

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ФІНАНСІВ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ДОРОЖНЬОГО
ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**

Студентки 2-го курсу денної форми навчання
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа
та страхування»

освітньо-наукової програми
«Фінанси публічного сектору»

Горнєєвої Марини Олександрівни

Науковий керівник:

доктор економічних наук, професор

Рожко Олександр Дмитрович

Засвідчую, що в цій дипломній
роботі немає запозичень із праць
інших авторів без відповідних посилань

Студентка _____

Робота допущена до захисту в Екзаменаційній комісії рішенням кафедри
фінансів від «11» травня 2022 р., протокол № 11.

Завідувач кафедри фінансів,
доктор економічних наук, професор
Лютий Ігор Олексійович _____

Київ – 2022 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ПІДПРИЄМСТВ ДОРОЖНЬОГО ГОСПОДАРСТВА	6
1.1. Теоретичні аспекти формування джерел фінансування дорожнього господарства	6
1.2. Організаційно-економічний механізм фінансування підприємств дорожнього господарства	11
1.3. Іноземний досвід функціонування систем фінансування дорожнього господарства	17
Висновки до першого розділу	24
РОЗДІЛ 2 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОЦІНКА СТАНУ ФІНАНСУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ ДОРОЖНЬОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ	27
2.1 Нормативно-правове забезпечення формування та використання фінансових ресурсів в дорожньому господарстві України	27
2.2 Оцінка стану фінансування підприємств дорожнього господарства	32
2.3 Стратегія реформування фінансування дорожніх робіт	40
Висновки до другого розділу	50
РОЗДІЛ 3 ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАЛУЧЕННЯ ДОДАТКОВИХ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ ДОРОЖНЬОГО ГОСПОДАРСТВА	52
3.1 Концептуальні засади залучення джерел фінансування підприємств дорожнього господарства	52
3.2 Ефективність розподілу залученого фінансування між підприємствами дорожнього господарства в умовах децентралізації	59
Висновки до третього розділу	68
ВИСНОВКИ	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	73
ДОДАТКИ	81

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із стратегічних напрямів розвитку держави є ефективне регулювання у сфері транспорту, транспортної системи та її інфраструктури, тобто діяльності всіх видів транспорту, які виступають основними чинниками створення сприятливих умов для повноцінного функціонування економіки. На сьогодні рівень ефективності державного регулювання та діяльності транспортного сектору не повною мірою відповідає вимогам ринкової економіки та тенденціям економічного розвитку. Поєднуючи державне регулювання із функціональною діяльністю транспорту, виникає ряд проблем, які стають стримуючими чинниками на шляху до вдосконалення ринкових відносин, і перешкоджає формуванню сучасного ринкового середовища. Особливо гостро стоїть питання взаємодії держави та приватного сектору транспортного комплексу. Тому тема обґрунтування особливостей фінансування дорожнього господарства в Україні є актуальною та потребує подальшого дослідження.

Питання фінансування видатків на розвиток дорожнього господарства розглядалися вітчизняними та зарубіжними вченими. Наукове підґрунтя фінансового забезпечення розвитку дорожнього господарства знайшло місце у науковому доробку таких вчених як: Безуглий А. О., Бойко С. В., Дяченко К. С., Жулин О. В., Концева В. В., Корнієцький О. В., Луцкін Є. С., Лютий І. О., Мельник В. І., Михайличенко К. М., Собкевич О. В., Солодовнік О. О., Чеберяко О. В., Шинкаренко В. Г., Ювженко Н. М. та ін. Дослідженню проблеми фінансування дорожнього господарства присвячені фундаментальні дослідження таких іноземних вчених, як: Арі А., Бартоліні Д., Боранова В., Вайте Д., Вей С.А., Вулетін Г., Ді Белла Г., Дочерті Л., Дубчак К., Ізквердо А., Лама Р. Е., Медіна Дж. Р., Пьюг Дж. Р., Рієра-Крічтон Д., Топалова П. та інші.

Метою роботи є проведення аналізу особливостей фінансування дорожнього господарства в Україні.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких **завдань:**

- дослідити теоретичні аспекти формування джерел фінансування дорожнього господарства;
- визначити сутність організаційно-економічного механізму фінансування підприємств дорожнього господарства;
- провести дослідження іноземного досвіду щодо систем фінансування та управління дорожнім господарством;
- дослідити нормативно-правове забезпечення формування та використання фінансових ресурсів в дорожньому господарстві України;
- провести оцінку стану фінансування підприємств дорожнього господарства в Україні;
- визначити роль дорожньої стратегії та «Великого будівництва» у розбудові доріг;
- обґрунтувати концептуальні засади залучення джерел фінансування підприємств дорожнього господарства;
- провести оцінку ефективності розподілу залученого фінансування між підприємствами дорожнього господарства в умовах децентралізації.

Об'єктом дослідження є система фінансування дорожнього господарства в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-методичні та практичні аспекти фінансування дорожнього господарства в Україні.

Методи дослідження. Дослідження виконувалася за допомогою загальнонаукових методичних прийомів (аналіз, синтез, індукція і дедукція), економіко-статистичних методів (порівняння, групування, аналіз динамічних рядів, графічний метод), спеціальних методів (логіко-семантичний, герменевтичний).

Методологічною основою дослідження є метод аналізу та синтезу, логіко-семантичний метод, герменевтичний метод та інші методи і прийоми наукового пізнання. Зокрема, методи аналізу та синтезу використано для

визначення сутності фінансування дорожнього господарства України. Логіко-семантичний метод використано для формування визначень організаційно-економічного механізму, дорожнього господарства, публічно-приватного партнерства, а також методів залучення фінансування. За допомогою структурно-функціонального методу, методів класифікації та групування визначено ознаки організаційно-економічного механізму регулювання діяльності дорожнього господарства, елементи дорожнього господарства, визначено класифікацію автомобільних доріг за їх призначенням, а також стадії залучення та розподілу фінансових ресурсів у дорожньому господарстві. Герменевтичний метод використано для наукового аналізу положень вітчизняного законодавства й окремих категорій у сфері фінансування дорожнього господарства.

Інформаційною базою дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних вчених щодо обґрунтування особливостей формування джерел фінансування дорожнього господарства та їх використання на практиці, законодавчі акти, методичні і нормативні матеріали практичного характеру.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що автором здійснено прогнозування обсягів джерел фінансування дорожнього господарства на 2023-2025 рр. – побудовано лінійний тренд та проведено розрахунки.

Структура дипломної роботи. Дипломна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел з 73 позицій та трьох додатків. Робота містить 5 таблиць та 13 рисунків. Загальний обсяг дипломної роботи складає 83 сторінок комп'ютерного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ПІДПРИЄМСТВ ДОРОЖНЬОГО ГОСПОДАРСТВА

1.1. Теоретичні аспекти формування джерел фінансування дорожнього господарства

Дорожня інфраструктура являє собою галузь матеріального виробництва, покликану спільно з автомобільним транспортом найбільш комплексно забезпечувати вимоги населення в автомобільних перевезеннях, а також збільшувати внутрішній валовий продукт, сприяти реалізації пріоритетних національних проектів та припливу іноземних інвестицій, підтримувати обороноздатність держави. Головною метою розвитку дорожньої інфраструктури є вирівнювання рівня дорожньої забезпеченості регіонів країни з урахуванням особливостей їх територіальної організації.

Належне функціонування дорожньої інфраструктури є одним із пріоритетних завдань для розвитку економіки країни, що забезпечує роботу основних галузей економіки та соціальний розвиток суспільства. Соціально-економічний розвиток країни та її інтеграція у світове співтовариство залежать від рівня та розвитку дорожньої інфраструктури, належного та достатнього фінансування дорожньої галуззі, постійного моніторингу та ефективного управління дорожнім сектором. За наявності розгалуженої дорожньої мережі та задовільного технічного та експлуатаційного стану автомобільних доріг можливий стрімкий розвиток та модернізація дорожньої інфраструктури та економіки в цілому [31].

Розвиток технології фінансового планування призвів до широкого впровадження в практику системи фінансування, яка є ефективним інструментом управління фінансами. Фінансування є основою програм реформування економіки та державного сектору у більшості країн. Зростаючий тиск на

посилення надання послуг та виклики бюджетних криз та фіскальних потрясінь особливо важливі для економіки, що розвивається, оскільки вимагає вдосконалення бюджетних процесів та інноваційних методів фінансового управління.

Управління державними фінансами та фінансування державного сектору відіграють фундаментальну роль у збалансуванні соціальних та економічних цілей держави та виступають важливим фактором, що визначає макроекономічні показники. Використання фінансування з метою сприяння економічному зростанню, зайнятості, розподілу доходів дотепер розглядалося як частина економіки розвитку в цілому і, зокрема, як частина економічного планування. Фінансування в системі управління фінансовими ресурсами держави розглядається як процес, що дозволяє дослідити зростання зайнятості, більш сприятливого формування та перерозподілу доходів в економіці.

У сучасних умовах процес фінансування в системі управління фінансами є універсальним і інтегрується з системою стратегічного менеджменту, що передбачає: структурованість інформації відповідно до політичних та економічних цілей і завдань; створення фінансової структури на основі делегування управлінських прав і обов'язків; формування бюджетної моделі; формалізацію взаємодії суб'єктів і об'єктів фінансування на всіх етапах управлінського циклу на основі затверджених регламентів і нормативних актів, застосування інструментарію фінансового менеджменту, починаючи з етапу планування (різноманітні розрахунки в поєднанні з фінансовим і маржинальним аналізом на основі планованих показників, превентивний контроль і т.д.); здійснення контролю фактичних бюджетів; прийняття управлінських рішень [33, с. 45].

Фінансування є ефективною системою, відповідно до якої забезпечується здійснення процесу складання, коригування, контролю та оцінки виконання бюджетів у контексті реалізації загальних цілей розвитку держави. Інтеграція економіки України у європейський простір вимагає динамічного і збалансованого розвитку всіх її секторів, насамперед дорожньої інфраструктури.

На шляху до інтеграції вітчизняного дорожнього комплексу до європейського Україні необхідно досягти високої економічної та екологічної ефективності реалізації транспортних процесів, що передбачає зниження їх матеріаломісткості та енергоємності, що досягається шляхом сучасних підходів до фінансування у зазначеній сфері. За наявності розгалуженої мережі автомобільних доріг та завдяки достатньому бюджетуванню та задовільному технічно-експлуатаційному стану автодоріг можливий значний швидкий розвиток і модернізація дорожньої інфраструктури України та економіки країни в цілому [21, с. 107].

Стаття 7 Бюджетного кодексу України визначає у складі принципів бюджетної системи принцип ефективності та результативності, в основу якого покладено прагнення усіх учасників бюджетного процесу досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [1].

Згідно Статті 2 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України», варто відзначити, що витрати, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг, здійснюються за рахунок бюджетних та інших коштів для реалізації програм розвитку дорожнього господарства України з метою підвищення соціального рівня життя населення, особливо в сільській місцевості, забезпечення автомобільних перевезень пасажирів та вантажів, оздоровлення екологічної обстановки, створення на дорогах належних умов безпеки руху та сучасних елементів дорожнього сервісу, зменшення збитків через незадовільні дорожні умови [3].

При бюджетуванні дорожньої інфраструктури необхідно враховувати не тільки продуктивність витрат (розвиток дорожньої інфраструктури веде до скорочення виробничих витрат, тобто підвищує конкурентоспроможність

економіки), але і функціональну корисність і соціальну бажаність автомобільних доріг.

На нашу думку, необхідно виділити ряд особливостей фінансування, що впливають на отримання соціального, економічного, виробничого ефекту як показника основних ознак дорожньої інфраструктури. Всі ці особливості позначаються на економічному і соціальному розвитку. До основних особливостей фінансування слід віднести: забезпечення перевірки за дотриманням та виконанням нормативно встановлених завдань; здійснення контролю за цільовим, раціональним та більш ефективним використанням фінансових ресурсів; підвищення ефективності роботи державних органів через вдосконалення їх структури та оптимізації управлінського впливу [26, с. 193].

Фінансування, будучи інструментом регулювання економіки, дозволяє не тільки управляти фінансами, але і гармонізувати відносини як всередині держави, так і з зовнішнім середовищем. Фінансування інфраструктури охоплює витрати на збереження існуючої дорожньої мережі. Ефективність фінансування дорожньої інфраструктури забезпечує економічні та соціальні вигоди як розвиненим, так і країнам, що розвиваються, шляхом покращення доступності ринку та продуктивності праці, забезпечення збалансованого економічного розвитку регіону, створення робочих місць, сприяння мобільності робочої сили та об'єднання громад.

На основі дослідження фінансування дорожньої інфраструктури можна інтерпретувати по-різному: по-перше, це система узгодженого управління підрозділами установ. По-друге, це процес складання і реалізації бюджетів в практичній діяльності установ, який включає в себе наступні етапи: визначення бюджету, виконання плану та здійснення контролю [16, с. 27].

Фінансування дорожньої інфраструктури слід розглядати як процес формування та аналіз виконання бюджету, що включає розподіл та використання бюджетних коштів на утримання автомобільних доріг та сприяє підвищенню рівня контролю у відповідності досягнутих результатів із запланованими та ефективності використаних на це фінансових ресурсів.

Основні завдання фінансування дорожньої інфраструктури ми пропонуємо розділити на чотири взаємопов'язані напрями: комплекс завдань, вирішення яких забезпечить продуктивність фінансування; комплекс завдань, вирішення яких формує вартість дорожніх робіт; комплекс завдань, вирішення яких формує результативність операційної (виробничої) дорожньої діяльності; комплекс завдань, вирішення яких формує ефективність використання бюджетних асигнувань [22]. Відповідно вирішення поставлених завдань фінансування дозволить підвищити ефективність: бюджетного прогнозування і планування фінансового забезпечення діяльності дорожньої інфраструктури; регулювання обороту бюджетних асигнувань; обліку витрат бюджетних коштів і результатів операційної (виробничої) дорожньої діяльності; аналізу і оцінки бюджетних витрат дорожньої інфраструктури; фінансового моніторингу та контролю за акумулюванням, розподілом і перерозподілом бюджетних коштів.

Результатом фінансування дорожньої інфраструктури є досягнення поставлених цілей. Основними цілями фінансування дорожньої інфраструктури виступають результативність дорожньої діяльності та ефективність використання бюджетних коштів, які спрямовані на задоволення постійно поновлюваних потреб економіки і суспільства в розвитку дорожньої інфраструктури відповідно до державної транспортної, економічної, бюджетної, соціальної, екологічної, міжнародної політики і законодавства. Для досягнення цілей ставляться і вирішуються конкретні завдання фінансування дорожньої інфраструктури відповідно до формованих параметрів бюджетної системи, з попитом місцевих громад, спільнот регіону, країни на якісні і безпечні автомобільні дороги загального користування, на забезпечення пов'язаності національної, регіональних територій і розвиток дорожніх мереж [29, с. 67].

Отже, фінансування дорожньої інфраструктури включає наступні етапи: визначення цілей, завдань, політики, стратегії і пріоритетів у видатках; визначення обсягу ресурсів та їх розподіл (підготовка бюджету, який включає капітальні та поточні видатки для виконання запланованої діяльності); виконання бюджету; моніторинг виконання бюджету, облік видатків бюджету та

контроль за ними; оцінка та аудит (контроль ефективності політики, перевірка достовірності даних, підготовка висновків для майбутнього планування).

1.2. Організаційно-економічний механізм фінансування підприємств дорожнього господарства

Ринкова трансформація національної економіки зумовила значні зміни в структурі її галузей. Якщо в період становлення ринкових відносин в Україні значну перевагу мала виробнича сфера, тобто галузі промисловості та сільського господарства, то в XXI столітті стала динамічно розвиватися сфера послуг. Прискорений розвиток сфери дорожнього господарства відповідає сучасним світовим тенденціям, оскільки в економіці розвинутих країн частка ВВП, що припадає на сферу послуг, становить не менше 70 %. Динамічність розвитку сфери дорожнього господарства в світовому господарстві свідчить про те, що сучасна економіка є економікою послуг. Розвиток сфери дорожнього господарства в Україні відповідає загальносвітовим тенденціям, пов'язує цю сферу із науково-технічним прогресом та впровадженням його досягнень. Розвиток сучасних засобів комунікації та інформаційних технологій спричинили появу нових видів послуг та вдосконалення традиційних на високотехнологічній основі [17, с. 31].

Подальший розвиток сфери дорожнього господарства в Україні пов'язаний із стратегією переходу на інноваційно-інвестиційну модель, що дасть змогу активізувати всі види економічної діяльності у виробництві та реалізації послуг. Сфера послуг розвивається під впливом багатьох як позитивних так і негативних чинників. До позитивних чинників можна віднести:

- широкий діапазон послуг, який задовольняє потреби як індивідуальних так і колективних споживачів;
- відсутність значних перешкод для заснування підприємницької діяльності у сфері послуг у різних видах та формах;
- порівняно низька фондоємність послуг;

- швидка окупність капіталу вкладеного у сферу послуг;
- висока соціальна значимість сфери дорожнього господарства щодо створення нових робочих місць, забезпечення зайнятості населення, гнучкості режиму праці [16, с. 25].

Негативними чинниками для розвитку сфери дорожнього господарства є:

- низький рівень конкуренції на ринку послуг;
- безпосередній контакт надавача послуг та споживача послуг в процесі їх виробництва та споживання, що зумовлює їх тісну взаємодію та високий рівень залежності якості послуг від кваліфікації надавача послуг;
- високий рівень ризикованості бізнесу у сфері послуг та інші чинники [37, с. 145]. Тому в сучасних умовах сфера послуг є одною з перспективних галузей економіки, яка забезпечує динамічний розвиток економіки країни в цілому.

Організаційно-економічний механізм трактують як систему формування цілей і стимулів, які дозволяють перетворити у процесі трудової діяльності рух (динаміку) матеріальних і духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його кінцевих результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів. Слід зазначити, що організаційно-економічний механізм регулювання діяльності підприємства – це сукупність організаційних і економічних важелів (кожному з яких властиві власні форми управлінського впливу), що чинять вплив на економічні і організаційні параметри системи управління підприємством, що сприяє формуванню та посиленню організаційно-економічного потенціалу, отриманню конкурентних переваг та ефективності діяльності підприємства в цілому [17, с. 29].

У структурі організаційно-економічного механізму можна виділити три системи: систему забезпечення, функціональну систему та цільову систему. Сутність організаційно-економічного механізму регулювання діяльності підприємства розкривається за такими ознаками:

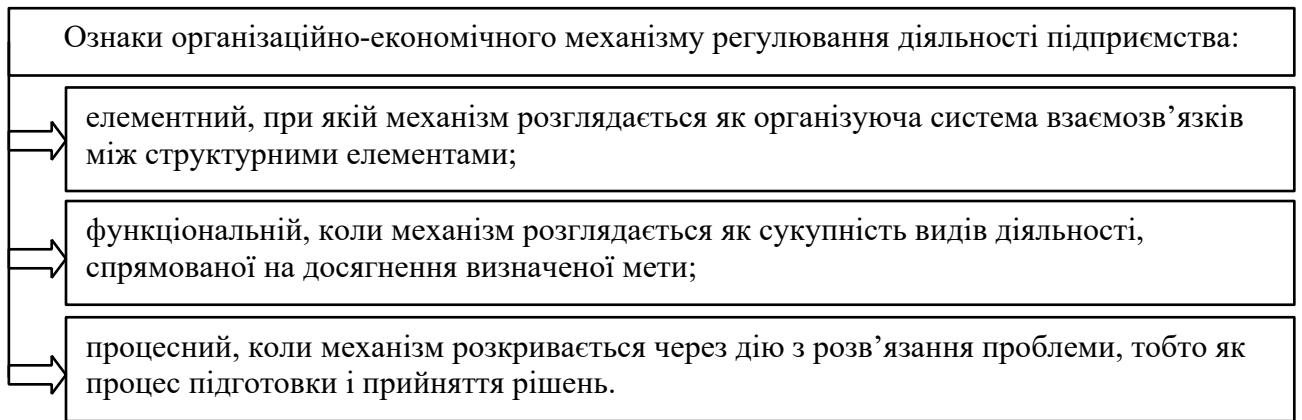


Рис. 1.1. Ознаки організаційно-економічного механізму регулювання діяльності підприємства [36]

Система забезпечення організаційно-економічного механізму складається з підсистем правового, ресурсного, нормативно-методичного, наукового, технічного, інформаційного забезпечення підприємства. Організаційно-економічний механізм управління підприємством включає такі основні функціональні підсистеми: планування, організації, мотивації, контролю та регулювання. Цільова система організаційно-економічного механізму містить у собі цілі й основні результати діяльності підприємства, а також критерії вибору й оцінювання досягнення певних цілей і результатів діяльності підприємства.

Організаційно-економічний механізм можна розглядати як складову частину та ієрархічний ступінь в єдиній ієрархії всіх механізмів функціонування підприємства:

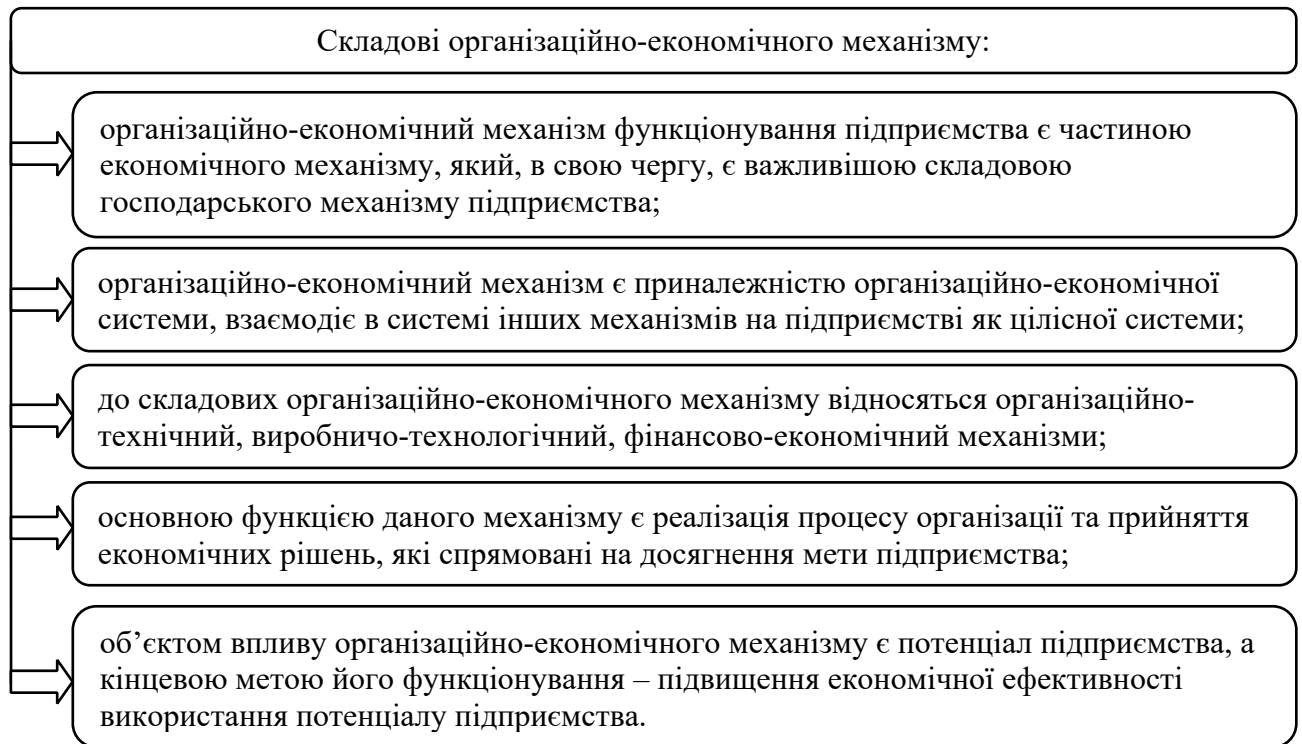


Рис. 1.2. Складові організаційно-економічного механізму [43, с. 112]

Отже, організаційно-економічний механізм розвитку підприємств сфери дорожнього господарства – це цілеспрямована та керована система економічних, соціальних, організаційних і адміністративних засобів управління, які формують і впливають на порядок здійснення господарської діяльності в галузі, що сприятиме досягненню кінцевого результату з метою забезпечення максимально ефективного функціонування його ресурсів.

Зміст кожної системи організаційно-економічного механізму управління підприємством та кількість підсистем у кожній з них залежать від типу підприємства, сфери і масштабів діяльності, рівня впливу зовнішнього середовища та результатів діяльності підприємства та інших факторів [16, с. 28].

Таким чином, у більшості випадків організаційно-економічний механізм розглядають з позиції системи, що не може існувати в замкненому просторі на рівні окремого суб'єкту господарювання. Для організаційно-економічного механізму характерні відкритість та динамічність. Ці характеристики відображують можливість реакції механізму на вплив внутрішніх і зовнішніх

факторів, тому що і підприємство, і його діяльність можуть змінюватися залежно від різних факторів впливу.

Формування організаційно-економічного механізму починається із визначення принципів здійснення цього процесу. Як відомо, принципи – це основні правила, яких мають дотримуватися суб'єкти управління під час ухвалення управлінських рішень. Принципи (рис. 1.3) є основною формою цілеспрямованого використання об'єктивних законів в практиці управління [18, с. 129].

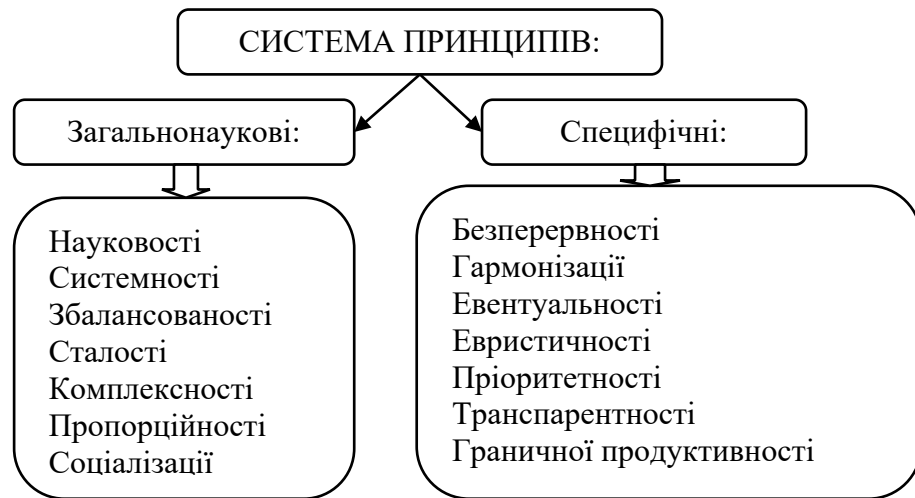


Рис. 1.3. Система принципів, яка діє при застосуванні економічного механізму екологічної безпеки дорожнього господарства [48, с. 5]

Такі принципи дозволяють визначити місце організаційно-економічного механізму серед інших механізмів, його особисті функції та чітко сформулювати його взаємодію в сукупності із іншими механізмами підприємства в єдиній ієрархії всіх механізмів функціонування підприємства [22].

Отже, сутність організаційно-економічного механізму функціонування підприємства дорожнього господарства розкривається за такими ознаками: елементний, при якому механізм розглядається як організуюча система взаємозв'язків між структурними елементами; функціональний, коли механізм розглядається як сукупність видів діяльності, спрямованої на досягнення визначеної мети; процесний, коли механізм розкривається через дію з розв'язання проблеми, тобто як процес підготовки і прийняття рішень. До

основних характеристик організаційно-економічного механізму функціонування підприємства дорожнього господарства запропоновано віднести наступні: організаційно-економічний механізм функціонування підприємства є під механізмом економічного механізму, який, в свою чергу, є важливішою складовою господарського механізму підприємства; організаційно-економічний механізм є приналежністю організаційно-економічної системи, взаємодіє в системі інших механізмів на підприємстві; до складових організаційно-економічного механізму відносяться: організаційно-технічний, виробничо-технологічний та фінансово-економічний механізми; основною функцією даного механізму є реалізація процесу організації та прийняття економічних рішень, які спрямовані на досягнення поставленої мети підприємства; об'єктом впливу організаційно-економічного механізму є потенціал підприємства, а кінцевою метою його функціонування – підвищення економічної ефективності використання потенціалу підприємства. На організаційно-економічний механізм функціонування підприємства впливають фактори внутрішнього і зовнішнього середовища, що обумовлюють складність дослідження його складових і методів впливу на їх взаємодію. Водночас, являючи собою систему важелів та інструментів досягнення поставленої мети, механізм виступає визначальним чинником ефективної діяльності економічних суб'єктів.

1.3. Іноземний досвід функціонування систем фінансування дорожнього господарства

На шляху інтеграції України до європейської та світової економіки дедалі більше підвищується потреба у розвиненій дорожній інфраструктурі, яка відіграє значну роль для входження України у світове співтовариство та займає в ньому місце, яке повинно відповідати рівню прогресивної держави.

Ефективне функціонування та сталий розвиток мережі автомобільних доріг є необхідними умовами економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності та зниження витрат товаровиробників, поліпшення

умов життя населення, вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку регіонів України. Сучасна держава не може існувати без розвинутої транспортної інфраструктури. Від того, в якому стані перебувають автомобільні шляхи, залежать вартість пасажирських та вантажних перевезень, ціни на продукцію та послуги, відповідно, рівень зайнятості населення. Все це, зрештою, впливає на розвиток національної економіки загалом. Стан автодоріг та розвиток галузі дорожнього господарства визначаються економічними можливостями та рівнем фінансування цієї галузі з боку держави [17, с. 31].

Досвід європейських країн свідчить про те, що розвиток транспортної інфраструктури та дорожньої мережі визначає інтенсивність економічних зв'язків і стає однією з найважливіших умов розвитку економіки країни. Питання вдосконалення фінансування дорожнього господарства особливо гостро постають у контексті необхідності вже в короткостроковій перспективі забезпечити будівництво доріг, які відповідають європейським стандартам.

Для розкриття особливостей розвитку та фінансування дорожньої інфраструктури потрібно більш детально розглянути досвід зарубіжних країн таких як: Франція, Німеччина, США, Швеція, Японія, Білорусь. Характеристика моделей фінансування дорожньої інфраструктури у зарубіжних країнах представлена у Додатку А.

У Франції дороги поділяються на три основні категорії: муніципальні, відомчі та національні. Різні рівні влади мають юрисдикцію щодо різних типів доріг, але будівництво нових доріг часто фінансується за рахунок кількох джерел. Платними магістралями керують приватні компанії за системою концесій. Відповідно дорожні проекти можуть фінансуватися за рахунок державних витрат (державою самостійно, або у партнерстві з іншими рівнями влади, такими як регіони чи департаменти), або державно-приватними партнерствами [35, с. 295].

Фінансування проектів дорожньої інфраструктури здійснюється через Агентство фінансування інфраструктури транспорту Франції (AFITF) [29, с. 67]. Фінансові ресурси AFITF складаються, головним чином, з таких елементів:

внески від держави; гонорари, сплачені концесіонерами на автодорогах; спеціальний податок, який сплачують концесіонери на автодорогах; 40% від штрафів; дохід від інвестицій; позики. У Французькому кодексі дорожньої системи зазначається, що «користування автомобільними дорогами є безкоштовним», однак держава може встановлювати платні системи для фінансування будівництва, управління, обслуговування та розвитку дорожньої інфраструктури. Держава також може делегувати будівництво, управління, технічне обслуговування та розвиток автомобільної дороги третій особі за системою концесій, і в цьому випадку плата може слугувати прибутком для третьої сторони. Крім того, автомагістраль може спільно фінансуватися концесіонером, державою та/або органами місцевого самоврядування (наприклад, департаментом), а виручка від сплати може бути розподілена між суб'єктами-партнерами.

Розподіл фінансування будівництва автомобільних доріг здійснює Національний фонд автомобільних доріг (Caisse nationale des autoroutes – CNA). Концесіонери можуть брати позики у CNA для будівництва та управління автомобільними дорогами. Власні фінансові ресурси CNA походять, головним чином, від випуску облігацій на первинному ринку облігацій [50, с. 17].

Основними надходженнями є кілька видів податків та внесків: податок на землекористування, податок на землю, продукт радіолокаційних штрафів, внутрішній податок на споживання енергоносіїв (TICPE) та винятковий добровільний внесок компаній у концесію на автомобільних дорогах. Податок на територіальний розвиток сплачується концесіонерами на автомобільних дорогах. Даний податок розраховується як сума кількості пройдених користувачами кілометрів (становить 7,32 євро) на 1000 пройдених км.

У Швеції використовується «податок на затори», який сплачується як плата за в'їзд та виїзд із великих міст з автотранспортних засобів [46, с. 144]. Податок сплачується у державний бюджет. Залежно від того, в який час доби транспортний засіб потрапляє у м. Стокгольм, податок становить від 10 шведських крон до 20 шведських крон (приблизно 1,54 дол. США до 3,08 долара

США). В урядовому законопроекті, пропонується запровадити податок на перевантаження, де вказується, що він приймається або для фінансування змін інфраструктури або для впливу на те, як спрямовується потік руху. Даний податок призначений для переведення переважного засобу пересування з автомобілів на громадський транспорт, а також для стримування автомобілів у певні години дня та оплати екологічного впливу забруднення, спричиненого автомобілями. Сплата податку здійснюється особою, яка зареєстрована як власник автомобіля, номерні знаки автомобільних транспортних засобів реєструються при проїзді, а потім власнику щомісяця виставляється рахунок Шведським транспортним агентством (штраф за несплачений платіж становить 500 шведських крон (приблизно 77 доларів США) [31].

Сучасна практика країн показує, що всі власники транспортних засобів сплачують транспортний податок. У США транспортного податку як окремого збору немає: він включений у вартість палива (приблизно 15% від ціни). У Великобританії розмір дорожнього податку залежить від об'єму двигуна і чистоти вихлопу. У Франції діє двоступенева система оподаткування автомобілістів. У Німеччині при визначенні розміру податку враховується об'єм двигуна і чистота вихлопу [69].

В рамках Національної транспортної політики 2006-2025 рр. у Польщі здійснюється політика в галузі будівництва, реконструкції та утримання автотранспортної системи. Відповідальним органом є Головне управління з питань національних доріг і автострад. Бюджетна частина програми формується за рахунок: державного бюджету; фондів ЄС; коштів Національного дорожнього фонду; приватних фондів; державно-приватних партнерств. Всі видатки, які пов'язані з дорожньою системою закладено у державний бюджет. Відповідно до річного державного бюджету Національний дорожній фонд покриває видатки на будівництво, реконструкцію, модернізацію доріг. Ресурси Фонду формуються за рахунок: паливного збору; фондів ЄС; банківських кредитів; облігацій; доходу від дорожніх зборів. Управління фондом здійснює державний банк «Bank Gospodarstwa Krajowego» [69].

Інфраструктура Польщі, яка існує, продовжує розвиватися і модернізуватися. Зокрема, 2012 рік був роком прориву для Польщі завдяки переобладнанню багатьох життєво важливих залізничних станцій, а також інвестиціям у транспортну систему Варшави, Вроцлава, Познані та Кракова. Ці інфраструктурні проекти стимулювалися вимогами чемпіонату з футболу Euro 2012. Замість того, щоб будувати надзвичайно дорогу високошвидкісну дорогу між Варшавою, Вроцлавом та Познанню зі швидкістю, що перевищує 250 км/год [69].

Польський уряд, за підтримки фінансування ЄС, зосередився на модернізації існуючих шляхів та залізничних станцій. Загальна вартість інвестицій в інфраструктуру, вкладених компанією «PKP PLK» між 2012-2014 рр., склала 19 мільярдів злотих. У 2016 році Рада міністрів Польщі затвердила державну програму інвестицій у залізничну галузь. До 2023 року на модернізацію польської залізничної мережі буде витрачено 65,8 млрд. злотих (включаючи 57,8 млрд. злотих із фондів Європейського Союзу). Стратегічно важливі проекти охоплюють ширшу реалізацію «ERTMS» (Європейська система управління перевізним процесом на залізницях) та збільшення кількості маршрутів, що підтримують швидкісні лінії до 160 км/год. Передбачається, що до 2023 року протяжність маршрутів, якими поїзди зможуть пересуватися зі швидкістю більше 160 км/год, збільшиться з 90 до 350 кілометрів [69]. У рамках даної програми, компанія «PLK» реалізує нову стратегію під назвою «Великий наступ інвестицій на залізничний сектор», яка насамперед передбачає недопущення помилок, що мали місце в 2007-2013 рр. Частина проектів спільно фінансуватиметься Механізмом Європейського об'єднання (CEF) Європейського Союзу. Інші проекти, що реалізуються в інвестиційний період, охоплюють різні схеми підвищення пропускної спроможності та розширення функціональних можливостей залізничних колій. Нові інвестиції на наступні кілька років: модернізація лінії E 65 Бендзін-Зебжидовіце (від м. Гдиня до Чехії), модернізація лінії № 7, Варшава-Люблін PLN, створення системи управління дорожнім рухом ERTMS, модернізація лінії E 75 Варшава-Білосток (проект Rail

Baltica), модернізація лінії E 20 Сохачов-Сважендз (Варшава – Познань), модернізація лінії 7 Варшава – Люблін [69].

Дорожня галузь будь-якої країни це стратегічно важлива сфера, яка дозволяє якісно здійснювати соціально-економічне функціонування країни. Від стану автомобільних доріг залежить розвиток інших галузей. Тому всі країни світу приділяють максимально увагу ефективному управлінню автомобільною галуззю, розробляючи спеціальні довгострокові та короткострокові програми та механізми їх фінансування. Для успішної реалізації будівництва та утримання автомобільних доріг необхідна тісна інтеграції закордонного досвіду, який допоможе розробити найбільш ефективні напрями функціонування автомобільної галузі, враховуючи національні можливості та особливості [27].

У більшості розвинених країн формування мережі автомобільних доріг здійснювалося в рамках довгострокових державних програм, які визначають показники розвитку дорожньої мережі та відповідні цим показникам обсяги фінансування. Пріоритетні проекти розвитку дорожньої мережі фінансуються за рахунок держави або за участю держави, в тому числі в рамках проектів державно-приватного партнерства.

Важливим досягненням закордонного дорожнього будівництва є автобани, або автомагістралі, тобто дороги, за своїми експлуатаційними якостями передбачені для швидкісного руху транспортних засобів і мають однорівневі перетини з іншими дорогами, залізничними і трамвайними коліями, пішохідними і велосипедними доріжками. З конструктивної точки зору істотною особливістю автобанів є наявність не менше двох смуг для руху в кожному напрямку, наявність між напрямками руху розділової конструкції у вигляді бар'єру або іншого будівельно-технічної споруди аналогічного призначення, а також наявність в певних місцях широкого узбіччя для зупинки транспортного засобу у випадку виникнення його несправності або в іншому непередбаченому випадку, виїзди і з'їзди автобану обладнані смугами уповільнення і прискорення.

У загальному вигляді основні дорожні податки, що формують дорожні фонди в економічно розвинених країнах, представлено в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Основні дорожні податки, що формують дорожні фонди в економічно розвинених країнах

Види податків		Австралія	Австрія	Бельгія	Данія	Фінляндія	Франція	ФРН	Італія	Японія	Нідерланди	Норвегія	Іспанія	Швеція	США
Придбання	Акциз на автомобілі	+													
	Податок на придбання або продаж транспортних засобів	+			+				+	+		+	+		+
	Податок на імпортований автомобіль	+	+								+	+			
	Податок на додану вартість		+	+	+		+	+				+	+	+	
	Податок на придбання автошин	+							+				+		+
	Податок на придбання запчастин	+							+		+		+		
Володіння	Податок на реєстрацію транспортних засобів	+		+		+	+		+		+	+	+		+
	Податок на володіння транспортним засобом		+		+	+	+	+	+	+	+	+		+	+
	Податок на право водіння автомобілем	+				+	+		+					+	
	Податок на передачу транспортних засобів	+								+	+	+			+
	Податок на страхування транспортних засобів			+	+	+	+								
	Податок на технічний огляд			+											
Користування	Податок на паливно-мастильні матеріали	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	ПДВ при продажу паливно-мастильних матеріалів			+	+			+						+	
	Податок на користування автомагістралями						+								
	Податок на безпеку руху					+									
	Податок на користування дорогами	+	+	+			+		+	+	+	+	+		+

Джерело: складено автором на основі [64]

Як бачимо, в усіх зазначених країнах є податок на паливно-мастильні матеріали, адже саме цей податок найбільш прийнятний та вигідний як для

населення, так і для керівних органів держав. А щодо інших податків, то в деяких країнах превалюють збори при придбанні транспортного засобу, наприклад в Австралії, Іспанії, при володінні – у Фінляндії, Франції, а в Бельгії та Франції найбільше податків при користуванні транспортним засобом. Загалом кожна країна використовує податки з урахуванням нормативно-правової бази, бюджету, соціальних потреб та ін. Світовий досвід показує, що наявні механізми фінансування автодорожньої галузі можна і треба застосовувати в українській практиці. Механізм, заснований на принципі «користувач платить», забезпечує соціально та економічно справедливий порядок розподілу витрат на автодорожню галузь [64].

У багатьох країнах світу вихід з економічної кризи почався з саме з розвитку автомобільних доріг. США, Німеччина та Японія у свій час визначили розвиток автодорожньої галузі серед основних пріоритетів економічної політики. В результаті цього отримали не лише розвинену транспортну інфраструктуру, але й стимулювали економічне зростання та досягли позитивних результатів у вирішенні проблем зайнятості.

В цілому існують три системи платних доріг: відкрита (з пунктами, які перекривають основний рух), закрита (збір коштів при в'їзді / виїзді), електронна система зборів (відсутність пунктів збору коштів; електронний збір на в'їзді/виїзді і на ключових ділянках основної дороги) [8]. У відкритій системі весь потік транспорту проходить через спеціальні місця збору коштів для сплати мита. Хоча такий варіант може заощадити гроші через відсутність необхідності будівництва пунктів збору мита на кожному з'їзді з дороги, він може викликати затори, а водії можуть ухилитися від сплати мита, з'їжджаючи і знову заїжджаючи на дорогу [64].

Отже, дорожню інфраструктуру слід розглядати як об'єкт планування, прогнозування та оцінки ефективності фінансового забезпечення технології, організації та здійснення безперервного, постійно оновлюваного виробництва дорожньо-будівельних робіт з розвитку та утримання автомобільних доріг. Досвід країн показує, що розвиток дорожньої інфраструктури визначає

інтенсивність економічних зв'язків і є одним з найважливіших умов розвитку економіки країни. Більшість країн використовує одночасно систему з кількох видів податків (найчастіше поєднання майнових податків та паливних акцизів) для формування податкових джерел фінансування дорожнього будівництва. Це дозволяє диверсифікувати податкову базу і більш повно враховувати різні аспекти володіння і використання транспортних засобів. В частині основних видів дорожніх податків йде стійке зростання числа країн, які переходять від концепції оподаткування транспортних засобів як майнового об'єкта до оподаткування послуг, які транспортний засіб створює – замість майнових податків на автомобілі все більш популярним стає оподаткування самого переміщення на транспортному засобі, оплачуване або через систему платних доріг, або за допомогою покілометрових зборів. Також світовий досвід показує, що найпопулярнішим і найбільш ефективним з існуючих механізмів фінансування дорожньої інфраструктури є дорожні фонди. Пріоритетні проекти розвитку дорожньої мережі фінансуються за рахунок держави або за участю держави, в тому числі в рамках проектів державно-приватного партнерства, тому висока якість будівництва доріг в розвинених країнах підтримується впровадженням постійно розвинених нових технологій і технічних рішень.

Висновки до першого розділу

Отже, за результатами проведеного дослідження варто зробити відповідні висновки:

Досліджено теоретичні аспекти формування джерел фінансування дорожнього господарства. Варто відзначити, що фінансування дорожньої інфраструктури включає наступні етапи: визначення цілей, завдань, політики, стратегії і пріоритетів у видатках; визначення обсягу ресурсів та їх розподіл (підготовка бюджету, який включає капітальні та поточні видатки для виконання запланованої діяльності); виконання бюджету; моніторинг виконання бюджету, облік видатків бюджету та контроль за ними; оцінка та аудит (контроль

ефективності політики, перевірка достовірності даних, підготовка висновків для майбутнього планування).

Визначено сутність організаційно-економічного механізму фінансування підприємств дорожнього господарства. До основних характеристик організаційно-економічного механізму функціонування підприємства дорожнього господарства запропоновано віднести наступні: організаційно-економічний механізм функціонування підприємства є під механізмом економічного механізму, який, в свою чергу, є важливішою складовою господарського механізму підприємства; організаційно-економічний механізм є приналежністю організаційно-економічної системи, взаємодіє в системі інших механізмів на підприємстві; до складових організаційно-економічного механізму відносяться: організаційно-технічний, виробничо-технологічний та фінансово-економічний механізми; основною функцією даного механізму є реалізація процесу організації та прийняття економічних рішень, які спрямовані на досягнення поставленої мети підприємства; об'єктом впливу організаційно-економічного механізму є потенціал підприємства, а кінцевою метою його функціонування – підвищення економічної ефективності використання потенціалу підприємства. На організаційно-економічний механізм функціонування підприємства впливають фактори внутрішнього і зовнішнього середовища, що обумовлюють складність дослідження його складових і методів впливу на їх взаємодію. Водночас, являючи собою систему важелів та інструментів досягнення поставленої мети, механізм виступає визначальним чинником ефективної діяльності економічних суб'єктів.

Проведено дослідження іноземного досвіду щодо систем фінансування та управління дорожнім господарством. В частині основних видів дорожніх податків йде стійке зростання числа країн, які переходять від концепції оподаткування транспортних засобів як майнового об'єкта до оподаткування послуг, які транспортний засіб створює – замість майнових податків на автомобілі все більш популярним стає оподаткування самого переміщення на транспортному засобі, оплачуване або через систему платних доріг, або за

допомогою покілометрових зборів. Також світовий досвід показує, що найпопулярнішим і найбільш ефективним з існуючих механізмів фінансування дорожньої інфраструктури є дорожні фонди. Пріоритетні проекти розвитку дорожньої мережі фінансуються за рахунок держави або за участю держави, в тому числі в рамках проектів державно-приватного партнерства, тому висока якість будівництва доріг в розвинених країнах підтримується впровадженням постійно розвинених нових технологій і технічних рішень.

РОЗДІЛ 2

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОЦІНКА СТАНУ ФІНАНСУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ ДОРОЖНЬОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

2.1 Нормативно-правове забезпечення формування та використання фінансових ресурсів в дорожньому господарстві України

Ефективне функціонування автомобільного транспорту можливе, коли кількісний розвиток, якісний рівень і технічний стан автомобільних доріг відповідають вимогам автомобільного транспорту. Фінансування дорожнього господарства за рахунок акцизів на паливо з нафтопродуктів майже вичерпало вже всі свої ресурси. Залучення додаткових джерел фінансування або пошук альтернативних джерел фінансування викликають потребу змінити принципи наповнення Державного дорожнього фонду, тобто переходу до принципу «користувач платить» шляхом запровадження нової структури джерел фінансування, які будуть формуватися користувачами автомобільних доріг за фактичне використання дорожньої мережі залежно від пробігу транспортного засобу, а не від кількості використаного палива.

Категорія «дорожнє господарство» вперше отримала закріплення на законодавчому рівні в 1991 році в зв'язку з прийняттям Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» [3] (Закон № 1562-ХІІ). В той же час текст самого закону як в момент його прийняття, так і на сучасному етапі нормативно-правового регулювання цієї сфери не містить визначення даної категорії. На офіційному веб-сайті Міністерства інфраструктури України зазначено, що «дорожнє господарство – це система автомобільних доріг, інженерних мереж, державних та приватних підприємств і організацій, що їх обслуговують» [62].

З вищенаведеного визначення слід виокремити складові елементи дорожнього господарства, до них належать: 1) автомобільні дороги; 2) інженерні мережі; 3) підприємства та організації, що їх обслуговують.

В той же час такий елементний склад є дещо неповним і не відображає всієї системи дорожнього господарства. Доцільно поряд із зазначеними елементами додатково виділити:

а) виробничі бази – постійні та тимчасові споруди дорожньої служби, що призначені для забезпечення матеріально-технічними ресурсами (наприклад, бітумні бази, асфальто- та цементобетонні заводи тощо);

б) споруди дорожньої служби – невід’ємні складові автомобільної дороги (наприклад, дорожньо-експлуатаційні ділянки й їх підрозділи, житлові будинки тощо). Такої ж позиції дотримується Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості (ДП «УкрНДНЦ»), який є розробником проекту Національного стандарту України «Автомобільні дороги» (ДСТУ 8747:2017) [14].

Основою правового регулювання автомобільних доріг є Закон України «Про автомобільні дороги» [10] (Закон № 2862-IV). Відповідно до преамбули вказаного законодавчого акту, в ньому визначено «правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів автомобільних доріг» [10]. Для цілей зазначеного Закону автомобільна дорога представлена як «лінійний комплекс інженерних споруд, призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів» [10]. Більш широке визначення надано в Законі № 1562-XII, де під автомобільними дорогами пропонується розуміти «сукупність доріг державного та місцевого значення, що забезпечують внутрішньодержавні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів територією держави, з’єднують населені пункти і є складовою частиною єдиної транспортної системи держави» [69].

До основних складових елементів автомобільної дороги загального користування належать: земляне полотно; проїжджа частина; дорожнє покриття;

смуги руху; шумозахисні, штучні, водоочисні споруди та споруди дорожнього водовідводу; засоби технологічного зв'язку; інженерне, архітектурне та санітарне облаштування; технічні засоби організації дорожнього руху; зелені насадження [69].

Стаття 5 Закону № 2862-IV встановлює класифікацію автомобільних доріг за їх призначенням. Так, «автомобільні дороги поділяються на:

- 1) автомобільні дороги загального користування;
- 2) вулиці і дороги міст та інших населених пунктів;
- 3) відомчі (технологічні) автомобільні дороги;
- 4) автомобільні дороги на приватних територіях» [8].

Правовий режим автомобільних доріг загального користування встановлено статтею 7 Закону України № 2862-IV, відповідно до якої «автомобільні дороги загального користування визнаються складовою Єдиної транспортної системи України і задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях. Автомобільні дороги загального користування перебувають у державній власності і не підлягають приватизації» [8].

В свою чергу автомобільні дороги загального користування у відповідності до статті 8 вищезгаданого Закону прийнято класифікувати на автомобільні дороги державного та місцевого значення. Наведені категорії автомобільних доріг загального користування підрозділяються з огляду на їх пропускну здатність і призначення (сполучення міжнародних транспортних коридорів чи внутрішнє сполучення адміністративних одиниць).

Критичний стан більшої частини інфраструктурних об'єктів автомобільної мережі вимагає пошуку альтернативних і додаткових джерел фінансування, оскільки кошти, що виділялися із державного бюджету протягом останніх років не в повній мірі задовольняли потреби галузі. Навіть при стабільному фінансуванні в «рамках кредитних угод із міжнародними фінансовими організаціями, такими як Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) і Європейський

інвестиційний банк (ЄІБ), наша країна систематично недовибирала надані кошти» [56]. Враховуючи описану ситуацію Кабінет Міністрів України в 2016 року зазначив, що «курс на відновлення дорожнього господарства, будівництво та ремонт доріг в Україні з одночасною модернізацією матеріально-технічної бази утримання доріг залишається пріоритетом роботи Уряду на наступний та подальші роки» [13].

«З метою відновлення і розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення для інтеграції їх до європейської транспортної системи та підвищення на них рівня безпеки руху, швидкості, комфортності та економічності перевезень» [56] Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 21 березня 2018 року № 382 затвердив «Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки» [12]. Президентом України за підтримки уряду в 2020 році було розроблено й запроваджено національну державну програму «Велике будівництво» [2]. В рамках цієї програми анонсовано будівництво чи реконструкцію близько 6,5 тис. км автомобільних доріг загального користування [69].

Варто відзначити, що 17 листопада 2016 року Верховною Радою України було прийнято Закони «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» [3] та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» [12]. Ці законодавчі акти регламентують формування в Державному бюджеті України видатків на фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування. Для цих цілей було створено Державний дорожній фонд (ДДФ).

З огляду на вищевикладене, враховуючи велику протяжність автомобільних доріг, необхідно також з'ясувати, які суб'єкти відповідають за формування державної політики в галузі, її реалізацію та безпосередне

управління автомобільними дорогами загального користування. Відповідно до положень статті 10 Закону України № 2862-IV до органів, що здійснюють управління автомобільними дорогами загального користування, належать:

- a) Міністерство інфраструктури України – до повноважень якого належить формування та реалізація державної політики у сфері дорожнього господарства;
- b) Укравтодор – орган, що уповноважений реалізовувати державну політику у сфері дорожнього господарства та здійснювати управління автомобільними дорогами загального користування державного значення;
- c) місцеві (обласні) державні адміністрації [62].

Враховуючи запроваджену реформу децентралізації дорожнього господарства нині автомобільні дороги перебувають на балансі двох суб'єктів управління. Дороги загального користування державного значення (28,2% від усіх доріг загального користування) знаходяться у віданні Укравтодору та його територіальних підрозділів – Служб автомобільних доріг (САД) у відповідних адміністративних територіальних одиницях. Щодо доріг загального користування місцевого значення (71,8% від усіх доріг загального користування), то балансоутримувачами зазначеної категорії доріг нині є місцеві (обласні) державні адміністрації, на території яких розташовані відповідні автомобільні дороги. Реалізований проект децентралізації був покликаний змінити жорстку централізовану модель управління автомобільними дорогами та ліквідувати монопольне становище Укравтодору. Місцеві адміністрації отримали близько 121,7 тис. км автомобільних доріг, повноваження щодо формування попередніх бюджетних запитів, розроблення орієнтовного переліку об'єктів будівництва та ремонту місцевих доріг тощо. Однак такі дії місцеві чиновники в обов'язковому порядку повинні погоджувати і проходити процедуру попереднього схвалення з Укравтодором. В результаті натепер продовжує зберігатися централізована система управління автомобільними дорогами загального користування з дещо видозміненим суб'єктним складом. Застосування такої системи управління автомобільними дорогами загального користування містить ризики непропорційного та непрозорого розподілу

бюджетних коштів на місцях. Крім того, такий підхід до управління в дорожньому господарстві створює умови, що ускладнюють проведення контролю за законністю використання бюджетних коштів.

2.2 Оцінка стану фінансування підприємств дорожнього господарства

Україна має розгалужену мережу автомобільних доріг (169,5 тис. км) та унікальне географічне розташування, що могли б стати конкурентною перевагою національної економіки у зовнішньоекономічній діяльності, туризмі, вантажних і пасажирських перевезеннях, а також підсилити обороноздатність держави. Однак через критичну зношеність транспортної інфраструктури, незадовільний експлуатаційний стан 90% автомобільних доріг загального користування, низький рівень безпеки руху автомобільного транспорту, повільні швидкісні режими та погану комфортність перевезень вантажів і пасажирів – галузь автомобільно-дорожнього господарства перебуває у депресивному стані, щороку поглинає багатомільярдні бюджетні асигнування на обслуговування, гальмує економічне зростання України та інтеграцію до європейської дорожньої інфраструктури. Упродовж 2017-2022 рр. сукупні видатки на проведення дорожніх робіт склали понад 250 млрд. грн, при цьому за результатами перевірок ефективності й законності використання Державним агентством автомобільних доріг України (Укравтодор), його регіональними підрозділами та підпорядкованими підприємствами бюджетних коштів, виділених на виконання дорожніх робіт, регулярно виявляються кримінальні правопорушення і притягуються посадові особи до кримінальної відповідальності. За різними оцінками фахівців, від 10 до 30% від виділених бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та ремонт автомобільних доріг незаконно використовуються, що заподіює шкоду бюджетам різних рівнів і становить загрозу економічній безпеці України.

Видатки державного бюджету України в 2021 р. становили 1490,3 млрд грн, а видатки Зведеного бюджету – 1844,4 млрд. Відсоток виконання плану

видатків по державному бюджету становив 96,5%, а по Зведеному бюджету – 95,2% [65]. Відносно ВВП загальна сума видатків Зведеного бюджету скоротилася з 38,1% ВВП у 2020 р. до 35,3% у 2021 р. У розрізі економічних категорій видатків найбільш суттєво було зменшено видатки на соціальне забезпечення (з 7,9% до 6,8% ВВП); на оплату праці в бюджетній сфері (з 8,9% до 8,2% ВВП); на субсидії та поточні трансферти підприємствам (з 3,2% до 2,2% ВВП). З іншого боку, збільшилися видатки на обслуговування боргових зобов'язань (з 2,9% до 3% ВВП) і витрати на медикаменти та перев'язувальні матеріали. Динаміка бюджетних видатків у 2018-2021 роках представлена на рис. 2.1.

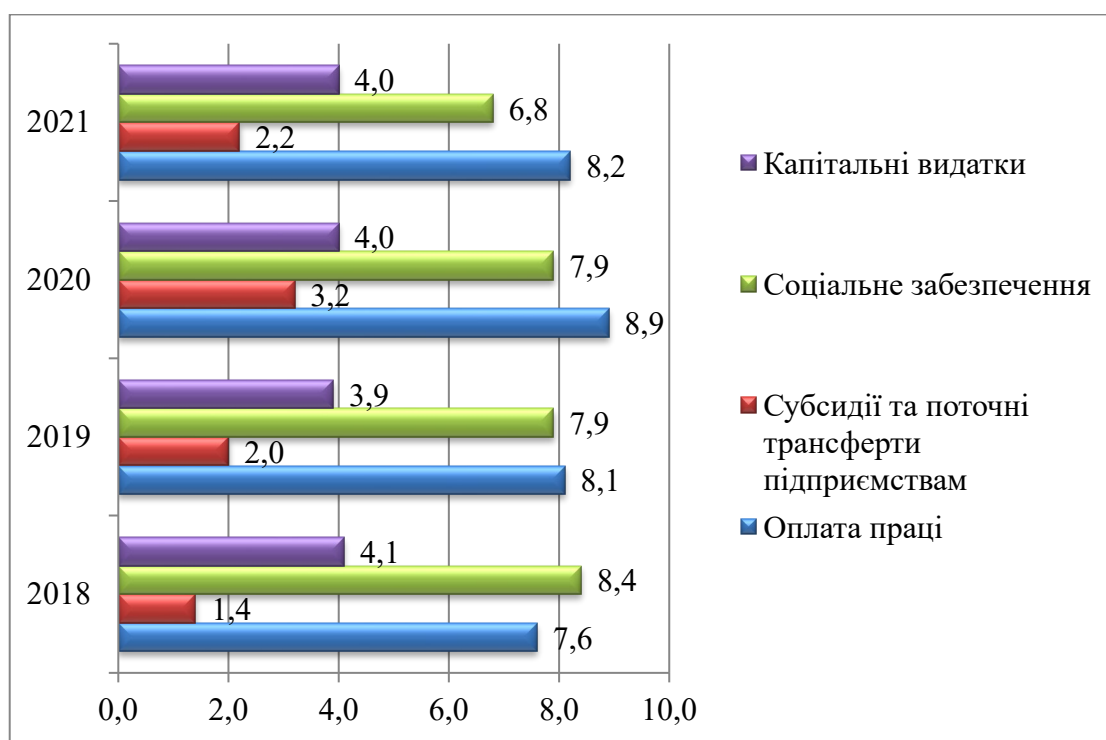


Рис. 2.1. Динаміка видатків Зведеного бюджету за економічними категоріями в % до ВВП у 2018-2021 роках [65]

В цілому частка поточних видатків у структурі загальних видатків бюджету в період 2018-2021 років знаходилася на рівні близько 89%, відповідно частка капітальних видатків становила 11%. У 2021 пропорції розподілу бюджетних видатків між поточними і капітальними не зазнали істотних змін. Тобто говорити про демонтаж споживацької економічної моделі в державному

секторі поки що не доводиться, не зважаючи на суттєву активізацію дорожнього будівництва в 2020-2021 роках [65].

Відносна величина капітальних видатків Зведеного бюджету була майже незмінною: 4,1% ВВП у 2018 р., 3,9% у 2019 р. та 4% у 2020-2021 роках. Зважаючи на сталість цієї величини збільшення фінансування дорожнього господарства України (від 1,7% ВВП у 2019 р. до 3,4% у 2021 р.) відбувалося за рахунок перерозподілу капітальних видатків між різними складовими. Видатки Державного агентства автомобільних доріг України, не пов'язані з обслуговуванням його боргів, в 2021 році склали 56% загальної суми капітальних видатків Зведеного бюджету. Для порівняння: така частка в 2019 р. дорівнювала лише 18,2%, а 2020 р. – 51,1% (рис. 2.2).

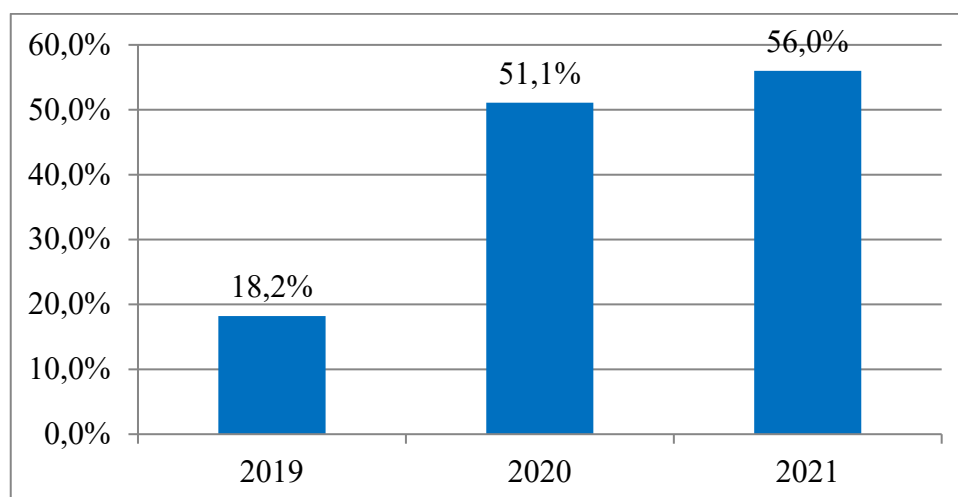


Рис. 2.2. Частка капітальних видатків Агентства автомобільних доріг в загальній сумі капітальних видатків Зведеного бюджету в % упродовж 2019-2021 рр. [65]

Пропорції розподілу капітальних видатків бюджету, що склалися в 2020-2021 роках, не можна назвати обґрунтованими, з огляду на зношеність і застарілість мереж житлово-комунального господарства, енергетичної інфраструктури, стану міського і залізничного транспорту, дефіцит об'єктів соціальної інфраструктури.

Для наповнення ДДФ було запроваджено такий порядок фінансування дорожнього господарства (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Джерела формування Державного дорожнього фонду

№ п/п	Види надходжень	Розміри зарахувань за роками, %		
		2018	2019	2020
1	Акцизний податок з вироблених в Україні пального і транспортних засобів (ТЗ)	50	75	100
2	Акцизний податок з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів	50	75	100
3	Ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них	50	75	100
4	Плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні			
5	Кошти спеціального фонду Державного бюджету України, отримані шляхом залучення державою кредитів (позик) від банків, іноземних держав і міжнародних фінансових організацій на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування			
6	Плата за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення, максимальний розмір та порядок справляння якої встановлюються Кабінетом Міністрів України			
7	Інші надходження, передбачені Державним бюджетом України, в обсягах, що визначаються законом про Державний бюджет України на відповідний рік			
8	Плата за передачу доріг у концесію або в оренду			

Джерело: Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки [13]

Забезпечення повноцінного функціонування дорожнього господарства України неможливе без формування та використання фінансових ресурсів. Ефективність здійснення управління дорожнім господарством і автомобільними дорогами загального користування залежить від повноти, своєчасності та пріоритету фінансування галузі, а також забезпечення повноцінного контролю за використанням бюджетних коштів за видатками.

Відповідно до запровадженої стратегії фінансування ДДФ всі зібрані кошти спрямовуються на фінансування підприємств дорожнього господарства України. За матеріалами Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки розмір фінансування становитиме близько 446 млрд грн (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Джерела фінансування дорожнього господарства

Джерела фінансування	Обсяг фінансування, млн грн	У тому числі за роками				
		2018	2019	2020	2021	2022
Державний бюджет, у тому числі:	367252,3	26327,8	35983,8	96034,98	130928,4	77977,35
Кошти спеціального фонду державного бюджету (державний дорожній фонд)	292176	20025,5	35217,3	68395,43	90560,38	77977,35
Кошти загального фонду державного бюджету	75076,32	6302,31	766,48	27639,55	40367,98	0
Кошти міжнародних фінансових організацій	25544,53	3722,27	4463,64	6774,99	5240,12	5343,51
Інші джерела, зокрема й кошти інвесторів	53193,55	0	514,1	12925,02	795,76	38958,67
Усього	445990,4	30050	40961,6	115735	136964,2	122279,5

Джерело: Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки [13]

Але цього обсягу фінансування не достатньо, оскільки мережа автомобільних доріг загального користування України була сформована ще за радянських часів, а за останні 20 років різко змінився якісний склад транспортних потоків на автомобільних дорогах України. А крім цього, у зв'язку з обмеженим фінансуванням, близько 90% автомобільних доріг загального користування не ремонтували понад 30 років, тому майже 39 % доріг загального користування не відповідають сучасним вимогам за міцністю та понад 50% за рівністю [69].

На рис. 2.3 представлена структура джерел фінансування дорожнього господарства в Україні.



Рис. 2.3. Структура джерел фінансування дорожнього господарства в Україні [62]

Так, у структурі джерел фінансування дорожнього господарства в Україні найбільша частка припадає на кошти спеціального фонду державного бюджету (державний дорожній фонд) – 67% у 2018 р., 86% у 2019 р., 59% у 2020 р., 66% у 2021 р. та 64% у 2022 р. Крім нагальних поточних потреб із фінансування дорожнього господарства, ще існує така складова витрат, як фінансування видатків на виконання боргових зобов'язань, взятих Укравтодором у міжнародних фінансових організацій. Так, на сьогодні кредитний портфель Укравтодору має такі складові:

- Третій кредит Європейського Банку Реконструкції та Розвитку – сума 200 млн євро.
- Кредит Європейського Інвестиційного Банку – сума 200 млн євро.
- Кредит Світового банку – сума 400 млн дол. США.
- IV кредит Європейського Банку Реконструкції та Розвитку – сума 450 млн євро.
- Другий кредит Європейського Інвестиційного Банку – 450 млн євро.
- Другий кредит Світового банку – сума 450 млн дол. США.
- Третій кредит Світового банку – сума 338 млн дол. США.

– Частину отриманих кредитів було погашено за період до 2020 року, а з 2020 року видатків на виконання боргових зобов'язань залишилось на суму 78,9 млрд грн (Додаток Б) [15].

З метою ефективного використання бюджетних коштів, що виділяються на проведення дорожніх робіт, необхідно використовувати прогресивну технологію планування бюджету. Остання передбачає застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) формування і використання бюджету дорожнього господарства України. Під ПЦМ слід розуміти «метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу». Звідси слідує, що кінцева мета ПЦМ полягає «у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання». До особливих складових ПЦМ у бюджетному процесі належать «бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм».

Існуючі джерела фінансування Дорожнього фонду не можуть забезпечити необхідний для нашої економіки рівень розвитку мережі доріг. Тому питання фінансування автомобільних доріг загального користування є досить актуальним у наш час. На наше переконання, потрібно запровадити нову структуру джерел фінансування та застосувати нову концепцію розподілу фінансових ресурсів. Потрібно змінити підхід, коли формування надходжень до Державного дорожнього фонду відбувається переважно за рахунок акцизів на паливо із нафтопродуктів, на альтернативні джерела фінансування, застосувавши принцип «користувач платить» шляхом запровадження спеціальних цільових дорожніх податків, які сплачуються користувачами автомобільних доріг за фактичне використання дорожньої мережі залежно від пробігу транспортного засобу, а не від кількості використаного палива (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Організаційно-економічний механізм залучення та розподілу фінансових ресурсів у дорожньому господарстві [36]

Отже, Україна має розгалужену мережу автомобільних доріг (169,5 тис. км) та унікальне географічне розташування, що могли б стати конкурентною перевагою національної економіки у зовнішньоекономічній діяльності, туризмі, вантажних і пасажирських перевезеннях, а також підсилити обороноздатність держави. У структурі джерел фінансування дорожнього господарства в Україні найбільша частка припадає на кошти спеціального фонду державного бюджету (державний дорожній фонд) – 67% у 2018 р., 86% у 2019 р., 59% у 2020 р., 66% у 2021 р. та 64% у 2022 р.

2.3 Стратегія реформування фінансування дорожніх робіт

Зміни механізму фінансування дорожніх робіт розпочалися із прийняттям в 2016 році Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі», яким було доповнено ст. 242 БК України та встановлено, що у складі спеціального фонду державного бюджету створюється «Державний дорожній фонд». Щорічно в державному бюджеті України «передбачаються видатки на фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування» [62].

Повноцінно державний дорожній фонд розпочав свою роботу з 1 січня 2018 року. Дохідна частина фонду формується за рахунок основних джерел, які структурно доцільно розподілити на чотири групи, а саме:

1) доходи державного бюджету України, що визначені пунктами 1-3, 6, 62, 63, 64 частини 3 статті 29 БК України [1], що надходять за рахунок: «акцизного податку з вироблених в Україні пального і транспортних засобів (ТЗ); акцизного податку з ввезених на митну територію України пального і ТЗ; ввізного мита на нафтопродукти і ТЗ та шини до них; плати за проїзд автомобільними дорогами ТЗ, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; плати за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення; 50% надходжень від адміністративно-господарських штрафів за порушення законодавства про автомобільний транспорт, передбачені абзацами 14-16 частини 1 статті 60 Закону України «Про автомобільний транспорт» [8] (крім штрафів, визначених пунктом 135 цієї частини статті); 50% надходжень від адміністративних штрафів за правопорушення, передбачені частиною другою статті 1222 та частиною другою статті 1321 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) (крім штрафів, визначених пунктом 135 цієї частини статті);

2) кошти, що залучені під державні гарантії у вигляді державних запозичень (згідно з п. 1 ч. 3 ст. 15 БК України) для реалізації інвестиційних

проектів на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування» [1], сюди належать: «кошти спеціального фонду Державного бюджету України, отримані шляхом залучення державою кредитів (позик) від банків, іноземних держав і міжнародних фінансових організацій (МФО) на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування» [56];

3) грошові кошти у вигляді концесійних платежів;

4) інші надходження, що передбачаються Законом України «Про державний бюджет України» на відповідний рік, зокрема сюди належать: «добровільні внески юридичних осіб та фізичних осіб (як національних, так й іноземних), громадських об'єднань, міжнародних організацій, МФО та ін.; інші надходження, що не суперечать законодавству України» [69].

Спрямування відповідних надходжень в дорожній фонд було розподілено на трирічний поетапний період. Зокрема, в 2018 році до дорожнього фонду було спрямовано 50% «акцизного податку з вироблених в Україні пального і транспортних засобів, акцизного податку з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів та ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них, як виняток з положень пунктів 1-3 частини третьої статті 29» [1] БК України. В 2019 році такий показник збільшився до 75% і лише в 2020 році до дорожнього фонду надійшло 100% відповідних асигнувань.

При цьому кошти дорожнього фонду розподіляються на дорожні роботи на автомобільні дороги загального користування державного та місцевого значення наступним чином:

– 60% – на потреби автомобільних доріг загального користування державного значення;

– 35% – на потреби автомобільних доріг загального користування місцевого значення;

– 5% – для забезпечення безпеки дорожнього руху [31].

Однак, незважаючи на достатньо великий вибір джерел формування державного дорожнього фонду, вони не здатні в повній мірі забезпечити потреби

галузі. В останні роки спостерігається наявність великої кількості цільових програм в сфері дорожнього господарства, що в свою чергу свідчить про їх широку спрямованість. До прикладу, в 2020 році відповідно до бюджетних запитів і призначень, встановлених Законом України «Про Державний бюджет України», сформовано 26 бюджетних програм. Серед них 10 програм на дороги загального користування державного значення та 16 програм спрямовані на дороги місцевого значення у вигляді субвенцій. При цьому реальне фінансування програм доволі часто здійснюється Казначейством, як зазначалось вище, не в повному обсязі. Існування такої кількості програм у бюджетному процесі дорожнього господарства призводить до розпорошення фінансових ресурсів, що об'єктивно ускладнює контроль за законністю використання бюджетних коштів.

Із збільшенням кількості програм помітно зросли й обсяги фінансування, зокрема в 2020 році сукупні видатки на 26 програм склали 69,8 млрд. грн, що в півтора рази більше ніж в 2019 році. Незважаючи на такі великі обсяги фінансування потреб галузі, значна частина бюджетних коштів щорічно йде на погашення заборгованості за раніше взятими позиками та зобов'язаннями. До прикладу, сума видатків на погашення боргових зобов'язань за запозиченнями взятими державою або залученими під державні гарантії в 2020 році склала 5,6 млрд. грн; лише 38 млрд. грн виділено на КПКВК 3111020 «Розвиток мережі автомобільних доріг загального користування державного значення».

Трансферт на дороги місцевого значення склав 22,1 млрд. грн [69]. Окрім цього, в рамках Національної програми «Велике будівництво» [2] під державні гарантії Укравтодором додатково залучено 19,7 млрд. грн в квітні 2020 року [133] та ще 5 млрд. грн у листопаді 2020 року [134]. Додатково рішенням уряду було виділено близько 35 млрд. грн із фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками [2]. За повідомленням Укравтодору близько 4,4 млрд. грн надійдуть у рамках співпраці із МФО. Загалом у 2020 році в рамках програми «Велике будівництво» [2] було виділено понад 120 млрд. грн, що в тричі перевищує показник 2019 року.

Окремо слід зупинитися на видах робіт, на які спрямовані вищезазначені суми бюджетних асигнувань, та видах дорожніх робіт, які закуповувались протягом 2020 року. Предметний аналіз бюджетних програм, звітів профільних органів і громадських організацій дозволив встановити, що на грудень 2020 року на абсолютній більшості автомобільних доріг загального користування, де

було заплановано провести дорожні роботи, було укладено контракти на проведення поточного середнього ремонту – 89%. Капітально відремонтовано 9,1% автомобільних доріг, реконструйовано – 1,6% автодоріг, лише 0,3% припало на нове будівництво. Наведене свідчить про виконання в рамках бюджетних програм та Національної програми «Велике будівництво» [2] найменш контрольованого виду робіт – поточного ремонту, що створює умови для незаконного використання бюджетних коштів.

Зазначені умови прямо передбачені порядком розподілу бюджетних коштів, обсяг яких розраховується «головним розпорядником бюджетних коштів у межах бюджетних призначень відповідно до вимог Закону «Про Державний бюджет України» на відповідний рік та методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, яка затверджується спільним наказом Міністерства інфраструктури України та Міністерства фінансів України, з урахуванням установлених державними програмами пріоритетів, фактичного стану автомобільних доріг, а також необхідності виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами Казначейства» (згідно з вимогами Постанови КМУ № 1085 від 20 грудня 2017 р. [11]. Натепер, така методика затверджена спільним наказом Міністерства фінансів України та Міністерства інфраструктури України від 21.09.2012 № 573/1019 [9], пунктом 2.4 якої передбачено, що «обсяг фінансових ресурсів на розвиток та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення необхідно розподіляти за загальною схемою розподілу реальних фінансових ресурсів на розвиток автомобільних доріг загального користування державного значення (додаток 4 методики)» [4] в такій

приоритетній послідовності: 1) поточний дрібний ремонт; 2) поточний середній ремонт; 3) реконструкція та капітальний ремонт; 4) нове будівництво.

Разом з тим, якщо після проведеного розподілу за вказаними напрямками залишаються надлишкові бюджетні кошти, «вони спрямовуються на фінансування робіт з поточного дрібного ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування державного значення відповідно до розміру, максимально наближеного до нормативу» [4].

Аналогічна схема розподілу бюджетних коштів й для доріг загального користування місцевого значення. Згідно аналітичних даних моніторингу CoST Україна станом на грудень 2020 року було укладено контрактів на виконання дорожніх робіт з: а) нового будівництва – 14,35 км; б) реконструкції – 77,29 км; в) капітального ремонту – 449,7 км; поточного ремонту – 4 395,4 км. При цьому вартість робіт із поточного середнього ремонту автомобільної дороги в 2020 році зросла майже вдвічі в порівнянні із 2019 роком, з 6 млн. грн до 11,2 млн. грн [69]. Наведене в чергове доводить, що існуючий механізм фінансування дорожніх робіт передбачає застосування фінансово витратних (економічно необґрунтованих) технологій, що створює умови для вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів.

Варто зазначити, що порядок розподілу бюджетних коштів на потреби дорожнього господарства тісно пов'язаний із наступним елементом механізму фінансування, а саме – розпорядженням виділеними асигнуваннями. Відповідно до ст. 22 БК України «для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів» [1]. Для цілей зазначеного кодексу розпорядник бюджетних коштів – це «бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань та здійснення витрат бюджету» [1].

Розпорядники бюджетних коштів «за обсягом наданих прав поділяються на: головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня» [1]. Головні розпорядники бюджетних коштів

визначаються за напрямками, вказаними в «Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду» [11], з урахуванням положень частини 2 статті 22 БК України та «затверджуються Законом України «Про Державний бюджет України» шляхом встановлення їм бюджетних призначень» [7]. Відповідно до п. 2 вищезазначеного Порядку, а також ч. 3 ст. 3 Закону України № 1562-ХІІ бюджетні асигнування, що входять до державного дорожнього фонду спрямовуються на чотири основні напрямки, а саме на:

1) «фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та інших заходів, визначених п. 1 ч. 4 ст. 3 Закону України № 1562-ХІІ»;

2) «фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам)»;

3) «виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування»;

4) «фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм» [69].

Головним розпорядником коштів для першого та третього напрямків є Укравтодор; для другого напрямку – місцеві (обласні) державні адміністрації, Рада міністрів АРК, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; розпорядження коштами за четвертим напрямком здійснює Міністерство інфраструктури України. Крім того, відповідальними виконавцями державних цільових програм за вказаними напрямками є: Укравтодор – щодо спрямування коштів на дороги державного значення та повернення грошових зобов'язань; місцеві (обласні) державні адміністрації. До прикладу, виключно голова Укравтодору «приймає в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є Укравтодор» [66]. Централізований порядок розподілу коштів значно ускладнює моніторинг цільового використання

бюджетних коштів за відповідними державними програмами і містить потенційні корупційні ризики в фінансово-господарській діяльності головного розпорядника.

Одержувачами бюджетних коштів спрямованих на дорожні роботи, «є суб'єкти господарювання, які виконують функції замовника робіт:

1) з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення»;

2) суб'єкти господарювання, що «належать до сфери управління Укравтодору та: а) одержують кошти на розширення, реконструкцію і технічне переоснащення; б) є медичними закладами для реабілітації учасників ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС»;

3) суб'єкти господарювання, що виконують функції замовника робіт та «здійснюють заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм» [66].

Щодо розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, то ними повинні бути відповідні бюджетні установи, підпорядковані головним розпорядникам. Для Укравтодору розпорядниками нижчого рівня повинні бути його територіальні САД, які виконують функції розпорядника бюджетних коштів та виконавців робіт за відповідними програми щодо доріг загального користування державного значення. Також до 2019 року розпорядниками нижчого рівня були відповідні державні адміністрації стосовно коштів, що спрямовуються у вигляді субвенцій на дороги загального користування місцевого значення. Однак «такий стан справ не відповідав вимогам децентралізації дорожнього господарства, оскільки виключно місцеві державні адміністрації повинні виконувати функції головного розпорядника бюджетних коштів за програмами передбаченими розписом державного бюджету у вигляді субвенцій для фінансування дорожніх робіт на місцях» [13]. Відповідні зміни в профільне законодавство вдалось внести лише восени 2019 року. Незважаючи на це в Законах України «Про Державний бюджет України» на 2020 рік та на 2021 рік головним розпорядником субвенції замість місцевих адміністрацій визначено Укравтодор. Це зводить на

нівець усі намагання децентралізувати процес розпорядження бюджетними коштами у сфері дорожнього господарства.

Першого березня 2020 року в Україні стартував президентський проєкт «Велике будівництво». Метою якого є масштабна розбудова якісної інфраструктури України. У межах проєкту заплановано будівництво, реконструкцію таких інфраструктурних об'єктів як: дороги, школи, дитячі садки, центри екстреної медичної допомоги та стадіони. На рис. 2.5 представлено основні задачі проєкту «Велике будівництво» на 2020 р.

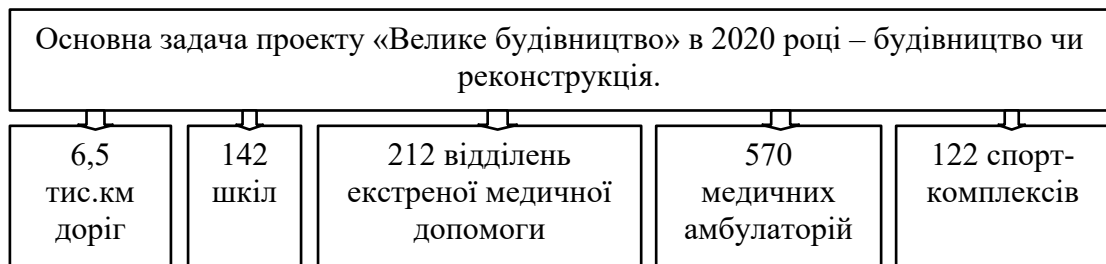


Рис. 2.5. Основні задачі проєкту «Велике будівництво» у 2020 році [2]

Реалізація проєкту «Велике будівництво» відбувається за такими принципами: енергоефективність; висока якість; інклюзивність; націленість проєкту на кожного українця як клієнта.

Далі розглянемо більш детально особливості виконання проєкту «Велике будівництво» в аспекті будівництва та реконструкції доріг. Щоб реалізувати це масштабне будівництво, уряд вирішив виділити на близько 113 млрд гривень з кількох джерел – Дорожнього фонду, кредитів від міжнародних фінансових організацій, частини коштів, які Україна отримала від Газпрому за рішенням Стокгольмського арбітражу, а також з кредиту в українських банках. В оновленому держбюджеті зберігся такий обсяг фінансування, його не урізали, як деякі інші галузі, у зв'язку з пандемією корона вірусу [2].

«З наведеного випливає, що розпорядником, виконавцем та одержувачем коштів в більшості випадків є суб'єкти, які належать до структури Укравтодору або ж підпорядкованих чи пов'язаних з ним відомств.

Розподіл, використання та управління коштами одним суб'єктом містить ризики незаконного використання бюджетних коштів, у тому числі» [66], «в інтересах окремих суб'єктів господарювання» [30].

Враховуючи вищевикладене слід погодитись з думкою Б. М. Головкіна, який зазначає, що «допоки в Україні не буде проведено розмежування влади від бізнесу і при цьому не відбудеться об'єднання корпоративних зусиль суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, підприємців» [20, с. 62-63], які здійснюють господарську діяльність в сфері дорожнього господарства – практично неможливо створити ефективний механізм запобігання незаконному використанню бюджетних коштів при виконанні дорожніх робіт.

Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів «здійснюються в установленому законодавством порядку» [31]. Для більш детального розуміння масштабності проекту «Велике будівництво», реалізація якого буде відбуватися впродовж п'яти років, представимо обсяги дорожніх робіт, які було здійснено на кінець 2020 р. по окремим територіям країни (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Оновлені дороги України на кінець 2020 р. [62]

Ділянки доріг	Обсяг, км
М-03 Київ – Харків – Довжанський	216,5
М-12 Стрий - Тернопіль - Кропивницький - Знам'янка (через м. Вінниця)	94,7
М-19 Доманове (на м. Брест) - Ковель - Чернівці - Тереблече	115
М-18 Харків - Сімферополь - Алушта - Ялта	93,6
М-04 Знам'янка - Луганськ – Ізварине	32,4
М-21 Виступовичі - Житомир - Могилів Подільський	75,4
Маршрут від КПП «Станиця Луганська» до Северодонецка	125
Н-01 Київ - Знам'янка	35,8
Н-07 Київ - Суми – Юнаківка	81,5
Н-08 Бориспіль - Кременчук - Дніпро - Запоріжжя - Пологи - Маріуполь	48,9

Продовження табл. 2.3

Ділянки доріг	Обсяг, км
Н-09 Мукачево - Рахів - Івано-Франківськ - Львів	133,4
Н-11 Дніпро - Миколаїв (через м. Кривий Ріг)	92,2
Н-13 Львів - Самбір – Ужгород	63,8
Н-14 Олександрівка - Кропивницький - Миколаїв	67,9
Н-16 Золотоноша - Черкаси - Сміла – Умань	60,3
Н-23 Кропивницький - Кривий Ріг - Запоріжжя	103
Н-30 Василівка – Бердянськ	114
Н-31 Дніпро – Решетилівка	75,1
Р-24 Татарів - Косів - Коломия - Борщів - Кам'янець-Подільський	35
Р-51 Мерефа - Лозова – Павлоград	60,7
Р-67 Чернігів - Ніжин - Прилуки – Пирятин	43,5
Р-73 /Н-08/ Нікополь (у межах Дніпропетровської області)	45,2
Т-07-18 Нижні ворота - Воловець - Міжгір'я	45
Т-14-16 Львів - Пустомити – Меденичі	47,5
Т-14-02 Львів - Східниця – Пісочна	39,1

Джерело: складено автором на основі даних [62]

Таким чином, з табл. 2.3 видно, що оновлення доріг у 2020 році відбувається на території всіх регіонів України, це свідчить про рівномірний розвиток дорожньої інфраструктури що забезпечить позитивний ефект для всіх регіонів. Відповідно до ч. 1, 2 ст. 121 БК України «посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом [1]. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь» [1]. В сфері дорожнього господарства передбачено проведення зовнішнього контролю та внутрішнього (відомчого) контролю. Система органів зовнішнього контролю включає в себе декілька суб'єктів: Міністерство фінансів України, Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України та органи державного фінансового контролю. «В той же час жоден із зазначених органів, не може в повній мірі забезпечити всеосяжний контроль, аудит чи інші дії спрямовані на перевірку ефективності та раціональності використання

бюджетних коштів в сфері дорожнього господарства. Як правило, такий контроль здійснюється на підставі звітів, перевірки обґрунтованості бюджетних запитів, оцінці та аналізу інвесторської кошторисної документації, документів публічних закупівель, укладених договорів та актів прийому передачі виконаних робіт, що надаються (а частіше за все не надаються) головними розпорядниками бюджетних коштів. Несистематичність та вибіркковість здійснюваного аудиту створює сприятливі умови для незаконного використання бюджетних коштів виділених на дорожні роботи» [15].

Внутрішній контроль здійснюється структурними підрозділами головних розпорядників бюджетних коштів і, як правило, передує зовнішньому. До органів внутрішнього контролю, до прикладу, належить відділ внутрішнього аудиту та аналізу Укравтодору, управління внутрішнього аудиту місцевих державних адміністрацій тощо.

Отже, вищевикладене свідчить, що створення спеціального державного дорожнього фонду дозволило залучити значно більші обсяги бюджетних асигнувань на цільові потреби дорожнього господарства. Це зі свого боку повинно було б забезпечити відносну стабільність фінансування дорожньої галузі та запобігти потенційному направленню коштів державного бюджету в інших напрямках, що не пов'язані з потребами дорожнього господарства. Однак розпорядження цими коштами, їх розподіл та використання здійснюються в переважній більшості випадків централізовано, що створює умови для ускладненого контролю та містить ризики незаконного використання бюджетних коштів.

Висновки до другого розділу

Отже, досліджено нормативно-правове забезпечення формування та використання фінансових ресурсів в дорожньому господарстві України. Варто відзначити, що 17 листопада 2016 року Верховною Радою України було прийнято Закони «Про внесення змін до Закону України «Про джерела

фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі». Ці законодавчі акти регламентують формування в Державному бюджеті України видатків на фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування. Для цих цілей було створено Державний дорожній фонд.

Проведено оцінку стану фінансування підприємств дорожнього господарства в Україні. Варто відзначити, що Україна має розгалужену мережу автомобільних доріг (169,5 тис. км) та унікальне географічне розташування, що могли б стати конкурентною перевагою національної економіки у зовнішньоекономічній діяльності, туризмі, вантажних і пасажирських перевезеннях, а також підсилити обороноздатність держави. У структурі джерел фінансування дорожнього господарства в Україні найбільша частка припадає на кошти спеціального фонду державного бюджету (державний дорожній фонд) – 67% у 2018 р., 86% у 2019 р., 59% у 2020 р., 66% у 2021 р. та 64% у 2022 р.

Визначено роль дорожньої стратегії та «Великого будівництва» у розбудові доріг. Варто відзначити, що створення спеціального державного дорожнього фонду дозволило залучити значно більші обсяги бюджетних асигнувань на цільові потреби дорожнього господарства. Це зі свого боку повинно було б забезпечити відносну стабільність фінансування дорожньої галузі та запобігти потенційному направленню коштів державного бюджету в інших напрямках, що не пов'язані з потребами дорожнього господарства. Однак розпорядження цими коштами, їх розподіл та використання здійснюються в переважній більшості випадків централізовано, що створює умови для ускладненого контролю та містить ризики незаконного використання бюджетних коштів.

РОЗДІЛ 3

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАЛУЧЕННЯ ДОДАТКОВИХ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ ДОРОЖНЬОГО ГОСПОДАРСТВА

3.1 Концептуальні засади залучення джерел фінансування підприємств дорожнього господарства

З 24 лютого життя кожного українця розділилося на «до» та «після». Варварська загарбницька війна з боку росії вже забрала життя більш ніж 200 дітей, багатьох тисяч цивільних та військових і нанесла значних збитків вітчизняній економіці. Сукупні втрати економіки нашої країни станом на 18 квітня, за підрахунками Офісу Президента, Мінекономіки та Kyiv School of Economics, складають близько 85 млрд доларів США [74].

Важливо зазначити, що це оцінка прямих втрат фізичної інфраструктури України. Оцінка загальних втрат економіки, включаючи втрату роботи багатьма людьми, скорочення споживчого попиту, повне закриття або значне скорочення діяльності підприємств тощо не входять до цієї цифри [74].

У багатьох діалогах щодо постконфліктного відновлення країн згадується План Маршалла, який мав на меті відновлення зруйнованої війною економіки Європи. План модернізації промисловості та усунення торгівельних бар'єрів було прийнято 5 червня 1947 року. Реалізація плану 17 європейськими країнами розпочалася у 1948 році та стала найбільш відомою та успішною програмою відновлення економіки після війни [74].

Дослідження постконфліктного відновлення економік сучасності, зокрема Post-war Reconstruction: Concerns, Models and Approaches (York Roger Williams University; Jon Calame, Minerva Partners, New Yorks) кажуть, що таке відновлення має три фази:

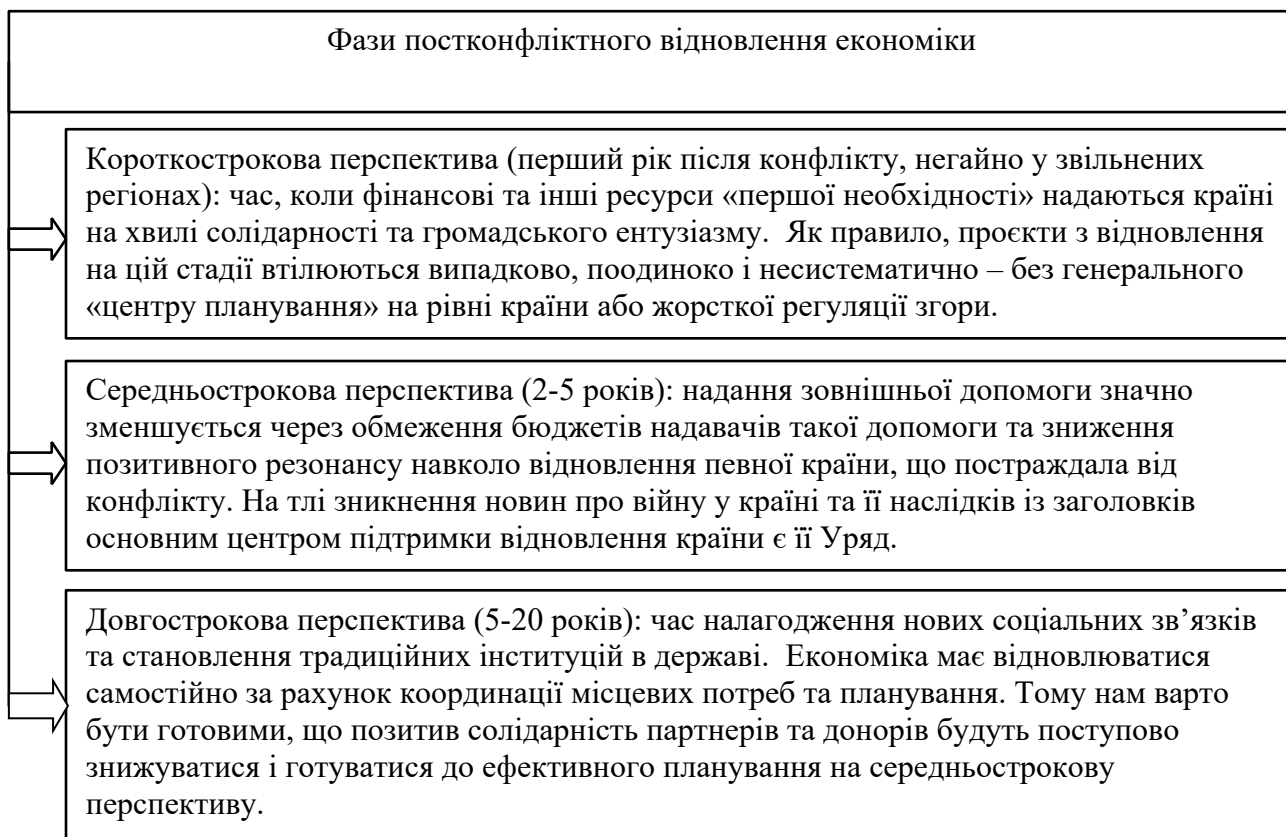


Рис. 3.1. Фази постконфліктного відновлення економіки [73]

Війна зруйнувала майже вдвічі більше доріг, ніж поремонтували за два роки.

Заступник керівника Офісу президента Кирило Тимошенко розповів, що програма «Велике будівництво», яку він координує, досі існує, хоча й стоїть на паузі. Але відбудова мостів, а тепер і будівництво об'їзних споруд і житла, яке втратили українці через агресію росії, триває.

Восени 2021 року Андрій Івко (заступник голови Укравтодору) розповідав, що за два роки «Велике будівництво» оновило та побудувало понад 14 000 км доріг. «До 2025 року плануємо оновити всю головну мережу українських доріг – 24 000 км», – говорив він.

На відновлення зруйнованих війною доріг і споруд, за оцінками Укравтодору, потрібно мінімум 900 млрд грн, та три-чотири роки за наявності фінансування. Івко розраховує на два джерела фінансування: арештовані активи РФ и фінансування в межах так званого плану Маршалла для України, обговорення якого триває на рівні Єврокомісії, керівництва Великої Британії, США та Канади [73].

Допоміжним заходом для відновлення доріг також стане впровадження нової структури фінансування дорожнього господарства. Це не тільки впливатиме на розвиток підприємств дорожнього господарства, а і їх утримання в належному стані, а ще і стане інструментом для керування промисловою та торговельною політиками, туризмом, фінансовою політикою, думкою та настроями громадськості тощо. Також це зменшить навантаження на ДДФ шляхом запровадження співфінансування реалізації проєктів будівництва, реконструкції чи ремонтів дорожньої інфраструктури.

Цей процес у свою чергу підвищить темпи відновлення та будівництва доріг за рахунок використання додаткового фінансування. Також, рух автотранспорту дорогами із кращою якістю, скоротить час у дорозі та зменшить витрати автовласників, що підвищить його продуктивність. На основі проведеного аналізу сформульовано шляхи реформування системи фінансування дорожнього господарства. (рис. 3.2).

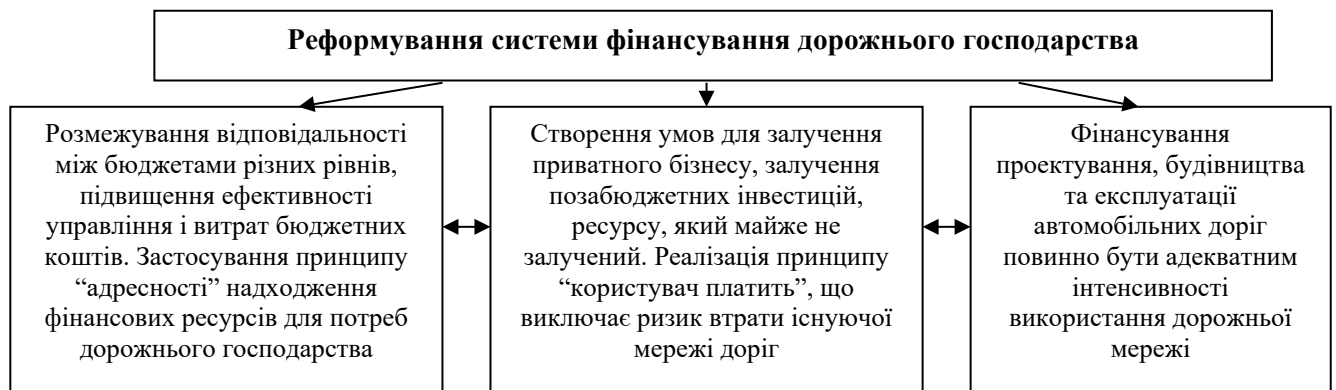


Рис. 3.2. Реформування системи фінансування дорожнього господарства

Варто відзначити, що реалізація інвестування проєктів у дорожній галузі здійснюється за рахунок поєднання кількох потенційних джерел фінансування. Доцільно впровадити ранжування проєктів розвитку доріг за показниками ефективності та співфінансування. До виконання потрібно приймати проєкти з високими показниками ефективності, що забезпечить їх окупність, а крім цього, пріоритетними повинні стати об'єкти, в яких спостерігається високий рівень співфінансування проєктів будівництва, реконструкції чи ремонтів із боку місцевих органів влади. Участь у процесі фінансування проєктів фінансових

ресурсів користувачів доріг чи балансоутримувачів поряд із ресурсами ДДФ забезпечить підвищення ефективності використання доріг, розвитку регіонів та реалізації проєктів, дійсно потрібних користувачам.

Схема організаційно-економічного механізму забезпечення ефективності життєвого циклу автомобільної дороги представлена в Додатку В. Застосування схем змішаного приватно-державного фінансування дорожнього господарства, яке може збільшити потенційний обсяг приватних інвестицій на 50%. Автомобільний транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва у просторовому переміщенні. Метою публічного адміністрування в галузі автомобільного транспорту є своєчасне, повне і якісне задоволення зазначених потреб в перевезеннях та потреб оборони держави, захист прав під час транспортного обслуговування, безпечне функціонування транспорту, додержання необхідних темпів і пропорцій та інше.

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; 8) інших надходжень, передбачених Державним бюджетом України, в обсягах, що визначаються законом про Державний бюджет України на відповідний рік; 9) плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; 10) адміністративно-господарські штрафи за порушення законодавства про автомобільний транспорт та адміністративні штрафи за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху (частково). Особливість фінансування дорожньої інфраструктури в Україні полягає в наступному:

1) видатки на фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування здійснюється за рахунок державного дорожнього фонду, як складової Державного бюджету України, який формується Кабінетом Міністрів України (Урядом країни), приймається Верховною Радою України (Парламентом країни), підписується Президентом України (головою держави) в грудні поточного на наступний бюджетний рік;

2) видатки на фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування місцевого значення, а також вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах здійснюється за рахунок територіальних(місцевих) дорожніх фондів, як складової бюджетів міст, сіл, селищ та об'єднаних територіальних громад, які формуються і приймаються місцевими радами (області, міста, села, селища) і підписуються їх головами.

Такий розподіл фінансування дорожньої інфраструктури України є логічним оскільки автомобільні дороги державного загального користування є державною власністю, а відтак їх фінансування здійснюється з державного бюджету, а публічне адміністрування здійснюється органом державної влади у порядку визначеному Урядом України; відповідно автомобільні дороги місцевого значення (тобто тими, якими користуються переважно жителі

відповідних міст, сіл, селищ) є муніципальною власністю, а відтак їх фінансування здійснюється переважно з місцевих бюджетів, а публічне адміністрування здійснюється органами місцевої влади у порядку визначеному відповідними радами.

Однак основною проблемою належного адміністрування дорожньої інфраструктури в Україні, а відповідно і фінансування з будівництва, реконструкції та утримання автомобільних доріг є в першу чергу відсутність загальнодержавного класифікатора доріг України (дорожньої карти приналежності доріг), який би містив повну класифікаційну характеристику автомобільних доріг шляхом їх поділу на такі категорії: 1) автомобільні дороги загального користування державного значення; 2) автомобільні дороги загального користування місцевого значення; 3) автомобільні дороги населених пунктів; 4) автомобільні дороги приватної власності; 5) автомобільні дороги державних підприємств закритого типу, на території яких здійснюється внутрішнє переміщення транспорту.

Додатковими заходами удосконалення публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури в Україні з урахуванням досвіду ЄС могли б стати: 1) введення процедури прийняття відбудованої автодороги в експлуатацію з 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 проекту 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 виграли тендер на будівництво (ремонт) дороги перед громадськістю, в тому числі

запровадження процедури громадського аудиту будівництва та ремонту автодоріг.

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 [19].

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», яким визначено правові засади співучасті концесієдавця (держави) у фінансуванні будівництва та експлуатації доріг, що підтверджується укладанням спеціальної угоди. Така форма державно-приватного партнерства при будівництві автодоріг ефективна при будівництві швидкісних автодоріг, яких за даними Укравтодору планується збудувати 7075 км з загальною вартістю близько 300 млрд. грн. Часткова реалізація цих амбітних планів здійснюється в межах урядового проекту «Велике будівництво», зокрема, відповідно до якого передбачено будівництво 4 тис. км. доріг [20], також розроблено окремий проект Закону України «Про швидкісні автомобільні дороги», який наразі знаходься на узгодженні [2].

Отже, в Україні процес будівництва автодоріг на основі концесії не набуває поширення. На наше переконання, основним стримуючим фактором для інвесторів є низька економічна ефективність інфраструктурних проектів 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: затвердження довгострокової програми концесії автомобільних доріг в Україні; 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; створення належних умов та гарантій для інвесторів; обов'язкове проектування та будівництво альтернативних автомобільних доріг в об'їзд платних, або приведення існуючих в належний стан; винайдення процедури звільнення власників автотранспорту, які використовують платні дороги від сплати додаткового акцизу на паливо; запровадження договорів страхування об'єктів дорожньої інфраструктури та ін.

3.2 Ефективність розподілу залученого фінансування між підприємствами дорожнього господарства в умовах децентралізації

Високий рівень суб'єктивізму та непрозорості при розподілі субвенції з Державного дорожнього фонду на місцях. Облдержадміністрації не визначають чітких пріоритетів для фінансування відновлення місцевих доріг, зокрема забезпечення доступності освітніх і медичних послуг, а отже, не враховуються першочергові потреби громад на формування спроможних мереж закладів освіти та охорони здоров'я. В окремих випадках умовою розподілу коштів субвенції на дороги населених пунктів обласною владою визначається наявність

співфінансування з місцевих бюджетів, але така умова оприлюднюється вже після того, як місцеві бюджети збалансовані та затверджені. Проте не кожний орган місцевого самоврядування має можливість забезпечити перегляд уже схвалених бюджетів і передбачити немалий відсоток співфінансування, який може досягати 50%. Відсутність чіткого сформульованого підходу при розподілі ресурсів на користь доріг населених пунктів призводить до суб'єктивного розподілу коштів субвенції обласною владою та до недоотримання бюджетами органів місцевого самоврядування задекларованого урядом ресурсу на ремонт доріг комунальної власності в населених пунктах. Задля розбудови потужної дорожньої інфраструктури фінансове забезпечення здійснення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг потребує подальшого вдосконалення на засадах принципу «позитивної суми», відповідно до якого від співпраці виграють усі, створюється «додаткова вартість», і немає «переможців» і «переможених».

Отже, питання, які потребують переосмислення, обговорення та реалізації: поглиблення диверсифікації джерел формування Державного дорожнього фонду (у т. ч. активізація потенціалу існуючих джерел, зменшення тіньового сегменту таких джерел); закріплення належної гарантованої частини коштів Державного дорожнього фонду на утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; збалансування видаткового навантаження та фінансового забезпечення реалізації дорожніх проєктів; підвищення рівня прозорості прийняття управлінських рішень при розподілі фінансових ресурсів, призначених для здійснення будівництва, реконструкції, капітального, поточного ремонту автомобільних доріг.

Удосконалення бюджетно-фінансової політики у сфері дорожнього господарства передбачає запровадження абсолютно нової стратегії прогнозування та планування бюджету. Натепер дорожня галузь залежна від видатків державного бюджету за рахунок коштів спеціального Дорожнього фонду, надходжень від перевиконання планів митних платежів і міжнародної фінансової допомоги в межах одного бюджетного року та інших надходжень не

заборонених законом. Відповідно механізм планування бюджету, розроблення та складення попередніх планів будівництва та ремонту доріг розрахований на один бюджетно-фінансовий період. Лише після затвердження бюджету на відповідний рік визначається сума, на яку може розраховувати головний розпорядник бюджетних коштів. Надалі територіальні служби головного розпорядника бюджетних коштів передають орієнтовні плани дорожніх робіт на погодження центральному органу виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері дорожнього господарства, де ці плани коригуються відповідно до фінансових можливостей бюджету та запитів кожного регіону. Як наслідок, розроблення тендерної документації, оголошення закупівель на проведення дорожніх робіт розпочинається після початку бюджетно-фінансового періоду. Це призводить до того, що активна фаза проведення будівельних робіт після закінчення всіх адміністративних процедур припадає на середину бюджетного періоду (липень-серпень). Відповідно багато будівельних робіт проводяться в пришвидшеному режимі, з порушенням технології, недотриманням температурних режимів та погодних умов, з тим, щоб встигнути добрати бюджетні кошти, виділені на потреби галузі до закінчення бюджетно-фінансового періоду. Одним із можливих рішень в даній ситуації повинно стати запровадження результативної стратегії бюджетування потреб галузі. Задля усунення недоліків бюджетно-фінансової політики пропонується вжити наступні заходи:

- негайно розробити та запровадити реалізацію методології із середньострокового і довгострокового планування бюджету та діяльності головних розпорядників бюджетних коштів у сфері дорожнього господарства;

- на підставі розробленої методології на середньо- та довгострокову перспективу розробити нову стратегічну Програму розвитку автомобільних доріг з вичерпним переліком об'єктів будівництва та кінцевими графіками проведення дорожніх робіт до 2030 року;

- невідкладно розробити і затвердити нову «Методику визначення обсягу фінансування дорожніх робіт та утримання автомобільних доріг загального користування»;
- запровадити традицію укладення довгострокових (до семи-десяти років) контрактів (OPRC) на проведення дорожніх робіт і покладення обов’язку щодо експлуатаційного утримання об’єктів будівництва на одержувача бюджетних коштів;
- розглянути питання відокремлення спеціального Дорожнього фонду від державного бюджету.

Розроблення нової стратегії та програми розвитку автомобільних доріг з вичерпним переліком об’єктів будівництва та кінцевими графіками проведення дорожніх робіт до 2030 року дасть можливість втілити у життя амбітні плани щодо відновлення автомобільної мережі українських доріг. За оцінками фахівців така програма «повинна передбачати механізм виконання та реалізації поставлених завдань із допуском можливостей внесення незначних проміжних змін та доповнень. Подальше коригування завдань програми має проводитись головними розпорядниками бюджетних коштів виключно у межах місячних планів залежно від готовності проектів, проведення аукціонів із закупівлі робіт та необхідності виконання аварійних ремонтів. Таке перспективне стратегічне планування дозволить покращити якісну підготовку компаній-переможців тендерів до проведення робіт у частині інженерної підготовки, логістичної складової та за рахунок інших факторів» [15]. Це в свою чергу дозволить мінімізувати ризики незаконного використання бюджетних коштів.

Заступник голови Офісу Президента, координатор «Великого будівництва» Кирило Тимошенко повідомив: «Всю основну мережу загальнодержавних доріг України буде відновлено до кінця 2023 року» [73]. За словами К. Тимошенко, йдеться про більш як 20 тисяч кілометрів державних доріг, за які відповідає Укравтодор. «Коли ми говорили про плани 2020 року, то на початку всі сміялися і казали: «Та що ви таке говорите? 4 тисячі кілометрів доріг? Та такого не буде!». А ми взяли і зробили. Цього року зробимо мінімум

4,5 тисячі км, але хочемо зробити і більше. Все залежить від фінансування, ми шукаємо шляхи для фінансування і кредитного, і іншого. Наша ціль – зробити всі загальнодержавні дороги (це траси, якими займається Укравтодор) до кінця 2023 року. Це більше 20 тисяч кілометрів доріг», – заявив Тимошенко [73].

Прийняття нової «Методики визначення обсягу фінансування дорожніх робіт та утримання автомобільних доріг загального користування» обумовлено необхідністю перенаправлення коштів на найбільш контрольовані види дорожніх робіт – будівництва, реконструкції та капітального ремонту. Чинна на сьогодні методика орієнтована на проведення, в першу чергу, дрібного та середнього поточних ремонтів, що сприяє поширенню явища незаконного використання бюджетних коштів.

Укладення довгострокових контрактів (OPRC) до семи-десяти років на проведення дорожніх робіт є звичною практикою для більшості європейських країн. На сьогодні в Україні задекларовано укладення на довгострокову перспективу (до семи років) контрактів на експлуатаційне обслуговування автомобільних доріг. Однак через відсутність розмежування критичних повноважень Укравтодору таке утримання здійснюється переважно підприємствами дорожньої сфери, які входять до складу підпорядкованих державних підприємств головного розпорядника бюджетних коштів. Через застарілу матеріально-технічну базу, недотримання технологій і невиконання необхідних обсягів робіт із експлуатаційного утримання кошти на цю складову витрат використовуються неефективно, а іноді й незаконно. На нашу думку, укладення довгострокових контрактів (OPRC) на виконання будівельних робіт, а після їх завершення й на експлуатаційне утримання збудованих об'єктів, дозволить отримати додаткову впевненість у тому, що збудована дорога відповідатиме показникам якості протягом усього гарантійного періоду, а кошти, які виділені на проведення відповідних робіт, будуть використані ефективно та законно. За словами фахівців, «багаторічні контракти вигідні всім, і уряду, і підрядникам, і постачальникам матеріалів, і навіть робочим компаніям-

підрядникам, оскільки вони дають стабільність і дозволяють організувати робочий процес».

Відокремлення Дорожнього фонду від Державного бюджету дозволить посилити гарантії стабільності фінансування галузі, надходження коштів до якої не залежатиме від прийняття щорічно Закону України «Про державний бюджет України», прийняття якого може супроводжуватись лобіюванням певних приватних інтересів окремих учасників ринку. Реалізація цієї пропозиції вимагає публічного обговорення між Міністерством фінансів України, Міністерством інфраструктури України, Укравтодором, місцевими адміністраціями, представниками дорожнього бізнесу та громадськості. Внесення змін необхідно здійснити в БК України [1], Закон України «Про джерела фінансування дорожнього господарства» [3].

Наведемо лінійний тренд зміни загального обсягу фінансування ДДФ в Україні за рахунок коштів Державного бюджету України (рис. 3.3).

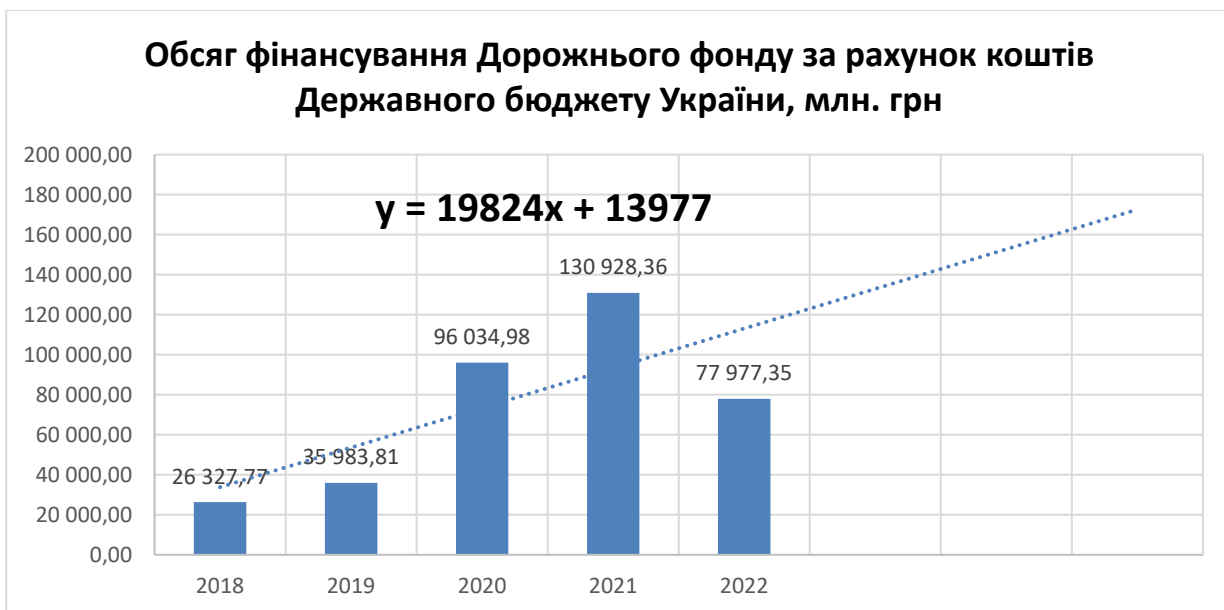


Рис. 3.3. Лінійний тренд зміни загального обсягу фінансування ДДФ за рахунок коштів Державного бюджету України (млн. грн) (побудовано автором)

Відповідно до вище наведеного лінійного тренду зміни загального обсягу фінансування ДДФ в Україні ($y = 19824 \cdot x + 13977$) за рахунок коштів

Державного бюджету України проведемо розрахунок показника на 2023-2025 рр.:

$$2023 \text{ р.: } y = 19824 * 6 + 13977 = 132921 \text{ млн. грн.}$$

$$2024 \text{ р.: } y = 19824 * 7 + 13977 = 152745 \text{ млн. грн.}$$

$$2025 \text{ р.: } y = 19824 * 8 + 13977 = 172569 \text{ млн. грн.}$$

На основі проведених розрахунків загального обсягу фінансування дорожнього господарства в Україні побудуємо графік зміни запланованого значення (рис. 3.4).

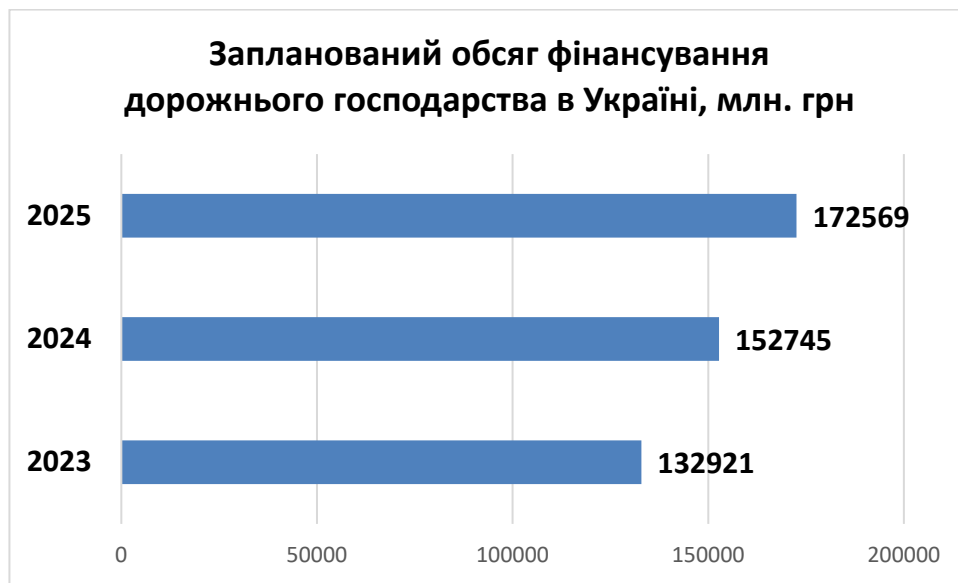


Рис. 3.4. Динаміка запланованого обсягу фінансування дорожнього господарства в Україні за рахунок коштів Державного бюджету України (млн. грн) (побудовано автором)

Отже, прогнозуємо збільшення загального обсягу фінансування Дорожнього фонду в Україні за рахунок коштів Державного бюджету України на 94591,65 млн. грн або на 121,3% або у 2,21 рази упродовж 2023-2025 рр.

Для подальшого розвитку дорожньої галузі України повинно передбачатися утворення абсолютно нової державної політики дорожнього господарства. Стратегія реформування галузі дорожнього господарства повинна враховувати найкращі практики та напрацювання визнаних міжнародних лідерів у сфері будівництва автомобільних доріг. На жаль, до кінця не реалізованими залишились завдання Стратегії реформування та розвитку дорожньої галузі 2015

року [15]. З огляду на це, нагальною на сьогодні є потреба у впорядкуванні функцій і повноважень органів, на яких покладено обов'язки з формування та реалізації державної політики в галузі дорожнього господарства. Мова йде про Міністерство інфраструктури України, Укравтодор, місцеві адміністрації. З огляду на запроваджену реформу децентралізації видається за доцільне змінити функції головного розпорядника бюджетних коштів. Укравтодор в новій системі управління повинен стати суто сервісною службою, головним завданням якої повинно стати забезпечення організації будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення. Це дасть змогу знизити існуючі ризики незаконного використання бюджетних коштів з боку службових осіб Укравтодору, підпорядкованих державних підприємств і служб замовника. Натепер Укравтодор фактично монополізував процес розпорядження бюджетними коштами на автомобільні дороги загального користування. На наше переконання такі повноваження Державного агентства автомобільних доріг є невластивими для профільного органу з організації будівництва та ремонту автошляхів, а тому повинні бути передані у відання іншим органам центральної влади. Розпорядження бюджетними коштами та контроль за законністю їх використання в новій системі управління повинно здійснювати Міністерство інфраструктури України.

Окрім того, місцевим державним адміністраціям повинна бути надана реальна можливість брати участь у формуванні державної політики з питань розвитку дорожнього господарства, зокрема, з питань, що стосуються автомобільних доріг місцевого значення. Це вимагає пошуку та розроблення об'єктивних критеріїв планування будівельних і ремонтних робіт на автомобільних дорогах місцевого значення на середньострокову та довгострокову перспективу. Крім цього, необхідно розглянути питання щодо утворення Служб місцевих доріг, з відповідним штатом і повноваженнями, щодо організації проведення будівельних та ремонтних робіт на місцях.

Сьогодні структурні департаменти об'єктивно не в змозі впоратись із навантаженням, яке на них покладено, а тому більшість порушень при

будівництві доріг просто не фіксуються. Утворення таких служб можливо через реорганізацію існуючих на сьогодні місцевих САД і скорочення їх кількості. Перспективним в цьому напрямку є питання передачі на місця матеріально-технічної бази обл- та райавтодорів. Балансоутримувачами повинні стати Служби місцевих доріг, які б відповідали за поточне експлуатаційне утримання автомобільних доріг місцевого значення. При розробці державної політики в сфері дорожнього господарства важливо залучати всіх зацікавлених сторін: науковців, провідні дорожні компанії та підприємства, самоврядні дорожні асоціації, представників громадськості тощо. Така інтеграція дозволить вирішити надскладні питання, як то: запровадження концесійного будівництва автомобільних доріг на умовах державно-приватного партнерства; застосування технології цементобетону при будівництві доріг тощо. Натепер одним із останніх документів, в якому намічено перспективні заходи запобігання незаконному використанню бюджетних коштів в сфері будівництва автомобільних доріг став Указ Президента України № 529/2019 р. від 19.07.2019 року «Про деякі заходи щодо створення умов для розвитку та підвищення якості автомобільних доріг» [5]. Цим документом окреслено загальне коло питань і конкретні заходи, які повинні бути негайно втілені та реалізовані уповноваженими органами. Зокрема, «формування та реалізація державної політики в сфері дорожнього господарства повинні включати:

- встановлення чітких і зрозумілих пріоритетів дорожньої галузі для всіх зацікавлених сторін, з урахуванням національних інтересів та належного ресурсного забезпечення;
- системний аналіз усіх програмних і нормативних документів на предмет наявності застарілих, неефективних норм та внесення відповідних змін у разі виявлення вказаних недоліків правового регулювання;
- розгляд питання щодо запровадження бюджетного планування на довгостроковий період;
- проведення прозорих публічних закупівель та здійснення незалежного контролю за якістю наданих робіт та послуг;

– включення до договорів про виконання робіт з будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг умов про страхування таких об'єктів».

Отже, реалізація окреслених завдань можлива завдяки виробленню загального підходу до будівництва та ремонту автомобільних доріг, їх експлуатаційного утримання. Важливим етапом в цьому напрямку є послідовне виконання завдань, планів з реалізації Державних цільових програм, стратегій, які прийняті на сьогодні в сфері дорожнього господарства.

Висновки до третього розділу

Отже, за результатами проведеного дослідження варто зробити відповідні висновки. Обґрунтовано концептуальні засади залучення джерел фінансування підприємств дорожнього господарства. Варто відзначити, що в Україні процес будівництва автодоріг на основі концесії не набуває поширення. На наше переконання, основним стримуючим фактором для інвесторів є низька економічна ефективність інфраструктурних проектів та відсутність практичних механізмів надання гарантій з боку держави щодо повернення інвестицій та дотримання умов експлуатації доріг.

Проведено оцінку ефективності розподілу залученого фінансування між підприємствами дорожнього господарства в умовах децентралізації. Так, реалізація окреслених завдань можлива завдяки виробленню загального підходу до будівництва та ремонту автомобільних доріг, їх експлуатаційного утримання. Важливим етапом в цьому напрямку є послідовне виконання завдань, планів з реалізації Державних цільових програм, стратегій, які прийняті на сьогодні в сфері дорожнього господарства. Також прогнозуємо збільшення загального обсягу фінансування державного дорожнього фонду в Україні за рахунок коштів Державного бюджету України на 94591,65 млн. грн або на 121,3% або у 2,21 рази упродовж 2023-2025 рр.

ВИСНОВКИ

Отже, за результатами проведеного дослідження варто зробити відповідні висновки:

Досліджено теоретичні аспекти формування джерел фінансування дорожнього господарства. Варто відзначити, що фінансування дорожньої інфраструктури включає наступні етапи: визначення цілей, завдань, політики, стратегії і пріоритетів у видатках; визначення обсягу ресурсів та їх розподіл (підготовка бюджету, який включає капітальні та поточні видатки для виконання запланованої діяльності); виконання бюджету; моніторинг виконання бюджету, облік видатків бюджету та контроль за ними; оцінка та аудит (контроль ефективності політики, перевірка достовірності даних, підготовка висновків для майбутнього планування).

Визначено сутність організаційно-економічного механізму фінансування підприємств дорожнього господарства. До основних характеристик організаційно-економічного механізму функціонування підприємства дорожнього господарства запропоновано віднести наступні: організаційно-економічний механізм функціонування підприємства є під механізмом економічного механізму, який, в свою чергу, є важливішою складовою господарського механізму підприємства; організаційно-економічний механізм є приналежністю організаційно-економічної системи, взаємодіє в системі інших механізмів на підприємстві; до складових організаційно-економічного механізму відносяться: організаційно-технічний, виробничо-технологічний та фінансово-економічний механізми; основною функцією даного механізму є реалізація процесу організації та прийняття економічних рішень, які спрямовані на досягнення поставленої мети підприємства; об'єктом впливу організаційно-економічного механізму є потенціал підприємства, а кінцевою метою його функціонування – підвищення економічної ефективності використання потенціалу підприємства. На організаційно-економічний механізм функціонування підприємства впливають фактори внутрішнього і зовнішнього

середовища, що обумовлюють складність дослідження його складових і методів впливу на їх взаємодію. Водночас, являючи собою систему важелів та інструментів досягнення поставленої мети, механізм виступає визначальним чинником ефективної діяльності економічних суб'єктів.

Проведено дослідження іноземного досвіду щодо систем фінансування та управління дорожнім господарством. В частині основних видів дорожніх податків йде стійке зростання числа країн, які переходять від концепції оподаткування транспортних засобів як майнового об'єкта до оподаткування послуг, які транспортний засіб створює – замість майнових податків на автомобілі все більш популярним стає оподаткування самого переміщення на транспортному засобі, оплачуване або через систему платних доріг, або за допомогою покілометрових зборів. Також світовий досвід показує, що найпопулярнішим і найбільш ефективним з існуючих механізмів фінансування дорожньої інфраструктури є дорожні фонди. Пріоритетні проекти розвитку дорожньої мережі фінансуються за рахунок держави або за участю держави, в тому числі в рамках проектів державно-приватного партнерства, тому висока якість будівництва доріг в розвинених країнах підтримується впровадженням постійно розвинених нових технологій і технічних рішень.

Досліджено нормативно-правове забезпечення формування та використання фінансових ресурсів в дорожньому господарстві України. Варто відзначити, що 17 листопада 2016 року Верховною Радою України було прийнято Закони «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі». Ці законодавчі акти регламентують формування в Державному бюджеті України видатків на фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування. Для цих цілей було створено Державний дорожній фонд.

Проведено оцінку стану фінансування підприємств дорожнього господарства в Україні. Варто відзначити, що Україна має розгалужену мережу автомобільних доріг (169,5 тис. км) та унікальне географічне розташування, що могли б стати конкурентною перевагою національної економіки у зовнішньоекономічній діяльності, туризмі, вантажних і пасажирських перевезеннях, а також підсилити обороноздатність держави. У структурі джерел фінансування дорожнього господарства в Україні найбільша частка припадає на кошти спеціального фонду державного бюджету (державний дорожній фонд) – 67% у 2018 р., 86% у 2019 р., 59% у 2020 р., 66% у 2021 р. та 64% у 2022 р.

Визначено роль дорожньої стратегії та «Великого будівництва» у розбудові доріг. Варто відзначити, що створення спеціального державного дорожнього фонду дозволило залучити значно більші обсяги бюджетних асигнувань на цільові потреби дорожнього господарства. Це зі свого боку повинно було б забезпечити відносну стабільність фінансування дорожньої галузі та запобігти потенційному направленню коштів державного бюджету в інших напрямках, що не пов'язані з потребами дорожнього господарства. Однак розпорядження цими коштами, їх розподіл та використання здійснюються в переважній більшості випадків централізовано, що створює умови для ускладненого контролю та містить ризики незаконного використання бюджетних коштів.

Обґрунтовано концептуальні засади залучення джерел фінансування підприємств дорожнього господарства. Варто відзначити, що в Україні процес будівництва автодоріг на основі концесії не набуває поширення. На наше переконання, основним стримуючим фактором для інвесторів є низька економічна ефективність інфраструктурних проектів та відсутність практичних механізмів надання гарантій з боку держави щодо повернення інвестицій та дотримання умов експлуатації доріг.

Проведено оцінку ефективності розподілу залученого фінансування між підприємствами дорожнього господарства в умовах децентралізації. Так, реалізація окреслених завдань можлива завдяки виробленню загального підходу

до будівництва та ремонту автомобільних доріг, їх експлуатаційного утримання. Важливим етапом в цьому напрямку є послідовне виконання завдань, планів з реалізації Державних цільових програм, стратегій, які прийняті на сьогодні в сфері дорожнього господарства. Прогнозуємо збільшення загального обсягу фінансування державного дорожнього фонду в Україні за рахунок коштів Державного бюджету України на 94591,65 млн. грн або на 121,3% упродовж 2023-2025 рр.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n191>
2. Проєкт «Велике будівництво» у 2020 році. URL: <https://bigbud.kmu.gov.ua/>
3. Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1991, № 47, ст.648. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12#Text>
4. Про затвердження Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг та нормативів витрат, пов'язаних з утриманням автомобільних доріг від 21.09.2012 № 573/1019. Документ z1734-12, чинний, поточна редакція – Редакція від 01.02.2022, підстава – z0063-22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1734-12#Text>
5. Про деякі заходи щодо створення умов для розвитку та підвищення якості автомобільних доріг: Указ Президента України № 529/2019 від 19.07.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/529/2019>
6. Про швидкісні автомобільні дороги. Документ 2862-IV, чинний, поточна редакція – Редакція від 19.12.2021, підстава – 1887-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 51, ст.556. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15#Text>
7. Про Державний бюджет України: Закон України. Документ 1928-IX, чинний, поточна редакція – Редакція від 21.03.2022, підстава – 2135-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2022, № 3, ст.12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>
8. Про автомобільні дороги: Закон України No 2862-IV від 08.09.2005 р. із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15#Text>

9. Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України № 1562-XII від 18.09.1991 р. із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12>

10. Про автомобільні дороги: Закон України No 2862-IV від 08.09.2005 р. із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15#Text>

11. Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду: Постанова КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1085. Документ 1085-2017-п, чинний, поточна редакція – Редакція від 18.11.2021, підстава – 1186-2021-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2017-%D0%BF#Text>

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування» від 17.11.2016 р. № 1764-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-19#Text>

13. Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 р. No 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-п#Text>

14. Національний стандарт України. Автомобільні дороги. Види та переліки робіт з ремонтів та експлуатаційного утримання. (ДСТУ 8747:2017): ДП «Державний дорожній науково-дослідний інститут імені М.П. Шульгіна». 2017.

15. Стратегія реформування та розвитку дорожнього галузі 2015 року. URL: <https://www.slideshare.net/Ministerstvo/ss-55540916>

16. Безуглий А. О., Ілляш С. І., Печончик Т. І. Організаційно-економічні аспекти ефективного використання фінансових ресурсів в дорожньому господарстві. *Дороги і мости*. 2011. Вип. 13. С. 25–28.

17. Безуглий А. О. Аналіз системи фінансування державних суб'єктів господарювання дорожньої галузі. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2014. № 1. С. 29–32.

18. Безуглий А. О., Печончик Т. І. Економічний механізм розподілу фінансових ресурсів на потреби дорожнього господарства як складова стратегії

ефективного управління автомобільними дорогами загального користування. *Дороги і мости*. 2014. Вип. 14. С. 125–130.

19. Бойко С. В., Гошовська В. В., Бойко Н. В. Волатильність бюджетного фінансування дорожнього господарства в Україні. *Modern economics*. 2019. № 14. С. 26–32.

20. Головкін Б. М. Антикорупційний менеджмент у митній справі. Фіскальна політика в Україні в кримінально-правовому вимірі: *Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Фіскальна політика в Україні в кримінально-правовому вимірі»*, 26 квітня 2016 р. Вінниця. ТОВ «Нілан-ЛТБ». 2016. С. 62-63.

21. Гриніва Б. В. Організаційно-економічний механізм функціонування підприємств сфери дорожнього господарства: колективна монографія / За заг. ред. Б. В. Гриніва. Львів: Растр-7, 2019. 212 с.

22. Доброноженко О. В. Сутність формування економічного механізму дорожнього господарства. URL: <http://repo.snau.edu.ua/bitstream.PDF>

23. Дяченко К. С. Напрями удосконалення фінансування дорожньої галузі в Україні Ефективне управління і розвиток невиробничої сфери в умовах кризи: погляд молодих науковців: *Збірник тез доповідей Міжнар наук -практ інтернет-конференції молодих учених, магістрантів і студентів*, 22–23 березня 2016 р. Харків: ХТЕІ КНТЕУ, 2016. С. 147–148.

24. Жулин О. В. Фінансове забезпечення підприємств дорожнього господарства в умовах фінансової децентралізації. *Вісник Національного транспортного університету*. 2014. № 30(2). С. 57–65.

25. Концева В. В., Печончик Т. І. Фінансування потреб дорожньої галузі України: сучасний стан та шляхи вирішення проблем. *Вісник Національного транспортного університету*. 2013. № 28. С. 227–232.

26. Корнієцький О. В. Оцінка економічної ефективності автомобільного будівництва доріг в умовах приватного інвестування. *Український журнал прикладної економіки*. 2018. Том 3. № 4. С. 192-198.

27. Корольова О. Оцінювання ефективності видатків на розвиток дорожнього господарства. *Економіка та суспільство*. 2021. № 30. <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/624/598/>
28. Луцкін Є. С., Серьогіна Н. В. Основні проблеми та можливості розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури України. *Вісник ОДАБА*. 2016. № 63. С.223-229.
29. Лютий І. О., Ювженко Н. М. Аналіз системи фінансування дорожньої інфраструктури України. *Наукові праці НДФІ*. 2019. Вип. 3. С. 66–75.
30. Мельник В. І. Особливості фінансування галузі дорожнього господарства України в умовах децентралізації. *Економіка та управління національним господарством*. 2020. Вип. 42. С. 91-96.
31. Михайличенко К. М., Собкевич О. В. Щодо удосконалення механізмів розвитку дорожньої галузі в контексті реалізації реформи державного управління автомобільними дорогами: аналіт звіт. URL: <http://old2nissgovua/articles/1661/>
32. Назаркевич О. Б. Механізм управління дорожнім господарством України в умовах децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 4 (132). С. 27–32.
33. Никифорук О. І., Чмирьова Л. Ю. Зміна моделі фінансування дорожньої інфраструктури в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2014. № 4. С. 38–56.
34. Печончик Т. І., Оксюта Н. С. Розроблення інвестиційних проектів як механізм ефективного використання бюджетних коштів і коштів інвесторів. *Дороги і мости*. Київ, 2017. Вип. 17. С. 102-114.
35. Печончик Т. Організаційно-економічний механізм формування джерел фінансування підприємств дорожнього господарства. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2020. № 1. С. 293–300.
36. Печончик Т. Методичні підходи до формування плати за проїзд в дорожньому господарстві. *Економіка та суспільство*. 2020. № 22. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/82/77/>

37. Печончик Т. І. Організаційно-економічний механізм залучення додаткових джерел фінансування підприємств дорожнього господарства. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.04 – економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності). – Національний транспортний університет, Міністерство освіти і науки України, Київ, 2021. 256 с.

38. Проценко І. А. Фінансування дорожнього господарства: проблеми та можливе вирішення. *Дороги і мости*. 2006. № 5. С. 378–384.

39. Серьогіна Н. В. Джерела фінансування розвитку дорожньої інфраструктури регіонів. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 3. С. 105–109.

40. Серьогіна Н. В. Фінансові аспекти розвитку державно-приватного партнерства у будівництві та реконструкції регіонального дорожнього господарства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 24. С. 115–120.

41. Собкевич О. В. Механізми ефективного використання та розвитку потенціалу транспортно-дорожнього комплексу України. К.: НІСД, 2014. 60 с.

42. Солодовнік О. О. Розвиток дорожнього господарства України у посткризовому періоді. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Випуск 23. С. 55-59.

43. Фінансове та обліково-аналітичне забезпечення підприємств дорожньо-транспортного комплексу: монографія; під наук. ред. проф. Базилук А. В. Київ: Кондор, 2016. 237 с.

44. Фінанси. Підручник; І. О. Лютий, С. Я. Боринець, З. С. Варналій, та ін.; за ред. д.е.н., проф. І.О. Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 720 с.

45. Хоменко І. О., Концева В. В., Безуглий А. О. Сучасний стан та особливості фінансування дорожньої галузі. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 4(12). С. 201–205.

46. Чеберяко О. В. Фінансові передумови та оцінка фінансування оборони в умовах російсько-української гібридної війни. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 4 (1). С. 143-149.

47. Чеберяко О., Куліш М. Необхідність та результативність проведення фінансової децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. № 1 (54). С. 35-44.

48. Черевиков Є., Іголкін І. Автомобільні дороги. Секторальний огляд з ДПП. 2015. 29 с.

49. Шинкаренко В. Г., Бурмака М. М. Галузеві особливості розвитку дорожнього господарства. *Економіка транспортного комплексу*. 2011. Вип. 18. С. 143–153.

50. Шкарлет С. М., Хоменко І. О., Концева В. В. Актуальні проблеми формування та фінансування державного дорожнього фонду. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 3(11). С. 16–20.

51. Шоломицький Ю., Дейсан І., Шоломицька О., Онопрієнко А., Шаповал Н. Оцінка економічних ефектів програми «Велике будівництво» в 2020-2023 роках. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/02/GC_roads_construction_impact.pdf

52. Ювженко Н. М. Модернізація системи бюджетування дорожньої інфраструктури України : дис. ... канд. екон. наук : 072, Київ, 2020. 266 с.

53. Ari A., Bartolini D., Boranova V., Di Bella G., Dybczak K., Honjo K. & Topalova P. (2020). Infrastructure in Central, Eastern, and Southeastern Europe: Benchmarking, Macroeconomic Impact, and Policy Issues. International Monetary Fund.

54. Batini N., Eyraud L., Forni L., & Weber A. (2014). Fiscal multipliers: Size, determinants, and use in macroeconomic projections (№ 14). International Monetary Fund.

55. De la Fuente Á. (2010). Infrastructures and productivity: an updated survey. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Dirección General de Presupuestos.

56. Docherty I., Waite D. (2020). Infrastructure and productivity. In Productivity Perspectives. Edward Elgar Publishing.

57. Global Competitiveness Report 2020. Retrieved from. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf

58. Ilzetzki E., Mendoza E. G., & Végh C. A. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers?. Journal of monetary economics, 60(2), 239-254.

59. Izquierdo A., Lama R. E., Medina J. P., Puig J. P., Riera-Crichton D., Vegh C. A., Vuletin G. (2019). Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Investigation (№ w26478). National Bureau of Economic Research.

60. Leduc S., & Wilson D. (2017). Are state governments roadblocks to federal stimulus? Evidence on the flypaper effect of highway grants in the 2009 Recovery Act. American Economic Journal: Economic Policy, 9(2), 253-292.

61. The Global Competitiveness Report 2017-2018. Retrieved from URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>

62. Офіційний сайт Державного агентства автомобільних доріг України за 2020 рік. URL: https://ukravtodor.gov.ua/4489/zvity/zvit_derzhavnoho_ahentstva_avtomobilnykh_dorih_ukrainy_za_2020_rik.html

63. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>

64. Офіційний сайт Державної казначейської служби України URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

65. Офіційний сайт Державного агентства автомобільних доріг України. URL: <https://ukravtodor.gov.ua/4489/zvity.html>

66. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

67. Офіційний сайт Укравтодор. URL: <https://www.ukrinform.ua/tag-ukravtodor>

68. Офіційний сайт Державного дорожнього фонду. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/66/Doroga-Fond12__%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%BA_.pdf

69. Офіційний сайт Польського агентства інформації та іноземних інвестицій. URL: https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=28004

70. Офіційний сайт Worldbank. URL: http://www.worldbank.org/transport/roads/tr_docs/117.pdf

71. Офіційний сайт Lb. URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/505515_byudzhetni_vidatki_2021_roku_zleti_i.html

72. Офіційний сайт LB.ua. URL: https://lb.ua/economics/2021/03/19/480257_2023_roku_planuietsya_vidnoviti_vsi.html

73. Офіційний сайт Економічної правди. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/05/2/686525/>

ДОДАТКИ

Додаток А
Таблиця А.1Характеристика моделей бюджетування дорожньої інфраструктури
[44, с. 212]

Країна	Тип моделі	Основні характеристики	Переваги моделі	Недоліки моделі
Бюджетна форма				
Німеччина	Бюджетна модель	Фінансування дорожньої інфраструктури з державного бюджету. Використання комерційних підходів до інвестування дорожнього будівництва: різних форм державно-приватного партнерства	Ефективність бюджетних процесів. Ефективне управління державною власністю	Дотримання балансу інтересів держави, користувачів автомобільних доріг і приватних інвесторів
Дорожні фонди				
Великобританія	Модель закладеного доходу	Платежі користувачів автомобільних доріг повинні покривати загальні витрати на дорогах	Взаємозв'язок доходів і витрат: закладені податки на дорожні витрати	Дисбаланс доходів і витрат
	Нормативна модель	Ліцензування дорожньої галузі (не приватизація). Створення комунальних дорожніх компаній	Захищає права споживачів. Контролює інвестиції. Стимулює скорочення витрат. публічна звітність	Не сприяє зростанню ефективності дорожніх податків і зборів
	Ресурсорієнтована модель	Раціоналізація системи визначення дорожніх податків і зборів	Ідентифікація та облік дорожніх активів, диференціація прямих дорожніх зборів в залежності від умов руху	Введення екологічних податків; введення додаткових непрямих податків (Надбавка на податки на паливо) для збору дефіциту коштів між витратами і доходами
США	Трастовий дорожній фонд	Передача дорожніх платежів (податків і зборів) користувачів доріг (мобілізація) в траст (довірче управління) уряду на дорожнє будівництво	Цільове використання дорожніх платежів, автономія формування доходів і виконання видатків, досягнення синергетичних ефектів від щільної дорожньої мережі.	Знаходження оптимальної структури ставок паливних акцизів
	Система дорожніх фондів, що складається з федерального і регіональних дорожніх фондів	Дотримання балансу інтересів федеральних, штатів, графств і муніципалітетів. Фінансування дорожньої інфраструктури з дорожніх податків і зборів. Використання комерційних підходів до інвестування доріг: залучення приватних інвестицій через випуск і котирування облігацій (фінансовий інструмент) платних доріг	Прозорість витрачання коштів. Самостійність штатів у формуванні складу і ставок податків. Громадський контроль за витрачанням коштів.	Обґрунтування оптимальної структури розподілу коштів

Додаток Б

Таблиця Б.1

Сума видатків на виконання боргових зобов'язань, тис. грн [35, с. 295-296]

Рік	Третій кредит ЄБРР 200 млн євро	Кредит ЄІБ 200 млн євро	Кредит Світового банку 400 млн дол. США	IV кредит ЄБРР 450 млн євро	Другий кредит ЄІБ 450 млн євро	Другий кредит Світового банку 450 млн дол. США	Третій кредит Світового банку 338 млн дол. США	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2020	593364,5	502249,6	729179,3	1769369,234	559121,97	1364686,6	92662,1	5610633,3
2021	653501,6	585139,5	805262,9	2200921,394	747556,5196	1721115,1	223862,6	6937359,61
2022	322849,9	578767,1	792252,6	2165232,542	755401,8555	1685526,4	1288798,6	7588829
2023	0	568557,6	773486,3	2115111,418	745929,3499	1636238,3	1302548,7	7141871,67
2024	0	558525,1	755516,9	2065264,931	786437,5952	1587692,9	1266567,9	7020005,33
2025	0	548138,7	735953,8	2014869,171	1119904,174	1538202,2	1228873,6	7185941,65
2026	0	537929,2	717187,5	0	1394626,385	1487901,4	1192036,1	5329680,59
2027	0	527719,8	698421,2	0	1369743,068	1439085,9	1155198,5	5190168,47
2028	0	517575,4	680246,2	0	1345505,138	1390000,4	1118814,1	5052141,24
2029	0	507300,9	660888,7	0	1319976,437	676399	1081523,5	4246088,54
2030	0	330944,1	642122,4	0	1295093,121	0	1044686	3312845,62
2031	0	82074,4	623356,1	0	1270209,805	0	1007848,4	2983488,71
2032	0	0	604975,4	0	1148687,188	0	960689,8	2714352,39
2033	0	0	585823,6	0	890317,1024	0	0	1476140,7
2034	0	0	567057,3	0	807313,4664	0	0	1374370,77
2035	0	0	548291	0	791354,8308	0	0	1339645,83
2036	0	0	529704,6	0	763291,441	0	0	1292996,04
2037	0	0	510758,5	0	735289,5552	0	0	1246048,06
2038	0	0	493013,4	0	1375630,747	0	0	1868644,15
Разом	1569716	5844921,4	12453497,7	12330768,69	19221389,75	14526848,2	12964109,9	78911252,0

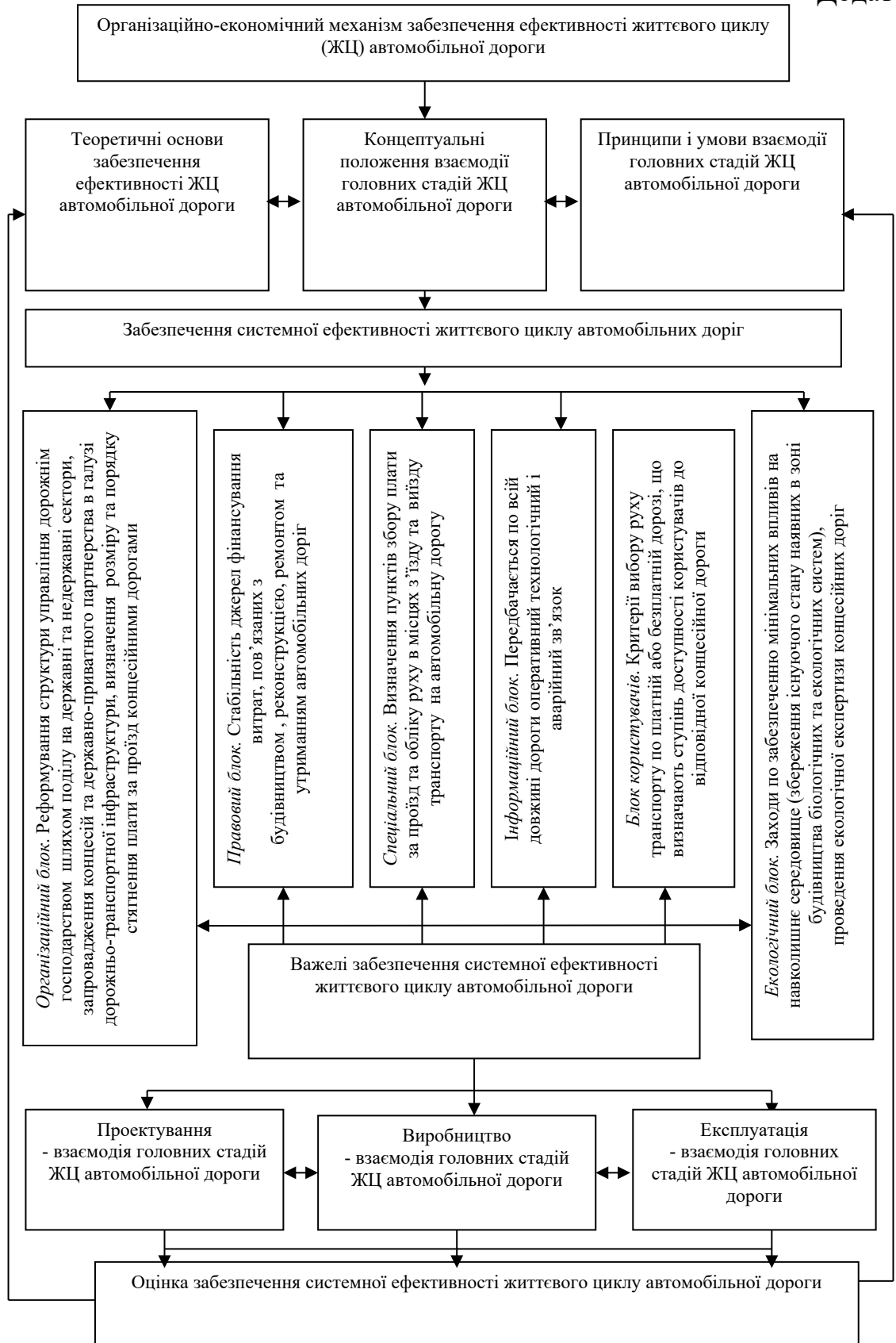


Рис. В.1. Схема організаційно-економічного механізму забезпечення ефективності життєвого циклу автомобільної дороги [46, с. 144]