



ВСТУПНЕ СЛОВО

Наша ціль – через реформу децентралізації змінити країну! Змінити систему управління в державі, остаточно позбавившись радянської централізованої системи, дати громадам повноваження і ресурси для розвитку, створити для жителів громад абсолютно нову якість послуг.

Ми вже сформували нову систему менеджменту на місцях – 924 потужні менеджерські команди працюють в створених ОТГ. Це голови та лідери громад, які взяли на себе відповідальність розбудувати власні громади і змінювати якість життя.

Ми провели перший етап фінансової децентралізації й передали на місця повноваження і великий фінансовий ресурс. Ми впроваджуємо секторальну децентралізацію, яка вже сьогодні дає людям абсолютно нову якість освітніх, медичних, адміністративних та соціальних послуг. Це Новий освітній простір, який ми створюємо у школах та дитсадках; це мережа ЦНАП, яку ми розбудовуємо по всій країні для забезпечення 20-ти хвилинної доступності; це нові сучасні амбулаторії, які будуються у всіх регіонах, аби забезпечити якісну первинну медичну допомогу у сільській місцевості.

Ми розуміємо, що після об'єднання перед громадами постає багато викликів і завдань, які треба швидко й розумно розв'язувати для досягнення максимального результату. На плечі голів ОТГ лягають непрості задачі з управління місцевими бюджетами, розроблення та реалізації Стратегій розвитку громад, розбудови інфраструктури. Все це вимагає нових підходів, нових навичок та знань зі стратегічного планування, фінансового та проектного менеджменту.

Цей посібник має допомогти ефективно заробляти та витратити кошти, розвивати найважливіші секторальні напрямки, ініціювати та впроваджувати ключові проекти, успішно співпрацювати з державою, фінансовими установами та міжнародними партнерами. Розраховуємо, що він стане дорожньою мапою лідера територіальної громади, настільною книгою, підручником, довідником.

Посібник розроблений з урахуванням кращого міжнародного досвіду, розроблений та виданий за підтримки наших канадських партнерів – проекту «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)».

Переконалий, що ця настільна книга буде корисною як тим, хто вже працює з практичними результатами реформи, так і тим, хто тільки на початку шляху.

**Віце-прем'єр-міністр України –
Міністр регіонального розвитку,
будівництва та ЖКГ**

Геннадій Зубко

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| 1. Загальні положення | 3 |
| • Класифікація автомобільних доріг..... | 4 |
| 2. Розподіл повноважень у сфері управління дорожньою інфраструктурою | 7 |
| 3. Елементи системи ефективного управління дорожньою інфраструктурою..... | 10 |
| 4. Як здійснювати співфінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів на створення дорожньої мережі загального користування. Дії та строки підготовки проектно-кошторисної документації для ремонту автомобільних доріг загального користування..... | 13 |
| 5. Фінансове забезпечення сектора дорожньої інфраструктури | 16 |
| 6. Висновки | 23 |
| 7. Прогнози та перспективи розвитку..... | 27 |
| Додатки | 30 |

I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

КУДИ ВЕДУТЬ АВТОМОБІЛЬНІ ДОРОГИ?

ХТО І ЧОМУ ЗА НИХ ВІДПОВІДАЄ?

Автомобільні дороги загального користування є складовою Єдиної транспортної системи України, яка задовольняє потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях, перебуває у державній власності і не підлягає приватизації. Дороги загального користування бувають **державного та місцевого значення**.

За останніми даними Укравтодору:



У ЧОМУ ПОЛЯГАЄ РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ?

Реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування проводиться на основі гармонійного поєднання принципів децентралізації управління автодорогами, розширення повноважень, збільшення фінансування і посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за управління автомобільними дорогами місцевого значення.

Критеріями реформування є збереження та ефективне функціонування автомобільних доріг, їх розбудова для забезпечення перевезень і безпеки дорожнього руху.

КЛАСИФІКАЦІЯ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ

Автомобільні дороги в Україні поділяються на автомобільні дороги державного, місцевого значення, вулиці і дороги міст та інших населених пунктів (статті 8, 16 Закону про автомобільні дороги) (мал. 1):



Автомобільні дороги:

Міжнародні

дороги, що суміщені з міжнародними транспортними коридорами та/або входять до Європейської мережі основних, проміжних, з'єднувальних автомобільних доріг та відгалужень, мають міжнародну індексацію і забезпечують міжнародні автомобільні перевезення.

Національні

дороги, що суміщені з національними транспортними коридорами і не належать до міжнародних автомобільних доріг та з'єднують між собою столицю України та обласні центри і великі промислові й культурні центри з міжнародними автомобільними дорогами.

Регіональні

дороги, що з'єднують між собою дві й більше областей, дороги, що з'єднують основні міжнародні автомобільні пункти пропуску через державний кордон, морські та авіаційні порти міжнародного значення, найважливіші об'єкти національної культурної спадщини, курортні зони з міжнародними та національними автомобільними дорогами.

Територіальні

дороги, що з'єднують обласні центри з районними, містами обласного значення, міста обласного значення між собою, адміністративні центри районів між собою, а також ті, що з'єднують з дорогами державного значення основні аеропорти, морські та річкові порти, залізничні вузли, об'єкти національно-культурного надбання та курортного і природно-заповідного фонду, автомобільні пункти пропуску міжнародного та міждержавного значення через державний кордон.

Автомобільні дороги **загального користування місцевого значення** поділяються на:

Обласні

до них належать ті, що з'єднують адміністративні центри областей з іншими населеними пунктами області та з залізничними станціями, аеропортами, річковими портами, пунктами пропуску через державний кордон, місцями відпочинку і не належать до доріг державного значення;

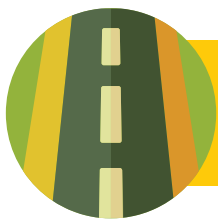
Районні

до них належать ті, що з'єднують адміністративні райцентри з іншими населеними пунктами, інші населені пункти між собою, з підприємствами, об'єктами культурного значення, іншими дорогами загального користування у межах району.

ВУЛИЦІ І ДОРОГИ МІСТ ТА ІНШИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

До виключної компетенції керівників органів місцевого самоврядування, в тому числі голів ОТГ, належить управління вулицями і дорогами міст та інших населених пунктів, які є комунальною власністю.

Ділянки вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами державного значення, належать до Єдиної транспортної системи України і не підлягають приватизації. Виробнича діяльність комунальних служб на них, пов'язана із закриттям або обмеженням руху, погоджується з органом державного управління автомобільними дорогами загального користування та відповідними державними органами з безпеки дорожнього руху.



ВУЛИЦІ Й ДОРОГИ МІСТ ТА ІНШИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ПОДІЛЯЮТЬСЯ НА:



МАГІСТРАЛЬНІ ДОРОГИ

БЕЗПЕРЕРВНОГО РУХУ ТА РЕГУЛЬОВАНОГО РУХУ



МАГІСТРАЛЬНІ ВУЛИЦІ ЗАГАЛЬНОМІСЬКОГО ЗНАЧЕННЯ

БЕЗПЕРЕРВНОГО РУХУ ТА РЕГУЛЬОВАНОГО РУХУ



МАГІСТРАЛЬНІ ВУЛИЦІ РАЙОННОГО ЗНАЧЕННЯ

ТАКОЖ ВУЛИЦІ І ДОРОГИ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів управляють органи місцевого самоврядування, у віданні яких вони перебувають.

ВІДОМЧІ (ТЕХНОЛОГІЧНІ) АВТОМОБІЛЬНІ ДОРОГИ.

- До відомчих (технологічних) автомобільних доріг належать внутрішньогосподарські технологічні дороги, що перебувають у власності юридичних або фізичних осіб.
- Управління функціонуванням і розвитком відомчих (технологічних) автомобільних доріг здійснюють юридичні або фізичні особи, у власності яких вони перебувають, згідно з вимогами законодавства.
- Статистичний облік та паспортизацію відомчих (технологічних) автомобільних доріг здійсню-

АВТОМОБІЛЬНІ ДОРОГИ НА ПРИВАТНИХ ТЕРИТОРІЯХ.

До автомобільних доріг на приватних територіях належать автомобільні дороги на територіях, власниками яких є юридичні (недержавні) або фізичні особи.

II. РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНЬОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ

Управління автомобільними дорогами загального користування державного значення здійснює Укравтодор, який має органи управління на місцях. Управління автошляхами загального користування державного значення в областях здійснюють служби автомобільних доріг відповідних областей – державні організації, підвідомчі Укравтодору, які є замовниками усіх робіт, що виконуються на автошляхах державного значення.

Метою діяльності служб автомобільних доріг у областях є утримання в належному стані та розвиток мережі автодоріг загального користування, мостів та інших штучних споруд, створення умов безперервного та безпечного руху транспорту, задоволення потреб народного господарства та населення в удосконаленні і раціональному розвитку дорожньої інфраструктури.

Експлуатаційне утримання мережі автомобільних доріг загального користування переважно здійснює ПАТ «ДАК «Автомобільні дороги України», при цьому широко практикується надання доріг в експлуатаційне утримання приватними підприємствами на основі контрактів, укладених за результатами публічних закупівель.

ДО ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ АВТОМОБІЛЬНИМИ ДОРОГАМИ ДЕРЖАВНОГО ЗНАЧЕННЯ НАЛЕЖАТЬ:

центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства (Мінінфраструктури)

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення (Укравтодор):

До органів управління автомобільними дорогами місцевого значення належать Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Севастопольська міська державні адміністрації (стаття 10 Закону України «Про автомобільні дороги» (далі – Закон 2862), а також структурні підрозділи облдержадміністрацій з інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення або управління капітального будівництва, державні підприємства з управління місцевими автомобільними дорогами у певній області, які є балансоутримувачами автомобільних доріг загального користування місцевого значення та замовником усіх робіт, що виконуються на місцевих автошляхах.

Функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів управляють відповідні органи місцевого самоврядування, у віданні яких вони перебувають (стаття 17 Закону 2682).

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ ГОСПОДАРСТВОМ

| НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ | | |
|--|---|--|
| Кабінет Міністрів України | Міністерство інфраструктури | Укравтодор |
| Затвердження Порядку використання автомобільної дороги оборонного значення та її відновлення, проведення заходів щодо її технічного прикриття в період дії воєнного стану, а також перелік автомобільних доріг оборонного значення | Формування державної політики у сфері дорожнього господарства та забезпечення управління автомобільними дорогами загального користування | Розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики (стратегії) у сфері дорожнього господарства |
| Затвердження порядку, принципів та умов контрактів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC) | Забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері дорожнього господарства | Організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення |
| Надання рішення щодо передачі безоплатно у комунальну власність автомобільних доріг загального користування, які у зв'язку з розширенням меж територій міст стають частиною їх вулично-дорожньої мережі, | Розроблення заходів щодо інтегрування автомобільних доріг загального користування в міжнародну мережу автомобільних доріг | Забезпечення належного маршрутного орієнтування користувачів автомобільних доріг загального користування державного значення |
| Затвердження переліків доріг державного значення (55-2019-п), у тому числі їх ділянок, що суміщаються з вулицями міст та інших населених пунктів і фінансуються з державного бюджету | Погодження переліків об'єктів та обсягів бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення | Забезпечення сталого функціонування автомобільних доріг загального користування державного значення |
| Затвердження переліків об'єктів та обсягів бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування | Розроблення проектів державних цільових програм розвитку дорожнього господарства | Озеленення смуги відведення автомобільних доріг загального користування державного значення |
| Надання рішення щодо передачі автомобільних доріг на приватних територіях власниками приватних територій у державну або комунальну власність | | Ведення статистичного обліку та паспортизації автомобільних доріг загального користування державного значення |
| Встановлення максимального розміру плати та порядок справляння за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування | | Контроль стану автомобільних доріг загального користування державного значення |
| Визначення порядку експлуатації платних автомобільних доріг загального користування | | Забезпечення фінансування та розвитку мережі автомобільних доріг загального користування державного значення |
| | | Внесення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики з питань безпеки дорожнього руху |
| | | Розроблення та участь у реалізації заходів з безпеки дорожнього руху |

| РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ | МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ |
|--|---|
| ОДА | Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради їх виконавчі органи |
| Розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики (стратегії) у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення, програм розвитку дорожнього господарства | Надання пропозицій щодо формування переліків об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах області |
| Організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення | Управління об'єктами транспорту, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню |
| Забезпечення належного маршрутного орієнтування користувачів | Організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг населених пунктів |
| Забезпечення сталого функціонування автомобільних доріг загального користування місцевого значення | Видача дозволів на прокладання нових та ремонт існуючих мереж у межах «червоних ліній» вулиць і доріг міст та інших населених пунктів |
| Озеленення смуги відведення автомобільних доріг загального користування місцевого значення | Видача в установленому порядку дозволів на тимчасове припинення руху |
| Ведення статистичного обліку та паспортизації автомобільних доріг загального користування місцевого значення | Завчасне оповіщення про строки та порядок тимчасового обмеження або припинення руху транспортних засобів |
| Здійснення контролю за станом автомобільних доріг загального користування місцевого значення | Здійснення статистичного обліку та паспортизації вулиць і доріг міст та інших населених пунктів |
| Забезпечення фінансування та розвитку мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення | Забезпечення дотримання норм природоохоронного законодавства |

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДОРОГАМИ

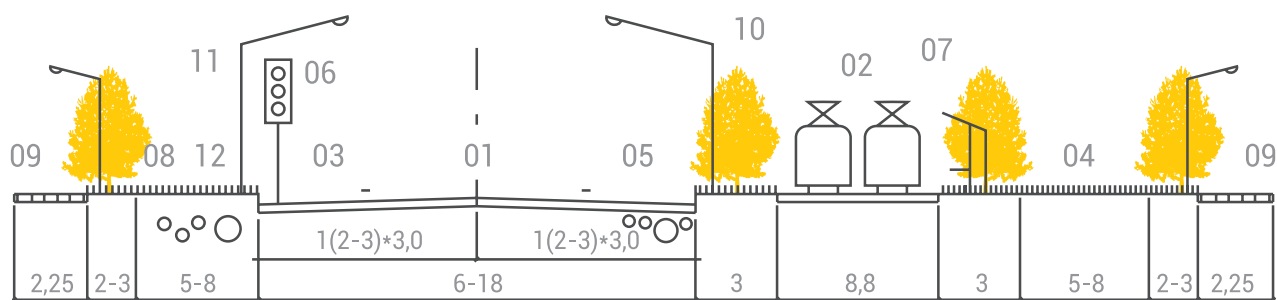
ВЛАСНІ (САМОВРЯДНІ) ПОВНОВАЖЕННЯ ОМС ЩОДО УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ДОРОГАМИ

Як ми вже знаємо, вулиці й дороги міст та інших населених пунктів перебувають у віданні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю (Закон України №2862).

Управління функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування, що видають ними.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах) (ст. 31 Закону України № 280/97).

Відповідно до ДБН В.2.3.5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів» складовими вулиць і доріг міст та інших населених пунктів є:



01 проїзна частина вулиць і доріг

07 зупинки міського транспорту

02 трамвайне полотно

08 стоянки таксі

03 дорожнє покриття

09 тротуари, пішохідні та велосипедні доріжки

04 штучні споруди

10 зелені насадження

05 споруди дорожнього водовідводу

11 наземні та підземні мережі

06 технічні засоби організації дорожнього руху

12 майданчики для паркування

III. ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНЬОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ

Суть системи ефективного управління дорожньо-транспортною інфраструктурою в межах ОТГ полягає у комплексному вирішенні проблемних питань на основі базових принципів модернізації дорожньої мережі.

В умовах інституційних перетворень адміністративно-територіального устрою та економіки України проблема розвитку дорожньої інфраструктури є однією з пріоритетних задач кожного керівника органу місцевого самоврядування.

Дорожня інфраструктура в сучасних умовах орієнтована не тільки на створення якісних і комфортних умов для пересування населення в межах громади, а й несе значне соціальне навантаження. Дорожньо-транспортна мережа забезпечує доступність послуг у межах громади, насамперед освіти, охорони здоров'я, безпеки та адміністративних послуг.

Відповідно, найбільш важливими елементами системи ефективного управління дорожньо-транспортною інфраструктурою є:

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНЬО-ТРАНСПОРТНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ



Основною гарантією спроможності та єдності громади є пропорційний розвиток дорожньо-транспортних артерій ОТГ (вулично-дорожньої мережі). Формування ефективної дорожньої інфраструктури можливе лише за умови системного аналізу її взаємодії з іншими елементами соціально-економічного простору громади (освіти, культури, охорони здоров'я, безпеки, надання адміністративних послуг, логістики, виробничих потужностей тощо).

В умовах структурної перебудови і стійкого економічного зростання ОТГ модернізація транспортної підсистеми забезпечує максимальне прискорення руху людського капіталу, товарів і зниження питомих транспортних витрат.

ОСНОВНІ ЧИННИКИ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ ЗРОСТАННЯ ВИТРАТ НА УТРИМАННЯ ДОРОЖНЬО-ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ ОТГ:

Незадовільний технічний стан дорожньо-транспортної мережі та її застаріла конструкція

Прискорення інфляційних процесів, що викликає зростання матеріальних витрат у структурі вартості продукції

Необхідність підтримки окремих ділянок дорожньої мережі в працездатному стані за умови високого ступеню зносу основних фондів

Ефективна дорожньо-транспортна система ОТГ є найважливішим фактором зниження логістичної асиметрії та диспропорції розвитку окремих населених пунктів у межах об'єднаної громади.

Підвищення ступеня дорожньо-транспортної доступності до рівня, що забезпечує соціально-економічну стабільність, мобільність населення, ринку праці та розвиток міжрегіональних зв'язків, можливе за умови надійності та доступності транспортних послуг. Стійка й ефективна робота дорожньо-транспортної системи є одним із ключових факторів забезпечення соціального, адміністративного та економічного розвитку ОТГ, забезпечення високих стандартів життя громадян по всій території ОТГ.



В умовах обмеженого фінансування розвитку дорожньо-транспортної мережі в структурі державного та місцевих бюджетів пріоритетним напрямком є ліквідація небезпечних (вузьких) місць та розвиток соціально-значущих вулично-дорожніх мереж.

Модернізація вулично-дорожньої мережі в межах ОТГ потребує залучення в інфраструктурні проекти значних фінансових ресурсів, які повинні доповнюватись різними доступними джерелами фінансування. Необхідно використовувати наявні фінансові ресурси державного та місцевих бюджетів, а також залучати приватні та іноземні інвестиції у розвиток дорожньо-транспортної системи.

IV. ЯК ЗДІЙСНЮВАТИ СПІВФІНАНСУВАННЯ

за рахунок коштів місцевих бюджетів на створення дорожньої мережі загального користування.

Дії та строки підготовки проектно-кошторисної документації для ремонту автомобільних доріг загального користування

Якщо є така потреба, або є надлишкові кошти у місцевому бюджеті, їх можна спрямувати на виконання ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування.

Спрямування органами місцевого самоврядування коштів місцевих бюджетів на виконання ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування стало можливим завдяки прийняттю низки законодавчих актів (Закону України від 2 червня 2015 року №491 «Про внесення зміни до статті 91 Бюджетного кодексу України щодо співфінансування ремонту доріг державного значення» (підпункт «в» пункту 10 частини першої статті 91 Бюджетного кодексу України із змінами, внесеними згідно із Законами № 79-VIII від 28.12.2014, № 491-VIII від 02.06.2015), Закону України від 2 червня 2015 року №490 «Про внесення змін до деяких законів України щодо співфінансування ремонту доріг державного значення»). Місцеві органи влади отримали значно ширші можливості та правові підстави для фінансування ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування. Ці закони внесли зміни до Бюджетного кодексу і Законів України «Про автомобільні дороги» та «Про місцеве самоврядування»:

Стаття 91

Бюджетного кодексу України (підпункт «в» пункту 10 частини першої) передбачає, що до видатків місцевих бюджетів, які можуть здійснюватися з усіх бюджетів, належать видатки на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах;

Стаття 20

Закону України «Про автомобільні дороги» визначає, що органи місцевого самоврядування в частині управління функціонуванням і розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів мають право здійснювати капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення, за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів (як співфінансування на договірних засадах);

Стаття 31

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі самоврядні повноваження: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);

Стаття 44

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження: об'єднання на

договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, на капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах), та на заходи з охорони праці та навколишнього природного середовища.

Прийняті зміни дають можливість органам місцевого самоврядування за потреби самостійно приймати рішення щодо фінансування об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг місцевого значення, а також, на умовах співфінансування на договірних засадах, – капітального та поточного ремонту доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення. При цьому обов'язкових умов щодо виділення для цієї мети видатків із Державного бюджету України не передбачено.

МЕХАНІЗМ СПІВПРАЦІ НА УМОВАХ СПІВФІНАНСУВАННЯ НА ДОГОВІРНИХ ЗАСАДАХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З СЛУЖБАМИ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ У ВІДПОВІДНИХ ОБЛАСТЯХ ТА ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЯМИ

01

Реалізуючи повноваження, органи місцевого самоврядування (виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, районні, обласні ради або відповідні державні адміністрації) за результатами звернень фізичних та юридичних осіб або за власною ініціативою розглядають питання щодо необхідності покращення стану автомобільних доріг загального користування, визначають пріоритетні ділянки доріг загального користування (державного або місцевого значення), які мають важливе значення для діяльності відповідних об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і потребують виконання дорожніх робіт, і подають запит до служби автомобільних доріг у відповідній області щодо надання інформації, необхідної для прийняття рішення про виділення коштів з місцевих бюджетів на виконання робіт на цих ділянках у поточному році (про види та обсяги робіт, які необхідно виконати на зазначених ділянках доріг для покращення їхнього стану, та передбачені видатки з Державного бюджету України чи інших джерел на виконання обсягів робіт на цих ділянках у поточному році).

02

Протягом 15 робочих днів після отримання запиту (згідно статті 20 Закону України «Про звернення громадян») від органу місцевого самоврядування служба автомобільних доріг, або відповідний структурний підрозділ з інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення ОДА у відповідній області надає необхідну інформацію щодо визначених у запиті ділянок автомобільних доріг загального користування:

- підтвердження приналежності дороги до мережі доріг загального користування державного (постанова КМУ) або місцевого (рішення ОДА) значення, її індекс, номер та назва, класифікація дороги, тип покриття, категорія, наявність дорожнього облаштування та штучних споруд тощо – готує відповідний підрозділ з ремонту, експлуатаційного утримання автомобільних доріг;
- види робіт, які необхідно виконати (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, поточний середній ремонт, поточний дрібний ремонт або експлуатаційне утримання) – набір робіт або дефектний акт складає інженер відділу якості, технічного контролю та нових технологій, за яким закріплений об'єкт;
- довідка щодо наявності розробленої та затвердженої проектно-кошторисної до-

кументації, із зазначенням визначеного проектно-кошторисною документацією обсягу робіт у фізичних показниках та грошовому вимірі, а у випадку відсутності документації, орієнтовний обсяг – його готує інвестиційно-кошторисний відділ. Якщо об'єкт розпочато, додатково зазначається обсяг уже виконаних робіт на об'єкті та необхідний обсяг робіт до їх завершення;

- фінансово-економічний відділ надає інформацію щодо передбаченого обсягу фінансування для оплати необхідних робіт в розрізі джерел фінансування та щодо потреб у додаткових видатках для оплати необхідних робіт на об'єкті;
- контроль за підготовкою необхідної інформації виконавцями, підготовка відповіді на запит органу місцевого самоврядування у встановлений термін покладається на заступника начальника з будівництва відповідної САД або структурного підрозділу з інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення в ОДА, якому всі вищезазначені довідки та інформація передаються в письмовому та електронному вигляді.

03

За результатами розгляду інформації, отриманої за їхнім запитом від служби автомобільних доріг або ОДА у відповідній області, органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо виділення коштів із місцевого бюджету на фінансування об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту або утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, капітального та поточного ремонту доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення та є важливими для відповідних територіальних громад, потребують виконання дорожніх робіт, однак видатки з Державного бюджету України або інших джерел недостатні для їх виконання.

Рішення про виділення коштів із місцевого бюджету на фінансування об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту або утримання автомобільних доріг загального користування окремі органи місцевого самоврядування можуть приймати як самостійно, так і спільно з іншими органами місцевого самоврядування на договірних засадах, якщо об'єкт є важливим для кількох територіальних громад.

Рішення про виділення коштів із місцевого бюджету обов'язково повинно зазначати:

- про затвердження програми, згідно якої здійснюються видатки на утримання та ремонт доріг, а також про місцевий бюджет у частині фінансування ремонту доріг загального користування;
- що в бюджеті передбачені видатки на ремонт доріг загального користування і в дохідній, і у видатковій частині;
- найменування об'єкта, вид робіт та обсяг видатків, який передбачено на фінансування робіт на об'єкті (в разі фінансування об'єкта з кількох місцевих бюджетів, зазначається обсяг видатків із кожного бюджету окремо); хто головний розпорядник коштів місцевого бюджету, одержувач бюджетних коштів та замовник виконання робіт (співзамовником робіт рекомендується вказувати відповідний орган місцевого самоврядування, який діє на основі договору про співфінансування утримання чи ремонту ділянки автомобільної дороги, на якій заплановані роботи).

04

Рішення щодо виділення коштів із місцевого бюджету на фінансування об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту або утримання автомобільних доріг загального користування (а також про внесення змін до таких рішень) з програмою на утримання та ремонт доріг, згідно якої здійснюються видатки на утримання та ремонт доріг, рішення про визнання служби автомобільних доріг у відповідній області замовником і одержувачем бюджетних коштів, підтвердження про внесення до казначейської мережі розпорядників та одержувачів коштів служби автомобільних доріг у відповідній області та план використання бюджетних коштів і розпис потрібно надати службі автомобільних доріг у відповідній області, яка є балансоутримувачем усіх доріг загального користування державного значення.

Після прийняття вищевказаних рішень орган місцевого самоврядування має внести службу автомобільних доріг у відповідній області в мережу одержувачів бюджетних коштів у районному казначействі.

05

Державні закупівлі товарів, робіт і послуг на об'єктах, визначених рішеннями про виділення коштів із місцевого бюджету на фінансування об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту або утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, капітального та поточного ремонту доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення, здійснює замовник робіт згідно з чинним законодавством.

06

Копії прийнятих рішень щодо виділення коштів із місцевого бюджету на фінансування об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування (а також про внесення змін до таких рішень) передаються заступнику начальника служби автомобільних доріг у відповідній області з метою врахування їх під час підготовки планів виконання робіт, а також для інформування Укравтодору.

07

Перед початком робіт проектно-кошторисну документацію (ПКД) необхідно погодити зі службою автомобільних доріг у відповідній області та отримати ордер-дозвіл на початок виконання робіт.

V. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕКТОРА ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

ОСКІЛЬКИ ВСІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЮТЬ БУТИ ПІДКРІПЛЕНІ РЕСУРСАМИ, ВАЖЛИВО РОЗУМІТИ, ЗА ЯКІ КОШТИ БУДУВАТИ, РЕМОНТУВАТИ ТА УТРИМУВАТИ ДОРОГИ

КОРОТКО ПРО НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У ЦЬЙ СФЕРІ:

Статті 40, 41

Закону України «Про автомобільні дороги»

Джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування визначаються згідно з законами України про Державний бюджет на від-

повідний рік, законами України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», а також іншими нормативно-правовими актами.

Фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється за рахунок бюджетів міст та інших населених пунктів, а також інших джерел фінансування, визначених законодавством.

Закон про Державний бюджет на відповідний рік

У Державному бюджеті України щорічно передбачаються видатки на фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування.

Статті 31 та 44

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- власні (самоврядні) повноваження:
- 1.** організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах).

Стаття 24²

Бюджетного кодексу України

Кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на:

- 1.** фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та інших заходів, визначених пунктом 1 частини четвертої статті 3 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України»;
- 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 позиками, 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.

Стаття 3

Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України»

У Державному бюджеті України щорічно передбачаються видатки на фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування.

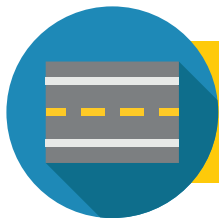
Для цих цілей у складі спеціального фонду Державного бюджету України створюється державний дорожній фонд.

Стаття 2

Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»

Концесіодавець може частково фінансувати (співфінансувати) будівництво та експлуатацію автомобільних доріг на умовах концесії в обсягах та порядку, визначених концесійним договором, за рахунок коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для розвитку мережі та утримання автомобільних доріг загального користування.

Відповідно до статті 40 Закону № 2862, джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування визначаються згідно з вищезазначеними законами та іншими нормативно-правовими актами.



ПРІОРИТЕТИ РЕМОНТУ ТА БУДІВНИЦТВА АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ:

Розбудова національної мережі міжнародних автомобільних доріг

Збереження та розвиток автомобільних доріг, що забезпечують транспортний зв'язок між сільськими населеними пунктами

Підтримка безпеки руху та екологічного стану доріг

Ремонт та реконструкція мостів і шляхопроводів

Ремонт проїзних частин вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування державного значення та входять до Єдиної транспортної системи України, а також будівництво доріг на обходах міст та інших населених пунктів

ОСНОВНІ ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ Є КОШТИ:



ДЕРЖАВНИЙ ДОРОЖНІЙ ФОНД

01



02

СУБВЕНЦІЯ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



ДЕРЖАВНИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

03



04

ВЛАСНІ КОШТИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ



ПРОГРАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ГРАНТИ, ПРОГРАМИ ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ІН.)

05



Фінансування будівництва та реконструкції об'єктів дорожнього господарства, що мають загальнодержавне значення та забезпечують функціонування Єдиної транспортної системи України, можна здійснювати з загального фонду Державного бюджету, про що у Законі про Державний бюджет робиться окремий запис.

Капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення, можна здійснювати за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів як співфінансування на договірних засадах.

Фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів у межах ОТГ, відповідно до статті 41 Закону про дороги, здійснюється

за рахунок бюджетів міст та інших населених пунктів, а також додаткових джерел фінансування, визначених законодавством.

Кошти на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів розподіляють органи місцевого самоврядування, що відають ними, з метою збереження та розвитку вулично-дорожньої мережі відповідно до пріоритетів, визначених державними програмами і перспективними планами розвитку транспортної системи міст та інших населених пунктів, з урахуванням фактичного стану вулично-дорожньої мережі.

У першу чергу кошти спрямовують на реконструкцію та ремонт вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування державного значення та входять до Єдиної транспортної системи України, на підтримання безпеки руху та екологічного стану вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, ремонт і реконструкцію мостів та шляхопроводів.

Крім цього, в рамках децентралізації доріг, Верховна Рада 17 листопада 2016 року прийняла Закони України №1762 «Про внесення змін до Закону України “Про джерела фінансування дорожнього господарства України” щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» та №1763 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі». За цими законами в Державному бюджеті щорічно передбачаються видатки на фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування. Починаючи з 2018 року, для цих цілей у складі спеціального фонду Державного бюджету створюється державний дорожній фонд. Стаття 24² Бюджетного кодексу України визначає джерела формування та напрямки використання коштів державного дорожнього фонду.

Фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, у тому числі облаштування місць для паркування, зупинки, стоянки транспортних засобів, якими керують (які перевозять) особи з інвалідністю, спрямовується у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Що таке субвенції? Це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Субвенції можуть надаватись як з державного бюджету місцевим бюджетам, так і з одного місцевого бюджету іншому. У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі субвенції місцевим бюджетам:

1. на здійснення державних програм соціального захисту;
2. на виконання інвестиційних проектів;
3. освітня субвенція;
4. медична субвенція;
5. на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
6. на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%);
7. на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
8. інші субвенції.

Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначено Кабінетом Міністрів. У свою чергу, місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види субвенцій: на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; на виконання інвестиційних проектів, у т.ч. на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; інші субвенції. Таким чином, фінансування частини соціальних видатків, які держава делегує місцевому самоврядуванню, держава забезпечуватиме через запроваджені нові види трансфертів у вигляді субвенцій. Субвенції надаються місцевим бюджетам з метою фінансово забезпечити реалізацію повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування. Їх можуть надавати бюджету АР Крим, обласним і районним бюджетам, міським бюджетам (Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення) і бюджетам ОТГ, створеним відповідно до законодавства та перспективного плану формування території громад.

Тож розподіл бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення здійснюється відповідно до Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 №1085 (далі – Постанова №1085) та згідно з Методикою визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, затвердженою спільним наказом Мінінфраструктури і Мінфіну від 21.09.2012 №573/1019.

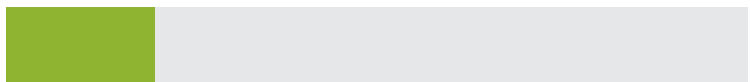
Кошти, передбачені для бюджету Автономної Республіки Крим, відповідного обласного бюджету, бюджету м. Севастополя, спрямовуються за такими напрямками:

не менше 80%



на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення

не більше 20%



на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах

Формула розподілу субвенції на дороги між місцевими бюджетами

(в редакції постанови КМУ від 17 січня 2018 р. № 112)

Обсяг бюджетних коштів на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення розраховують за такою формулою:

$$D = (A + B + C + D + E) \times 60/100 - Z$$

A акцизний податок із вироблених в Україні транспортних засобів і пального (крім акцизного податку, визначеного пунктом 6 ч.1 статті 66 Бюджетного кодексу України), що зараховується до спеціального фонду державного бюджету в плановому році

Z загальний обсяг необхідних платежів у плановому році з виконання боргових зобов'язань за позиками, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування

B акцизний податок із ввезених на митну територію України транспортних засобів і пального, що зараховується до спеціального фонду державного бюджету в плановому році

D плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні

C ввізне мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них, що зараховується до спеціального фонду державного бюджету в плановому році

E плата за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення

Обсяг бюджетних коштів на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах в межах ОТГ (у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам) розраховують за такою формулою (в редакції постанови КМУ від 17 січня 2018 р. № 112):

$$S_j = ((A + B + C + D + E) \times 31,5/100) - P_j/P$$

$$S_k = (A + B + C + D + E) \times 3,5/100$$



обсяг субвенції з державного бюджету до бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, бюджету м. Севастополя



обсяг субвенції з державного бюджету до бюджету м. Києва.

j – індекс для позначення відповідного місцевого бюджету (бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджету м. Севастополя)



протяжність автомобільних доріг загального користування місцевого значення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці (області, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим) станом на 1 січня року, що передує плановому



загальна протяжність автомобільних доріг загального користування місцевого значення в Україні

Зазначені кошти (до 20% субвенції), передбачені для фінансового забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання вулиць і доріг комунальної власності, розподіляються щороку відповідними облдержадміністраціями на основі пропозицій від органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій, за погодженням з Укравтодором.

Крім цього, серед додаткових джерел фінансування капітального ремонту та будівництва комунальних доріг в межах ОТГ, у рамках державної фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад, Уряд визначив субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування інфраструктури. Порядок та умови надання таких субвенцій затверджені постановою Кабінету Міністрів від 16.03.2016 №200 (зі змінами) «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» (далі – субвенція). Порядок та умови визначають механізм надання субвенції, передбаченої законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Субвенція спрямовується місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад, які утворилися відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», для формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади, що належить до комунальної власності. Цільове призначення субвенції – підтримка формування інфраструктури (новоутворених) територіальних громад. Фінансування розвитку інфраструктури ОТГ за рахунок коштів субвенції з державного бюджету здійснюється за умов розробки органами місцевого самоврядування цільового проекту (проектів). Документація за проектом складається за формою проектної заявки, затвердженої наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства №82 від 05.04.2016 (зі змінами). Розроблену проектну заявку (після одержання висновку облдержадміністрації згідно з п.6 постанови КМУ від 16.03.2016 №200) подають на розгляд та погодження комісії, утвореної при Мінрегіоні, за умов внесення заходів за проектом до плану соціально-економічного розвитку та на підставі затвердження документації за проектною заявкою (проектними заявками) окремим рішенням виконавчого комітету представницького органу відповідної ОТГ.

У 2016 році з Державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на розвиток інфраструктури було виділено субвенцію у розмірі 1 млрд гривень, у 2017 році – 1,5 млрд гривень, у 2018 році – 1,9 млрд гривень. У 2019 році держава спрямовує 2,1 млрд грн субвенції місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. У розрахунку на одного жителя сільської місцевості – 495 грн. 924 ОТГ у поточному році отримають кошти для підвищення якості надання послуг, реконструкції та ремонту вулиць, доріг, створення ЦНАПів, відбудову шкіл, дитсадочків, об'єктів водопостачання, впровадження енергоефективних заходів, закупівлю транспортних засобів тощо. Розмір субвенції є розрахунковою величиною, яка залежить від площі території ОТГ та чисельності сільського населення на цій території. Тобто чим більша площа території громади та частка сільського населення в ОТГ, тим більший розмір субвенції на формування інфраструктури виділяється з державного бюджету. Фінансування проектів за рахунок цієї субвенції відбувається згідно з планом соціально-економічного розвитку ОТГ. Надання субвенції сприяє приросту або оновленню основних фондів комунальної форми власності

VI. ВИСНОВКИ

Децентралізація системи управління дорожнім господарством України передбачає визначення оптимальних шляхів реформування системи державного управління автомобільними дорогами на основі гармонійного поєднання принципів децентралізації та ефективного управління автомобільними дорогами України, розширення повноважень і посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за управління автомобільними дорогами місцевого значення та стан вулиць і доріг комунального значення.

Унаслідок хронічного недофінансування дорожньої галузі, на сьогодні понад 90% автодоріг перебуває в неналежному транспортно-експлуатаційному стані, 40% з яких потребують повного відновлення.



Передача автомобільних доріг місцевого значення на місцевий рівень – це європейський підхід до управління дорожнім господарством. Крім передачі фінансових ресурсів та дорожньої інфраструктури, це також передача повноважень та відповідальності за них.

Чіткий розподіл повноважень між центральними органами і місцевою владою дозволяє раціонально розпоряджатися коштами та ефективно утримувати і ремонтувати місцеві та комунальні дороги.

Кошти Дорожнього фонду спрямовуються на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг державного значення та доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також на заходи з безпеки дорожнього руху.

Цей сучасний вид субвенції забезпечуватиме ритмічне, повноцінне, цільове та прогнозоване фінансування дорожньої галузі, якого так не вистачало останні 28 років для наших доріг, особливо місцевого значення.

Вказана субвенція розподіляється між місцевими бюджетами залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення в області.

У 2018 році ОДА було відремонтовано 2 500 кілометрів доріг місцевого значення, а 1 000 кілометрів доріг державного значення відремонтовані силами Укравтодору та приватними підрядними організаціями.

Для порівняння: у 2016 році по всій Україні було відремонтовано 1 000 км доріг – рекордна кількість за 25 років, і при цьому це лише 1 відсоток від необхідного. У 2017 році відремонтували вже близько 2 000 км доріг та 80 мостів.

У 2019-му на ремонт доріг буде спрямовано рекордну суму – майже 56 млрд грн з Дорожнього фонду. В ідеалі, щороку має здійснюватися поточний ремонт 34 тис. км доріг та капітальний ремонт 14 тис. км доріг. Загальна потреба у фінансових ресурсах на відновлення та розвиток всієї дорожньої мережі становить до 1,2 трлн. грн.

Тому також не слід забувати, що для відновлення місцевих і комунальних доріг можуть бути залучені додаткові джерела фінансування: державний фонд регіонального розвитку, субвенція на

розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад, а також кошти місцевих бюджетів. Критеріями реформування системи державного управління автомобільними дорогами є збереження та забезпечення ефективного функціонування автомобільних доріг, їх вчасний ремонт, експлуатація та розбудова для забезпечення перевезень і підтримання безпеки дорожнього руху для всіх громадян України.

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ

Фінансування утримання автомобільних доріг загального користування здійснюватиметься відповідно до Закону України про Державний бюджет на відповідний рік, Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» та Бюджетного кодексу.

Передбачено відокремити джерела фінансування дорожнього господарства в окремий Державний дорожній фонд України у складі спеціального фонду Державного бюджету України для належного фінансування робіт з будівництва, реконструкції, ремонту, утримання автомобільних доріг загального користування та заходів з безпеки дорожнього руху.

Дохідна частина Дорожнього фонду формується за рахунок:

1. акцизного податку з вироблених в Україні транспортних засобів і пального;
2. акцизного податку з ввезених на митну територію України транспортних засобів і пального;
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 встановлює Кабінет Міністрів;
7. інших надходжень, передбачених Державним бюджетом України, в обсягах, що визначаються законом про Державний бюджет на відповідний рік, а також надходжень, визначених статтею 5 Закону про джерела фінансування дорожнього господарства України.

Кошти Державного дорожнього фонду розподіляються таким чином:



На фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення

35%

На формування Територіальних дорожніх фондів (на будівництво, реконструкцію, ремонти та утримання доріг загального користування місцевого значення, а також вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, яка розподіляється між місцевими бюджетами залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення відповідної адміністративно-територіальної одиниці станом на 1 січня року, що передує плановому). Ця субвенція може спрямовуватись на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у розмірі не більше, ніж 20 відсотків від обсягу, затвердженого законом про Державний бюджет України на відповідний рік для відповідного місцевого бюджету

5%

На фінансове забезпечення заходів щодо безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм

МОЖЛИВЕ ВИКОРИСТАННЯ ДОДАТКОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ФІНАНСУВАННЯ ДОРІГ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ:

01

Державний фонд регіонального розвитку

02

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

03

Кошти місцевих бюджетів

КРІМ ЦЬОГО, ФІНАНСУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ МОЖЛИВЕ ЗА РАХУНОК ПРОГРАМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:

01

Інструмент об'єднаної Європи – Connecting Europe Facility (CEF) (гранти до 10% від вартості будівництва);

02

Програма транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства (ЄІС). (Україна бере участь у 4 спільних операційних програмах прикордонного співробітництва ЄІС на 2014 – 2020 роки, а саме «Польща – Україна – Білорусь», «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна», «Румунія – Україна» та «Басейн Чорного моря», які поширюються на 14 областей України).

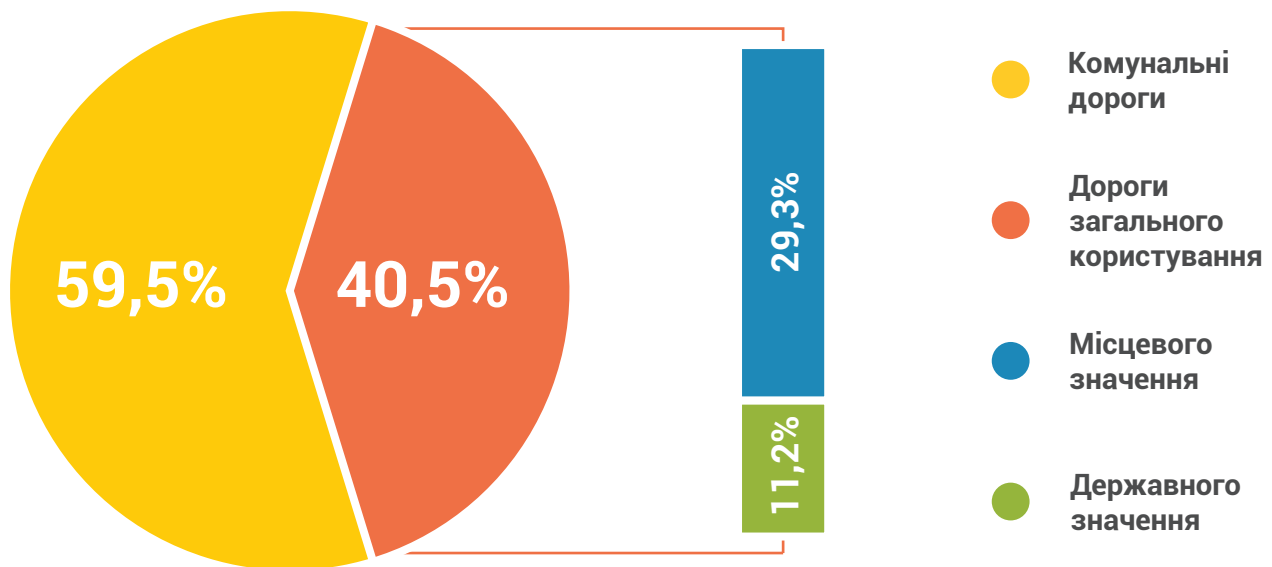
Так у процесі децентралізації держава переходить від утримання мережі місцевих доріг (обласних та районних) до їх передачі на рівень облдержадміністрацій та прогнозованого фінансування з Дорожнього фонду.

Укравтодор більше не відповідає за стан та якість 123 тисяч км доріг загального користування місцевого значення, але на його балансі залишаються основні транспортні артерії протяжністю 47 тисяч км доріг державного значення.

У рамках Дорожнього фонду на дороги державного значення буде йти 60 відсотків фінансування, на місцеві – 35 відсотків, та 5 відсотків – на заходи з безпеки руху. Щорічно обсяг цих коштів буде зростати. У 2018 році в Дорожній фонд направлено 50 відсотків від сплати акцизного збору на паливо. У 2019 році цей показник складе 75 відсотків, а в 2020 році – 100 відсотків.

Загальна протяжність доріг в Україні становить 420 тис км, з яких майже 60 відсотків, або 250 тис км становлять вулиці і дороги комунальної власності в населених пунктах.

При цьому залишається чітко не визначеною частка Дорожнього фонду, яка може бути спрямована на вулиці і дороги комунальної власності.



Через те, що 95 відсотків автомобільних доріг експлуатується понад встановлені нормативи та перебуває в невідповідному транспортно-експлуатаційному стані, а 80 відсотків вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах потребують негайного капітального ремонту, знижується безпека дорожнього руху, доступність послуг у громадах (медичних, освітніх, адміністративних та ін.), туристична привабливість та міжнародний імідж нашої держави.

Разом з тим, вперше за 20 років держава виділяє значні кошти на відновлення та будівництво доріг. У поточному році субвенція з Дорожнього фонду на автомобільні дороги місцевого значення складає 17,5 млрд грн, що становить 35 відсотків Дорожнього фонду. При цьому не більше 20 відсотків цих коштів має йти на вулиці і дороги комунальної власності у населених пунктах.

Водночас органи місцевого самоврядування у 2016 та 2017 роках відволікали на фінансування дорожнього господарства, у тому числі на ремонт **автомобільних доріг державного значення** (як співфінансування **на договірних засадах**) до початку роботи державного Дорожнього фонду значну частину власних коштів, які могли б бути спрямовані на інші місцеві програми.

Враховуючи незадовільний стан дорожньої мережі комунальної власності та її протяжність (майже 60% всіх доріг), коштів місцевих бюджетів недостатньо. Але доступність послуг, насамперед освіти та медицини, є втіленням реформи децентралізації і напряду залежить від можливості підвезення учнів і вчителів до опорних закладів освіти, а пацієнтів – до закладів охорони здоров'я.

Створення спроможної і доступної мережі опорних закладів освіти та охорони здоров'я можливе лише за умови наявності якісних доріг із твердим покриттям до цих закладів.

Щоб урахувати потреби громад на формування спроможних мереж закладів освіти та охорони здоров'я, необхідно визначити чіткі пріоритети та обсяги такого розподілу шляхом:

- Передбачення гарантованої частини коштів Дорожнього фонду (від 10 до 35 відсотків субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, замість визначених законодавством від 0 до 20%) органам місцевого самоврядування для утримання вулиць і доріг комунальної власності;
- Визначення чітких критеріїв розподілу субвенції на дороги місцевого значення та дороги комунальної власності із врахуванням потреб громад на формування спроможних мереж закладів освіти та охорони здоров'я.

Для цього необхідно прийняття змін діючих нормативно-правових актів (в першу чергу, це Проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування територіальних дорожніх фондів» №10186 від 26.03.2019).

При цьому відновлення мережі вулиць та доріг комунальної власності потрібно здійснювати за чіткими пріоритетами з урахуванням потреб громад щодо формування спроможних мереж закладів освіти та охорони здоров'я, що на сьогодні неможливо без внесення змін до діючого законодавства у сфері фінансування дорожнього господарства.

VII. ПРОГНОЗИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Реалізація політики децентралізації в системі управління дорожнім господарством України здійснюється через передачу автомобільних доріг місцевого значення до сфери управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Проведення реформи децентралізації системи управління автомобільними дорогами можна розділити на два етапи:

I етап – 2016 – 2018 рр., II етап – 2019 – 2020 рр.

Основні принципи та дії щодо реалізації децентралізації системи управління дорожнім господарством:

На I етапі:

прийняття необхідних нормативно-правових актів для створення державного Дорожнього фонду; проведення інвентаризації доріг місцевого значення; закріплення за Укравтодором функції замовника та розпорядника коштів Дорожнього Фонду виключно щодо доріг державного значення (міжнародні, національні, регіональні та територіальні, до їх переходу в сферу управління ОДА); передача понад 123 тис. км автомобільних доріг місцевого значення (обласних та районних) разом із фінансуванням до сфери управління облдержадміністрацій згідно з адміністративно-територіальним устроєм; передача функції замовника та розпорядника коштів Територіального дорожнього фонду щодо доріг місцевого значення на першому етапі обласним державним адміністраціям; створення в складі ОДА окремих структурних підрозділів з інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення.

На II етапі:

запровадження механізмів ефективного управління транспортною інфраструктурою; Впровадження міжнародних стандартів з розкриття інформації Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) на базі Мінінфраструктури та оприлюднення розкритої інформації на публічному порталі інфраструктурних даних – відповідно до пункту 1 заходів з реалізації плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2018–2020 роках, затвердженого розпорядженням КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1088-р; внесення змін до діючих нормативно-правових актів щодо закріплення гарантованої частки від субвенції з Дорожнього фонду на вулиці і дороги комунального значення; визначення на законодавчому рівні пріоритетності відновлення та розбудови автомобільних доріг місцевого значення; після завершення земельної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою – передача частини автомобільних доріг загального користування місцевого значення (районних) у комунальну власність об'єднаних територіальних громад разом із відповідними джерелами фінансування; перегляд класифікації територіальних автомобільних доріг та, за деякими виключеннями, віднесення їх до автомобільних доріг загального користування місцевого значення і передача до сфери управління ОДА; актуалізація державних стандартів (нормативів) у сфері дорожньо-будівельних робіт до міжнародного рівня.

Крім цього, щоб урахувати потреби громад у формуванні спроможних мереж закладів освіти та охорони здоров'я, потрібно визначити чіткі пріоритети та обсяги такого розподілу.

Необхідно передбачити гарантовану частину коштів Дорожнього фонду (від 10 до 35 відсотків субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, замість визначених законодавством від 0 до 20 відсотків) органам місцевого самоврядування для утримання вулиць і доріг комунальної власності.

Також необхідно визначити чіткі критерії розподілу субвенції на дороги місцевого значення та дороги комунальної власності з урахуванням потреб громад на формування спроможних мереж закладів освіти та охорони здоров'я.

Для цього потрібно внести зміни до Бюджетного кодексу України, Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду, Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг та інших нормативно-правових актів.

Очікуваний результат:

- Забезпечення ефективного функціонування автомобільних доріг – державних, місцевих та комунальних.
- Розвиток транспортної інфраструктури для забезпечення перевезень і безпеки дорожнього руху.
- Запровадження незалежного контролю якості доріг.
- Зміцнення конкурентоспроможності регіонів та їх ресурсного потенціалу.
- Впровадження міжнародних стандартів на умовах контрактів з незалежними інженерами-консультантами.
- Впровадження системи контролю за процесом будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів дорожньої інфраструктури (CoST).
- Створення ефективної системи взаємодії між Укравтодором, ОДА, ОТГ та їхніми структурними підрозділами.

Організація системи контролю за виконанням повноважень

Передбачається створення інформаційно-аналітичної системи контролю за процесом будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів дорожньої інфраструктури шляхом запровадження міжнародних стандартів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) для впровадження підзвітності закупівельних організацій та відкритого доступу до інформації під час будівництва об'єктів дорожньої інфраструктури за громадські кошти.

Крім цього, шляхом впровадження стандартів на умовах контрактів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC) буде здійснено розділення функцій Укравтодору як замовника, контролера та підрядника і запроваджено незалежний контроль якості дорожніх робіт і використання коштів.

Зміни до Класифікації автомобільних доріг загального користування:

- 1.** Перегляд класифікації доріг загального користування у зв'язку з реформою адміністративно-територіального устрою, децентралізацією системи управління дорогами загального користування місцевого значення та зміною сфер управління цими дорогами.
- 2.** Критерієм для зміни класифікації доріг пропонується прийняти принцип організації транспортного сполучення між обласними центрами, регіональними центрами, центрами об'єднаних територіальних громад та населених пунктів у межах ОТГ.

Під час визначення класифікації автомобільних доріг загального користування місцевого значення може бути передбачено, що:

До обласних автомобільних доріг належать автомобільні дороги, що з'єднують адміністративні центри Автономної Республіки Крим і областей з іншими населеними пунктами та центрами об'єднаних територіальних громад у межах Автономної Республіки Крим чи області, а також із залізничними станціями, аеропортами, річковими портами, пунктами пропуску через державний кордон, місцями відпочинку, і які не належать до доріг державного значення.

Під час визначення класифікації автомобільних доріг комунального значення, може бути передбачено, що:

До автомобільних доріг громад належать автомобільні дороги, що з'єднують адміністративні центри ОТГ з іншими населеними пунктами в межах об'єднаних територіальних громад, а також інші населені пункти між собою, з підприємствами, об'єктами культурного значення, іншими дорогами загального користування у межах ОТГ, і які не належать до доріг державного значення чи обласних доріг, а також не мають транзитного потенціалу для інших населених пунктів за межами ОТГ.

У голів ОТГ у сфері інфраструктури найбільша зона відповідальності – відновлення мережі вулиць та доріг комунальної власності. Враховуючи незадовільний стан дорожньої мережі комунальної власності та її протяжність (майже 60% всіх доріг), потрібно досить багато часу та фінансових ресурсів.

Забезпечення доступності для громади базових послуг, насамперед освіти та медицини, може стати успішним утіленням реформи децентралізації, оскільки воно напряму залежить від якості та можливості підвезення учнів і вчителів до опорних закладів освіти, пацієнтів до закладів охорони здоров'я, а жителів громад – до адміністративних центрів їхніх громад.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Зразок реєстрації програми і проекту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку

Додаток 2. Рекомендації щодо змістовної спрямованості проектів інфраструктурного розвитку ОТГ з фінансуванням за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

ДОДАТОК 1

Зразок реєстрації програми і проекту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку

1. Реєстрація проекту на сайті Мінрегіону України <http://dfr.minregion.gov.ua>

- Вибрати область
- Вибрати район/населений пункт
- Вказати назву проекту
- Прізвище, ім'я, по-батькові відповідальної особи
- Телефон
- Вказати email
- Рік подання –
- Вказати Заявника:

Місцевий, центральний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада

- Обрати Тематичний напрямок:
 - Для проектів до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку необхідно обрати Технічне завдання, яке б відповідало даному проекту;
 - Для проектів добровільно об'єднаних територіальних громад та співробітництва територіальних громад Технічне завдання не потрібне.
- Придумати індивідуальний пароль та ввести код із зображення
- Натиснути «Зареєструвати проект»

2. Заповнення інформації про проект на сайті Мінрегіону України <http://dfr.minregion.gov.ua>

Після реєстрації заявник автоматично переходить на даний проект та може приступати до заповнення.

Одночасно на вказану електронну адресу (email) автоматично надсилається логін та пароль для входу на сторінку даного проекту.

Методичні рекомендації щодо заповнення проектів на сайті додаються.

Заявник може заходити на сторінку свого зареєстрованого проекту, заповнювати, редагувати та зберігати інформацію про нього, але тільки до натискання кнопки «ПОДАТИ ЗАЯВКУ НА УЧАСТЬ У КОНКУРСІ».

Додаток 2

Рекомендації щодо змістовної спрямованості проектів інфраструктурного розвитку ОТГ з фінансуванням за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

1. Проекти інфраструктурного розвитку ОТГ, розроблені для отримання фінансування за рахунок цільової субвенції з державного бюджету, повинні бути спрямованими на забезпечення рівності та гармонійності розвитку населених пунктів, які увійшли до складу громади.
2. Ціллю проектів має бути підвищення якості обслуговування та забезпечення життєвих потреб жителів населених пунктів, які увійшли до складу громади.
3. Ціллю проектів має бути також формування доступності послуг, що надає громада, для жителів усіх населених пунктів, які увійшли до складу громади.
4. Проекти не повинні посилювати наявні інфраструктурні дисбаланси та диспропорції між окремими населеними пунктами, які увійшли до складу громади.
5. Заходи за проектами мають бути спрямованими насамперед на розв'язання найпроблемніших питань в інфраструктурному забезпеченні населених пунктів, які увійшли до складу громади.
6. Проекти мають передбачати сучасні підходи, формати управлінської та господарської діяльності, а також передові технології у розбудові відповідної інфраструктурної складової.
7. Проекти повинні базуватися на чітких індикаторах розвитку відповідної сфери життєзабезпечення (на трансформацію якої спрямований проект) громади, враховувати соціальну спрямованість передбачених заходів та їхню економічну віддачу.

