



УДК 336.61:338.49

**Никифорук О.І.**, канд. екон. наук  
завідувач відділу розвитку виробничої інфраструктури

**Чмирьова Л.Ю.**, науковий співробітник  
Інститут економіки та прогнозування НАН України

## ЗМІНА МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

*Досліджено сучасну систему управління автомобільними дорогами України, що занадто централізована та зосереджена в Державному агентстві автомобільних доріг України. Розглянуто систему фінансового забезпечення автодоріг, що відбувається наразі за рахунок бюджетних коштів (державного бюджету та місцевих бюджетів), а також залучених ресурсів. Виокремлено два етапи реформування моделі бюджетного фінансування транспортно-дорожньої інфраструктури, запропоновано удосконалення загального підходу до фінансування дорожнього господарства через зміну моделі бюджетного фінансування. Даються рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази стосовно реформування автодорожньої галузі<sup>1</sup>.*

*К л ю ч о в і с л о в а*: транспортна інфраструктура, автомобільні дороги, реформування, система управління, бюджетна модель фінансування.

**J E L**: H54, H7, R4

Наразі Україна прагне наблизитися до європейських стандартів та активно реформує управлінські структури шляхом децентралізації влади. Процес децентралізації торкнувся й питань покращення фінансового забезпечення та системи управління транспортної галузі, особливо ж автодорожнього господарства.

За роки незалежності в Україні було створено досить потужну законодавчу базу щодо аспектів фінансування та управління автомобільними дорогами. Але водночас залишається неврегульованою велика частина питань, пов'язаних із розподілом повноважень і фінансових потоків між Державним агентством автомобільних доріг та органами виконавчої влади місцевого рівня в умовах розпочатого процесу бюджетної децентралізації.

Аналіз актуальних досліджень і публікацій з питань бюджетної децентралізації та самодостатності місцевих бюджетів показує, що ними займалися І.Луніна [1], З.Варналій [2], К.Майнзюк [3], Ю.Ганущак [4], фінансові механізми розвитку автодорожньої галузі розглядалися Ю.Вдовенком [5], В.Захаровим [6], деякі аспекти удосконалення моделі фінансування дорожнього господарства, зокрема стосовно розвитку державно-приватного партнерства, досліджували О.Жулин [7], О.Троян та А.Острик [8], Н.Крилова [9] та інші.

У цій публікації ми намагатимемося розкрити питання зміни моделі фінансування дорожнього господарства в результаті реформування системи

<sup>1</sup> Публікацію підготовлено за виконання НДР "Розвиток інфраструктурних секторів як фактор реалізації пріоритетних напрямів економічної політики України" (№ держреєстрації 0113U003954).



управління дорогами загального користування, акцентуючи як на розподілі повноважень між рівнями влади, так і на особливостях власне бюджетного фінансування дорожнього господарства.

**Сучасна система управління автомобільними дорогами України.** Дорожнє господарство України є важливою ланкою транспортної системи країни, забезпечуючи щоденні поставки побутових товарів і товарів виробничого призначення споживачам. Автомобільними дорогами України перевозиться 69% усіх вантажних та 51% пасажирських перевезень.

У 1998 р. з метою прискорення входження України в єдину мережу автомобільних доріг Європи та вдосконалення планування розвитку мережі автомобільних доріг Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову "Про класифікацію автомобільних доріг та перелік автомобільних доріг України державного значення" № 455. Відповідно до цієї Постанови було виділено автомобільні дороги загального користування та сільські дороги, які поділялись на дороги державного (магістральні та регіональні) і місцевого (територіальні, районні та сільські) значення. Зазначена Постанова втратила чинність з ухваленням у 2005 р. Закону України "Про автомобільні дороги" [10], який визначив нову класифікацію автомобільних доріг України, згідно з якою дороги поділяються на: а) дороги загального користування, б) вулиці і дороги міст та інших населених пунктів, в) відомчі (технологічні) дороги та г) дороги на приватних територіях. У свою чергу дороги загального користування поділяються на дороги державного (51,8 тис. км) (міжнародні (8,6 тис. км), національні (4,8 тис. км), регіональні (10,1 тис. км) та територіальні (28,3 тис. км) дороги) та місцевого (обласні та районні) значення. Перелік автомобільних доріг загального користування державного значення наразі визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 301 та затверджується один раз на три роки Кабінетом Міністрів України, а *дороги загального користування місцевого значення* затверджуються обласними державними адміністраціями також один раз на три роки.

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства, є *Державне агентство автомобільних доріг України* (Укравтодор) [11]<sup>2</sup>. Воно здійснює *управління автомобільними дорогами загального користування як державного значення, так і місцевого (обласні та районні дороги)*. Вулиці і дороги міст та інших населених пунктів перебувають у віданні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю (рис. 1).

Для виконання обсягів робіт з будівництва, ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг, мостів, інших споруд та елементів облаштування доріг у 2002 р. була створена Державна акціонерна компанія "Автомобільні дороги України" [12] (ДАК АДУ), засновником та власником 100% акцій якої є держава в особі Укравтодору. До ДАК АДУ входять райавтодори, які обслуговують дороги *загального користування місцевого значення* в межах району, та дорожньо-експлуатаційні управління (ДЕУ) і дорожньо-

<sup>2</sup> Наразі в Україні є чинними два Положення про Укравтодор – від 13 квітня 2011 року № 456/2011 та від 10 вересня 2014 р. № 439.

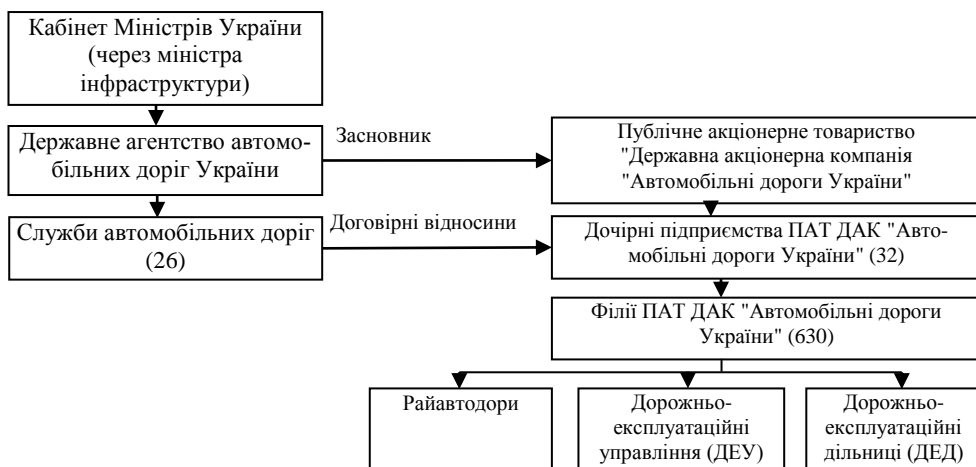
експлуатаційні ділянки (ДЕД), що обслуговують дороги державного значення за лінійно-територіальним принципом [13].



**Рис. 1. Сучасна система управління автомобільними дорогами**

Джерело: складено авторами.

Тобто ДАК АДУ та її дочірні підприємства, маючи у своєму розпорядженні спеціальну техніку, обладнання та відповідних фахівців, виконують функції підрядних організацій з будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування. До виконання окремих робіт залучаються також підприємства і організації недержавної форми власності на договірних засадах [14]. Наразі ДАК АДУ є збитковою і дотаційною. Одна з пропозицій – дати можливість ДАК АДУ самостійно заробляти кошти на державних і приватних замовленнях, конкуруючи з приватними компаніями [15]. Структура управління дорогами загального користування представлена на рис. 2.



**Рис. 2. Сучасна структура управління дорогами загального користування**

Джерело: складено авторами.



**Фінансове забезпечення дорожнього господарства України.** Правові основи забезпечення фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням *автомобільних доріг загального користування* визначаються Законом України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" [16] від 18.09.1991 р. № 1562-ХІІ. Треба зазначити, що класифікація доріг, визначена в Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України", кореспондується з редакцією постанови № 455, тобто не враховує зміни, внесені ухваленим Законом України "Про автомобільні дороги". Так, у законі "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" зазначено категорію сільських доріг, яких в новій класифікації вже не існує.

Фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, а також відомчих (технологічних) та автомобільних доріг на приватних територіях визначається Законом України "Про автомобільні дороги" від 08.09.2005 № 2862-IV та "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" (ст. 4 "напрями спрямування коштів територіальних дорожніх фондів").

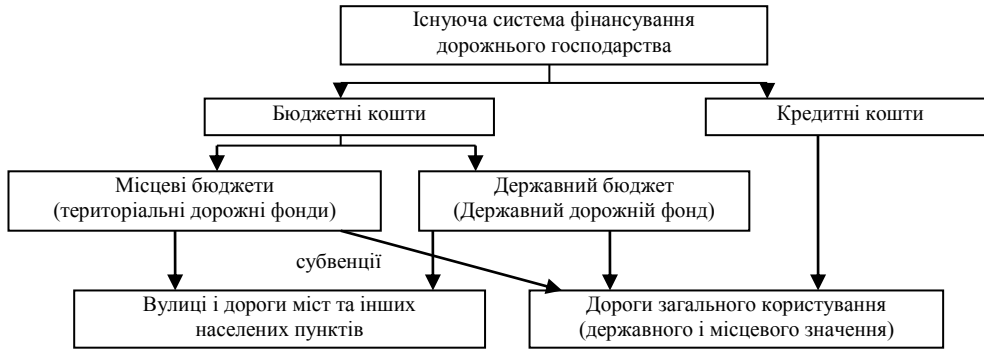
За цільове використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування відповідає Укравтодор. Перелік об'єктів та обсягів бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення затверджується Кабінетом Міністрів України та визначається згідно із Законом "Про джерела фінансування дорожнього господарства України".

5 листопада 2003 р. було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку спрямування коштів державного бюджету, призначених для фінансування розвитку мережі і утримання автомобільних доріг загального користування" № 1731, за якою визначено одержувачів бюджетних коштів, а також конкретизовано та розширено спрямування коштів державного бюджету. Так, одержувачами бюджетних коштів є: організації, які виконують функції замовника робіт з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування в Автономній Республіці Крим, областях та м. Севастополь; підприємства та організації, що належать до сфери управління Укравтодору та одержують кошти на розширення, реконструкцію і технічне переоснащення; галузеві медичні заклади для реабілітації учасників ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС [17].

Джерелами фінансування мережі доріг загального користування наразі є кошти державного бюджету, місцеві бюджети та кредитні кошти. Фінансування вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється за рахунок бюджетів міст та інших населених пунктів, а також за рахунок субвенцій з державного бюджету (рис. 3). Обсяг фінансових ресурсів (субвенцій), який спрямовується з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання комунальних доріг, визначається Законом України "Про Державний бюджет України".

Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 972 "Про деякі питання розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг

комунальної власності у населених пунктах" затверджено Порядок розподілу зазначеної субвенції з державного бюджету між районними бюджетами, бюджетами органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських (міст обласного та районного підпорядкування)) на формульній основі.



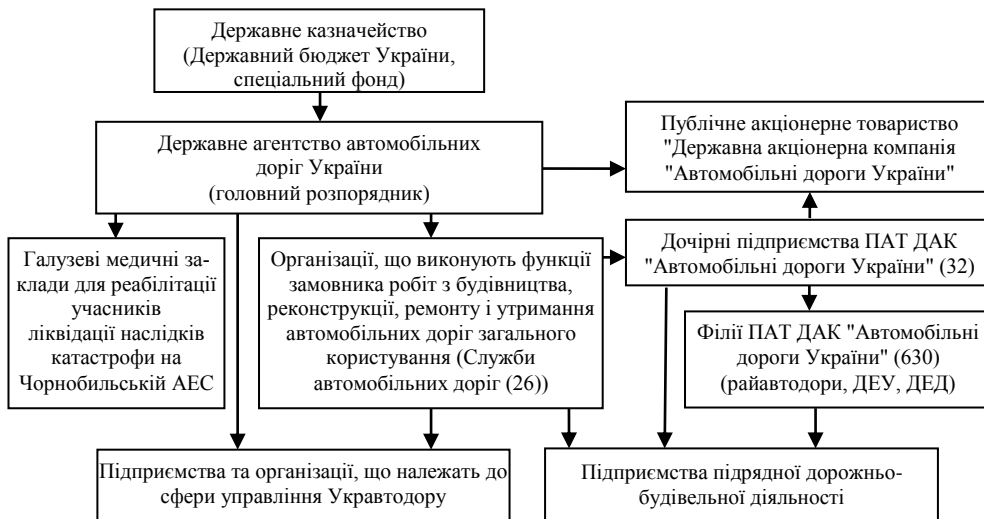
**Рис. 3. Джерела фінансування автомобільних доріг загального користування та комунальної власності**

Джерело: складено авторами.

Схема фінансування видатків на розвиток та утримання доріг загального користування з Державного бюджету виглядає таким чином.

1. Зі спеціального фонду Державного бюджету України виділяються кошти Державному агентству автомобільних доріг України як головному розпоряднику коштів, що здійснює:

- капітальні видатки на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування – ДАК АДУ, Службам автомобільних доріг та підприємствам і організаціям підпорядкованим Укравтодору (рис. 4);



**Рис. 4. Схема фінансування видатків на розвиток та утримання доріг загального користування з Державного бюджету**

Джерело: офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/39301>



– поточні видатки – Службам автомобільних доріг та галузевим медичним закладам для реабілітації учасників ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС;

– фінансування договірних і підрядних робіт – підприємствам і організаціям, підпорядкованим Укравтодору.

2. *Служби автомобільних доріг* здійснюють фінансування договірних і підрядних робіт – дочірнім підприємствам ДАК АДУ, підприємствам і організаціям, підпорядкованим Укравтодору, та підприємствам підрядної дорожньо-будівельної діяльності недержавної форми власності.

3. *Дочірні підприємства ДАК АДУ:*

– відраховують кошти ДАК АДУ, що йдуть на утримання компанії;

– здійснюють фінансування договірних і підрядних робіт – філіям дочірніх підприємств та підприємствам підрядної дорожньо-будівельної діяльності недержавної форми власності.

4. Філії дочірніх підприємств ДАК АДУ здійснюють фінансування договірних і підрядних робіт – підприємствам підрядної дорожньо-будівельної діяльності недержавної форми власності.

Таким чином, можна виокремити декілька особливостей сучасної *системи бюджетного фінансування*.

**По-перше**, особливістю сучасної системи бюджетного фінансування є її повна централізація в системі державного управління автомобільними дорогами.

**По-друге**, бюджетне фінансування має відбуватися через Державний дорожній фонд у складі Державного бюджету України відповідно до ЗУ "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" для фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням доріг, джерела використання та наповнення якого наведено на рис. 5. До того ж, за цим Законом, у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетів мають створюватись територіальні дорожні фонди (рис. 6).

Однак з 2000 р. дію ст. 3 зазначеного закону в частині формування дорожніх фондів щорічно призупиняли законами про бюджет. Таким чином, *Державний дорожній фонд фактично не існував*, що є однією з причин недофінансування дорожнього господарства. У останні роки фінансування дорожнього господарства здійснювалось тільки за рахунок *спецфонду* держбюджету та залучення *кредитів* під транспортні проекти.

**По-третє**, у бюджетній системі фінансування невідповідністю Бюджетного кодексу Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" закладене протиріччя. Адже на сьогодні Державний дорожній фонд існує лише в Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України", тоді як в Бюджетному кодексі України зазначено лише Спеціальний фонд, частина джерел наповнення якого повністю співпадає з джерелами наповнення ДДФ.

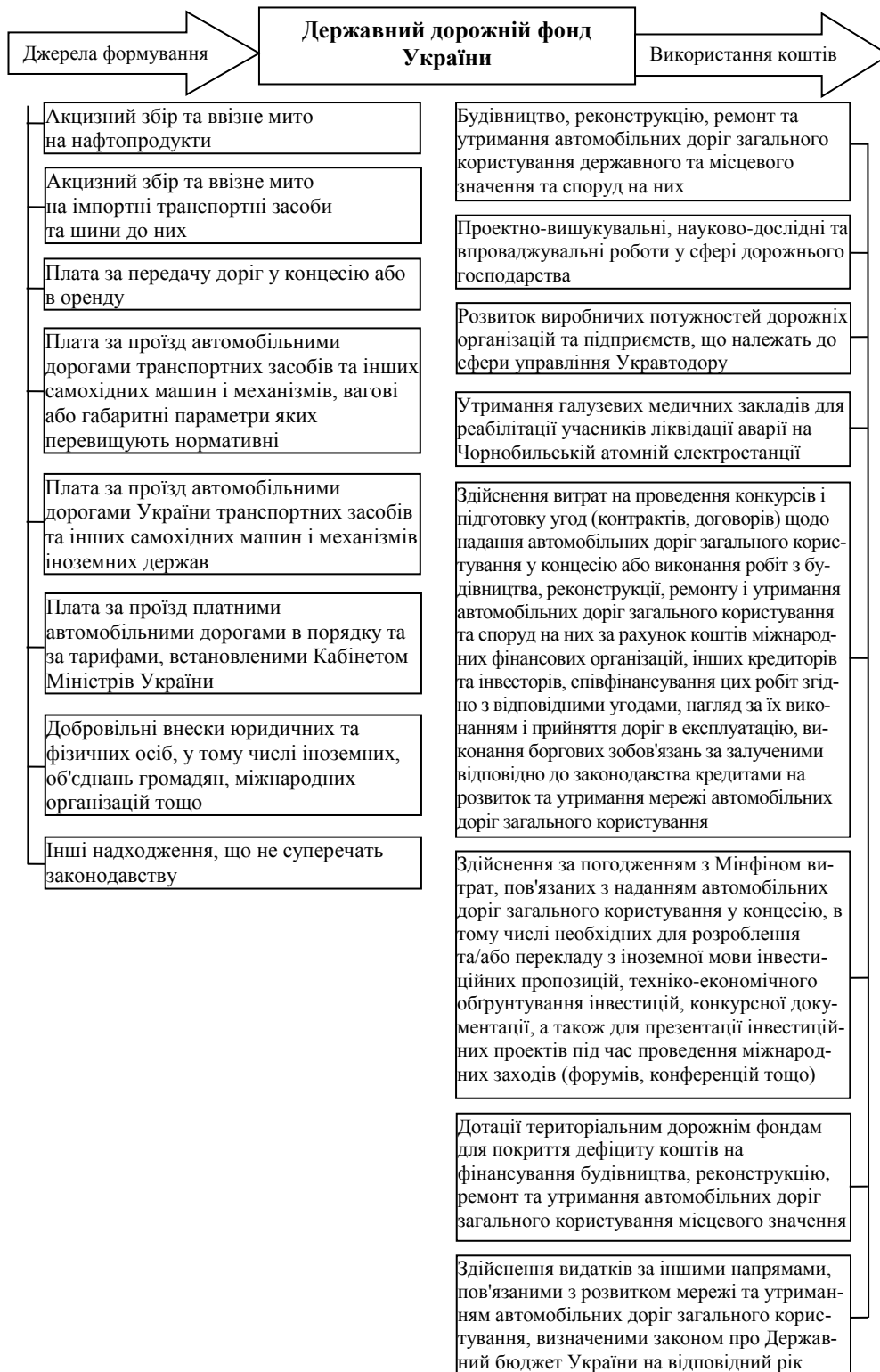
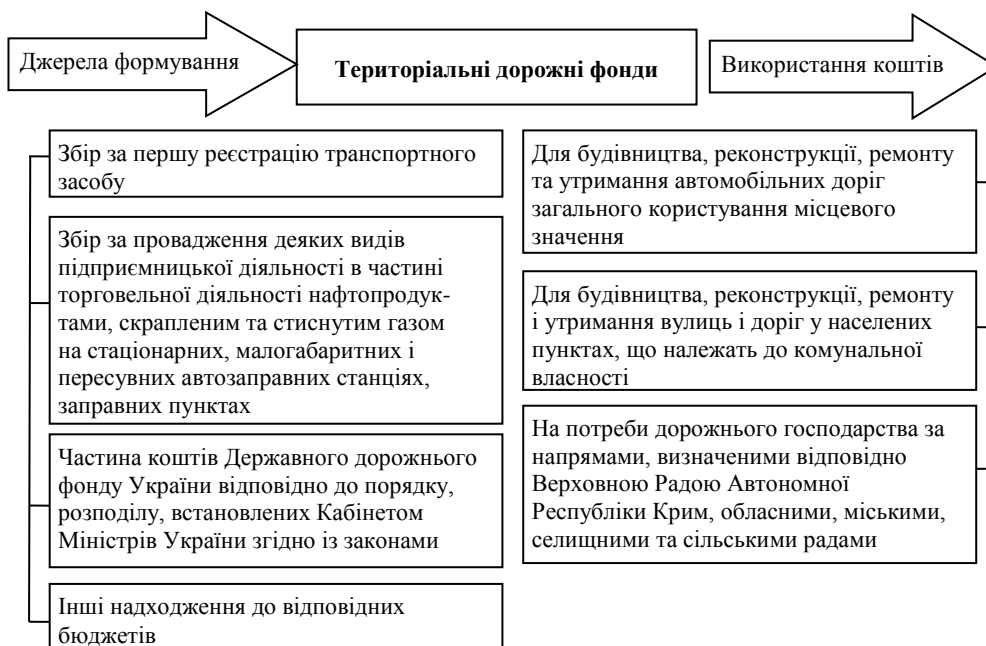


Рис. 5. Джерела наповнення і витрат Державного дорожнього фонду України

Джерело: складено авторами.



**Рис. 6. Джерела наповнення і витрат територіальних дорожніх фондів**

Джерело: складено авторами.

Понад те, у проекті змін до Бюджетного кодексу, розробленому Міністерством фінансів України у 2014 р. у пакеті з проектом Державного бюджету України на 2015 рік, знову передбачено скасування цільових джерел фінансування дорожнього господарства, які акумулюються у спеціальному фонді держбюджету, і запровадження фінансування всіх видатків дорожньої галузі із загального фонду [18].

Аналіз залучення *кредитних коштів* для фінансування дорожнього господарства впродовж останніх трьох років показав, що кошти залучаються переважно для ремонту доріг, а не будівництва нових. До того ж на погашення кредитів (в Україні для фінансування автомобільних доріг залучаються кредитні ресурси ЄБРР та ЄІБ, а також МБРР) щороку витрачається вдвічі-тричі більше коштів, ніж ми отримуємо залучених, тож фактично кошти, які залучаються, йдуть на погашення боргів за кредитами (табл. 1).

Так, якщо у 2009 р. частка боргових зобов'язань у загальному обсязі видатків Укравтодору становила 35,5%, у 2011 р. ця частка досягла 51,8%, то у 2013 р. – уже 82%. Зауважимо, що на погашення та обслуговування боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії, на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування спрямовуються кошти спеціального фонду Державного бюджету України. Такі видатки лягають значним тягарем на держбюджет.

При такому значному обсязі щорічного погашення залучених кредитних зобов'язань Укравтодор має також непогашені зобов'язання за виконані в 2011–2013 рр. роботи підрядними організаціями на суму 3,589 млрд грн і на сьогодні сукупний борг Укравтодору становить 37 млрд грн.





Таблиця 1

## Залучення кредитів Державним агентством автомобільних доріг України (Укравтодором), млн грн

Роки	2011	2012	2013
<i>Кредитні ресурси ЄБРР та ЄІБ</i>	<b>1 087,7</b> на ремонт дороги Київ – Чоп за Третім проектом "Ремонт автомобільної дороги Київ – Чоп"	<b>101,7</b> на ремонт дороги Київ – Чоп за Третім проектом "Ремонт автомобільної дороги Київ – Чоп"	<b>44,2</b> <i>за роботи, виконані в минулому році з ремонту дороги Київ – Чоп за Третім проектом "Ремонт автомобільної дороги Київ – Чоп"</i>
<i>Кредитні ресурси МБРР</i>	<b>713,5</b> на ремонт дороги Київ – Харків – Довжанський за проектом "Покращення автомобільних доріг та безпеки руху"	<b>923,4</b> за двома проектами "Покращення автомобільних доріг та безпеки руху"	<b>1 338,5</b> <i>за двома проектами "Покращення автомобільних доріг та безпеки руху"</i>
<i>Кредитні ресурси ЄБРР та ЄІБ</i>	<b>703,1</b> на реалізацію проекту "Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва"	<b>1 520,3</b> на реалізацію проекту "Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва"	<b>1 278,8</b> <i>на реалізацію проекту "Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва"</i>
<i>Надано кредитів, усього</i>	<b>2 504,3</b>	<b>2 545,4</b>	<b>2 661,5</b>
<i>Погашення та обслуговування кредитів</i>	<b>4 162,0</b>	<b>3 153,4</b>	<b>6 200,0</b>
<i>Сальдо</i>	<b>-1 657,7</b>	<b>-608,0</b>	<b>-3 538,4</b>

Джерело: складено авторами на основі Звітів Державного агентства автомобільних доріг України за 2011, 2012, 2013 роки: [Електронний ресурс] / сайт Укравтодору. – Доступний з : [www.ukravtodor.gov.ua](http://www.ukravtodor.gov.ua)

Треба зазначити, що Укравтодор також отримував кошти на ремонт, реконструкцію та розвиток автодоріг за рахунок розміщених у 2012–2013 рр. облігацій на суму 10 млрд грн, хоча існування такого джерела фінансування в українському законодавстві не прописано<sup>3</sup>. З цих коштів Укравтодор в 2013 р. отримав на дорожні роботи трохи більше 3 млрд грн, у 2014 р. ця сума мала становити 6,7 млрд грн [19].

**Реформування – шлях до нової системи управління та фінансування автомобільних доріг загального користування.** Необхідно зазначити, що процес зміни моделі бюджетного фінансування транспортно-дорожньої інфраструктури в результаті процесу реформування можна розділити на два етапи:

<sup>3</sup> Докладніше про інфраструктурні облігації див.: Никифорок О.І. Інфраструктурні облігації як інструмент залучення інвестицій для модернізації інфраструктури в практиці зарубіжних країн [Електронний ресурс] / О.І.Никифорок, І.К.Чукаєва // Ефективна економіка. – 2014. – № 4. – Доступний з : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2926>



- перший етап – 2008–2013 рр. – розпочався розробленою і схваленою "Концепцією реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування" відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1096 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 739-р);

- другий етап – 2013–2018 рр. – розпочався з ухвалення Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 рр. 26 вересня 2013 року.

"Концепція реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування" [20], передбачала *три варіанти* реформування:

Перший варіант передбачав збереження централізованої системи державного управління автомобільними дорогами, забезпечення стабільного фінансування дорожнього господарства відповідно до потреб, що не дасть можливості місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування впливати на розвиток та стан автомобільних доріг місцевого значення і соціально-економічний розвиток регіону на належному рівні.

Другий варіант передбачав здійснення розподілу функцій з управління автомобільними дорогами державного значення і автомобільними дорогами місцевого значення, передачу автомобільних доріг державного значення із сфери управління Укравтодору до сфери управління Мінінфраструктури, а автомобільних доріг місцевого значення – місцевим органам виконавчої влади, ліквідацію Укравтодору, ДАК АДУ та приватизацію її дочірніх підприємств, що призведе до повної руйнації мережі автомобільних доріг місцевого значення та виробничої інфраструктури дорожнього господарства, а також виникнення значних ризиків функціонування автомобільних доріг, збереження мережі автомобільних доріг та забезпечення безпеки дорожнього руху.

Україна має негативний досвід децентралізації управління автомобільними дорогами, зокрема автомобільними дорогами агропромислового комплексу, які втратили власників і за останні 20 років зруйновані.

Третій, оптимальний, варіант передбачав гармонійне поєднання централізованого управління мережею автомобільних доріг державного значення та управління автомобільними дорогами місцевого значення на регіональному рівні, оптимізацію мережі автомобільних доріг державного значення, передачу автомобільних доріг місцевого значення з науково обґрунтованим фінансуванням місцевим органам виконавчої влади, реорганізацію ДАК АДУ та утворення на її базі державних підприємств, окремі з яких можуть бути приватизовані, виконання робіт з розвитку мережі та утримання автомобільних доріг на конкурсних засадах з поступовим поширенням європейського досвіду щодо укладення довгострокових договорів (контрактів) про утримання автомобільних доріг державного значення за принципом забезпечення їх експлуатаційного стану відповідно до нормативно-правових актів, норм та стандартів.

Значні зміни щодо реформування системи управління дорожньої галузі та забезпечення її сталого розвитку почали відбуватись після пожвавлення процесу реформування у 2011 р., коли було прийнято розпорядження уряду

України "Про деякі питання реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування" №739-р від 3.08.2011, за яким:

- 1) була змінена класифікація автомобільних доріг загального користування;
- 2) відбувається передача доріг загального користування місцевого значення обласним державним адміністраціям<sup>4</sup>, у зв'язку з цим
- 3) змінюється схема фінансування автомобільних доріг.

Таким чином, згідно з новою структурою управління дорогами загального користування (рис. 7) Укравтодор відповідатиме за утримання доріг загального користування державного значення, а облдержадміністрації, Рада міністрів АР Крим та Севастопольська міськдержадміністрація – за утримання доріг загального користування місцевого значення, *проте будівництво, реконструкція та ремонт доріг як державного, так і місцевого значення залишаться за Укравтодором* (рис. 8). Такий розподіл дорожньої мережі дасть змогу обслуговувати та ремонтувати автодороги як за кошти дорожнього фонду, котрих завжди обмаль, так і за гроші місцевих бюджетів. Керуючи дорожнім господарством безпосередньо на місці, можна більш об'єктивно визначати першочерговість виконання тих чи інших робіт на тій чи іншій дорозі з огляду на її значимість для регіону.

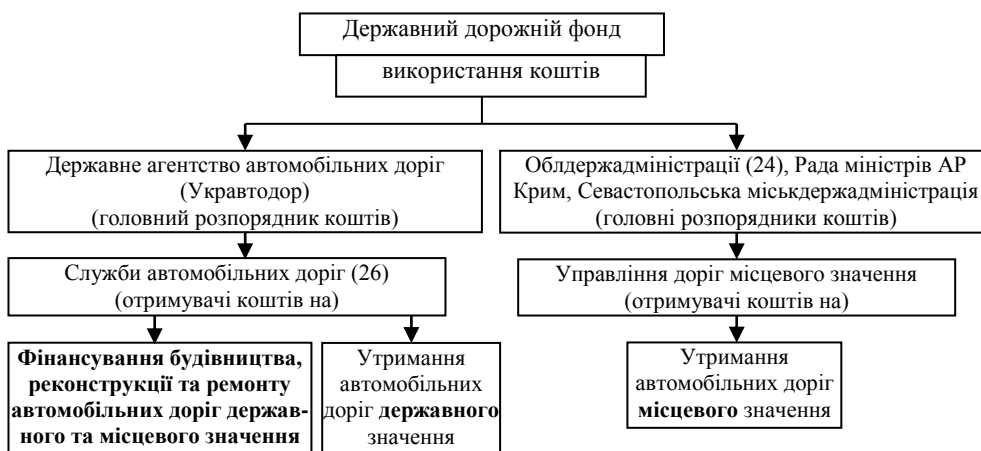


**Рис. 7. Нова структура управління дорогами загального користування**

Джерело: Перевізник UA. — 2013. — № 9–10. — С. 7.

Більше того, на думку експертів з Укравтодору, з усіх елементів витрат, на які раніше йшли кошти Державного дорожнього фонду (науково-дослідні та впроваджувальні роботи, розвиток виробничих потужностей дорожніх організацій, утримання галузевих медичних закладів та ін.), слід залишити лише перший і основний елемент, а саме пряме фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування.

<sup>4</sup> Цей пункт закріплений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 759-р 02.10.2013 р., яке наразі ще не набрало чинності.

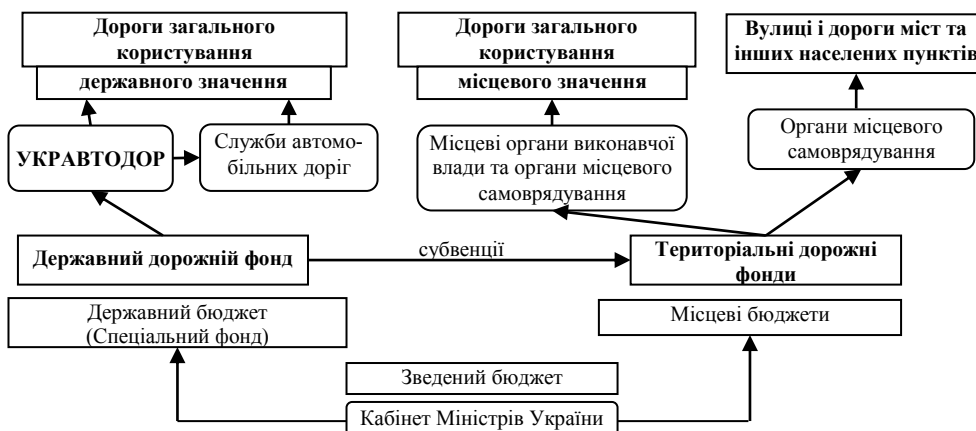


**Рис. 8. Функції головних балансоутримувачів доріг загального користування за нової схеми фінансування автомобільних доріг загального користування**

Джерело: Перевізник UA. – 2013. – № 9–10. – С. 7.

Таким чином, нова схема бюджетного фінансування, наведена на рис. 9, передбачає таке.

Місцеві органи виконавчої влади за умов внесення змін до законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про автомобільні дороги" отримують можливість виділяти кошти на дороги загального користування місцевого значення, адже до цього місцеві адміністрації не мали право виділяти кошти на ремонт автотрас, а Укравтодор не поспішав з ремонтом доріг, віддалених від крупних міст України [21]. Тому з 169,6 тис. км доріг загального користування на баланс обласних адміністрацій буде передано близько 117,8 тис. км, що дозволить Укравтодору зосередитися на реабілітації існуючих автомобільних доріг, що є складовими міжнародних транспортних коридорів, а в перспективі – на будівництві нових автомагістралей [22].



**Рис. 9. Нова схема бюджетного фінансування дорожнього господарства**

Джерело: складено авторами.



Як зазначалося, другий етап реформування розпочався з ухвалення Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 рр. 26 вересня 2013 р., метою якої є забезпечення ефективного функціонування та розвитку мережі автомобільних доріг загального користування, будівництва та реконструкції 1,5 тис. км та ремонту понад 24 тис. км автомобільних доріг. Огляд варіантів фінансування розвитку доріг загального користування в Україні за зазначеною програмою висвітлено у табл. 2.

Таблиця 2

**Варіанти проведення другого етапу реформування 2013–2018 рр.**

Варіант	Переваги	Недоліки	Висновок
Збереження існуючої системи фінансування (бюджетні кошти + кредитні кошти)	Відсутність необхідності компенсації збитків приватним інвесторам	Великі ризики щодо повернення залучених коштів, значне навантаження на держбюджет	Мало-ефективний
Фінансування розвитку дорожньої інфраструктури за допомогою ДПП	Зменшення навантаження на держбюджет та підвищення якості об'єктів дорожньої інфраструктури	Високий ризик недоотримання приватними інвесторами прибутку через низьку щільність автомобілепоток	Неефективний для України
Фінансування розвитку дорожньої інфраструктури за рахунок поєднання бюджетних коштів та інших джерел (залучення коштів, кредитів МФО, ДПП)	Формування стабільних джерел фінансування дорожнього господарства, запровадження ДПП	Високі вимоги до нормативно-правової основи бази регулювання ДПП та захисту прав інвесторів	Оптимальний

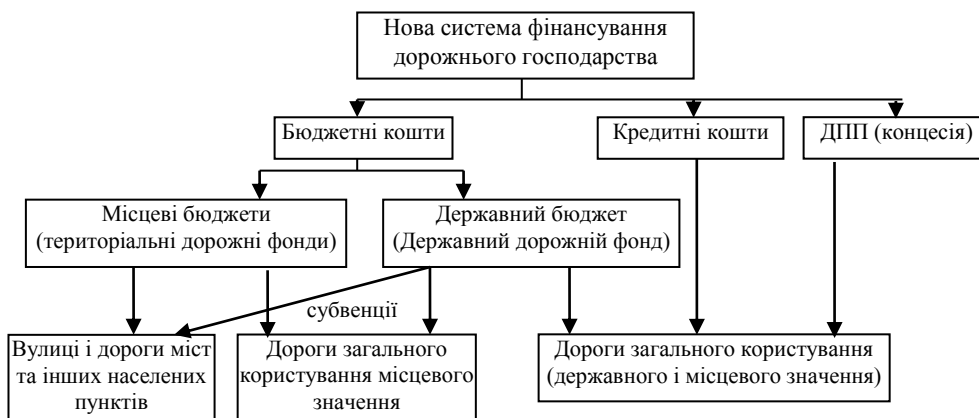
*Джерело:* Затонацька Т. Ох, дороги... Або про шляхи фінансування транспортної інфраструктури в Україні [Електронний ресурс]. – Доступний з : [http://n-auditor.com.ua/uk/component/na\\_archive/837?view=material](http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/837?view=material)

У програмі зазначається, що починаючи з 2013 р. буде продовжена робота із залучення інших додаткових джерел фінансування для будівництва та експлуатації автомобільних доріг на умовах державно-приватного партнерства (концесії), проведення концесійних конкурсів тощо.

Таким чином, зміна моделі фінансування розвитку автомобільних доріг України передбачає диверсифікацію фінансових джерел, а саме залучення, крім бюджетних та кредитних, коштів приватних інвесторів на концесійній основі (рис. 10).

Для завершення процесу реформування моделі бюджетного фінансування транспортно-дорожньої інфраструктури, крім "Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування" та "Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 рр.", наразі розроблено цілий ряд проектів нормативно-правових документів, а саме:

а) проект Закону України "Про внесення змін до Закону України про джерела фінансування дорожнього господарства України (щодо створення Державного дорожнього фонду)" [23] та проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо створення Державного дорожнього фонду)" [24].



**Рис. 10. Нова схема фінансування дорожнього господарства в результаті реформування**

*Джерело:* складено авторами.

Ці нормативно-правові акти передбачають створення та реальне функціонування Державного дорожнього фонду у складі Державного бюджету, визначення джерел його формування та напрями спрямування коштів, гроші з якого розподілятимуться виключно на дорожнє господарство.

Створення (а по суті – відновлення) Державного дорожнього фонду, по-перше, дасть можливість акумулювати всі визначені законодавством джерела фінансування дорожнього господарства в єдиному фонді у складі Державного бюджету. По-друге, це гарантія цільового використання коштів виключно на розвиток і утримання автомобільних доріг. По-третє, це чітке визначення всіх джерел фінансування фонду і стабільне фінансування дорожнього господарства, особливо зважаючи на сезонний характер робіт. І по-четверте, це можливість використання залишків коштів поточного бюджету на покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді [23];

б) проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування" [25]. При цьому у ст. 10 "Управління автомобільними дорогами загального користування" зазначеного проекту закону визначено органи, що здійснюють управління автомобільними дорогами загального користування. Одним з таких органів названо центральний орган виконавчої влади (Укравтодор), що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування. У цій статті закону обов'язково має уточнюватись, що Укравтодор управляє не всіма автомобільними дорогами загального користування, а лише дорогами державного значення. Ще одним органом, що здійснює управління автомобільними дорогами загального користування, визначається Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Севастопольська міська державні адміністрації. У цьому пункті необхідно прописати, що саме ці органи є відповідальними за дороги загального користування місцевого значення.



На нашу думку, подальше реформування системи управління автомобільними дорогами також має бути узгоджене з розпочатою реформою місцевого самоврядування, що проводиться відповідно до "Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 року за № 333-р. Концептуальні зміни стосуються питань розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також закріплення функцій за кожним з рівнів місцевого самоврядування.

Так, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму.

Реформування місцевого самоврядування стане неможливим без прийняття змін до Конституції України щодо реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, які передбачають зміни в інституційному забезпеченні. Останні створюють передумови для децентралізації влади шляхом ліквідації державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з виключно контрольно-наглядовими і координаційними функціями, а не виконавчими, а також утворення виконавчих органів влади районними та обласними радами. При цьому має відбутися перерозподіл повноважень таким чином, щоб органи місцевого самоврядування могли самостійно вирішувати, як розвивати транспортну інфраструктуру чи систему охорони здоров'я, як підтримати освіту, і при цьому необхідне створення фінансових інструментів для наповнення місцевих бюджетів, щоб кожна територіальна громада була включена в систему економічного зростання України [26] – тобто частина податків повинна залишатись у розпорядженні територіальної громади [27].

Тобто якщо зазначені зміни будуть прийняті, то *управління дорогами загального користування місцевого значення може перейти не до міських державних адміністрацій, які є органами виконавчої влади, а до відповідних рад, які є органами місцевого самоврядування, що потребуватиме подальших змін у пов'язаних нормативно-правових актах щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування та їхнього фінансування.*

Наразі Укравтодором розроблено нову редакцію Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, яка вже схвалена Міністерством інфраструктури України. Ця редакція передбачає чітке розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади в частині управління автомобільними дорогами загального користування, зокрема, *передачу доріг місцевого значення у спільну власність територіальних громад на регіональний рівень – в управління обласних рад, а далі – на базовий рівень.*

Також планується внести зміни до класифікації автомобільних доріг і запровадити довгострокові (до семи років) контракти на їх експлуатаційне



утримання, що дозволить залучити до виконання таких робіт комерційні (приватні) компанії, які мають більші виробничі потужності та матеріально-технічні ресурси, ніж "облавтодори".

Головним акцентом при цьому є створення захищеного Державного дорожнього фонду і розширення доходної частини спеціального фонду Держбюджету, реалізація якого дозволить задовольнити потреби дорожнього господарства України в повному обсязі.

### **Висновки**

*Необхідно завершити перший етап реформування системи державного управління автомобільними дорогами, що мав закінчитись наприкінці 2013 р. і передбачав децентралізацію системи управління автомобільними дорогами України шляхом передачі автомобільних доріг загального користування місцевого значення місцевим державним адміністраціям. Причому необхідно враховувати, що за умов прийняття змін до Конституції України щодо реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, які передбачають зміни в інституційному забезпеченні, відповідного коригування потребуватиме система розподілу повноважень щодо управління дорогами загального користування державного і місцевого значення.*

Для завершення першого етапу реформування автодорожньої галузі, необхідно прийняти зміни до нормативно-правових актів, зокрема:

– внести зміни в Закони України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про автомобільні дороги". Так, у Законі України "Про місцеві державні адміністрації" не вписано повноваження для ОДА щодо управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення (обласними та районними) і відповідно фінансування на них не передбачено, обласні адміністрації лише забезпечують організацію транспортного обслуговування;

– гармонізувати Закон України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" та Бюджетний кодекс України через внесення змін щодо положення про створення (відновлення) Державного дорожнього фонду.

*Реалізація другого етапу процесу реформування передбачає удосконалення механізму державно-приватного партнерства, для чого необхідні прозорі і зрозумілі для концесіонерів умови інвестування в дорожнє будівництво. Для цього необхідно внести зміни до Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" такого характеру:*

– необхідно зазначити, який % від акцизного збору на нафтопродукти має надходити до Державного дорожнього фонду. Для прикладу, в Польщі до Державного дорожнього фонду надходить 80% від паливного збору;

– необхідно передбачити, що одним з джерел наповнення Державного дорожнього фонду можуть стати "податкові надходження від компаній, що обслуговують платні автостради". Наразі визначено, що за отримання дороги в концесію треба заплатити – так, у Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" визначено, що одним з джерел наповнення ДДФ є "плата за передачу доріг у концесію", що суперечить світовій практиці, замість цього положення доцільно забезпечити





надходження податків до ДДФ від компаній, що обслуговують платні автостради. А як одну зі статей витрат коштів ДДФ передбачити "платежі компаніям, що будують і/або експлуатують платні автостради" (як винагороду за доступність);

– необхідно щоб у Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" було передбачено існування інфраструктурних облігації та визначено, що кошти від розміщення інфраструктурних облігацій, емітентами яких є Укравтодор, також мають йти до ДДФ України.

### Список використаних джерел

1. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів/ [Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 320 с.
2. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З.С. Варналя. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
3. Майнзюк К. Фіскальна децентралізація і ризики для державної єдності в Україні / К.Майнзюк, Ю.Джигир [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.fisco-id.com/?module=an&action=view&id=98>
4. Юрій Ганущак: Реформа зробить місцеві бюджети самодостатніми [Електронний ресурс]. – Доступний з : [www.logincee.org/file/13628/library](http://www.logincee.org/file/13628/library)
5. Вдовенко Ю. Інтеграційно-інвестиційний механізм розвитку автодорожньої сфери / Ю. Вдовенко // Зб. наук. пр. Державного економіко-технологічного університету. Серія "Економіка і управління". – 2007. – Вип. 10. – С. 177–182.
6. Захаров В. Фінансовий механізм системи державного управління автомобільними дорогами України / В.Захаров // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 36. – С. 225–231.
7. Жулин О. Ризики публічно-приватного партнерства в Україні / О. Жулин // Управління проектами, системний аналіз і логістика. – Вип. №10. – К. : НТУ, 2012. – С. 526.
8. Троян О. Інноваційна складова введення платних доріг в Україні [Електронний ресурс] / О. Троян та А. Острик. – Доступний з : [www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia\\_6\\_084.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_6_084.pdf)
9. Крилова Н. Міжнародні стратегії розвитку державно-приватного партнерства в транспортній галузі [Електронний ресурс] / Н.Крилова. – Доступний з : <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/economy-113/world-economy-and-international-economic-relations-113/16850-113-0849>
10. Закон України "Про автомобільні дороги" [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>
11. Положення про Державне агентство автомобільних доріг України [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p>
12. Про утворення відкритого акціонерного товариства "Державна акціонерна компанія "Автомобільні дороги України" [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221-2002-p>
13. Офіц. сайт Державної акціонерної компанії "Автомобільні дороги України" [Електронний ресурс]. - Доступний з : <http://www.adu.org.ua/?q=node/99>
14. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/39301>
15. Мова вже не про якість, а можливість просто проїхати [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – Доступний з : <http://gazeta.dt.ua/promyshliennost/oleksandr-malin-ukravtodor-mova-vzhe-ne-pro-yakist-a-mozhli-vist-prosto-proyihati-.html>
16. Закон України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1562-12>



17. Про затвердження Порядку спрямування коштів державного бюджету, призначених для фінансування розвитку мережі і утримання автомобільних доріг загального користування [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1731-2003-п>
18. "Без Дорожнього фонду в Україні європейських доріг не буде", – громадськість і перевізники [Електронний ресурс] / офіц. сайт Держ. агентства автомобільних доріг України. – Доступний з : [http://www.ukravtodor.gov.ua/novini/c\\_\"bez-dorozhnogo-fondu-v-ukraini-evropeiskikh-dorig-ne-bude\"](http://www.ukravtodor.gov.ua/novini/c_\),—gromadskist-i-perevizniki.html
19. "Состояние дел и перспективы дорожной отрасли Украины" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://transport-journal.com/transportna-politika/sostoyanye-del-y-perspektyvyi-dorozhnoj-otrasly-ukrayni/>
20. Концепція реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2011-п>
21. Нардеп от Одесской области поддержал законопроект о передаче управления автодорогами местным властям [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://trassae95.com/all/popular/2013/11/15/nardep-ot-odesskoj-oblasti-podderzhal-zakonoproekt-o-peredache-upravleniya-avtodorogami-mestnym-vlastyam-10741.html>
22. Офіційний сайт Укравтодору [Електронний ресурс]. – Доступний з : [http://www.ukravtodor.gov.ua/novini/c\\_oblasni,-raionni-ta-silski-avtomobilni-dorogi-stanut-vlasnistyu-mistsevikh-organiv-radi.html](http://www.ukravtodor.gov.ua/novini/c_oblasni,-raionni-ta-silski-avtomobilni-dorogi-stanut-vlasnistyu-mistsevikh-organiv-radi.html)
23. Мінінфраструктури та Укравтодор презентували народним депутатам законопроект щодо створення Державного дорожнього фонду [Електронний ресурс] / офіц. сайт Міністерства інфраструктури України. – Доступний з : <http://mtu.gov.ua/uk/news/38271.html>
24. Щодо розгляду проекту Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : [http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article;jsessionid=C177A5A3D73CB166CFDBF340968FCFC3?art\\_id=51093&cat\\_id=44731](http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article;jsessionid=C177A5A3D73CB166CFDBF340968FCFC3?art_id=51093&cat_id=44731)
25. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47905](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47905)
26. Яценюк: Завдання нового уряду – децентралізація влади в Україні [Електронний ресурс] / сайт телеканалу ТБІ. – Доступний з : [http://tvi.ua/new/2014/03/05/yacenyuk\\_zavdannya\\_novoho\\_uryadu\\_\\_decentralizaciya\\_vlady\\_v\\_ukrayini](http://tvi.ua/new/2014/03/05/yacenyuk_zavdannya_novoho_uryadu__decentralizaciya_vlady_v_ukrayini)
27. Потрібна не федералізація України, а децентралізація влади – фахівці [Електронний ресурс] / сайт радіо "Свобода". – Доступний з : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25333142.html>

Надійшла до редакції 11.11.2014 р.



*Никифорок Е.И., канд. экон. наук  
заведующая отделом развития производственной инфраструктуры  
Чмырёва Л.Ю., научный сотрудник  
Институт экономики и прогнозирования НАН Украины*

### ИЗМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДОРОЖНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В УКРАИНЕ

Исследована современная система управления автомобильными дорогами Украины, которая слишком централизована и сосредоточена в Государственном агентстве автомобильных дорог Украины. Рассмотрена система финансового обеспечения автодорог, которое сейчас осуществляется за счет бюджетных средств (государственного бюджета и местных бюджетов), а также привлеченных ресурсов. Выделены два этапа реформирования модели бюджетного финансирования транспортно-дорожной инфраструктуры, предложено усовершенствование общего подхода к финансированию дорожного хозяйства путем изменения модели бюджетного финансирования. Даются рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы относительно реформирования автодорожной отрасли.

*Ключевые слова:* транспортная инфраструктура, автомобильные дороги, реформирование, система управления, бюджетная модель финансирования.

*O.Nykyforuk, PhD in Economics, Department Head  
L.Chmyriova, Researcher  
Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine*

### CHANGING PATTERN OF FINANCING ROAD INFRASTRUCTURE IN UKRAINE

Decentralization processes taking place in Ukraine could not pass by such an important sector as transport, especially the road transport sub-sector. Currently reconsideration is needed both in the system of roads and in the system of their financing, so the present article gives a detailed insight of Ukrainian legal framework concerning those issues. Thus, funding and administration of the public roadways is performed by Ukravtodor and is excessively centralized, so there is a need for reform by passing local roads to regional level (under the present system - to the regional state administrations, and with possible amendments to the Constitution of Ukraine - to local governments).

The article considers the system of road funding, which is currently effected from the budget (state and local) and from borrowed resources. The authors determine two stages of reforming the model of budget financing of transport and road infrastructure (the first stage (2008-2013), which began with the adoption of the "Concept of Reforming the System of Administration of the Public Roadways" and the second stage (2013-2018), which began with the adoption of Focus Program of public roads in 2013-2018), in which, the new scheme of road funding, except the budget and borrowed funds, will include a real application of the mechanisms of public-private partnerships, including concessions.

The authors propose various improvements in the model of budget funding, which involve the creation of an effective State Road Fund, whose existence will be fixed in the Budget Code of Ukraine, with clearly defined and fixed sources of formation and direction of channeling funds. The article provides recommendations for improving the regulatory framework for the reform of the road sector.

*Key words:* transport infrastructure, roads, reform, governance, funding model.