

11. Poltava City Council (2018), On amendments to the decision of the executive committee of the Poltava City Council dated February 16, 2017 No. 13 "On the establishment of tariffs for services for domestic waste removal, provided by Poltava municipal auto transport enterprise 1628". The decision of the Poltava city council from 18.01.2018 no. 6, available at: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=29040&find=> (access date: February 17, 2019).

12. Poltava City Council (2010), "On approval of tariffs for the provision of services by Poltava municipal auto transport enterprise 1628", The decision of the executive committee of the Poltava City Council from 20.01.2010 no. 24, available at: <http://www.rada-poltava.gov.ua/people/> (access date: February 17, 2019).

13. Kharchenko, T. and Sahaidak, Yu. (2014), "Improvement of the processing of solid waste in Ukraine", *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu im. T. Shevchenko*, no. 12(165), pp. 41-46.

Стаття надійшла до редакції 28.02.2019 р.

Рецензент: д-р. наук держ. упр., професор Запорізького національного технічного університету Н.М. Левченко

УДК 334.02

JEL Classification: E 69

Цімошинська О.В.,  
доцент кафедри обліку і оподаткування,  
ПРАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,  
м. Київ

## БЕНЧМАРКІНГ ОСВОЄННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО ДОРОЖНЬОГО ФОНДУ В РОЗРІЗІ СЛУЖБ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ УКРАВТОДОРУ

Tsimoshynska O.V.,  
associate professor at the department  
of accounting and taxation,  
PJSC "Higher educational institution  
Interregional Academy of Personnel Management",  
Kyiv

## BENCHMARKING OF THE DEVELOPMENT OF STATE ROAD FUNDS IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN AUTOMOBILES ROAD SERVICES

**Постановка проблеми.** Проблема стану автодоріг України не нова і намагання вирішення її шляхом реформування дорожнього господарства триває вже не перший рік:

на першому етапі – створено цільовий Державний дорожній фонд (далі – ДДФ), кошти якого спрямовуються на будівництво й ремонт, експлуатацію й утримання автодоріг та їх інфраструктури, а також на підвищення безпеки руху;

на другому – здійснено децентралізацію дорожнього господарства, а отже, і розподілення відповідальності між Укравтодором за стан доріг загального користування національного і міжнародного значення та органами місцевої влади за стан доріг загального користування місцевого значення;

на третьому – триває вжиття заходів щодо повноцінного освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей (далі – САД).

Потреба в останньому етапі стала наслідком неготовності служб автомобільних доріг областей освоювати десятки мільярдів гривень на рік. Тож, нині більшої актуальності набувають не стільки питання пошуку джерел фінансування будівництва та капітального ремонту доріг, як питання дієвості механізму розподілу коштів ДДФ та готовності служб автомобільних доріг до їх освоєння.

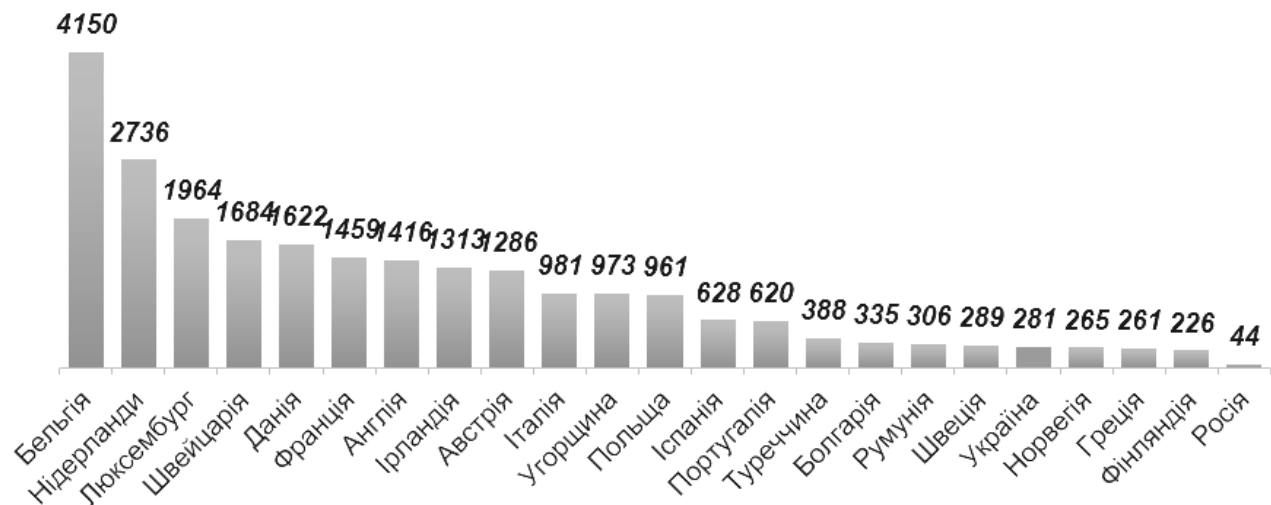
Як відомо, за основу розподілу коштів ДДФ між службами автомобільних доріг областей у 2018 році використано протяжність доріг загального користування місцевого значення. Проте за такого механізму розподілу коштів не досягнуто ні ефективності використання коштів ДДФ, ні суттєвого забезпечення покращення стану доріг. Тож сьогодні проблема забезпечення будівництва та капітального ремонту поступово трансформується від пошуку джерел фінансування до пошуку шляхів забезпечення освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей.

Вирішення даної проблеми вважаємо можливим за умови модифікації механізму розподілу коштів ДДФ шляхом зміни його характеру завдяки використанню інструментарію бенчмаркінгу їх освоєння службами автомобільних доріг областей в попередні роки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** засвідчує, що проблема покращення стану автомобільних доріг вже полягає не стільки у пошуку джерел фінансування, скільки в економічній обґрунтованості розподілу коштів ДДФ та готовності їх освоєння службами автомобільних доріг областей. Її вирішенню присвячено роботи багатьох вчених-економістів, таких, як З.Н. Борисенко, В.О. Вишневського, Н.Г. Виговської, Т.М. Власюка, В.І. Гринчуцького, В.Є. Козака, М.І. Крупки, О.Є. Кузьміна, Н.М. Левченко, О.О. Орлова, Ю.М. Стадницького та ін. Проте їх дослідження в переважній більшості зводяться до вирішення питань з будівництва автодоріг на умовах концесії, пошуку альтернативних джерел фінансування їх ремонту та утримання, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за стан автодоріг тощо. Втім, питання щодо дієвості механізму розподілу коштів ДДФ та готовності їх освоєння службами автомобільних доріг областей, як регіональних підрозділів Державного агентства автомобільних доріг України (Укравтодору) дотепер залишаються поза увагою науковців, а тому потребують на уточнення і подальше вивчення.

**Постановка завдання.** Метою статті є модифікація механізму розподілу коштів Державного дорожнього фонду шляхом зміни його характеру завдяки використанню інструментарію бенчмаркінгу їх освоєння службами автомобільних доріг областей в попередні роки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сучасному етапі розвитку Україна суттєво відстає від інших європейських держав за рівнем забезпеченості автомобільними дорогами. У порівнянні з лідерами це відставання сягає десятків разів (рис. 1).



**Рис. 1. Рейтинг країн Європи та України за рівнем забезпеченості автомобільними шляхами, км/10000 км<sup>2</sup>**

Джерело: [10]

Проте Україна страждає не тільки від недостатньої забезпеченості автодорогами, але і від їх зношеності та зношеності дорожньої інфраструктури. За даними Укравтодору, близько 80% діючих доріг потребують термінового ремонту. Не відповідають експлуатаційним нормам 60% автомобілів. Дорожні споруди зношені на 43,7%. На підтримку доріг в робочому стані в останні роки виділялося недостатньо коштів – лише 20-30% від потреби. Проблема недофінансування ще більше ускладнилася під час кризи. У 2013-2015 роках відремонтовано всього 1000 км автодоріг [4].

Ситуація змінилася на краще з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» від 17.11.2016 № 1763-VIII [6] та внесенням змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» від 17.11.2016 №1762-VIII [8], з введенням в дію яких, для фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автодоріг загального користування у складі спеціального фонду Державного бюджету створено Державний дорожній фонд.

Джерелами формування ДДФ визначено: акцизний податок з вироблених в Україні та ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів, ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них (у 2018 р. – 50%, у 2019 р. – 75%, з 2020 р. – 100%); плату за проїзд автодорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; 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; плату за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення; інші надходження, передбачені Державним бюджетом України. Кошти ДДФ згідно чинного законодавства передбачається спрямовувати за певними напрямками (табл. 1).

Таблиця 1

**Напрями розподілу коштів Державного дорожнього фонду**

Частка коштів, %	Напрямок розподілу
60	Фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення
	Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями для розвитку мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення
35	Фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах (у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам)
	Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями для розвитку мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення
5	Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм

Джерело: [6]

На особливу увагу, як на наш погляд, потребує вивчення фінансового забезпечення розбудови та капітального ремонту доріг загального користування місцевого значення. Нагадаємо, що тривалий час місцеві бюджети залишалися без стабільного джерела фінансування таких видатків. В окремих випадках виділялися певні кошти на фінансування доріг, проте таке фінансування носило несистемний характер та не давало змоги здійснювати комплексні роботи по утриманню дорожнього господарства. Зі створенням ДДФ передбачається, що фінансування доріг загального користування місцевого значення набуде стабільного та довготривалого характеру, зокрема протягом 2018-2019 рр. у наступних обсягах (табл. 2).

Таблиця 2

**Динаміка структури очікуваних джерел фінансування державного дорожнього фонду України протягом 2018-2019 років, %**

Вид надходжень	План		Відхилення, п.п.
	2018 р.	2019 р.	
Акцизний податок з вироблених в Україні пального і транспортних засобів	14	15	1
Акцизний податок із ввезених на територію України пального і транспортних засобів	59	66	7
Ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них	8,2	10,7	2,5
Плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні	0,05	0,05	0
Кредити міжнародних фінансових організацій	13	8,2	-4,8
Інші джерела	5	0	-5
Усього	100	100	0

Джерело: розраховано автором на основі даних [2; 3]

У 2019 році з ДДФ очікується понад 50 млрд грн (рис. 2), з яких на розвиток доріг державного значення заплановано 33,4 млрд грн, субвенцій на розвиток місцевих доріг – 14,5 млрд грн та на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху – 2,5 млрд грн.

Прогнозний склад і структура видатків ДДФ протягом 2019 року характеризується даними табл. 3.

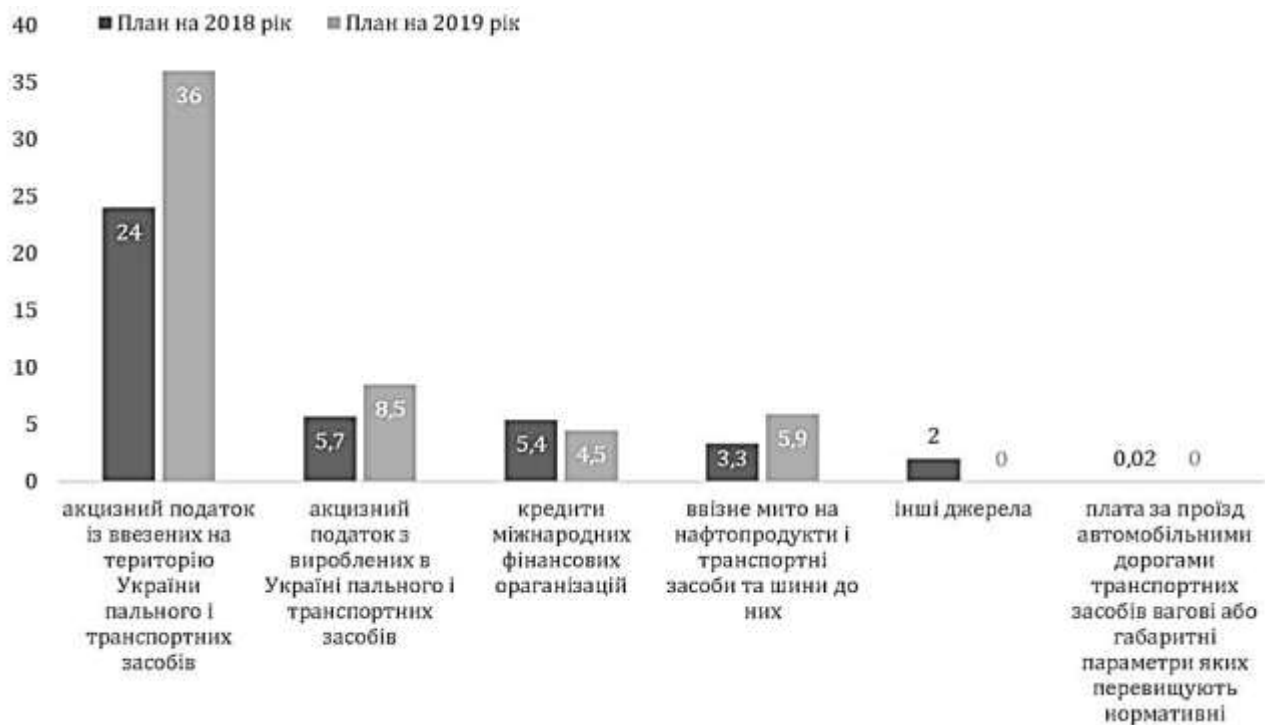


Рис. 2. Динаміка планових обсягів надходжень до державного дорожнього фонду протягом 2018-2019 рр., млрд грн

Джерело: [1]

Таблиця 3  
Прогнозний склад і структура видатків Державного дорожнього фонду в 2019 році

№ з/п	Найменування згідно з програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету	Обсяг видатків, млрд грн	Відносна частка, %
1.	Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм	2,5	4,5
2.	Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення, у т.ч.:	13	24
2.1.	«Львів - Тернопіль - Умань»; «Біла Церква - Одеса - Миколаїв - Херсон»	4	7,3
2.2.	«Одеса - Рені»	1,5	2,7
2.3.	«Харків - Лозова - Павлоград»	1	1,8
2.4.	«Запоріжжя - Маріуполь»	1	1,8
2.5.	«Миколаїв - Кропивницький»	1	1,8
2.6.	На облаштування Північного об'їзду м. Рівного	0,2	0,4
3	Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування	8,5	15
4	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	18	33
5	Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору за рахунок кредитів МФО	4,5	8,2
Усього		55	100

Джерело: розраховано автором на основі [7]

Аналізуючи прогнозний склад і структуру видатків ДДФ, які подані в табл. 3, приходимо до висновку, що найбільший обсяг видатків ДДФ припадає на розвиток та покращення стану автомобільних доріг державного значення – 22 млрд грн (з урахуванням суми погашення боргових зобов'язань за запозиченнями). Частку цих витрат у загальному обсязі фінансування фонду заплановано залишити на рівні 2018 року – 40%. Також значні обсяги видатків державного дорожнього фонду передбачено спрямувати на розвиток доріг місцевого значення – 18 млрд грн (33% від

загального обсягу коштів), що на 6 млрд грн більше за аналогічний показник 2018 року. Водночас передбачено збільшити обсяг видатків на обслуговування боргових зобов'язань за запозиченнями для розвитку мережі автомобільних доріг загального користування на 2,5 млрд грн. Обсяг витрат на заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм у 2019 році передбачено зменшити на 0,1 млрд грн до 2,5 млрд грн. Отже, загальний обсяг фінансування коштами ДДФ у 2019 році збільшиться за рахунок практично всіх видів видатків [1].

Тож, нині постає питання економічно обґрунтованого розподілу коштів ДДФ між службами автомобільних доріг областей. Вирішення даного питання вважаємо можливим за умови модифікації механізму розподілу коштів ДДФ шляхом зміни його характеру завдяки використанню інструментарію бенчмаркінгу їх освоєння службами автомобільних доріг областей в попередні роки, який, на наш погляд, варто розглядати як комплекс дій з бенчмаркінг-аналізу індикаторів освоєння коштів ДДФ, розподілених між службами автомобільних доріг областей залежно від рівня їх готовності та здатності освоїти кошти цільового фінансування розбудови автомобільних доріг (дорожньої інфраструктури) та поліпшення їх стану.

А отже, основний зміст та мета бенчмаркінгу освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей полягає в ідентифікації відмінностей із порівнюваним аналогом (еталоном), визначенні причин цих відмінностей та виявлення можливостей щодо вдосконалення освоєння коштів цільового фінансування службами автомобільних доріг областей [5].

Тож, виходячи з вищевикладеного, схема бенчмаркінгу освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей має набувати вигляду (рис. 3).

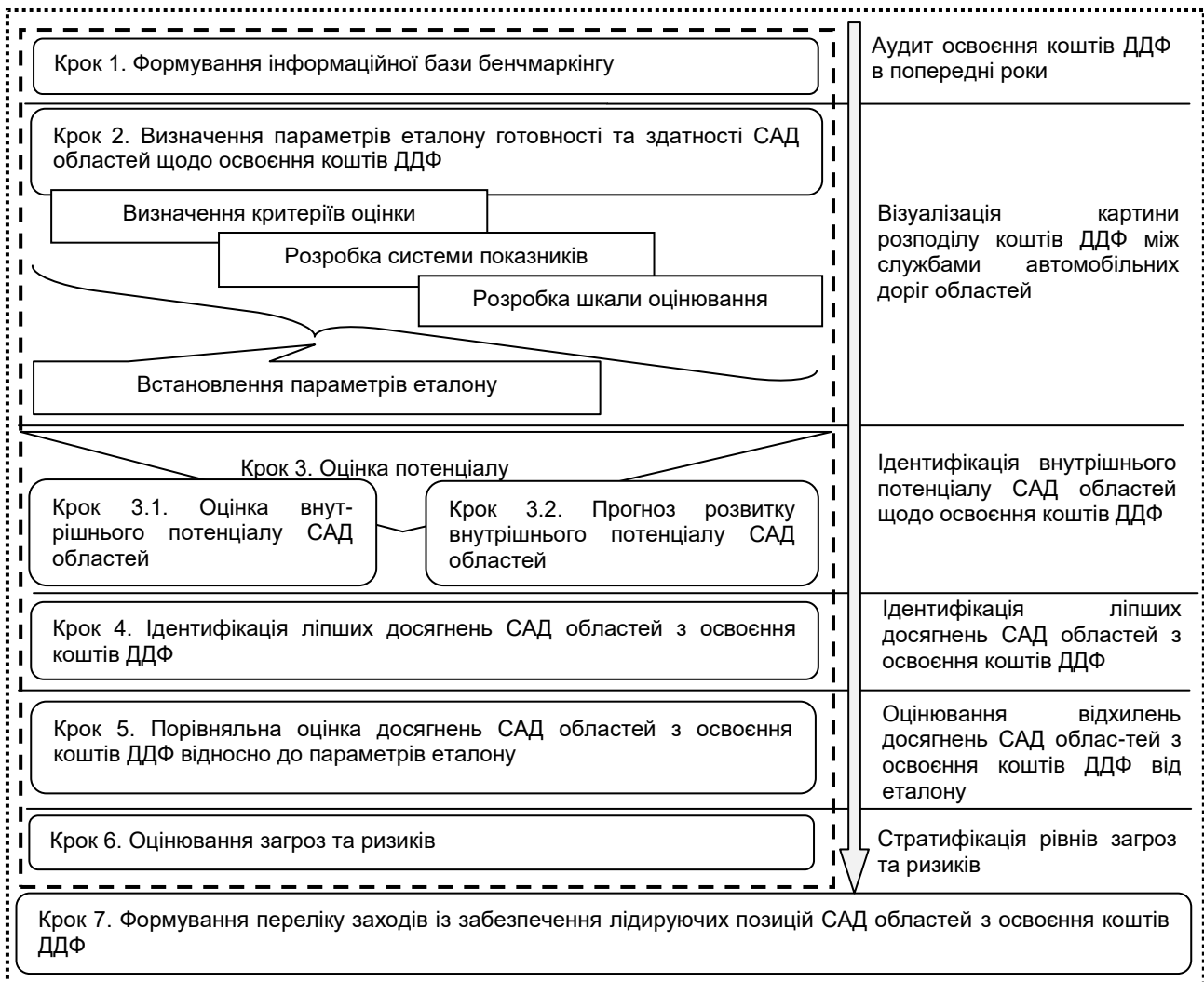
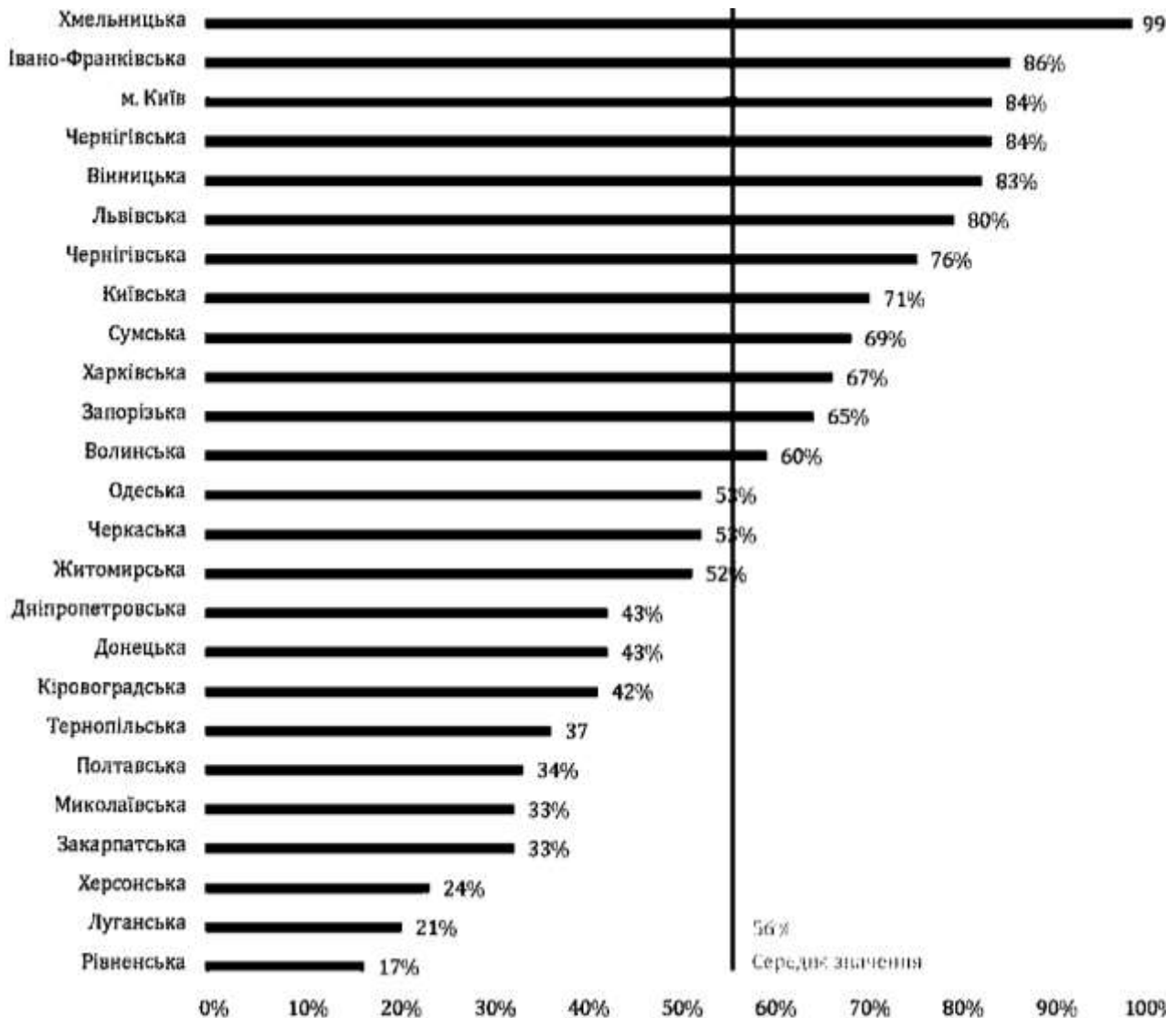


Рис. 3. Схема бенчмаркінгу освоєння коштів Державного дорожнього фонду службами автомобільних доріг областей

Джерело: авторське бачення

Формування інформаційної бази бенчмаркінгу освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей має здійснюватись за результатами аудиту освоєння цільових коштів на розбудову автодоріг та дорожньої інфраструктури в попередні роки.

Зокрема, в процесі реалізації першого з етапів бенчмаркінгу освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей за попередній рік, встановлено нерівномірний розподіл рівня освоєння розподілених коштів (рис. 4).



**Рис. 4. Рівень освоєння коштів Державного дорожнього фонду в розрізі областей за січень-серпень 2018 року, %**

*Джерело: складено автором на основі [10]*

Враховуючи те, що еталонним значенням має бути 100% освоєння коштів ДДФ, то найбільш наближеними до еталонного значення слід визнати Хмельницьку (99%), Івано-Франківську (86%) Чернігівську (84%), Вінницьку (83%), Львівську (80%) служби автомобільних доріг та службу автомобільних доріг м. Київ (84%).

Найменше коштів ДДФ використано службами автомобільних доріг Тернопільської (37%), Полтавської (34%), Закарпатської і Миколаївської (по 33%), Херсонської (24%), Луганської (21%) та Рівненської (17%) областей.

Формування інформаційної бази бенчмаркінгу освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей забезпечить не лише визначення параметрів еталону готовності та здатності САД областей щодо освоєння коштів, а й ідентифікацію ліпших досягнень. Своєю чергою порівняння досягнень САД областей з освоєння коштів ДДФ щодо параметрів еталону надасть можливість встановити не лише відхилення від еталону, а й причини виникнення такого становища.

Зокрема, аналізуючи відхилення досягнень САД областей від еталону, встановлено, що причинами низького рівня освоєння коштів ДДФ є:

по-перше, неузгодженість між місцевими органами влади списків доріг для ремонту за маршрутним принципом;

по-друге, відсутність якісних вітчизняних підрядників;

по-третє, затримування обласними адміністраціями і органами місцевого самоврядування коштів на депозитах з метою «обростання» відсотками;

по-четверте, ігнорування при розподілі коштів ДДФ показників якості утримання та ремонту доріг, покладених в основу Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг та нормативів витрат, пов'язаних з утриманням автомобільних доріг, затвердженої Наказом Міністерства інфраструктури України від 16.10.2012 р. за №1734/22046 (чинної в редакції від 30.08.2013 р.) [9] (далі – Методика №1734/22046), зокрема таких, як: експлуатаційний стан автодоріг, наявність та стан дорожніх споруд (зокрема мостів, шляхопроводів тощо), інтенсивність руху, протяжність доріг за категоріями, безпеки дорожнього руху тощо;

- і останнє, визначення обсягу субвенцій Донецькій області залежно від протяжності автодоріг місцевого значення всієї, а не лише підконтрольної Україні території [4] (до того ж без врахування пошкоджень автодоріг військовою технікою).

Встановлення причин нерівномірності освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей дозволить визначитись з переліком заходів із забезпечення лідируючих позицій САД областей з освоєння коштів ДДФ та забезпечити в найближчій перспективі економічно обґрунтований розподіл коштів ДДФ пропорційно до рівня готовності та здатності їх освоєння службами автомобільних доріг областей.

**Висновки з проведеного дослідження.** За результатами проведеного дослідження встановлено, що проблема розбудови та поліпшення стану доріг поступово трансформувалась від пошуку джерел фінансування до пошуку шляхів забезпечення освоєння коштів ДДФ службами автомобільних доріг областей. Вирішення її можливе за умови модифікації механізму розподілу коштів ДДФ шляхом зміни його характеру завдяки використанню інструментарію бенчмаркінгу їх освоєння службами автомобільних доріг областей в попередні роки.

### Література

1. Аналіз формування та використання коштів державного дорожнього фонду у 2018-2019 рр. URL: <https://feao.org.ua/wp-content/.../the-state-road-fund.pdf> (дата звернення 09.02.2019).
2. Висновки Рахункової палати по проекту до Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік». URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn\\_proekt\\_DBU\\_2019.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main) (дата звернення 14.02.2019).
3. Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=420742> (дата звернення 15.02.2019).
4. Дороги в майбутнє: огляд ринку будівництва та ремонту українських автодоріг. URL: <https://pro-consulting.ua/.../dorogi-v-budushee-obzor-rynka-> (дата звернення 05.02.2019).
5. Панчишин Т. В. Регіональний банчмаркінг як інструмент муніципального та державного управління. *Наукові записки*. 2017. № 2(55). С. 84-92.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі. Закон України від 17.11.2016 №1763-VIII. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/go/1763-19> (дата звернення 15.02.2019).
7. Про Державний бюджет України на 2019 рік. Закон України 2696-VIII від 28.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2696-19> (дата звернення 02.03.2019).
8. Про джерела фінансування дорожнього господарства України щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі. Закон України від 17.11.2016 №1762-VIII. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/go/1762-19> (дата звернення 14.02.2019).
9. Про затвердження Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг та нормативів витрат, пов'язаних з утриманням автомобільних доріг. Наказ Мінінфраструктури України від 16.10.2012 р. за №1734/22046. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/go/z1734-12> (дата звернення 05.02.2019).
10. Рейтинг використання областями коштів Державного дорожнього фонду на місцеві дороги станом на 31 серпня 2018 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2536608-omelan-opriludniv-rejting-vikoristanna-oblastami-kostiv-doroznogo-fondu.htm> (дата звернення 05.02.2019).

### References

1. "Analysis of the formation and use of funds of the state road fund in 2018-2019", available at: <https://feao.org.ua/wp-content/.../the-state-road-fund.pdf> (access date: February 09, 2019).
2. Conclusions of the Accounting Chamber on the draft to the Law of Ukraine "On the State Budget for 2019", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn\\_proekt\\_DBU\\_2019.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main) (access date: February 14, 2019).

3. "State Treasury Service of Ukraine", available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=420742> (access date: February 15, 2019).
4. "Roads to the Future: A review of the market of construction and repair of Ukrainian roads", available at: <https://pro-consulting.ua/.../dorogi-v-budushee-obzor-rynka-> (access date: February 05, 2019).
5. Panchyshyn, T.V. (2017), "Regional benchmarking as a tool of municipal and public administration", *Naukovi zapysky*, no. 2(55), pp. 84-92.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the improvement of the mechanism of financial support of the road sector" dated 17.11.2016 no. 1763-VIII, available at: <https://www.> (access date: February 15, 2019).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "About the State Budget of Ukraine for 2019" dated 28.02.2019 no. 2696-VIII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2696-19> (access date: March 02, 2019).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On the sources of financing of the road sector of Ukraine regarding the improvement of the financing mechanism of the road sector" dated 11.17.2016 no. 1762-VIII, available at: <https://www.zakon.rada.gov.ua/go/1762-19> (access date: February 14, 2019).
9. The Ministry of Infrastructure of Ukraine (2012), Order of the Ministry of Infrastructure of Ukraine "On approval of the methodology for determining the amount of financing for construction, reconstruction, repair and maintenance of roads and expenditure standards related to the maintenance of roads" dated October 16, 2012, no. 1734/22046, available at: <https://www.zakon.rada.gov.ua/go/z1734-12> (access date: February 05, 2019).
10. "Rating of the use of the regions of funds from the State Road Fund on local roads as of August 31, 2018", available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2536608-omelan-opriludniv-rejting-vikoristanna-oblastami-kostiv-doroznogo-fondu.htm> (access date: February 05, 2019).

*Стаття надійшла до редакції 04.03.2019 р.*

*Рецензент: д-р. наук держ. упр., професор Запорізького національного технічного університету Н.М. Левченко*