих машин и сопоставляющих их со списком машин, за которые внесена плата.

Плата вносится предварительно. Сбор составляет 11,5 евро в день за автотранспортное средство. Плата взимается с 7-00 до 18-00 с понедельника по пятницу. Скидка для резидентов зоны составляет 90%; скидка также предоставляется тем транспортным средствам, у которых количество посадочных мест 9 и более (скидка – 100%).

### Италия, Милан

С 2008 года в Милане действовала система Экопасс, согласно которой сборы взимались с транспортных средств согласно их выбросам в окружающую среду. Экопасс действовал только в историческом центре города с 7-30 до 19-30 в рабочие дни и составлял от 2-10 евро (некоторые виды автотранспорта вообще не облагались сбором). Сбор осуществлялся с помощью видеокамер, фиксирующих номера транспортных средств.

Принятие решения о расширении действия системы Экопасс на весь город осуществлялось посредством референдума. В июне 2011 года местные власти провели референдум по этому вопросу, и около 80% горожан проголосовали за эту инициативу.

В результате перехода на эту систему было отмечено сокращение трафика на 34%. Власти Милана также сопровождали расширение Экопасса улучшением работы общественного транспорта.

Ежедневная плата составляет 5 евро, для резидентов – 2 евро (плюс 40 свободных въездов в год), для коммерческого транспорта – 3 евро. Для скутеров, общественного транспорта и автотранспорта с экологически безопасной топливной системой въезд бесплатный.

Противники системы несколько раз пытались провести референдум об отмене этой системы, но каждый раз не могли собрать необходимое число подписей для инициации референдума.

### Сингапур

Сингапур стал первопроходцем введения взимания платы за въезд на определенную территорию: система была введена еще в 1975 году. Система была разработана специальным Комитетом, куда входили представители ряда

министерств (национального развития, связи и коммуникаций, внутренних дел, финансов).

Первоначально платным стал въезд в центральный район (в результате чего трафик автотранспорта в этом районе на тот момент был урезан на 73%), потом зона была расширена. Система была основана на продаже лицензий на право въезда в зону платного доступа, перемещаться внутри этой зоны или покидать ее тогда можно было без внесения дополнительной платы.

Эта система неоднократно модифицировалась, а в 1998 году была введена электронная система взимания платы при пересечении установленных границ в определенное время. Для разных участков города и дорог были установлены разные ценовые тарифы и временные промежутки взимания платы. Также несмотря на снижение ставок, объемы автотрафика снизились за счет общей рационализации взимания платы.

Позже систему продолжили совершенствовать, в частности, изменения вносились в 2005, 2008 годах. В 2008 году, в частности, также были приняты меры по расширению услуг общественного транспорта. Что касается сборов за владение транспортным средством, то с 1970-х годов эти сборы постепенно снижались по мере расширения системы взимания платы за проезд по городу.

### **Провалы референдумов**

В некоторых случаях инициатива введения платы за въезд в город так и не была принята, поскольку отвергалась населением на референдуме.

#### ***Великобритания, Эдинбург***

В 2002 году Городской совет Эдинбурга представил план развития транспортной системы, в котором предлагалось три сценария развития города, два из которых включали введение платы за въезд в город автотранспортных средств. Предлагалось ввести платный въезд по схеме, аналогичной лондонской, с 7 до 19 часов с 2006 года.

В процессе консультаций по поводу этого плана было опрошено около 250 тыс. жителей Эдинбурга и пригородов. Мэрия получила 72 тыс. писем с возражениями против введения этой системы. На публичных слушаниях в 2004 году городские власти представили проект улучшения городского транспорта, который включал создание трамвайных, автобусных линий, увеличение частоты хождения общественного транспорта и множество других изменений.

В феврале 2005 года был проведен референдум, на котором около 74% эдинбургцев высказалось против введения платы за автотранспортные средства в городе. В результате власти города отказались от проекта.

### **Великобритания, графство Манчестер**

В 2008 году власти графства Манчестер предложили план по введению платы за въезд в зону города Манчестер, в размере 2 евро за каждое транспортное средство.

В 2010 году прошел референдум, на котором около 79% жителей графства выступили против такой системы.

### **Германия: ограничения на въезд автомобилей определенных классов**

Все автомобили в Германии делятся на различные классы по уровню выбросов в окружающую атмосферу. Классы автомобилей установлены на федеральном уровне Законом о контроле за выбросом выхлопных газов (в соответствии с европейскими экологическими стандартами). Закон устанавливает несколько классов стикеров разных цветов (красный, желтый, зеленый) по уровню выбросов. Стикеры клеятся на лобовое стекло автомобиля и являются действительными по всей стране.

Федеральное законодательство не обязывает всех автовладельцев проходить сертификацию своих транспортных средств и размещать стикеры на автомобили. Однако местные власти, которые в Германии обладают большой самостоятельностью в принятии решений (что отличает ситуацию в стране от российских реалий), имеют право принимать законы, согласно которым въезд в город может быть разрешен только определенным классам автотранспортных средств.

Такие законы действуют в Берлине, Бремене, Мюнхене и многих других городах страны. Таким образом, резиденты этих территорий, а также те, кто планирует в них въехать, должны сертифицировать свое транспортное средство, в противном случае въезд будет запрещен. Стоимость стикера, действующего на всей территории страны впоследствии, составляет от 5 до 10 евро. То есть основной целью этой нормы является не пополнение бюджета, а улучшение экологической ситуации в городах.

На карте обозначены зоны (города), в которые запрещен въезд автомобилям определенных классов: [http://gis.uba.de/website/umweltzonen/index\\_engl.html](http://gis.uba.de/website/umweltzonen/index_engl.html).



## Сравнение цены на бензин в России и других странах

В связи с возникшими перспективами дополнительной финансовой нагрузки на российских автовладельцев, приведем также сравнение цены на бензин в России и ряде развитых стран.

Для сравнения были взяты цены за литр бензина в долларах в нескольких странах, включая Россию, по данным сайта <http://www.globalpetrolprices.com>. Также были взяты данные по среднему доходу (заработной плате) в долларах в этих странах за месяц<sup>2</sup>. Следует понимать, что это сравнение приблизительно и условно. Были получены следующие результаты. В России при сравнительно наименьшей относительной цене на бензин на среднюю зарплату можно купить около 930 литров бензина, в Великобритании – 1750 литров, в Италии – 1490 литров, в Германии – 2660 литров, в Швеции – 2150 литров, в США – 5150 литров, в Сингапуре – 5440 литров.

### Общие выводы

При ссылках на зарубежный опыт введения платного въезда автотранспорта на определенные территории следует учитывать ряд важнейших моментов.

Во-первых, очень важна процедура принятия решений по этому вопросу. В западных странах соответствующие решения принимаются на демократической основе (причем не только по процедуре, но и по сути!). Основным механизмом принятия решений в сложных ситуациях является референдум, проводимый на конкурентной основе.

Во-вторых, следует учитывать, что основная роль в подобных вопросах должна быть отведена сообществам местных жителей и представляющей их местной власти. При этом следует учитывать степень автономности местной власти в западных странах (а также степень автономности региональных властей в случае с федеративными государствами). Инициатива и решение о введении платных зон проезда автотранспорта не должны директивно спускаться сверху вниз.

В-третьих, следует принимать во внимание цели введения платных зон проезда, экономическую целесообразность и социальные эффекты таких решений.

Что касается целей и экономической целесообразности, то во главу угла должны ставиться цели финансирования дорожной инфраструктуры, разгрузки транспортных сетей и улучшения экологической обстановки, а не «латание дыр» в бюджете из очередного источника. Граждане должны понимать, за что они платят сборы и что они могут получить взамен. В этом смысле полезным является опыт

---

<sup>2</sup> Для США и Великобритании – за четыре недели; для России – в рублях.



Норвегии (см. выше), где за счет дорожных сборов по факту финансируются уже построенные или отремонтированные дороги. Средства, собираемые от введения платного проезда, должны тратиться максимально прозрачно и на той же территории, в бюджет которой изымаются эти средства (на соответствующую дорожно-транспортную инфраструктуру).

Что же касается социальных эффектов, то при ссылке на зарубежный опыт, а также конкретные тарифы оплаты проезда автотранспорта, установленные в западных странах, необходимо учитывать российскую социально-экономическую ситуацию: среднюю заработную плату, доход на душу населения и т.д. Обязательства, которые могут быть возложены на граждан, должны быть соизмеримы их возможностям: плата за проезд на определенных территориях не должна превращаться в очередной скрытый непосильный налог.

Наконец, нужно учесть необходимость реального обеспечения сопутствующей нововведениям инфраструктуры: значительного наращивания возможностей и качества услуг общественного транспорта, строительство новых парковочных мест и т.д.