

Prospects for public-private partnerships in the construction and repair of roads in Ukraine

Перспективи державно-приватного партнерство при будівництві та ремонті доріг в Україні

Serohina Nataliia

Серьогіна Наталія

Анотація: The article deals with the current situation of quality level of roads and their technical equipment. Analyzed the dynamics of funding over two years. Examined the direction of the proposed road sector reform. Developed a mechanism work of the independent supervisory authority. Non-standard form of cooperation between the state and the private sector has been proposed. Was proposed alternative organizational mechanism of public-private partnerships for the construction and repair of roads.

Keywords: road infrastructure, funding, reforming, supervisory authority, public-private partnership, private sector, economic development.

Мережа автомобільних доріг - одна із складових єдиної транспортної системи України, що задовольняє потреби суспільства в пасажирських та вантажних перевезеннях автомобільним транспортом [1]. Для можливості використання її повною мірою необхідно своєчасно обслуговувати та удосконалювати як технічний стан автошляхів, так і систему управління дорожнім господарством, що впливає на стан розвитку економіки регіонів та їх зв'язків з іншими регіонами.

Дослідження тенденцій, специфічних особливостей та проблем розвитку транспортного обслуговування в умовах глобалізації доводить необхідність визначення пріоритетних напрямів та потреб в інвестиціях на транспорті для забезпечення структурної перебудови транспортно-дорожнього комплексу [2]. Існуючий стан якісного рівня автошляхів та їх технічна оснащеність не сприяє збільшенню кількості перевезень та поступово скорочує розвиненість мережі доріг загального користування по всій Україні, що підтверджує необхідність модернізації та удосконалення автодорожньої інфраструктури. Орієнтиром у вирішенні подібних завдань

може бути досвід європейських країн, але для досягнення рівня якості європейських автодоріг потрібним є суттєвий ремонт української автодорожньої мережі та підвищення забезпеченості їх обслуговуючими об'єктами. За умовою успішного виконання визначених задач зросте кількість та обсяги міжнародних і внутрішніх транспортних перевезень, що в подальшому вплине на збільшення обсягів приватних інвестицій у автодорожню інфраструктуру, як у економічно вигідну галузь.

В даний час понад 150 тис. км із 170 тис. км дорожньої мережі загального користування України потребують капітального та поточного ремонту. Для поліпшення стану автодоріг потрібно забезпечити виконання не лише ямкового ремонту, мета якого попередити розвиток руйнувань, а й поточного середнього та капітального ремонтів, а також реконструкції, котрі дозволять відновити автомобільні дороги України. Відсутність своєчасного ремонту призводить до прискорення руйнування доріг та, як результат, зростання витрат на їх відновлення.

В Україні діє державна цільова програма розвитку автомобільних доріг на 2013-2018 роки, але рівень виконання результативних показників та ефективність досягнення мети програми зменшились через недостатні обсяги фінансування та неритмічність його надходження.

Згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» Державним агентством автомобільних доріг України було здійснено видатки на загальну суму 22 909 530,5 тис. грн. та кредитування в сумі 1 943 273,1 тис. грн., в тому числі за бюджетною програмою «Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування» було спрямовано 4 553 889,2 тис. грн., з них: 3 888 152,4 тис. грн. – кошти загального фонду та 665 736,8 тис. грн. – залишки кредитних запозичень, залучених Укравтодором в минулі роки, для розвитку автомобільних доріг та зарахованих до спеціального фонду державного бюджету [3].

Для аналізу ефективності фінансування утримання та обслуговування автомобільних доріг було проведено порівняння показників 2014 та 2015 років із використанням статистичних даних, що представлені на офіційному сайті державного агентства автомобільних доріг України [3, 4]. Згідно даних фінансового порталу «Мінфін» рівень інфляції у 2015 році склав 43,3% [5]. Отже, для об'єктивного порівняння результатів двох років видатки за 2014 рік були перераховані з урахуванням інфляції 2015 року. Отримані статистичні та перераховані дані зведені до таблиці 1 «Касові видатки за бюджетними програмами».

Аналізуючи наведені дані, представлені у звітах за 2014 та 2015 роки, можна зробити висновок, що фінансування автодорожньої інфраструктури зросло. Але застосовуючи при розгляді та порівнянні даних видатки 2014 року із урахуванням інфляції 2015 року, можемо відмітити, що майже по всім програмам фінансування зменшилось – скорочення складає від 2,3% до 33%. Виключенням є виконання боргових зобов'язань, видатки на яке зросли на 14,26%.

Таблиця 1

Касові видатки за бюджетними програмами

Бюджетні програми	Сума видатків, тис.грн.		
	2014 рік	2014 рік з урахуванням інфляції	2015 рік
Керівництво та управління у сфері будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг	9 695,4	13 893,5	10 419,9
Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування	3 462 719,1	4 962 076,5	4 553 889,2
Виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування	10 777 342,3	15 443 931,5	17 646 099,2
Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору	2 027 438,1	2 905 318,8	1 943 273,1

Скорочення фінансування не сприяє ефективній діяльності автодорожньої інфраструктури. Але на даний час Міністерство інфраструктури пропонує проведення реформи, яка дозволить підвищити ефективність діяльності системи дорожнього господарства. Перш за все, запропоновано провести децентралізацію системи управління, в результаті якої 81,4% протяжності автодоріг перейде до відомства місцевих органів влади, а також буде здійснена передача утримання експлуатаційних потужностей та техніки. В діючій системі управління дорожнім господарством спостерігається поєднання замовника та підрядника в одній організації, що призводить до зниження якості виконання робіт через відсутність конкуренції та зовнішнього незалежного контролю. Після передачі важелів управління до місцевих органів влади у Укравтодору залишаться функції замовника, а проведення робіт та контроль за їх виконанням зможуть здійснювати незалежні приватні компанії.

Проведення відкритих тендерів сприятиме вибору найбільш кваліфікованого виконавця, проект якого відрізнятиме використання

сучасних технологій, максимальне задіяння місцевих матеріалів та оптимальне формування вартості робіт. Порівняння перелічених факторів, представлених різними претендентами, не дає гарантію, що найбільш вигідний проект буде найбільш раціональним. Тому необхідно впровадити практику надання повної кошторисно-технічної документації у відкритому доступі на спеціально створеному електронному ресурсі з метою прозорості формування вартості робіт. Також окрім можливості розглянути формування вартості необхідно здійснювати контроль над відповідністю розрахунків для запобігання завищення статей витрат.

З такою метою слід розробити незалежний орган для перевірки та відстежування відповідності технологій і матеріалів та цінової політики щодо закупівель і вартості робіт. Такий орган має включати в себе співробітників з кожного регіону для здійснення контролю представниками однієї області над діяльністю Укравтодору іншої області та надання рекомендацій у спірних питаннях. Особливо актуальним таке рішення є для суміжних областей через можливість створення загальної автодорожньої мережі, яку буде відрізняти однаковий рівень якості покриття та супутнього сервісу. Зацікавленість у економічному розвитку суміжних регіонів запобігатиме тому, що метою зроблених рекомендацій буде бажання одного регіону уповільнити або погіршити виконання робіт по будівництву та ремонту доріг сусіднього регіону.

Поєднання роботи представників різних областей дозволить, крім виконання контролюючих функцій, формувати єдину стратегію, яка буде включати найкращі рішення, засновані на позитивному досвіді різних територій. Розробка єдиної стратегії сприятиме досягненню найбільш ефективного результату при фактичній незалежності обласних відділень та призведе до створення якісного рівню мережі автодоріг територією всієї країни, що при удосконаленні деяких інших факторів дозволить Україні конкурувати із сусідніми країнами на ринку транзитних перевезень.

Пропозиції представників інших областей мають відображатися у відкритому доступі, з метою обґрунтування заходів, що розробляються. Таким чином, громадський контроль зможе відстежувати відповідність прийнятих рішень зауваженням вказаних представників. Механізм розробки незалежного контролюючого органу має враховувати надання повноважень представникам органу на втручання до формування вартості робіт та визначення технологічних рішень, оскільки виконання виключно контролюючих функцій не гарантує застосування їх зауважень у проектах.

Громадській контроль, який може здійснюватися як населенням, так і організаціями, більш спрямований на складення плану першочерговості ремонту ділянок автомобільних доріг, а також на можливість перевірки вибору найбільш вигідної пропозиції при проведенні тендеру. При цьому він є менш дієвим у визначенні будівельних матеріалів, відповідності сучасних технологій і раціональності формування вартості робіт.

Такі недоліки громадського контролю пояснюють необхідність створення незалежного контролюючого органу, що буде включати в себе співробітників відповідної спеціалізації, яка дозволить їм розглядати механізми ціноутворення та вносити пропозиції щодо поліпшення формування кошторисної вартості робіт. А важливим є вибір керівників контролюючого органу та його підрозділів – вони мають проявляти лояльність до усіх регіонів без виключення. Тому підбір кадрів є одним з найважливіших питань при створенні такої організаційної структури.

Другим етапом запропонованої реформи є введення незалежного контролю якості підрядних робіт при виконанні робіт. Крім того, пропонується окремо контролювати експлуатаційне утримання доріг. Контроль планується здійснювати за наступними напрямками: громадський контроль та контроль технічних експертів, відповідальність підрядника, довгострокові контракти на будівництво та експлуатацію.

Внаслідок скорочення існуючих функцій Укравтодору до функції замовника прогнозується розвиток конкуренції серед потенційних виконавців робіт, через те, що вибір виконавця та контролеру робіт буде здійснюватися шляхом відкритих тендерів. Конкуренція сприятиме намірам потенційних підрядників підвищити якість робіт, встановлювати допустимі терміни виконання робіт та об'єктивно формувати їх вартість.

Одним із напрямів реформи дорожнього господарства є також забезпечення ритмічного та цільового фінансування. Запропонована у реформі схема буде діяти за наступними принципами: цільові податки та платежі, виплати концесіонерів тощо, поступатимуть безпосередньо у державний дорожній фонд, а доходи місцевих бюджетів та акциз на пальне – у територіальні дорожні фонди. Таким чином, цільове фінансування на утримання та ремонт місцевих доріг виділятиметься із державного та територіальних дорожніх фондів. Такі зміни призведуть до більш стабільного фінансування та своєчасного проведення ремонту доріг.

Запропонований напрям реформи є частковим рішенням проблеми, оскільки стабільність та ритмічність фінансування не гарантує достатності

його обсягів. Наявний стан автодорожньої інфраструктури підтверджує низький рівень якості покриття, технічних споруд та дорожнього сервісу. Будівництво нових та розвиток мереж існуючих об'єктів сервісу та підвищення їх якості також потребує значних фінансових вкладень.

Для розвитку регіональної та національної економіки терміновість покращення стану дорожнього господарства не викликає сумнівів. Отже, найбільш значною задачею є підвищення обсягів фінансування, що практично неможливо за рахунок бюджетних та кредитних коштів. Існуюча ситуація доводить необхідність залучення приватного капіталу та пошук рішень цього питання можливий у декількох напрямках. Першим напрямом є розробка заходів з активізації залучення приватних організацій до укладання договорів державно-приватного партнерства.

Другим напрямом можна вважати розвиток нетипових форм співробітництва держави та приватного сектору. На даний час існує практика, коли у сільській місцевості ремонт та будівництво автодоріг здійснюється колективним рішенням населення за рахунок власних коштів. Причиною виникнення таких тенденцій є майже безперспективна ситуація з дорогами місцевого значення в сільських населених пунктах. Саме тому, сумісними зусиллями місцеве населення та підприємці намагаються фінансувати ремонт або будівництво власними силами. Це є позитивним рішенням для держави, оскільки знімає «тягар» фінансування за рахунок державних коштів, але слід відмітити, що якість та довговічність таких доріг є незадовільними саме через те, що низьке фінансування супроводжується відповідно низькою якістю робіт, що виконуються, та застосуванням старих технологій. Нерідкими є випадки, коли уся технологія улаштування дорожнього покриття полягає в тому, що без належних підготовчих робіт вкладають шар асфальту із порушенням технології виконання робіт. Отже, у таких випадках міцність покриття суттєво нижче необхідного, немає необхідного захисту, через що повністю потребуватиме ремонту у найбільш короткі терміни, ніж при дотриманні усіх умов технології. Таким чином, можна зробити висновок, що подібні заходи з боку приватного сектору дадуть тимчасовий результат, який підтвердить абсолютну неекономічність таких ремонтів або будівництв.

Розробка з боку держави певних заходів, що сприятимуть зростанню активної участі населення, з урахуванням інтересів обох сторін, може суттєво покращити ситуацію з автодорогами у сільських населених пунктах. Відповідальність держави у таких випадках може проявлятися у

частковій участі – або наданням можливості закупівлі матеріалів по державним цінам, або наданням підрядника, який виконуватиме будівельні роботи по більш низьким цінам, але зі збереженням якості робіт.

У першому випадку, у приватного замовника з'явиться можливість домогтися певної економії при закупівлі матеріалів, а суму збережених коштів направити на оплату будівельних робіт, що може сприяти підвищенню якості робіт. Надання приватному сектору послуг підрядника, який буде працювати по більш низьким цінам, може викликати сумніви, але є можливість не створювати якусь нову організацію, а використати вже існуючу. Як вже було сказано вище, згідно запропонованої реформи Укравтодор має виконувати тільки функції замовника робіт, але на даний час в нього є потужності для виконання робіт по будівництву та ремонту. Отже, пропонуючи Укравтодор, як підрядника у випадках, коли замовником являється приватний сектор, можливо зберегти певну частину виробничих потужностей Укравтодору саме для співробітництва у випадках, коли замовником робіт є населення. Подібні форми співробітництва приватного сектора та держави можливі у декількох варіантах. Запропоновані альтернативні варіанти організаційного механізму державно-приватного партнерства щодо будівництва та ремонту доріг наведені у таблиці 2, яка розроблена автором.

Таблиця 2.

Запропоновані альтернативні варіанти організаційного механізму державно-приватного партнерства щодо будівництва та ремонту доріг

Елемент організаційного механізму	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3
Замовник	Регіональний орган державного управління	Регіональний орган державного управління	Регіональний орган державного управління
Проектувальник	Укравтодор	Приватна компанія	Приватна компанія
Виконавець будівництва / ремонту	Укравтодор	Укравтодор	Приватна компанія
Джерела фінансування будівництва / ремонту	Кошти приватних юридичних та фізичних осіб	Кошти приватних юридичних та фізичних осіб	Кошти приватних юридичних та фізичних осіб
Джерела фінансування закупівлі будівельних матеріалів	Приватний сектор	Приватний сектор та дольова участь держави	Приватний сектор та дольова участь держави
Механізм формування ціни будівництва / ремонту	Державні ціни	Державні ціни	Ціни незалежного підрядника
Управління / експлуатація	Місцеві органи державної влади	Місцеві органи державної влади	Місцеві органи державної влади
Володіння	Держава	Держава	Держава

Розробка подібної форми співробітництва держави та приватного сектору не призведе до суттєвих змін у фінансуванні автомобільних доріг, але реформування діяльності системи дорожнього господарства принесе позитивні результати, якщо точно дотримуватися розроблених заходів, регулярно відстежувати зміни, що будуть відбуватися, та своєчасно приймати рішення щодо коригування, якщо в тому буде необхідність. Підвищення технічного рівню та надійності автодоріг, особливо на ділянках, що відносяться до міжнародних транспортних коридорів – це першочергова задача, яку необхідно вирішувати державі. Позитивні зміни у цьому напрямку здатні підвищити конкурентоспроможність автодорожньої інфраструктури України для міжнародних перевезень та сприяти розвитку регіональної економіки.

Література:

[1] Дмитрієв І. А. Сучасний стан та перспективи розвитку мережі автомобільних доріг загального користування / І. А. Дмитрієв, М. М. Бурмака // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. - 2013. - №1. - С. 64-72. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pirprp_2013_1_14.pdf.

[2] Костюченко Л. В. Особливості розвитку транспортного обслуговування в умовах глобалізації / Л. В. Костюченко. // Вісник НТУ «ХП». Серія: Нові рішення в сучасних технологіях. – 2013. – №26. – С. 38–44.

[3, 4] Звіт державного агентства автомобільних доріг України про виконання Державного бюджету України за 2015, 2014 рік. [Електронний ресурс]//Офіційний сайт державного агентства автомобільних доріг України. – 2016, 2015. – Режим доступу до ресурсу:

2014 - http://ukravtodor.gov.ua/diyalnist-golovnogo-rozporyadnika-byudzhethnikh-koshtiv-zviti-pro-vikoristannya-koshtiv/%D1%81_zvit-derzhavnogo-agentstva-avtomobilnikh-dorig-ukraini-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2015-rik.html.

2015 – http://www.ukravtodor.gov.ua/diyalnist-golovnogo-rozporyadnika-byudzhethnikh-koshtiv-zviti-pro-vikoristannya-koshtiv/%D1%81_zvit-derzhavnogo-agentstva-avtomobilnikh-dorig-ukraini-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2014-rik.html.

[5] - Сводная таблица индексов инфляции с 2000 по 2016 годы [Электронный ресурс] // Финансовый портал «Минфин». – 2016. – Режим доступа к ресурсу: <http://index.minfin.com.ua/index/infl/?2015>.