

Т. Г. Затонацька

ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

Окреслено проблеми фінансування розвитку дорожньої інфраструктури в Україні та запропоновано шляхи їх розв'язання. Висвітлено останні тенденції й напрями державного регулювання дорожнього господарства в Україні. Наведено зарубіжний досвід регулювання дорожнього господарства, методи фінансування розбудови мережі доріг загального користування та визначено можливості їх застосування в Україні.

The article highlights problems of funding of the transport infrastructure development in Ukraine and suggests the appropriate solutions. The paper discloses the recent trends and directions of the public regulation of road facilities in Ukraine. Also the paper describes the international experience of road facilities regulation, methods of funding of the public road network development and identifies possibilities of these methods' implementation in Ukraine.

Ключові слова: державний бюджет, місцеві бюджети, транспортна інфраструктура, мережа доріг загального користування, державно-приватне партнерство, концесійна угода.

Євроінтеграційний вектор державної політики висуває високі вимоги до стандартів надання суспільних послуг та розвитку об'єктів інфраструктури в Україні. Осучаснення наявних і розбудова нових інфраструктурних об'єктів не лише сприяють поліпшенню іміджу країни у світовій спільноті, а й забезпечують довгострокове економічне зростання та підвищення рівня життя населення.

Транспортна інфраструктура належить до стратегічно важливих елементів регіонального розвитку, що включає як забезпечення розширеного доступу до суспільних послуг населення віддалених районів, реалізацію туристичного потенціалу країни, так і зміцнення виробничих зв'язків між адміністративно-територіальними одиницями. Таким чином, від стану транспортної інфраструктури, зокрема дорожнього господарства, залежить ефективність роботи виробничого сектору, розвиток туристичної галузі, а також соціальної сфери.

Проблематику транспортної інфраструктури, зокрема фінансування суспільно важливих проектів у цій галузі, досліджували такі українські й зарубіжні вчені, як А. Багдаєв, Ю. Бажал, Ф. Бастія, І. Бураковський, В. Геєць, П. Друкер [1–6] та ін. Незважаючи на вагомий доробок вітчизняних учених, питання щодо шляхів фінансування побудови мережі доріг загального користування залишається відкритим. У зв'язку з цим метою статті є встановлення ефективних методів фінансування створення в Україні сучасної транспортної інфраструктури.

У Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 р.” розвиток транспортної інфраструктури віднесено до пріоритетних завдань державної політики [7, с. 63].

© Затонацька Т. Г., 2013

Однак на сьогодні, за даними Міністерства інфраструктури України, зі 170 тис. км доріг загального користування такими, що відповідають національним стандартам, можна визнати близько 2,5 тис. км. Згідно зі звітом Всесвітнього економічного форуму з глобальної конкурентоспроможності, за рівнем розвитку автошляхів наша держава посідає 144-те місце серед 148 країн світу [8, с. 377]. Розвиток дорожнього господарства в Україні гальмується через:

- незадовільний стан мережі доріг загального користування, котрі потребують капітального ремонту;
- брак бюджетних ресурсів для заміни дорожнього покриття на те, яке відповідатиме міжнародним вимогам;
- відсутність ефективних механізмів фінансування дорожніх робіт та належного контролю їх виконання.

З метою розв'язання вказаних проблем доцільно розглянути механізм регулювання дорожнього господарства в Україні, а також відповідний зарубіжний досвід. Так, згідно з Указом Президента України від 13.04.2011 № 456/2011, реалізацію державної політики у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами здійснює Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор), діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Положення про Державне агентство автомобільних доріг України, основними завданнями цього органу виконавчої влади є:

- 1) реалізація державної політики, а також внесення пропозицій щодо її формування у сфері дорожнього господарства;
- 2) здійснення управління автомобільними дорогами загального користування;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики у відповідній сфері;
- 4) організація реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, відповідного інженерного облаштування, розміщення об'єктів дорожнього сервісу та інших споруд;
- 5) забезпечення технічного регулювання у сфері реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг;
- 6) здійснення управління об'єктами державної власності [9].

Як видно, функції Укравтодору охоплюють не лише технічні питання обслуговування мережі доріг загального користування, а й загалом питання реалізації державної політики в цій сфері. Зважаючи на значну кількість проблем у дорожньому господарстві (наприклад, невідповідність дорожнього покриття міжнародним стандартам та фактична відсутність у галузі якісного сервісу), можна зробити висновок про недостатню реалізацію управлінського потенціалу цього органу виконавчої влади через відсутність ефективних методів регулювання та фінансування розвитку дорожньої інфраструктури.

На сьогодні протяжність автомобільних доріг загального користування в Україні становить 169,1 тис. км, 20,1 тис. км із яких мають загальнодержавне значення. Взагалі на території України побудовано сім автомобільних транспортних коридорів (міжнародні №№ 3, 5, 9 та національні: Балтійське море — Чорне море, Європа — Азія, ЧЕС (Чорноморське економічне співробітництво) і Євразійський). Довжина доріг за напрямками транспортних коридорів становить 5240 км [10]. За наявності ефективних механізмів управління й фінансування розвитку такої мережі автошляхів стане можливою реалізація транзитного потенціалу України, що позитивно вплине на економічне зростання.

Натепер основним джерелом фінансування розвитку мережі доріг загального користування є кошти державного й місцевих бюджетів (табл. 1). Із державного бюджету фінансуються ремонт та обслуговування автошляхів міжміського сполучення, а відповідальність за аналогічні роботи в містах і селищах несуть місцеві бюджети.

Таблиця 1. Фінансування дорожнього господарства України з державного й місцевих бюджетів у 2010—2012 рр., млн грн

Рік	Державний бюджет	Місцеві бюджети
2010	9463,28	1945,71
2011	14079,44	2962,18
2012	12590,65	3023,94

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>).

Як видно з табл. 1, фінансування дорожнього господарства в Україні з державного бюджету у 2012 р. зменшилося більш ніж на 1488 млн грн, водночас збільшення фінансування з місцевих бюджетів було незначним. За інформацією Укравтодору, втрати економіки через незадовільний стан автомобільних доріг сягають 55000 млн грн на рік, тобто близько 3,7 % ВВП. При цьому на ремонт і розбудову дорожньої інфраструктури в держбюджеті передбачено трохи більше 1 % ВВП [11].

Стан доріг, що пролягають територією України, є предметом широкого обговорення представниками влади, громадськості та міжнародних організацій. У рекомендаціях Європейського Союзу та Програми розвитку ООН 2010 р. ідеться про те, що в нашій державі доцільно провести реформу транспортної системи та гармонізацію галузевого законодавства з відповідним законодавством ЄС. Такі кроки, згідно з висновками експертів ЄС і ООН, сприятимуть реалізації транзитного потенціалу та вигідного географічного розташування країни.

Також у рекомендаціях зазначено, що вітчизняний транспортний сектор натепер здатен задовольнити лише базові потреби економіки й населення в перевезеннях. Окрім того, рівень безпеки, якості та ефективності перевезень пасажирів і вантажів, енергоефективності, техногенне навантаження на довкілля не відповідають більшості міжнародних вимог. Експерти фіксують

відставання в розвитку транспортної мережі, технологій і особливо автодоріг загального користування від темпів автомобілізації країни [12]. З огляду на такі оцінки, необхідно пришвидшити реформування дорожнього господарства з метою підвищення ефективності управління цією галуззю.

З метою оптимізації управління дорожнім господарством України, забезпечення ефективного функціонування та розвитку мережі автомобільних доріг загального користування, будівництва й реконструкції 1,5 тис. км та проведення ремонту понад 24 тис. км таких доріг затверджено Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013—2018 роки (*далі* — Програма) [13]. Варіанти фінансування розвитку доріг загального користування в Україні згідно з Програмою проаналізовано в табл. 2.

Таблиця 2. Варіанти фінансування розвитку в Україні доріг загального користування

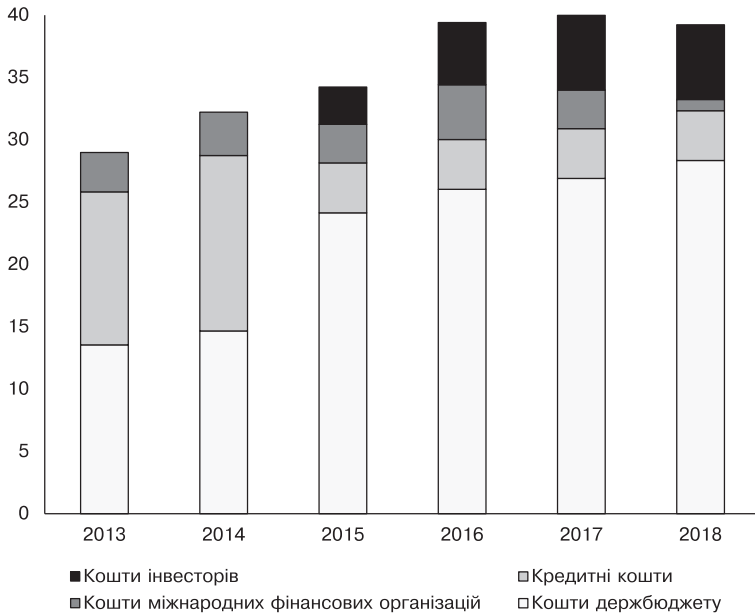
Варіант	Переваги	Недоліки	Висновок
Збереження системи фінансування дорожнього господарства (бюджетні кошти, кредитні кошти)	Відсутність необхідності компенсації збитків приватним інвесторам	Високий ризик неповернення залучених коштів, значне навантаження на державний бюджет	Малоефективний
Фінансування розвитку дорожньої інфраструктури виключно з допомогою ДПП*	Зменшення навантаження на державний бюджет та підвищення якості об'єктів дорожньої інфраструктури	Великий ризик недоотримання приватним інвестором очікуваного прибутку через низьку щільність автомобілепотoku та недостатню платоспроможність громадян	Не дуже пристосований до умов України
Фінансування розвитку дорожньої інфраструктури за рахунок поєднання бюджетних ресурсів та інших джерел фінансування (залучених коштів міжнародних фінансових організацій, кредитів під державну гарантію та коштів інвесторів, ДПП)	Формування стабільних джерел фінансування дорожнього господарства, запровадження ДПП	Високі вимоги до нормативно-правової бази регулювання ДПП та захисту прав інвестора	Оптимальний

* ДПП — державно-приватне партнерство.

Джерело: складено на основі Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013—2018 роки.

У Програмі зазначається, що починаючи з 2013 р. буде продовжено роботу із залучення додаткових джерел фінансування для будівництва й експлуатації автомобільних доріг на умовах державно-приватного партнерства (концесії), зокрема розроблення конкурсної документації на найбільш капіталомісткі об'єкти (Краковець — Львів — Броди — Рівне, Щербаківка — Харків — Новомосковськ — Дніпропетровськ — Запоріжжя — Сімферополь, Ульяновка — Миколаїв — Херсон — Красноперекіпськ — Сімферополь, перша черга великої кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва від автодороги Київ — Знам'янка до автодороги Київ — Чернігів — Нові Яриловичі з мостовим переходом через р. Дніпро, Одеса — Рені на ділянці Одеса — Монаші

з мостовим переходом через Дністровський лиман), проведення концесійних конкурсів тощо. Прогнозні обсяги фінансування розбудови мережі доріг загального користування подано на рисунку.



Джерело: складено на основі Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013—2018 роки.

Рисунок. Прогнозні обсяги фінансування розбудови мережі доріг загального користування у 2013—2018 рр., млрд грн

Як видно з рисунка, 80,45 млрд грн, або 37,60 % вартості Програми, планується залучити за рахунок кредитів, коштів міжнародних фінансових організацій та приватних інвесторів. Варто зауважити, що зацікавленість приватних інвесторів у реалізації проектів із розбудови дорожньої інфраструктури значною мірою зумовлена обсягом автомобілепотoku на потенційно платній ділянці дороги. В Україні кількість доріг із високою щільністю руху, зокрема міжміського сполучення, є невеликою через порівняно низьку щільність населення. Таким чином, існує ризик замалої віддачі від інвестицій, що викликає потребу в нормативно-правовому забезпеченні захисту інвестора від ризиків недоотримання очікуваного прибутку.

У Польщі, яка вступила до Євросоюзу у 2004 р., будівництво великої мережі доріг загального користування було профінансовано за підтримки ЄС. До речі, ця країна є одним із найбільших реципієнтів фінансової допомоги для нових членів Євросоюзу, при цьому значний обсяг наданих коштів спрямовується на будівництво мережі доріг. Така фінансова допомога надається за умови співфінансування проектів за рахунок державного бюджету

країни-реципієнта та коливається в межах 25—75 % вартості проекту [14]. У табл. 3 наведено частку платних доріг у загальній мережі та в мережі автомагістралей за останніми доступними даними.

Таблиця 3. Частка платних доріг у деяких країнах світу у 2008 р.

Країна	Протяжність мережі доріг, тис. км	Протяжність автомагістралей (expressways), тис. км	Протяжність мережі платних доріг, тис. км	Частка платних доріг у загальній мережі, %	Частка платних доріг у мережі автомагістралей, %
США	6383,4	249,1	8,4	0,13	3,3
Японія	1144,4	15,1	9,2	0,8	60,9
Франція	981,8	9,8	7,9	0,8	80,6
Іспанія	662,4	9,0	2,6	0,39	28,9
Аргентина	500,0	10,4	9,8	1,96	94,2
Італія	479,6	6,6	5,6	1,17	84,8
Мексика	303,3	5,7	5,7	1,88	100,0
Португалія	72,5	1,5	1,2	1,66	80,0

Джерело: Платные дороги: зарубежный опыт и выводы для России : справка Научно-исследовательского института транспорта и дорожного хозяйства Российской Федерации [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://strategy2020.rian.ru/load/366077675>.

На особливу увагу заслуговує застосування в процесі розвитку дорожньої інфраструктури механізму ДПП, найпоширенішим видом якого при будівництві об'єктів дорожньої інфраструктури, зокрема доріг, мостів і тунелів, є концесійні угоди. Застосування останніх зумовлене обмеженістю бюджетних ресурсів та, як наслідок, потребою в залученні до фінансування будівництва й обслуговування проектів розвитку мережі доріг загального користування приватних інвестиційних ресурсів. При оформленні концесійних угод важливо визначити форму прибутку приватного партнера. До таких форм належать:

1. Плата за користування автошляхами згідно з установленим тарифом:

а) закрыта — в'їзд і виїзд із автошляху закритий, що дає змогу регулювати оплату відповідно до відстані поїздки;

б) відкрита — фіксована плата на в'їзді незалежно від відстані поїздки;

в) віньєт — фіксована щорічна плата власників автомобілів за користування дорогами;

г) електронна — рахунки за проїзд відповідно до даних GPS (використовується переважно для вантажного транспорту).

2. Бюджетні відрахування — компенсація недоотримання прибутку на випадок незначного автомобілепотуку [15].

Варто зауважити, що фінансування таких проектів виключно на основі ДПП є можливим лише у високорозвинутих країнах, де платоспроможність населення створює підґрунтя для отримання приватним інвестором прибутку від плати за проїзд. Тому концесійні проекти з будівництва доріг можуть потребувати державного субсидування.

Отже, наприклад, у Польщі, Угорщині, Чехії та Мексиці приватні інвестори одержують від держави компенсацію за збитки, пов'язані з недостатнім обсягом автомобілепоток на платних автошляхах. У таких розвинутих країнах, як Франція й Італія, фінансування розбудови дорожньої інфраструктури здійснюється переважно з допомогою ДПП. Приміром, у Франції за рахунок приватних інвестицій побудовано мережу автомобільних доріг протяжністю близько 7 тис. км, котрі обслуговуються за рахунок плати за користування згідно з установленими тарифами. До речі, в більшості країн ЄС фінансування поточного ремонту та обслуговування безкоштовних автошляхів загального користування здійснюються коштом податків, що називаються цільовими.

Також практикується платний в'їзд до центру міст із високою щільністю автомобілепоток (наприклад, у Лондоні). У Німеччині платними є лише певні ділянки доріг, що ведуть до рекреаційних зон Альпійських гір. При цьому на території ЄС плата за користування мережею автодоріг жорстко тарифікується.

Отже, реалізація інвестиційного проекту з будівництва доріг, спрямованого на отримання економічного ефекту, має свої особливості. Так, тарифні обмеження за користування дорогою значно збільшують період окупності проекту, як наслідок, ці проекти стають менш привабливими для інвесторів. Треба враховувати й той факт, що використання ДПП для розвитку мережі автошляхів загального користування обмежується інтенсивністю автомобілепоток та платоспроможністю громадян. Із метою успішного проведення державної політики у сфері інфраструктури та створення сучасної транспортної мережі в Україні необхідно:

- розробити чітку стратегію подальшого розвитку дорожньої інфраструктури та встановити перелік проектів із будівництва автошляхів, до яких доцільно застосувати механізм ДПП;

- посилити контроль якості та управління роботами з ремонту й будівництва доріг, зокрема із залученням міжнародних експертних і контролюючих груп;

- запровадити реалізацію проектів із будівництва доріг загального користування на умовах концесії;

- розробити механізм компенсації потенційних збитків приватних інвесторів із державного й місцевих бюджетів відповідно до локалізації проекту будівництва дорожнього покриття;

- встановити тарифи за проїзд дорогами, побудованими на концесійних засадах, для вантажного й комерційного транспорту, оскільки автомобілепотік приватного характеру може виявитися незначним.

Список використаних джерел

1. *Bastiat F. Sophismes Economique* / F. Bastiat. — France : Belles Lettres, 2005. — 290 p.
2. Экономическая безопасность государства: проблемы и направления обеспечения : монография / А. А. Багдаев, С. И. Королев, А. С. Литвинов, М. Н. Чекалина ; под общ. ред. А. П. Камышникова. — М. : Изд-во МГОУ, 2009. — 376 с.
3. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центрально-європейськими сусідами / Ін-т регіон. та євроінтеграц. досліджень “ЄвроРегіо Україна”. — К. : К.І.С., 2004. — 360 с.
4. Новый курс: реформы в Украине. 2010—2015 : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. — К. : НВЦ НБУВ, 2010. — 232 с.
5. *Drucker P. F. Managing for the Future* / P. F. Drucker. — 1st ed. — Plume, 1995. — 384 p.
6. *Бажал Ю.* Розвиток країни як результат конкурентоздатної знаннєвої економіки / Ю. Бажал // Розвиток суспільства : монографія / Е. Афонін, Ю. Бажал, В. Бакуменко та ін. ; за ред. І. Розпутенка, Б. Лессера ; Нац. акад. держ. управління при Президенті України, Ін-т підвищення кваліфікації керівн. кадрів. — К. : К.І.С., 2004. — С. 192—205.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2013. — 576 с.
8. *The Global Competitiveness Report 2013—2014.* 2013 World Economic Forum [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>.
9. Про Положення про Державне агентство автомобільних доріг України : указ Президента України від 13.04.2011 № 456/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 285.
10. Мережа доріг України: інформація Укравтодору [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukravtodor.gov.ua/clients/ukrautodor.nsf>.
11. *Прусенко Є.* Якісні дороги коштують дорого, але бездоріжжя — дорожче / Є. Прусенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukravtodor.gov.ua/clients/ukrautodor.nsf>.
12. Транспортна політика України та її наближення до норм Європейського Союзу / Т. Сирийчик, А. Фургальські, Ч. Клімкевич та ін. ; за ред. М. Свенчіцкі. — К. : Аналіт.-дорад. центр Блакитної стрічки, 2010. — 102 с.
13. Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013—2018 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696 // Урядовий кур’єр. — 2013. — № 183.
14. Еврокомиссия заморозила выплату Польше более 800 млн евро из-за ценового сговора / Інформаційна агенція УНІАН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unian.net/news/550129-evrokomissiya-zamorozila-vyplatu-polshe-bolee-800-mln-evro.html>.
15. *Workshop on the Toolkit for Public-Private Partnership in Roads and Highways* / World Bank. — Moscow, 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://web.worldbank.org>.