

УДК 338.47:334.012.74(477)
JEL R42, R50

О. Б. Назаркевич

кандидат економічних наук, науковий співробітник відділу
регіональної економічної політики ДУ «Інститут регіональних
досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів
e-mail: oksankanaz@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2676-8301>

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розкрито сутність дорожньої децентралізації в Україні та її роль для регіонального розвитку. Встановлено причини незадовільного транспортно-експлуатаційного стану переважної більшості автомобільних доріг. Визначено основні напрями реформування механізму управління дорожнім господарством України та особливості фінансування ремонту й будівництва автомобільних доріг з Державного дорожнього фонду. Встановлено непропорційність розподілу коштів з дорожнього фонду до протяжності доріг загального користування. Побудовано механізм фінансування дорожньої галузі України згідно з чинним законодавством. Проведено аналіз обсягів і джерел фінансування ремонту автомобільних доріг Львівської області загального значення й систем управління дорожнім господарством до та після проведення першого етапу децентралізації.

Ключові слова: дорожнє господарство, децентралізація, об'єднані територіальні громади, дорожній фонд, дороги місцевого значення, субвенції.

Nazarkevych O. MECHANISM OF ROAD MANAGEMENT OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Road infrastructure is one of the strategically important elements of regional development, which facilitates access to public services in remote regions, improving business conditions, realizing the tourist potential of the country, strengthening industrial relations between territories and boosts economic growth and trade development. In the conditions of decentralization, the road management system of Ukraine was reformed. The article reveals the essence of road decentralization in Ukraine and its role for regional development. The reasons for the unsatisfactory transport-operational condition of the overwhelming majority of highways are established. The basic directions of reforming of the mechanism of road economy management in Ukraine and features of financing of repair and construction of highways from the State Road Fund are determined. The distribution of funds from the road fund disproportionate to the length of public roads has been confirmed. The mechanism of financing the road sector of Ukraine according to the current legislation has been constructed. The analysis of volumes and sources of financing the repair of highways of general importance in Lviv region and systems of management of road economy before and after the first stage of decentralization was carried out. The volume of financing of repair and construction works of highways of state importance at the expense of "customs experiment" is analyzed. It was established that the reform of the organizational structure of the management of the road economy and sources of financing allowed increasing the number of funds allocated for repair and maintenance of the network of highways of local importance. However, the lack of a new mechanism for managing highways of local importance at the local level and the state monopoly in the field of maintenance of highways hinders the development of funds and repair and construction works. The directions of the road management system improvement in Ukraine are determined: development of private-public partnership in the field of repair and operation of highways; introduction of independent expert and public control over the quality of repair and construction works of highways; compliance of the norms of the functioning of Ukrainian motor transport and road transport with the requirements of EU legislation.

Keywords: road economy, decentralization, united territorial communities, road fund, local roads, subventions.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення дорожня інфраструктура належить до стратегічно важливих елементів регіонального розвитку, що сприяє доступу до суспільних послуг населення віддалених регіонів, покращенню умов ведення бізнесу, реалізації туристичного потенціалу країни, зміцненню виробничих зв'язків між територіями, а відтак є рушієм економічного зростання та розвитку торгівлі. Транспортно-експлуатаційний стан більшості автомобільних шляхів України не відповідає сучасним вимогам і потребує капітального ремонту з урахуванням соціально-економічних потреб регіонів. За оцінками експертів Світового економічного форуму, Україна займає 132 місце в

світі за рівнем розвитку автомобільних доріг. До того ж, понад 9,6 тис. мостів за технічними параметрами не відповідають вимогам сучасних норм і фактичному навантаженню, 1923 мости потребують термінового ремонту, а 86 мостів перебувають в аварійному стані [8]. Поганий стан автомобільних доріг негативно впливає на транскордонну співпрацю України з країнами ЄС, гальмує соціально-економічний розвиток, не забезпечує безпечних умов руху автошляхів та створює соціальну напругу.

В умовах процесів децентралізації система управління дорожнім господарством України зазнала істотних змін, зокрема органам місцевої влади передано повноваження у сфері управління

автомобільними дорогами місцевого значення. Реформування організаційно-функціонального забезпечення дорожньої інфраструктури України має на меті підвищити ефективність використання наявної транспортної мережі та здійснити її розширення, покращити експлуатаційний стан автошляхів та їх пропускну здатність не лише державного, але й місцевого значення, підвищити безпеку руху. Формування нових правил і завдань у системі управління дорожнім господарством на місцевому рівні зумовило необхідність побудови дієвого механізму їх реалізації, який сприятиме покращенню якості дорожньої інфраструктури, збільшення фінансування будівництва та ремонту доріг й ліквідації неефективних інструментів управління.

Аналіз останніх досліджень. Проблемам фінансування розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування присвятили свої праці такі вчені: Т. В. Деділова, І. Ю. Марченко, В. В. Ігнатюк, А. Ю. Перетятко та ін. Незважаючи на проведені наукові дослідження з окресленої тематики, децентралізація дорожньої галузі зумовила необхідність побудови механізму управління дорожнім господарством на місцевому рівні, а відтак постає велика потреба продовжити наукові пошуки розв'язання визначених проблем.

Мета статті полягає у виявленні проблем формування механізму управління розвитком та утриманням мережі автомобільних доріг загального користування України в умовах децентралізації й пошуку шляхів їх вирішення на основі прийнятих нормативно-правових актів, міжнародного досвіду, можливостей та потреб громад.

Основні результати дослідження. За час незалежності інфраструктурний потенціал України було суттєво занедбано, а вигідне географічне розташування і величезні транзитні можливості використані незначною мірою. Неналежний транспортно-експлуатаційний стан доріг, особливо місцевого значення, зумовлений недофінансуванням і неефективним використанням бюджетних коштів, спрямованих на ремонт й будівництво нових автошляхів.

Сьогодні дорожня галузь динамічно реформується. Відповідно до законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» № 1763-19 від 17.11.2016 р. [4] та «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» № 1762-19 від 17.11.2016 р. [6] з 01.01.2018 р. у складі спеціального фонду Державного бюджету України розпочав роботу Державний дорожній фонд. Кошти дорожнього фонду спрямовуються виключно на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування, зокрема у вигляді субвенцій місцевим бюджетам, а також на заходи безпеки дорожнього руху. Одним з основних завдань роботи фонду є покращити фінансування ремонту місцевих доріг, які відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування» № 1764-19 від 17.11.2016 р. [5] у 2018 р. передано зі сфери управління Укравтодору у сферу повноважень місцевих державних адміністрацій.

З Державного дорожнього фонду регіональним органам влади передано лише 35% коштів на фінансування робіт, пов'язаних з автомобільними дорогами загального користування місцевого значення, 60% – на фінансування робіт, пов'язаних з дорогами державного значення і 5% – на фінансування заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху. Також у спеціальному фонді передбачено 5 млрд грн – на покращення стану окремих автомобільних доріг та 6 млрд грн – на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг [1].

Для місцевих бюджетів передбачено субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах загальним обсягом 11,5 млрд грн. Обсяг субвенції розраховувався залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. У 2018 р. Львівська область з обсягом субвенцій 641 148,3 тис. грн на фінансове забезпечення робіт автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах знаходилася на 5 місці після Харківської, Вінницької, Житомирської та Полтавської областей, що свідчить про значну протяжність доріг місцевого значення. Законодавством визначено, що місцеві бюджети можуть спрямовувати субвенцію: не менше 80% – на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення і не більше 20% – на дороги комунальної власності у населених пунктах (рис. 1).

Варто зазначити, що протяжність автомобільних доріг загального користування в Україні становить доріг державного значення – 52,0 тис. км, а доріг місцевого значення – 117,6 тис. км. У Державному бюджеті України на 2018 р. передбачений обсяг Дорожнього фонду у сумі 32,6 млрд грн, у тому числі обсяг субвенцій на ремонт доріг місцевого значення – 11,4 млрд грн (рис. 2).

Отже, в процесі децентралізації дорожньої галузі з 01.01.2018 р. близько 120 тис. км доріг передано облдержадміністраціям (ОДА), які забезпечують на території області реалізацію державної політики в галузі дорожнього господарства, вносять пропозиції щодо виробництва продукції й розробляють проекти програм розвитку дорожнього господарства (рис. 3).

• Окрім дорожнього фонду, фінансування автомобільних доріг місцевого значення здійснюється згідно з обласними програмами розвитку дорожнього господарства. Так, у Львівській області «Програмою розвитку мережі й утримання автомобільних доріг, організації та безпеки дорожнього руху на 2018-2020 роки» передбачено фінансування обсягом 317,2 млн грн [7]. Проте основним джерелом фінансування ремонту автомобільних доріг загального значення у Львівській області є Державний бюджет (рис. 4).

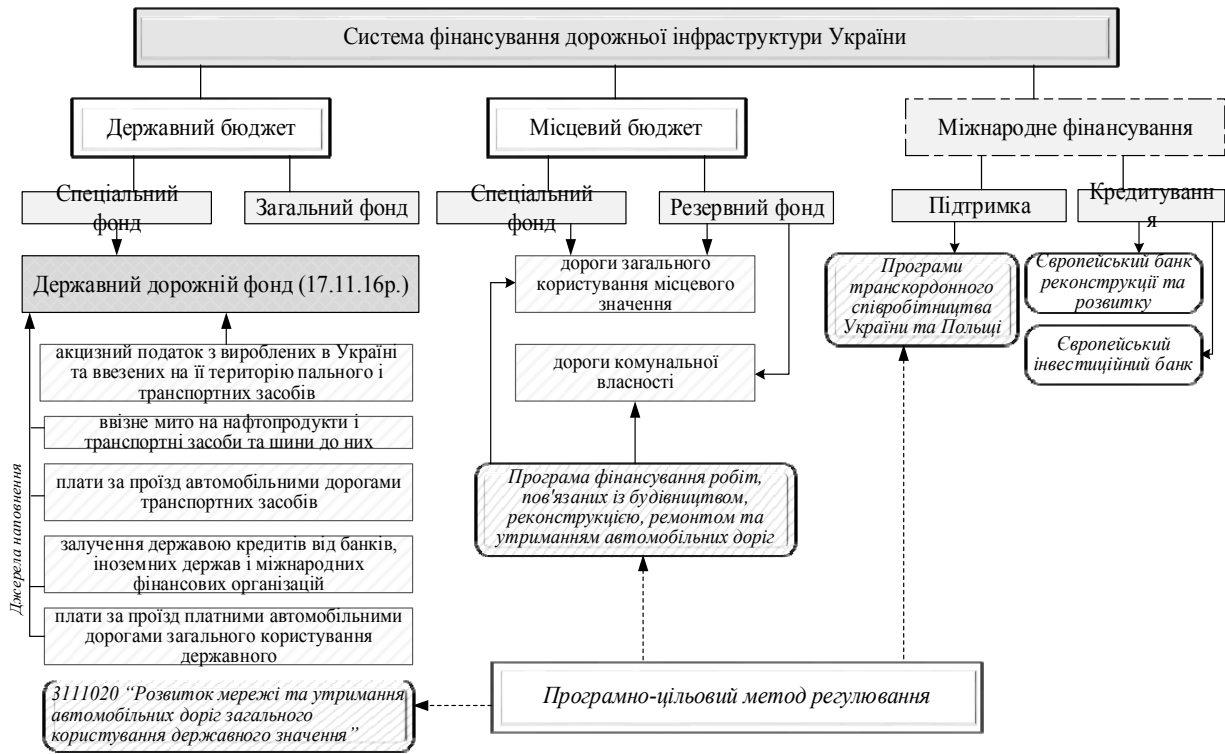


Рис. 1. Механізм фінансування дорожньої галузі України з 1 січня 2018 р.

Розроблено автором.

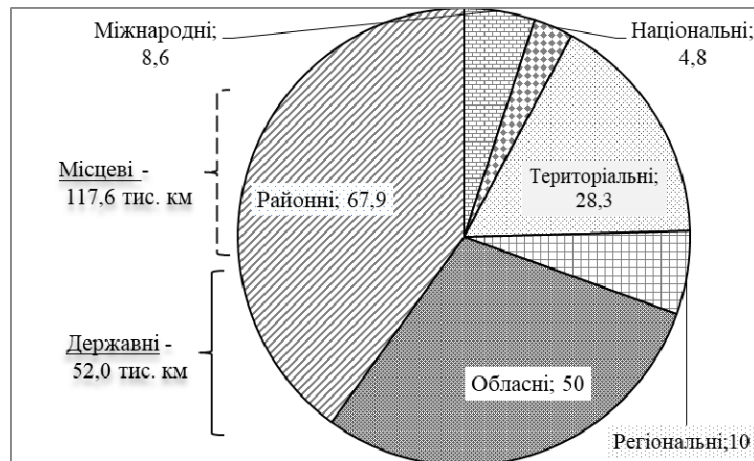


Рис. 2. Структура мережі автомобільних доріг загального користування України, тис. км [2]



Рис. 3. Реформування системи управління дорожнім господарством України

Побудовано автором на основі джерел [1-5].

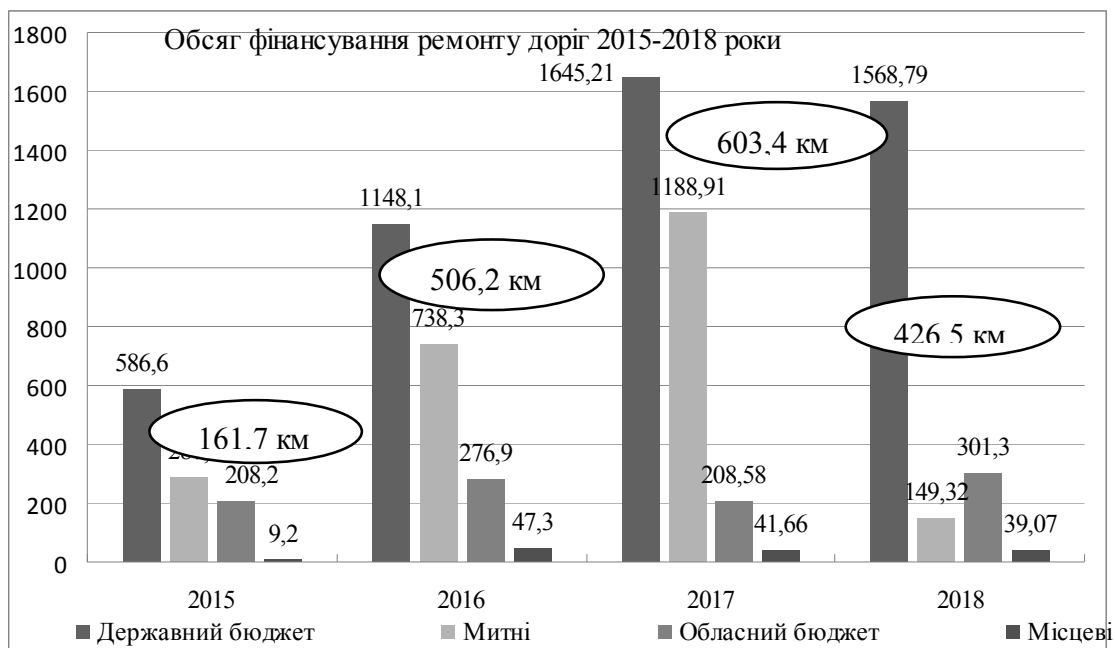


Рис. 4. Обсяг фінансування ремонту автомобільних доріг Львівської області загального значення у 2015-2018 рр. [7]

Порівняно з іншими регіонами України, Львівщина разом з Волинською та Чернівецькою областями отримувала з вересня 2015 р. кошти на ремонтно-будівельні роботи автомобільних доріг державного значення за рахунок «митного експерименту», який діяв відповідно до постанови КМУ № 726 від 16.09.2015 р. «Митний експеримент» дозволив 50%

суми перевиконання загального обсягу щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів, що справляються під час митного оформлення товарів, спрямовувати до спеціальних фондів на реконструкцію, поточний й середній ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення.

Таблиця 1

Обсяги фінансування ремонтно-будівельних робіт автомобільних доріг державного значення за рахунок «митного експерименту», млн грн

Назва області	Надійшло коштів всього, млн грн	Спрямовано на ремонтно-будівельні роботи, млн грн	Надійшло коштів всього, млн грн	Спрямовано на ремонтно-будівельні роботи, млн грн	Надійшло коштів всього, млн грн	Спрямовано на ремонтно-будівельні роботи, млн грн
	Разом	Разом	2015 рік	2015 рік	2016 р.	2016 рік
Волинська	219,9	219,9	104,2	0,3	115,7	219,7
Львівська	1183	1029	312,3	290,7	870,4	738,3
Одеська	368,5	87,2	0	0	368,5	87,2
Чернівецька	446	146,8	129,9	26,4	316,1	120,5
м. Київ	597,3	-	-	-	597,3	-
Разом	2814	1482,9	546,4	317,3	2268	1165,6

Складено автором на основі джерел [1; 2].

- У 2018 р. заплановано здійснити найбільший за останніх 10 років обсяг ремонту автомобільних доріг Львівської області за рахунок перевиконання митних платежів, а обсяг

фінансування з Державного та місцевого бюджетів зрівняти (табл. 2).

Таблиця 2

Очікуваний план джерел та обсягів фінансування ремонту автомобільних доріг Львівської області у 2018 р.

№	Джерела фінансування	млн грн	№	Джерела фінансування	млн грн
1	Державний бюджет	265	5	Інвестиційний проект «Go Highway»	192,2
2	Перевиконання митних платежів	1500	6	Інвестиційний проект «Покращення стану автомобільних доріг у Львівській області»	357,7
3	Дорожній фонд	383,3	7	Експлуатаційне утримання доріг державного значення	170,7
4	Обласний бюджет	252	8	Експлуатаційне утримання доріг місцевого значення	200

Складено автором на основі джерела [7].

- Управління автошляхами державного значення продовжує здійснювати Державне агентство автомобільних доріг України, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через

міністра інфраструктури України і має органи управління на місцях – служби автомобільних доріг (рис. 5).

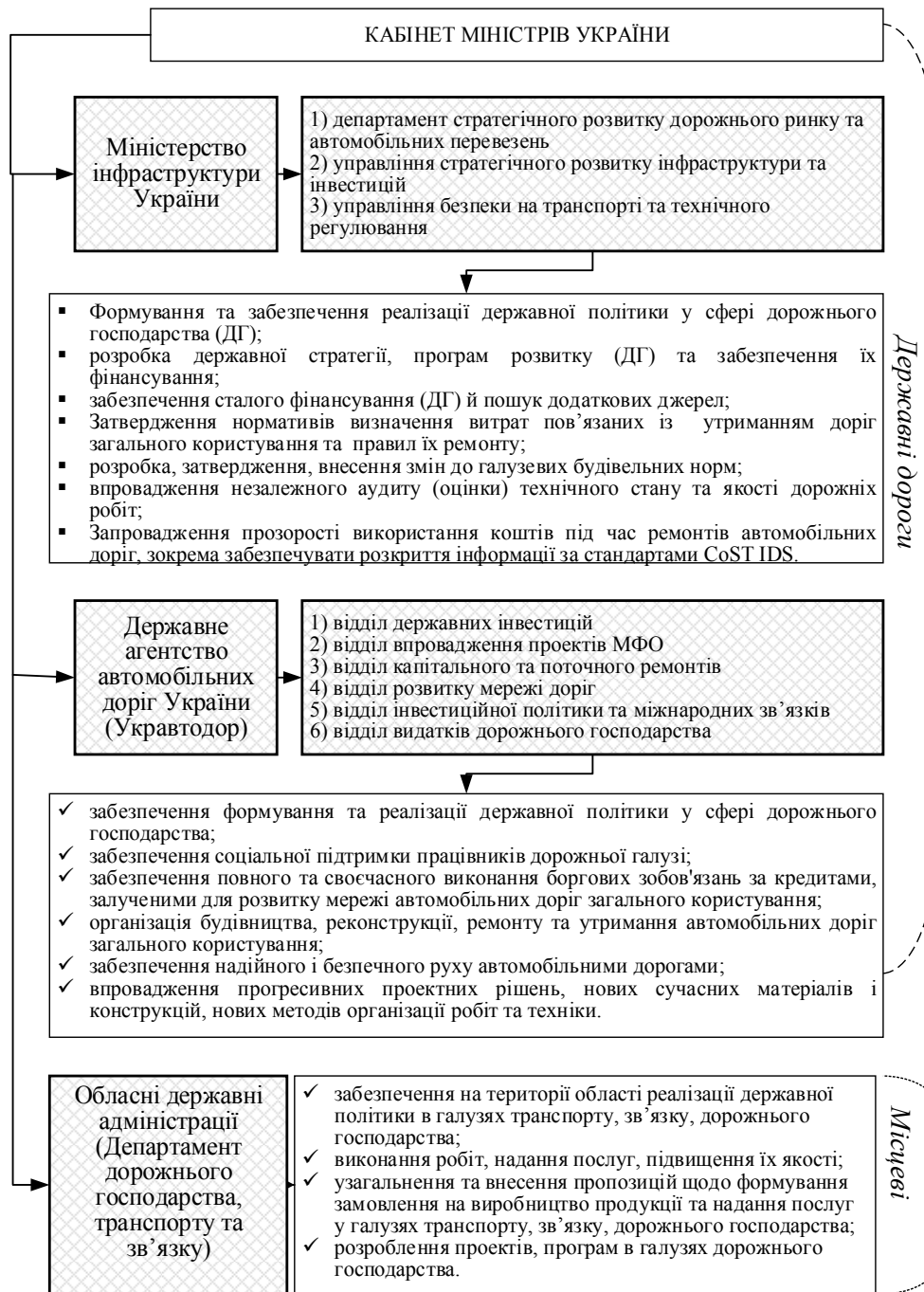


Рис. 5. Організаційно-функціональне забезпечення управління дорожнім господарством України
Розроблено автором.

Таким чином, реформування організаційної структури управління дорожнім господарством і джерел фінансування дозволило збільшити обсяг коштів, спрямованих на ремонт й утримання мережі автомобільних доріг місцевого значення. Однак відсутність на місцевому (ОДА) рівні нового механізму управління автомобільними дорогами місцевого значення та монополізм держави в сфері експлуатаційного утримання автомобільних доріг гальмує освоєння коштів й проведення ремонтно-будівельних робіт.

Висновки. Стан доріг є вкрай важливим для розвитку економічного потенціалу країни, громади, а також для досягнення синергетичного ефекту від впровадження усіх складових елементів реформи секторальної децентралізації (забезпечення швидкого

довозу дітей до шкіл, пересування автомобілів швидкої допомоги, вчасного прибуття пожежних автомобілів та поліції тощо). Децентралізація дорожньої галузі суттєво вплинула на збільшення фінансування будівництва й утримання мережі автомобільних доріг й виокремилася, на наш погляд, низку важливих завдань.

1. Збільшення ролі регіональних органів влади в управлінні автомобільними дорогами місцевого значення вимагає побудови дієвого механізму регулювання дорожнім господарством.

2. Забезпечення відповідності норм функціонування українського автомобільного транспорту й дорожнього господарства до вимог законодавства ЄС, зокрема прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері

автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу».

3. Розвиток приватно-державного партнерства у сфері відновлення та експлуатації автомобільних доріг, зокрема через передачу інвесторам під концесію існуючих доріг.

4. Повне впровадження незалежного експертного та громадського контролю за якістю ремонтно-будівельних робіт автомобільних доріг й ефективної координації взаємодії між різними сторонами дорожньої галузі з метою усунення централізації державних підприємств контролю якості дорожніх робіт.

Список використаних джерел

1. *Державне агентство автомобільних доріг України*: офіційний сайт. 2018. URL: http://ukravtodor.gov.ua/press/news/mytnyi_eksperiment_dozvolyv_zibraty_za_dva_roky_dlia_remontu_dorih_do_datkovykh_2_8_mlrd_hryven.html

2. Технічний стан автомобільних доріг загального використання. *Міністерство інфраструктури України*: офіційний сайт. 2018. URL: <https://mtu.gov.ua/content/tehnichnyi-stand-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html>

3. Про автомобільні дороги: Закон України від 25.03.2018 р. № 2862-IV. *Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>

4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі: Закон України від 17.11.2016 р. № 1763-19. *Законодавство України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1763-19_429

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування: Закон України від 17.11.2016 р. № 1764-VIII. *Законодавство України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/1764-19_428

6. Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України»: Закон України від 17.11.2016 р. № 1762-19. *Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1762-19>

7. Програма розвитку мережі й утримання автомобільних доріг, організації та безпеки дорожнього руху на 2018-2020 роки: прийнята рішенням від 05.12.2017 № 556. *Львівська обласна рада*: офіційний сайт. URL: http://www.oblrada.lviv.ua/document.php?doc_id/1392

8. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України № 231 від 28.03.2017. *Законодавство України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/231-2018-%D1%80>

References

1. *State Agency of Motor Roads of Ukraine*: Website (2018). Retrieved from http://ukravtodor.gov.ua/press/news/mytnyieksperimentdozvolyv_zibraty_za_dva_roky_dlia_remontu_dorih_dodatkovykh_2_8_mlrd_hryven.html [in Ukrainian].

2. Tekhnichnyy stan avtomobil'nykh dorih zahal'noho vykorystannya [Technical condition of general-purpose roads] (2018). *Ministry of Infrastructure of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://mtu.gov.ua/en/content/tehnichnyi-stand-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html> [in Ukrainian].

3. Pro avtomobil'ni dorohy [On Roads] (2018). Law of Ukraine, adopted on 2018, March 25, 2862-IV. *Legislation of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15> [in Ukrainian].

4. Pro vnesennya zmin do Byudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo udoskonalennya mekhanizmu finansovoho zabezpechennya dorozhn'oyi haluzi [On amendments to the Budget Code of Ukraine on improving the mechanism of financial provision of the road industry] (2016). Law of Ukraine, adopted on 2016, Nov 17, 1763-19. *Legislation of Ukraine*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1763-19_429 [in Ukrainian].

5. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shchodo reformuvannya systemy upravlinnya avtomobil'nykh dorohamy zahal'noho korystuvannya [On amendments to some laws of Ukraine regarding the reform of the public utility vehicles management system] (2016). Law of Ukraine, adopted on 2016, Nov 17, 1764-VIII. *Legislation of Ukraine*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/1764-19_428 [in Ukrainian].

6. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy «Pro dzherela finansuvannya dorozhn'oho hospodarstva Ukrainy [On amendments to the Law of Ukraine «On sources of financing of the road economy of Ukraine»] (2016). Law of Ukraine, adopted on 2016, Nov 17, 1762-19. *Legislation of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1762-19> [in Ukrainian].

7. Prohrama rozvytku merezhi y Utrymannya avtomobil'nykh dorih, orhanyzatsyy ta bezpeky dorozhn'oho rukhu na 2018-2020 roky» dorohy [Program for the development of the network and maintenance of roads, organization and road safety for 2018-2020] (2018). Adopted by Decision on 2017, Dec 05, No 556. *Lviv Regional Council*: official website. Retrieved from http://www.oblrada.lviv.ua/document.php?doc_id/1392 [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo realizatsiyi Stratehiyi pidvyshchennya rivnya bezpeky dorozhn'oho rukhu v Ukraini na period do 2020 roku [On Approval of the Action Plan for Implementation of the Strategy for Enhancing the Level of Road Safety in Ukraine for the Period up to 2020] (2017). Order by the Cabinet of Ministers of Ukraine on 2017, Mar 28, No 231. *Legislation of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/231-2018-%D1%80> [in Ukrainian].

Надійшло 11.09.2018 р.