

УДК 354.1

## УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

**Лозинська Т.М.**

доктор наук з державного управління, професор  
Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентіві України

**Захаров В.М.**

начальник фінансово-економічного відділу Служби автодоріг у Сумській області, м. Суми

### I. Вступ

Соціально-економічний розвиток країни та її інтеграція в європейське співтовариство значною мірою залежать від наявної транспортної інфраструктури. Мережа автомобільних доріг загального користування є невід'ємною складовою транспортної системи держави. Від її стану та розвитку залежить не тільки ефективність роботи всіх галузей економіки країни, а й забезпечення належного життєвого рівня людей. Підвищена увага до дорожньої галузі зумовлена зміною структури транспортних потоків, значна частина яких зараз припадає на автомобільний транспорт, а це, у свою чергу, формує підвищені вимоги до якості автодоріг. Тільки за такої умови автотранспорт може ефективно виконувати свої функції та задовольняти потреби населення.

Розв'язання проблеми розвитку та покращення технічного стану існуючої мережі автодоріг потребує комплексного підходу до вирішення ряду різноманітних завдань у галузі, головною серед яких є вдосконалення державного управління дорожнім господарством держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних учених (М.К. Юхновського, В.Ф. Демішкана, Л.П. Бортницької та інших) свідчить про те, що останніми роками системно зменшуються обсяги державного фінансування галузі, що негативно впливає на технічний стан доріг та безпеку руху. Водночас не достатньо уваги приділено питанням впливу існуючої системи державного управління галуззю на розвиток і утримання мережі автомобільних доріг.

### II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз системи державного управління дорожнім господарством, правового і фінансового забезпечення державної управлінської діяльності та розроблення пропозицій щодо її вдосконалення.

### III. Результати

Сьогодні Україна має сформовану мережу автодоріг загального користування, довжиною 169,4 тис. км, яка має 16,1 тис. мостів та шляхопроводів [1].

Дані офіційних урядових джерел створюють враження, що існуюча мережа автодоріг загального користування значною мірою відповідає національним потребам і здатна забезпечити найближчим часом умови для економічного зростання держави та соціального розвитку населення. Однак лише кількісні показники не дають уяви про реальний стан цієї мережі та її відповідність сучасним технічним вимогам і потребам суспільства.

За щільністю автодоріг Україна посідає одне із останніх місць в Європі (281 км на 1000 км<sup>2</sup> території), менші показники мають лише багатолісі країни, такі як Фінляндія та Росія. Щільність автодоріг в Україні у розрахунку на 1000 мешканців становить 3,7 км, тоді як у Франції – 14,6 км, Іспанії – 8,2 км, Польщі – 8,1 км [2].

За технічними даними в Україні середньозважена категорійність автодоріг становить 3,71, у тому числі державного значення – 2,32, а місцевого – 3,91, що набагато нижче порівняно з країнами ЄС. Це означає, що мережа доріг відповідає в основному IV технічній категорії з шириною проїзної частини 6–7 м та низькою пропускнуною спроможністю [1; 2]. Дороги I і II категорій становлять усього 15,3 тис. км, тобто 9% від загальної їх довжини, із них дороги I категорії – 2,6 тис. км, або 1,6% від протяжності доріг з твердим покриттям, це значно менше від потреби, яка становить близько 10 тис. км. Протяжність швидкісних автодоріг європейського зразка становить лише 280 км і не забезпечує потреби економіки та населення держави [1; 2].

Унаслідок низької якості доріг постійно підвищується аварійність руху, фіксується велика кількість ділянок концентрації ДТП, у яких щорічно гинуть 3350 осіб і понад 15 000 осіб травмуються.

Зазначене є наслідком того, що лівова частка доріг була побудована в 60–70-ті рр. минулого століття, найвищі темпи будівництва спостерігалися в 1971–1973 рр., за цей період було збудовано 18,1 тис. км доріг [2]. Крім того, в останні роки відбувається системне зменшення капітальних вкладень у

будівництво, реконструкцію та ремонт доріг, унаслідок чого діяльність Державної служби автомобільних доріг України “Укравтодор”, в основному зосередилась на утриманні доріг, що не відповідає її головним цілям і завданням. За останні 15 років Україна втратила близько 2,9 тис. км автодоріг, якщо станом на 1995 р. мережа автодоріг загального користування становила 172,3 тис. км, то в останні десять років цей показник коливається в межах 169,7–169,4 тис. км [1].

Технічний стан мережі автодоріг України не відповідає сучасним вимогам:

- 39,2% доріг державного значення – за міцністю;
- 51,1% доріг державного значення – за рівністю.

Значна кількість мостів (близько 63%) побудована за застарілими технічними нормами минулих років та понад 500 з них потребують негайного капітального ремонту чи реконструкції [2].

Таким чином, транспортно-експлуатаційний стан автодоріг загального користування на сьогодні не може забезпечити достатніх умов для подальшого розвитку країни, зміцнення обороноздатності та економічної безпеки. Стан міжнародних автодоріг не дає змоги реалізувати потенційні можливості України щодо транзитних перевезень і автотуризму.

У цілому незадовільний стан автодоріг значною мірою є наслідком таких факторів, як:

- недосконала та суперечна щодо окремих положень законодавча база;
- недостатній обсяг фінансування дорожньої галузі, який не відповідає реальним потребам;
- незавершена трансформація системи державного управління відповідно до ринкових умов тощо.

Ці та ряд інших питань у галузі потребують негайного їх вирішення для забезпечення подальшого розвитку мережі автомобільних доріг та поліпшення їх транспортно-експлуатаційного стану.

У цьому контексті важливого значення набуває законодавче регулювання дорожньогосподарського комплексу. Функціонування дорожньої галузі забезпечується, щонайменше, вісьма Законами України: “Про автомобільні дороги”; “Про джерела фінансування дорожнього господарства України”; “Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів”; “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”; “Про дорожній рух”; “Про транспорт”; “Про автомобільний транспорт” та “Про місце самоврядування в Україні”. У цілому це щонайменше 98 статей в 15 розділах різних законодавчих актів, що за обсягами можна порівняти з Бюджетним кодексом України (125 статей у шести розділах). За 19 років до зазначених вище законів

було внесено 96 змін та доповнень, а Закон України “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг” взагалі було прийнято повторно в новій редакції.

Об’ємна законодавча база водночас не є достатньо якісною та породжує певні суперечності щодо землевідведення під час будівництва нових доріг, дотримання права власності при передачі доріг у концесію та будівництві нових, фінансування дорожніх робіт і відшкодування збитків тощо. Навіть короткий аналіз проблем дорожньої галузі та можливих варіантів їх законодавчого вирішення свідчить про значні масштаби управлінських завдань і наслідків їх невиконання. Фактично необхідно оновити та провести комплексну ревізію існуючої законодавчої бази, котра має ефективно вирішувати поставлені завдання. Фахівці вважають, що розрізнені закони доцільно об’єднати в одному документі – Кодексі автомобільних доріг України, перевагами якого є комплексний характер, вища юридична сила, визначеність правозастосування тощо.

Існуюча система фінансування галузі останні десять років забезпечувала лише 20–30% мінімальних потреб у фінансових ресурсах. Одним із головних джерел фінансування розвитку та утримання мережі автодоріг є надходження від акцизного збору та ввізного мита на імпортовані нафтопродукти [2; 3].

Аналіз ринку нафтопродуктів свідчить, що частка імпортованих продуктів у загальній кількості спожитих становить близько 30% [4]. Таким чином, фактично сплачують за користування автодорогами України не більше ніж 30% їх користувачів. У країні склалася ситуація, коли споживач, котрий купує більш якісний продукт (бензин, дизельне паливо, мастила), по суті платить двічі: за право купувати якісне та за право користуватися дорогами. Крім того, законодавчо не враховано, що споживачами імпортованих нафтопродуктів є й інші види транспорту, що безпосередньо не впливають на стан автодоріг.

Також викликає сумнів доцільність використання акцизного збору, ввізного мита з транспортних засобів і шин до них. По суті зазначені податки і збори спрямовані на:

- стимулювання споживачів щодо купівлі нових автомобілів;
- захист вітчизняного виробника.

Враховуючи досвід країн ЄС та висновки фахівців дорожньої галузі Білорусії та Росії, можна стверджувати, що вирішення зазначених питань можливе шляхом скасування існуючої системи оподаткування та запровадження єдиного податку на пальне (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Велика Британія, Фінляндія, Франція). Принцип цього податку полягає в тому, що власник автотранспортного засобу безпосередньо сплачує за користування автодорогами під час заправки “з пістолета”. З прийняттям в Україні Податкового кодексу,

## Держава та регіони

певні кроки до дотримання зазначеного принципу вже здійснені, але на сьогодні залишається не розробленим механізм його реалізації.

Світовий досвід та розрахунки фахівців показують, що мінімальні щорічні потреби галузі становлять 2,5–3% ВВП; для України ця сума становить 25 млрд грн [2]. Отримані кошти у першу чергу повинні спрямовуватися на ремонти та експлуатаційне утримання автомобільних доріг. У свою чергу, виходячи з досвіду Російської Федерації, Республіки Білорусь та країн ЄС, будівництво нових доріг та розвиток мережі доцільно проводити на підставі розроблення загальнодержавних і місцевих програм соціально-економічного розвитку країни та регіонів. Джерелами фінансування можуть бути:

- кошти консолідованих бюджетів;
- кошти, залучені на підставі державно-приватного партнерства.

Існуюча система державного управління автодорогами не забезпечує соціально-економічного розвитку держави та не відповідає сучасним ринковим відносинам. Централізація управління мережею автодоріг призводить до неефективного використання фінансових ресурсів, органи місцевої влади не мають заходів впливу щодо розподілу коштів та не несуть відповідальності за стан автодоріг.

Трансформація системи державного управління автодорогами дала б змогу забезпечити прискорений розвиток мережі та поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автодоріг у кожному регіоні відповідно до темпів його автомобілізації. Трансформація системи державного управління автодорогами має здійснюватися за такими напрямками:

- розмежування управління автодорогами державного й місцевого значення та підприємствами, що здійснюють їх експлуатаційне утримання;

- використання регіонально-територіального принципу обслуговування автодоріг державного значення;
- законодавчо встановлений чіткий розподіл фінансування доріг державного та місцевого значень;
- удосконалення нормативно-правової бази управління дорожнім господарством.

### IV. Висновки

Реалізація зазначених пропозицій щодо уніфікації існуючої правової бази, зміни фінансового механізму та трансформації державного управління дорожньою галуззю в найкоротші строки дала б змогу:

- покращити транспортно-експлуатаційний стан та безпеку руху на автодорогах загального користування;
- забезпечити розвиток мережі автодоріг за рахунок залучення приватних інвестицій.

### Література

1. Бюлетень. Протяжність і характеристика автомобільних доріг загального користування [Електронний ресурс] / Державна служба автомобільних доріг України "Укравтодор". – Режим доступу: <http://www.ukravtodor.gov.ua/>.
2. Дорожники України – патріоти галузі і своєї держави: енциклопедичне видання / [В.М. Кондукоцов, М.Г. Мездрін, С.І. Андреев та ін.] / Державна служба автомобільних доріг України. – К. : Інформатодор, 2007. – 264 с.
3. Про джерела фінансування дорожнього господарства України : Закон України від 18.09.1991 р. № 1562-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – С. 648.
4. Нафтопереробна промисловість України [Електронний ресурс] / Міністерство економіки України. – Режим доступу: <http://ukrexport.gov.ua/ukr/prom/ukr/16.html>.

### Лозинська Т.М., Захаров В.М. Удосконалення системи державного управління дорожнім господарством України

**Анотація.** Здійснено аналіз стану мережі автомобільних доріг, правового та фінансового забезпечення галузі. Зазначено основні напрями трансформації системи державного управління автомобільними дорогами загального користування.

**Ключові слова:** автомобільні дороги загального користування; державне управління дорожнім господарством; трансформація системи управління.

### Лозинская Т.Н., Захаров В.М. Совершенствование системы государственного управления дорожным хозяйством Украины

**Аннотация.** Осуществлен анализ состояния сети автомобильных дорог, правового и финансового обеспечения отрасли. Указаны основные направления трансформации системы государственного управления автомобильными дорогами общего пользования.

**Ключевые слова:** автомобильные дороги общего пользования; государственное управление дорожным хозяйством; трансформация системы управления.

### Lozinska T., Zakharov V. Improvement of the system of state administration of travelling economy in Ukraine

**Annotation.** The analysis of the state of network of highways, legal and financial providing of industry is carried out. Basic directions of transformation of the system of state administration of the general use highways are marked.

**Key words:** highways of the general use; state administration of travelling economy; transformation of control system.