

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.29>**Ю. В. Серeda**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ

У статті розглянуто теоретичні та практичні підходи щодо державного управління дорожнім будівництвом. Розкрито сутність державного управління дорожнім будівництвом в Україні. Проведено аналіз системи органів, які здійснюють повноваження щодо управління автомобільними дорогами загального користування. Розкрито особливості державного управління дорожнім будівництвом, такі, як специфіку організаційної структури державного управління, особливості нормативно-правового регулювання та фінансування дорожнього будівництва. За результатами проведеного аналізу організаційної структури визначено її недоліки, зокрема неможливість оперативно реагувати на зміни економічної ситуації в країні суб'єктам господарювання державного сектору економіки, що задіяні у дорожньому будівництві, що призводить до отримання такими підприємствами значних збитків, або банкрутства. Запропоновано шляхи удосконалення такої структури, серед яких приватизація державних підприємств. Розкрито систему нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється державне управління дорожнім будівництвом. Встановлено факти дедалі частішого відокремлення підготовки та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють питання дорожнього будівництва від актів, що регулюють питання будівництва інших об'єктів. На прикладі проекту із розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону розкрито особливості проектів, що фінансуються за кредитні кошти. Охарактеризовано джерела фінансування будівництва автомобільних доріг. Проведено аналіз обсягів фінансування дорожнього будівництва протягом 2016–2021 років та встановлено їх значне зростання у 2020–2021 роках у порівнянні із 2016–2019 роками. Визначено коло нагальних проблем дорожнього будівництва, якими є корупція, недоліки у системі публічних закупівель, незрозуміла та застаріла система нормативних актів, непомірне податкове навантаження, низька якість ремонтів та утримання автомобільних доріг, особливо місцевого значення, монополізація ринку великими підрядниками та недостатня кількість середніх за потужностями компаній. Запропоновано шляхи вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: автомобільні дороги, дорожнє будівництво, фінансування, джерела, обсяги.

Постановка проблеми. Автомобільні дороги є транспортними артеріями кожної країни. Саме автотранспортом перевозиться 75% вантажів в Україні [1].

Стан автомобільних доріг завжди був основним питанням як для органів державної та місцевої влади, так і для мешканців України. Недосконала система управління автомобільними дорогами, хронічна нестача грошових коштів, наявність прогалин та колізій у законодавстві, що регулює дорожнє будівництво в Україні – все це призвело до критичного стану дорож-

ньої галузі. Особливо відчутно це було до 2017 року, коли дороги були зруйновані майже по всій території України.

У 2018–2021 роках ситуація покращилася, змінилася система управління автомобільними дорогами, значно збільшилися обсяги фінансування будівництва, реконструкції та ремонтів автошляхів, що дозволило зайти на український ринок низці провідних будівельних та інжинірингових компаній з усього світу; запроваджено інститут незалежного технічного нагляду за будівництвом та ремонтом автомобільних

доріг та залучено інженерів-консультантів для реалізації значної кількості важливих інфраструктурних проєктів.

Незважаючи на відчутні позитивні зміни протягом останніх кількох років, Україна все ще страждає від проблем, характерних державному управлінню дорожнім будівництвом, вирішення яких прискорить його розвиток та забезпечить українців якісними і одночасно довговічними автомобільними дорогами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного управління будівництвом в цілому та дорожнім будівництвом зокрема, були предметом дослідження як вітчизняних так і зарубіжних вчених із публічного адміністрування, економіки та права. Серед них – Веремчук А.В., Назаркевич О.Б., Непомнящий О.М., Садловська І.П. та багато інших.

Незважаючи на існування низки публікацій з цього питання, залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшої наукової розробки питання теоретичних та практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом, а також визначення особливостей управління у контексті сучасних умов розвитку дорожнього будівництва.

Мета статті – на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом розкрити особливості державного управління дорожнім будівництвом, визначити нагальні проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Державне управління дорожнім будівництвом в Україні здійснюється із застосуванням низки особливостей, притаманних виключно цій сфері. Вважаємо за необхідне детально розглянути такі з них, як специфіку організаційної структури державного управління, а також особливості нормативно-правового регулювання та фінансування дорожнього будівництва.

Згідно із законом України «Про автомобільні дороги» органами, що здійснюють управління автомобільними дорогами загального користування, є Міністерство інфраструктури України, Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор), а також Рада міністрів АР Крим,

обласні та Севастопольська міська державні адміністрації.

Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного транспорту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури дорожнього господарства [2].

Укравтодор є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення. Слід зазначити, що до 2018 року Укравтодор здійснював повноваження щодо управління усіма автомобільними дорогами загального користування. Однак починаючи з 01.01.2018 року повноваження щодо управління дорогами загального користування місцевого значення було передано обласним державним адміністраціям [3].

Регіональні підрозділи Укравтодору – Служби автомобільних доріг в областях – є державними організаціями та виступають Замовниками робіт із будівництва, ремонтів та утримання автомобільних доріг.

До сфери управління Укравтодору також входять 11 державних підприємств, які виконують специфічні функції, не властиві самому Укравтодору [4], та АТ «ДАК "Автомобільні дороги України"», 100% акцій якого належать державі, а дочірні підприємства – облавтодори – донедавна були монополістами з виконання робіт із ремонтів та утримання автомобільних доріг загального користування. Така неефективна структура та система державного управління дорожнім будівництвом донедавна неодноразово критикувалася, оскільки не сприяла конкуренції у сфері дорожнього будівництва, що призводило до погіршення якості підрядних робіт [5].

На нашу думку, недоліком такої організаційної структури та системи державного управління дорожнім будівництвом, яка була заснована ще наприкінці ХХ століття є й те, що суб'єкти господарювання державного сектору економіки, що задіяні

у дорожньому будівництві, позбавлені можливості оперативно реагувати на зміни економічної ситуації в країні, що призводить до отримання ними значних збитків [6], а подекуди, навіть, і до банкрутства [7]. Слід зауважити, що одним із шляхів удосконалення такої структури могла би стати приватизація АТ «ДАК "Автомобільні дороги України"», його дочірніх підприємств та підприємств зі сфери управління Укравтодору.

Система нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється державне управління дорожнім будівництвом, є досить розгалуженою та складається із законів та підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних договорів та норм європейського законодавства.

До основоположних законів у сфері дорожнього будівництва відносяться Закони «Про автомобільні дороги», «Про дорожній рух», «Про концесії», «Про транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Саме ці закони визначають перелік органів управління автомобільними дорогами, регулюють відносини, пов'язані з розвитком автомобільних доріг, джерела та порядок фінансування дорожнього будівництва, питання проведення аудиту безпеки під час будівництва нових та перевірки безпеки під час експлуатації існуючих автодоріг тощо.

Укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [8].

Вважаємо за доцільне описати особливості одного з проєктів – із розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону, реалізація якого стала можливим завдяки наданню Урядом Республіки Польща Уряду України кредиту у розмірі 100 мільйонів євро на умовах пов'язаної допомоги [9]. Особливістю проєкту є те, що усі контракти, які фінансуються за міжурядовим Договором, відповідають інструкціям Організації економічного співробітництва та розвитку стосовно пов'язаної допомоги. Слід заува-

жити, що з метою забезпечення якісного виконання підрядниками будівельних робіт на об'єктах замовниками за контрактами в рамках реалізації цього проєкту було залучено інженерів – консультантів. Наданий кредит використовується для фінансування 100% вартості контрактів на поставку товарів, робіт та послуг, з Республіки Польща до України, а вартість товарів, робіт та послуг польського походження за контрактами, які фінансуються за цим Договором, не може бути меншою, ніж 60% від вартості цього Контракту.

Серед актів ЄС у сфері дорожнього будівництва слід відзначити Європейську Угоду про міжнародні автомагістралі та Європейську Директиву про управління безпекою дорожньої інфраструктури [10], положення якої були імплементовані до законодавства України та знайшли своє відображення у низці нормативно-правових актів, а міжнародний досвід та вітчизняна практика управління безпекою автомобільних доріг – досліджені О.М. Непомнящим [11].

Крім того, відносини між суб'єктами дорожнього будівництва регулюються низкою підзаконних нормативно-правових актів, а саме Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, програмами Укравтодору тощо.

Особливістю нормативно-правового регулювання відносин у дорожньому будівництві є ще й те, що останнім часом законодавець став частіше відокремлювати підготовку та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють питання будівництва автомобільних доріг від актів, що регулюють питання будівництва інших об'єктів. Підтвердженням цьому, зокрема, може слугувати розроблення та прийняття Правил визначення вартості будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування [12], незважаючи на нещодавне прийняття Настанови з визначення вартості будівництва [13]. З однієї сторони, це свідчить про специфічні відмінності, що мають місце під час дорожнього будівництва, а з іншої сторони, ставить логічне питання про доцільність та необхідність прийняття аналогічних актів і для будівництва об'єктів в інших галузях.

Джерела та обсяги фінансування, на нашу думку, слід розглядати як одні із найважливіших фінансових складових дорожнього будівництва, оскільки без достатнього обсягу фінансування та визначення його джерел ані будівництво, ані реконструкція, ремонти чи утримання автодоріг неможливі априорі.

Джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування визначаються згідно із законами України про Державний бюджет України на відповідний рік, законами України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів», «Про концесію», а також іншими нормативно-правовими актами.

Джерелами фінансування будівництва автомобільних доріг є бюджетні та інші, зокрема, кредитні, кошти (кошти Міжнародних фінансових організацій та інших кредиторів та інвесторів), а для здійснення видатків на 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 [14].

Обсяги фінансування дорожнього будівництва демонструють щорічне зростання протягом останніх кількох років. Фінансування дорожнього будівництва у 2016 році становило 20,55 млрд. грн., а після прийняття Законів України, якими було запроваджено Державний дорожній фонд та внесено зміни до Бюджетного кодексу України

щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі [15], фінансування дорожнього будівництва збільшилося до 97,29 млрд. грн. у 2020 році та 135,23 млрд. грн. у 2021 році [16]. (рис. 1).

На нашу думку, основними проблемами, що гальмують розвиток дорожнього будівництва України на даний момент, є корупція, недоліки у системі публічних закупівель Prozorro, незрозуміла та подекуди застаріла система нормативних актів, непомірне податкове навантаження, низька якість ремонтів та утримання автомобільних доріг, особливо місцевого значення, монополізація ринку великими підрядниками та недостатня кількість середніх за потужностями компаній.

Для вирішення вказаних проблем пропонуємо здійснити наступні заходи:

- вдосконалити процедури публічних закупівель в частині якомога ширшого використання нецінових критеріїв оцінки учасників, що зменшить шанси недобросовісних учасників на перемогу та унеможливить демпінг;
- посилити відповідальність за встановленням замовниками публічних закупівель дискримінаційних вимог;
- вдосконалити систему нормативних актів, розробивши та ввівши в дію нові державні та галузеві будівельні норми;
- створити сприятливий клімат шляхом зниження податкового навантаження на виконавців робіт та надавачів інжинірингових послуг у дорожньому будівництві;
- сприяти якомога ширшому залученню зарубіжних дорожньо-будівельних та інжинірингових фірм, що мають європейський та світовий досвід;

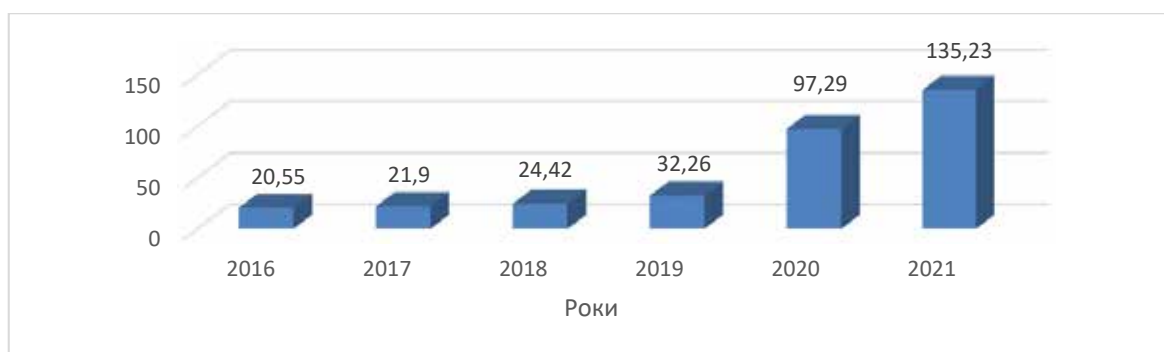


Рис. 1. Обсяги фінансування дорожнього будівництва, млрд грн

– провести заходи для покращення фінансового стану вітчизняних дорожніх підприємств державного сектору господарювання, які останнім часом в переважній більшості займаються тільки утриманням автодоріг та дрібними ремонтами і, фактично, доведені до банкрутства;

– розширити сферу застосування міжнародно-визнаних типових проформ контрактів FIDIC у дорожньому будівництві;

– перерозподілити видатки дорожнього фонду, спрямувавши більший відсоток коштів на будівництво, реконструкцію, ремонти та утримання автомобільних доріг місцевого значення.

Висновки і пропозиції. Внаслідок неефективного державного управління дорожня галузь в Україні протягом тривалого періоду часу занепадала, що безпосередньо вплинуло на стан автодоріг. Тривала відсутність необхідного обсягу фінансування перешкоджала динамічному розвитку дорожнього будівництва та призвела до критичного стану автомобільних доріг, особливо місцевого значення, поширення корупції у дорожній галузі, надзвичайно скрутного фінансового становища підрядних підприємств державного сектору економіки. Відтак, на нашу думку, для вирішення цих проблем необхідно вдосконалити систему нормативних актів, спростити доступ на ринок дорожнього будівництва для зарубіжних фірм, забезпечити підтримку вітчизняних дорожньо-будівельних підприємств державного сектору економіки, вдосконалити процедури публічних закупівель та збільшити обсяги фінансування будівництва та ремонтів автомобільних доріг місцевого значення. Саме такі заходи сприятимуть покращенню стану дорожнього будівництва в Україні, що у свою чергу, позитивно вплине на економічний розвиток України.

Список використаної літератури:

1. Статистичний збірник «Транспорт України». 2020 рік. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/10/zb_Transpot.pdf (дата звернення: 20.05.2022).
2. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15/ed20211219#n99> (дата звернення: 23.05.2022).

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування. Закон України від 17.11.2016 року № 1764-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-19#Text> (дата звернення: 23.05.2022).
4. Звіт про діяльність Державного агентства автомобільних доріг України за 2021 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/zvit-ukravtodor-2021.pdf> (дата звернення: 20.05.2022).
5. Садловська І. П. Організаційно-економічні аспекти ефективного розподілу фінансових ресурсів на виконання робіт з експлуатаційного утримання автомобільних доріг. *Ефективна економіка*. 2015. № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4037> (дата звернення: 20.05.2022).
6. Урядова дорожня компанія отримала 130 млн грн збитків. URL: <https://marlin.org.ua/news/uriadova-dorozhnia-kompaniia-otrymala-130-mln-hrn-zbytkiv> (дата звернення: 20.05.2022).
7. Леменов О. Гроші були – асфальту нема. Як облавтодори втрачають мільйони. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/05/18/673982> (дата звернення: 20.05.2022).
8. Про міжнародні договори України. Закон України від 22 грудня 1993 р. № 3767-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 23.05.2022).
9. Договір між Урядом України та Урядом Республіки Польща про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_196#Text (дата звернення: 23.05.2022).
10. Directive 2008/96/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on road infrastructure safety management. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/96/oj> (дата звернення: 23.05.2022).
11. Непомнящий О. М. Управління безпекою автомобільних доріг: міжнародний досвід та вітчизняна практика. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2021. Т. 32(71). № 5. С. 7–12. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.5/02>
12. Про затвердження Правил визначення вартості будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування: Наказ Міністерства

- інфраструктури України від 02.05.2022 р. № 273. URL: <https://document.vobu.ua/doc/12560> (дата звернення: 23.05.2022).
13. Про затвердження кошторисних норм України у будівництві. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 01.11.2021 року №281. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/nakaz-281.pdf> (дата звернення: 23.05.2022).
14. Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України». Закон України від 17.11.2016 року № 1762-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1762-19>. (дата звернення: 23.05.2022).
15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі. Закон України від 17.11.2016 року №1763-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-19#Text> (дата звернення: 23.05.2022).
16. Складено за результатами аналізу звітності Державного агентства автомобільних доріг про виконання Державного бюджету України за 2016–2021 роки. URL: <http://ukravtodor.gov.ua/4489/zvity> (дата звернення: 23.05.2022).
-

Sereda Yu. The peculiarities of the state management of road construction

The article considers theoretical and practical approaches to public management of road construction. The essence of state management of road construction in Ukraine is revealed. An analysis of the system of bodies that exercise authority over the management of public roads was conducted. Peculiarities of state management of road construction, such as the specifics of the organizational structure of public administration, features of regulatory and legal regulation and financing of road construction are revealed. According to the results of the analysis of the organizational structure, its shortcomings were identified, in particular the inability to respond quickly to changes in the economic situation in the country by public sector entities involved in road construction, which leads to significant losses or bankruptcy of such entities. Ways to improve such a structure are proposed, including the privatization of state-owned enterprises. The system of normative-legal acts by means of which the state management of road construction is carried out is opened. The facts of more and more frequent separation of preparation and adoption of normative-legal acts regulating the issues of road construction from the acts regulating the issues of construction of other objects have been established. On the example of the project on the development of border road infrastructure and the arrangement of checkpoints on the Ukrainian-Polish border revealed the features of projects financed by credit funds. Sources of financing the construction of highways are described. The analysis of the volumes of road construction financing during 2016–2021 is carried out and their significant growth in 2020–2021 in comparison with 2016–2019 is established. The range of urgent problems of road construction is described, among them corruption, shortcomings in the public procurement system, unclear and outdated system of regulations, excessive tax burden, low quality of repairs and maintenance of roads, especially local ones, monopolization of the market by large contractors and insufficient medium capacity companies. Ways to solve these problems are suggested.

Key words: highways, road construction, financing, sources, volumes.