

ПРИНЦИП «ПОЗИТИВНОЇ СУМИ» У ДОРОЖНІЙ СФЕРІ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДОРІГ

©2020 ПАЛІЙЧУК Т. В.

УДК 336.143.2:338.47
JEL: E69; R42

Палійчук Т. В. Принцип «позитивної суми» у дорожній сфері: децентралізація доріг

Метою статті є розкриття питання фінансового забезпечення здійснення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг у контексті реалізації бюджетної децентралізації та децентралізації управління автомобільними шляхами. У статті наведено здійснені кроки в напрямку реалізації децентралізації у сфері дорожньої інфраструктури України та впровадження бюджетної децентралізації: розподіл функцій і повноважень у дорожній сфері на субрегіональному рівні управління та запроваджений оновлений механізм фінансування дорожньої галузі. Проаналізовано динаміку формування та розподілу Державного дорожнього фонду та стан розподілу субвенції на вулиці та дороги населених пунктів. Розкрито бачення основних ризиків фінансового забезпечення утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у 2021 р. Запропоновано напрямки вдосконалення системи фінансового забезпечення здійснення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг, серед яких, зокрема: необхідність поглиблення диверсифікації джерел формування Державного дорожнього фонду; закріплення належної гарантованої частини коштів Державного дорожнього фонду на утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах; збалансування видаткового навантаження та фінансового забезпечення реалізації дорожніх проєктів; підвищення рівня транспарентності прийняття управлінських рішень при розподілі фінансових ресурсів, призначених для здійснення будівництва, реконструкції, капітального, поточного ремонту автомобільних доріг.

Ключові слова: дорожньо-транспортна інфраструктура, децентралізація доріг, Державний дорожній фонд, місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування, акцизи на пальне, субвенція на дороги.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-12-369-377>

Табл.: 7. **Бібл.:** 22.

Палійчук Тетяна Володимирівна – кандидат економічних наук, аналітик Аналітичного центру «Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (вул. Січових Стрільців, 73, Київ, 04053, Україна)

E-mail: tvpaliychuk@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6951-4371>

UDC 336.143.2:338.47
JEL: E69; R42

Paliichuk T. V. The Principle of «Positive Amount» in the Road Sector: Decentralization of Roads

The article is aimed at disclosing the issue of financial support for the construction, reconstruction, repair and maintenance of motor roads in the context of implementation of budget decentralization and decentralization of road management. The article specifies the steps taken towards implementation of decentralization in the sphere of road infrastructure of Ukraine and the introduction of budget decentralization: distribution of functions and powers in the road sphere at the subregional level of management and the updated mechanism of financing the road industry. Both the dynamics of formation and distribution of the State Road Fund and the status of distribution of subvention on the streets and roads of settlements are analyzed. The vision of the main risks of financial support for the maintenance of streets and roads of communal property in settlements in 2021 is disclosed. The directions of improvement of the system of financial support for the construction, reconstruction, repair and maintenance of motor roads are proposed, including in particular: the need to deepen diversification of sources of formation of the State Road Fund; consolidation of the proper guaranteed part of the State Road Fund's costs for the maintenance of streets and roads of communal property in settlements; balancing the expenditure load and financial support for the implementation of road projects; increasing the level of transparency of decision-making in the distribution of financial resources intended for the construction, reconstruction, major, ongoing repair of motor roads. **Keywords:** road-transport infrastructure, road decentralization, State Road Fund, local budgets, local government budgets, fuel excise duties, subvention for roads.

Tabl.: 7. **Bibl.:** 22.

Paliichuk Tetiana V. – PhD (Economics), Analyst of the Analytical Center “All-Ukrainian Association of Local Governments «Association of Ukrainian Cities»” (73 Sichovykh Striltsiv Str., Kyiv, 04053, Ukraine)

E-mail: tvpaliychuk@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6951-4371>

Важко не погодитися з тим, що кожен житель України мріє їздити якісними дорогами, ходити комфортними тротуарами та пішохідними доріжками, користуватися зручними майданчиками для паркування, їздити безпечними велосипедними доріжками.

Якісні дороги – це запорука соціально-економічного розвитку громади, посилення інвестиційної привабливості регіону, активізація туристичного потенціалу місцевості, адже будівництво, ремонт доріг надає нове дихання громаді: створюються нові ро-

боті місця, зростає вартість нерухомості місцевості, поживається туристичний потік, заощаджуються паливо та час на перевезення, зменшується амортизація транспорту тощо.

Беззаперечно, розвиток економіки України залежить від наявності якісної та ефективної дорожньо-транспортної системи. Розбудова ефективної дорожньої мережі країни в цілому позитивно впливає на економіку та сприяє загальнонаціональному економічному зростанню.

За підрахунками експертів, економічний ефект інвестицій у дорожню інфраструктуру за умови злагодженого менеджменту, чіткого контролю фінансів та подальшого якісного маркетингу є надзвичайно ефективним проектом. За оцінками Глобального інституту McKinsey [1], інфраструктура має соціально-економічну норму прибутку близько 20 відсотків. Іншими словами, 1 долар інвестицій в інфраструктуру може в перспективі збільшити ВВП на 20 центів.

Проте стан доріг України залишає бажати кращого. Через те, що 80% вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах потребують капітального ремонту, знижується безпека дорожнього руху, доступність послуг у громадах (медичних, освітніх, адміністративних та ін.).

За результатами дослідження World Bank Group [2] 87% магістральних доріг перебуває у стійкому стані та поки не вимагає капітального відновлення, але 41% є такими, що потребують поточного ремонту. За відсутності належного поточного обслуговування основні дороги будуть швидше погіршуватися, що прискорить необхідність здійснення капітального ремонту. Стан українських доріг гальмує економічний розвиток країни та стримує посилення конкурентоспроможності України на міжнародній арені.

За показником 2.02. Індексу глобальної конкурентоспроможності «Якість дорожньої інфраструктури» (англ. – *Quality of road infrastructure*) [3] Україна в рейтингу 2019 р. посідає 114 місце зі 141 країни, відразу після Киргизстану та перед Ефіопією.

Щорічне недофінансування, недосконалість механізму фінансового забезпечення дорожнього господарства, неналежна експлуатація доріг, непрозорість прийняття управлінських рішень при організації будівництва, реконструкції, капітального, поточного ремонту та експлуатаційного утримання таких доріг, швидке руйнування дорожніх конструкцій, спричинене збільшенням вагових навантажень від транспортних засобів, інтенсивністю руху, на які існуюча мережа доріг не розрахована, стали основними причинами слабкорозвиненої дорожньої інфраструктури та низької якості доріг в Україні. До прикладу, у 2015 р. на фінансування дорожнього господарства було спрямовано 25,5 млрд грн, з яких близько 3,4 млрд грн (13%) – витрати на ремонт і будівництво дорожньої мережі, а 22,1 млрд грн (87%) – погашення боргових зобов'язань Укравтодору [4]. Водночас щорічна потреба дорожньої галузі у фінансуванні становила не менше 35–40 млрд грн [5].

Метою статті є розкриття питання фінансового забезпечення здійснення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг у контексті реалізації бюджетної децентралізації та децентралізації управління автомобільними шляхами.

КРОКИ УКРАЇНИ В НАПРЯМКУ ПОКРАЩЕННЯ ДОРОЖНЬОЇ МЕРЕЖІ

У 2014 р. Україна стала на шлях децентралізації, серед основних завдань якої стало і просування секторальних реформ, зокрема в освіті, охороні здоров'я, наданні адміністративних послуг, архітектурно-будівельній сфері, земельних відносинах, а також у сфері дорожньої інфраструктури.

У 2015 р. Уряд затвердив *Концепцію реформування системи державного управління автомобільними дорогами* [6]. У 2016 р. було внесено зміни до розподілу повноважень у частині забезпечення функціонування автомобільних доріг.

У 2017 р. було презентовано цілу *Концепцію децентралізації у сфері дорожньої інфраструктури* [7], і децентралізацію доріг визначено як фундаментальну реформу галузі управління дорожнім господарством.

З 1 січня 2018 р. у рамках децентралізації відбулася передача автомобільних доріг загального користування місцевого значення зі сфери управління Укравтодору в управління місцевим органам влади. Функції та повноваження щодо доріг було переглянуто та перерозподілено (*табл. 1*).

ОНОВЛЕНИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ДОРОЖНЬОЇ ГАЛУЗІ

У рамках децентралізації доріг 17 листопада 2016 р. Верховна Рада України прийняла Закони України № 1762-VIII [9], 1763-VIII [10], 1764-VIII [8], якими оновлено механізм фінансування 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 24-2 Бюджетного кодексу України визначає джерела формування та напрямки використання коштів Державного дорожнього фонду (*табл. 2, табл. 3*).

До джерел наповнення *Державного дорожнього фонду* включили акцизний податок з виробленого в Україні пального та акцизний податок з ввезеного на митну територію України пального. Водночас відбулося скасування акцизного податку із роздрібного продажу пального, що надходив до бюджетів місцевого самоврядування. Компенсаційним механізмом відшкодування втрат місцевому самоврядуванню Законом № 1789-VIII [12] було визначено зарахування у 2017 р. до бюджетів місцевого самоврядування 13,44 відсотка акцизного податку з виробленого в Україні пального та 13,44 відсотка акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального. Зарахування акцизів на пальне було передбачено лише на 1 рік (2017 р.), проте за наполегливої позиції органів місцевого самоврядування норма щорічно продовжувалася [13; 14] – на 2018, 2019 та 2020 рр.

Розподіл функцій і повноважень у дорожній сфері на субрегіональному рівні управління

Регіональний рівень	Місцевий рівень
Обласні державні адміністрації	Територіальні громади
<ul style="list-style-type: none"> – Здійснення управління автодорогами загального користування місцевого значення в межах їх адміністративно-територіальної одиниці; – надання пропозицій щодо формування державної політики з питань розвитку автодоріг загального користування місцевого значення; – організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автодоріг загального користування 	<ul style="list-style-type: none"> – Управління автодорогами місцевого значення та комунальної власності; – забезпечення бюджетної автономії та умов для фінансової самостійності бюджету; – надання пропозицій щодо формування державної політики питань розвитку автодоріг місцевого значення; – організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг місцевого значення та комунальної власності

Джерело: складено на основі [8].

Таблиця 2

Дохідна частина Державного дорожнього фонду

Джерелами дохідної частина Державного дорожнього фонду є:
1. Акцизний податок з вироблених в Україні транспортних засобів і пального
2. Акцизний податок з ввезених на митну територію України транспортних засобів і пального
3. Ввізне мита на нафтопродукти та транспортні засоби та шини до них
4. Плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні
5. Кошти 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. Плата за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення, максимальний розмір і порядок справляння якої встановлює КМУ
7. Інші надходження, 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»

Джерело: складено на основі [11].

Таблиця 3

Видаткова частина Державного дорожнього фонду

Кошти Державного дорожнього фонду розподіляються таким чином:	
60%	Фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та інших заходів
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. Не більше 20% субвенції може бути спрямовано на будівництво, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах
5%	Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм

Джерело: складено на основі [11].

21 березня 2018 р. Кабмін затвердив Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки [15], у якій окреслив прогнози обсяги та джерела фінансування дорожньої сфери (табл. 4).

ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ ДЕРЖАВНОГО ДОРОЖНЬОГО ФОНДУ

У 2018 р. у держбюджеті було вперше передбачено Державний дорожній фонд в обсязі 38 млрд грн

[16]. У 2019 р. і 2020 р. обсяг фонду зріс вдвічі [17; 18]. Основними джерелами наповнення фонду стали акцизи. Слід зазначити, що в зарахуванні до фонду акцизів на пальне є певні особливості: перехідними положення БКУ визначено, що до 2021 р. 13,44% акцизів на пальне автоматично зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.

Очевидно, що ризиками наповнення фонду є залежність фактично від основних джерел – акцизів на транспортні засоби та пальне. Вочевидь є потреба диверсифікації джерел наповнення фонду.

Прогнозні обсяги та джерела фінансування реалізації Програми автодоріг загального користування [15]

Джерела наповнення	Обсяг фінансування, млн грн	У тому числі за роками				
		2018	2019	2020	2021	2022
Державний бюджет, у тому числі:	251300,41	26 27,77	35983,81	95203,43	46132,37	47653,04
кошти спеціального фонду державного бюджету	212423,62	20025,46	35217,33	63395,43	46132,37	47653,04
кошти загального фонду державного бюджету	38876,79	6302,31	766,48	31808,00	–	–
кошти міжнародних фінансових організацій	20255,47	3722,27	4463,64	4440,00	3910,3	3719,25
Інші джерела, у тому числі кошти інвесторів	100781,31		514,1	18043,47	36051,17	46172,58
Усього	372337,19	30050,04	40961,55	117686,9	86093,83	97544,87

Проектні показники акцизів на 2021 р. (реєстр. № 4000 від 14.09.2020 р. [19]), зіставлення із динамікою надходжень попередніх років, порівняння обсягів відповідної субвенції засвідчує, що 13,44% акцизів на пальне (а це не менше 7,7 млрд грн) не враховано у проекті Державного дорожнього фонду (табл. 5).

Динаміка видатків Державного дорожнього фонду в частині автомобільних доріг показує, що вагомою складовою фонду є субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах, яка у 2018 р. склала 11,5 млрд грн, у 2019 р. – 14,7 млрд грн, у 2020 р. було заплановано 22,2 млрд грн, а у проект Держбюджету-2021 пропонується передбачити 21,3 млрд грн.

Субвенція розподіляється між місцевими бюджетами залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення в області. 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 Кабміну № 1085 [20] та згідно з Методикою визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, затвердженою спільним наказом Мінінфраструктури і Мінфіну № 573/1019 [21].

20% субвенції передбачені для фінансового забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання вулиць і доріг комунальної власності та розподіляються щороку відповідними облдержадміністраціями (табл. 6).

ЧОМУ РОЗПОДІЛ СУБВЕНЦІЇ НА ВУЛИЦІ ТА ДОРОГИ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ – ЦЕ СЛАБКЕ МІСЦЕ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДОРІГ

Результат розподілу субвенції в частині спрямування коштів на вулиці та дороги населених пунктів у 2018–2020 рр. такий:

Таблиця 5

Динаміка джерел наповнення Державного дорожнього фонду України протягом 2018–2021 рр., млрд грн

Джерела наповнення	Рік			
	2018	2019	2020 (план)	2021 (проект)
Акцизний податок з вироблених в Україні транспортних засобів і пального	5,7	9,9	11,6	11,4
Акцизний податок з ввезених на митну територію України транспортних засобів і пального.	23,8	42,2	49,6	54,5
Ввізне мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них	3,3	6,1	7,7	8,5
Плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативи	0,02	0,03	0,02	0,03
Кредити МФО	5,2	4,5	4,4	4,4
Усього	38,02	62,73	73,32	78,83

Джерело: складено на основі [16–19].

Динаміка видатків Державного дорожнього фонду на автомобільні дороги у 2018–2021 рр., млрд грн

Джерело наповнення	Рік			
	2018	2019	2020 (план)	2021 (проект)
Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм	2,6	2,1	3,1	–
Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення	10,7	15,1	38,0	36,6
Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування	6,0	8,5	5,6	13,5
Покращення стану окремих автодоріг	11,0	10,0	1,4	–
Розбудова прикордонної дорожньої інфраструктури	0,17	0,51	0,23	0,18
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	11,5	14,7	22,2	21,3
Субвенції з державного бюджету окремим обласним бюджетам на забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг	–	–	1,0	–
Субвенції з державного бюджету окремим міським бюджетам на забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг	–	–	0,9	–
Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектора за рахунок кредитів МФО	5,2	4,5	4,4	4,4
Усього	47,17	55,41	76,83	75,98

Джерело: складено на основі [16– 19].

- ✦ у 2018 р. загальний обсяг розподілених коштів склав 1 млрд грн (або 9,6% від загального обсягу субвенції, замість 20%), у 8 областях не виділено кошти взагалі, у 6 областях обсяг коштів не перевищує 10% від загального обсягу, передбаченого на область, лише у 7 областях розпорядниками субвенції були безпосередньо бюджети органів місцевого самоврядування, у решти областях – структурні підрозділи органів виконавчої влади обласного рівня;
- ✦ у 2019 р. загальний обсяг розподілених коштів склав 1,5 млрд грн (або 11,7% від загального обсягу субвенції, замість 20%), 2 областям взагалі не виділено коштів на вулиці та дороги населених пунктів, а у 8 – такий обсяг не перевищує 10% від загального обсягу, передбаченого на область;
- ✦ у 2020 р. загальний обсяг розподілених коштів субвенції на вулиці та дороги населених пунктів склав 1,8 млрд грн (або 8,8%, замість 20%), у 6 областях взагалі не виділено коштів на вулиці та дороги населених пунктів, в 4 областях взагалі ще не розподілені кошти субвенції (3,2 млрд грн), у 7 областях такий обсяг

не перевищує 10% від загального обсягу, передбаченого на область (табл. 7).

Результати розподілу субвенції свідчать, що розпорядниками коштів визначаються переважно структурні підрозділи облдержадміністрацій. Фактично норма Бюджетного кодексу України в частині отримання місцевими бюджетами коштів субвенції на ремонт доріг комунальної власності в населених пунктах не працює, а реформа децентралізації доріг не зачіпає бюджети органів місцевого самоврядування, ресурс залишається на рівні обласних бюджетів.

На стан розподілу субвенції не вплинуло запровадження Законом України «Про Держбюджет на 2019 рік» на один рік норми про погодження розподілу коштів субвенції по областях з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. У 2019 р. обсяг субвенції, що спрямовано на дороги населених пунктів, так і не було наближено до 20%.

Залишки коштів за цією субвенцією, невикористані обласною владою за 2019 р., зросли удвічі порівняно з показниками 2018 р. За даними Державної казначейської служби України [22], станом на 01.01.2019 р. сума залишків складала 0,7 млрд грн, або 6,8% від загального обсягу субвенції на рік (без м. Ки-

Розподіл субвенції у частині спрямування коштів на вулиці та дороги населених пунктів у 2018–2020 рр.

Рік	Обсяг субвенції (без м. Києва), млрд грн	Приріст, %	Обсяг субвенції, що розподілено на вулиці та дороги комунальної власності в населених пунктах		
			Млрд грн	Частка від субвенції, %	Приріст, в. п.
2018	10,4	–	1,0	9,6	–
2019	13,2	+26,9	1,5	11,7	+2,1
2020	20,0	+51,5	1,8	8,8	–2,9

Джерело: складено на основі [16–18].

ева), станом на 01.01.2020 р. – 1,6 млрд грн, або 11,8% відповідно. Саме такий обсяг ресурсу недоотримали бюджети органів місцевого самоврядування через розподіл субвенції облдержадміністраціями. І саме ці кошти могли би бути вчасно та в повному обсязі використані органами місцевого самоврядування на дороги населених пунктів.

НЕДОЛІКИ РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЇ НА ДОРОГИ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЯМИ

1. Високий рівень суб'єктивізму та непрозорості при розподілі субвенції з Державного дорожнього фонду на місцях. Облдержадміністрації не визначають чітких пріоритетів для фінансування відновлення місцевих доріг, зокрема забезпечення доступності освітніх і медичних послуг, а отже, не враховуються першочергові потреби громад на формування спроможних мереж закладів освіти та охорони здоров'я (є приклади, коли створена опорна школа, до якої не відремонтована дорога, та, як результат, батьки відмовляються віддавати дітей до цього закладу освіти).

2. В окремих випадках умовою розподілу коштів субвенції на дороги населених пунктів обласною владою визначається наявність співфінансування з місцевих бюджетів, але така умова оприлюднюється вже після того, як місцеві бюджети збалансовані та затверджені. Проте не кожний орган місцевого самоврядування має можливість забезпечити перегляд уже схвалених бюджетів і передбачити немалий відсоток співфінансування, який може досягати 50%.

3. Відсутність чіткого сформульованого підходу при розподілі ресурсів на користь доріг населених пунктів призводить до суб'єктивного розподілу коштів субвенції обласною владою та до недоотримання бюджетами органів місцевого самоврядування задекларованого урядом ресурсу на ремонт доріг комунальної власності в населених пунктах.

РИЗИКИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УТРИМАННЯ ВУЛИЦЬ І ДОРІГ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ У 2021 р.

На 2021 р. для місцевого самоврядування гостро постає питання пошуку джерел покриття видатків на забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту

й утримання вулиць і доріг комунальної власності. З 2021 р. Бюджетний кодекс України передбачає припинення зарахування надходжень частини (13,44%) надходжень акцизного податку до бюджетів громад. Для громад це означає втрату 7,7 млрд грн надходжень. Крім того, надходження 13,44 % акцизів на пальне посідає четверте місце у структурі багатьох бюджетів громад.

Міністерство фінансів України на виконання норм Конституції України (ст. 142), Бюджетного кодексу України (ст. 27), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 67) до другого читання Держбюджету-2021 запропонувало як компенсацію скасування акцизів на пальне спрямовувати у 2021 р. 35% субвенції на дороги до бюджетів місцевого самоврядування в порядку, визначеному Кабміном (п. 7 Прикінцевих положень законопроекту № 4000). Водночас проектом Держбюджету-2021 до другого читання не передбачено фінансового ресурсу субвенції на дороги на виконання п. 7 Прикінцевих положень законопроекту № 4000, і бюджети місцевого самоврядування не отримують компенсації втрат. Тому реальним механізмом забезпечення компенсації місцевому самоврядуванню втрат є закріплення на постійній основі зарахування до доходів загального фонду бюджетів місцевого самоврядування частини (13,44%) акцизів на пальне.

АКЦИЗ НА ПАЛЬНЕ ВАРТО ЗБЕРЕГТИ ДЛЯ БЮДЖЕТІВ ГРОМАД

Доступність різних публічних послуг (освітніх, медичних, адміністративних, соціальних) для мешканців громад є втіленням реформи децентралізації та напряму залежить від можливості підвезення учнів і вчителів до закладів освіти, пацієнтів – до закладів охорони здоров'я, жителів – до ЦНАПів. Створення спроможної та доступної мережі закладів освіти, охорони здоров'я, мережі ЦНАПів можливе лише за умови наявності якісних доріг до цих закладів та центрів.

Органи місцевого самоврядування, розуміючи це, протягом 2015–2020 рр. відволікали на фінансування дорожнього господарства, у тому числі на ремонт автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах), значну час-

тину власних коштів, які могли би бути спрямовані на інші місцеві програми.

Варто пригадати, що в рамках впровадження бюджетної децентралізації з 2015 р. змінено пропозиції міжбюджетного розподілу податку на доходи фізичних осіб – зменшено частку зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування (із 75 до 60%). Також зменшено із 50% до 25% відрахування плати за користування надрами для видобування корисних копалин. Також скасовано ряд інших податкових платежів.

ІНШІ ВЗАЄМОПОВ'ЯЗАНІ ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ В ДОРОЖНІЙ СФЕРІ

Наразі в уряді та у Верховній Раді тривають обговорення законопроектів, якими передбачається змінити систему класифікації автомобільних доріг та фінансове забезпечення їх будівництва, реконструкції, ремонту й утримання («гроші на дороги громадам»).

Законопроектами, зокрема, пропонується:

- ✦ розширити класифікацію автомобільних доріг загального користування та запровадити новий вид: «автомобільні дороги загального користування муніципального значення», які віднести до автомобільних доріг місцевого значення;
- ✦ передати управління автомобільними дорогами загального користування муніципального значення від обласних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування;
- ✦ покласти обов'язок фінансувати будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг муніципального значення на бюджети місцевого самоврядування;
- ✦ змінити розподіл коштів Державного дорожнього фонду, передбачивши 5% цього фонду на фінансове забезпечення автомобільних доріг загального користування муніципального значення;
- ✦ змінити розподіл субвенції місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах, вилучивши норму про спрямування 20% цієї субвенції на вулиці та дороги комунальної власності.

Запропоновані законопроекти не вирішують наявних проблем фінансового забезпечення утримання доріг, а лише поглиблюють такі проблеми та несуть нові ризики:

- 1) органам місцевого самоврядування пропонується передати повноваження з будівництва, ремонту та утримання доріг без належного фінансового забезпечення на їх виконання. За оцінками експертів, це передача до управління органів місцевого самоврядування до-

датково 68 тис. км автомобільних доріг місцевого значення (або 40% автомобільних доріг місцевого значення). Зараз у комунальній власності перебуває 250 тис. км вулиць і доріг у населених пунктах (або 60% всіх доріг);

- 2) пропонується встановити обов'язок для органів місцевого самоврядування співфінансувати видатки на автомобільні дороги загального користування муніципального значення в обсязі не менше 20% від обсягу субвенції, що унеможливить для них ефективне використання коштів з Державного дорожнього фонду. І це в умовах, коли, як свідчать проектні показники держбюджету на 2021 р., 74,7% бюджетів громад є дотаційними.

ВИСНОВКИ

Задля розбудови потужної дорожньої інфраструктури фінансове забезпечення здійснення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг потребує подальшого вдосконалення на засадах принципу «позитивної суми», відповідно до якого від співпраці виграють усі, створюється «додаткова вартість», і немає «переможців» і «переможених».

Отже, питання, які потребують переосмислення, обговорення та реалізації:

- ✦ поглиблення диверсифікації джерел формування Державного дорожнього фонду (у т. ч. активізація потенціалу існуючих джерел, зменшення тіньового сегменту таких джерел);
- ✦ закріплення належної гарантованої частини коштів Державного дорожнього фонду на утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
- ✦ збалансування видаткового навантаження та фінансового забезпечення реалізації дорожніх проектів;
- ✦ підвищення рівня прозорості прийняття управлінських рішень при розподілі фінансових ресурсів, призначених для здійснення будівництва, реконструкції, капітального, точного ремонту автомобільних доріг. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Bielenberg A., Williams J., Woetze J. Four ways gov ernments can get the most out of their infrastructure projects. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/four-ways-governments-can-get-the-most-out-of-their-infrastructure-projects>
2. Strategy for Prioritization of Investments, Funding and Modernization of Ukraine's Road Sector / World Bank Group. Report No. AUS0000345. June 2018. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/fr/908121530528798409/pdf/Strategy-for-Prioritization-of-Investments-Funding-and-Modernization-of-Ukraine-s-Road-Sector.pdf>

3. Schwab K. The Global Competitiveness Report 2019 // World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
4. Новації в фінансуванні дорожнього господарства України // Укравтодор. 19.01.2015. URL: https://ukravtodor.gov.ua/press/news/novatsii_v_finsuvanni_dorozhnoho_hospodarstva_ukrainy.html
5. Кривецький О. Укравтодор: реалії сьогодення. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=541:problemi-rekonstruktsiji-avtomobilnikh-dorig-ukrajini-3&catid=71&Itemid=382
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування системи державного управління автомобільними дорогами загальногo користування» від 31 березня 2015 р. № 432-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-2015-r#Text>
7. Презентовано Концепцію децентралізації у сфері дорожньої інфраструктури / Міністерство розвитку громад та територій України. 24.02.2017. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/prezentovano-kontseptsiyu-detsentralizatsiyi-u-sferi-dorozhnoyi-infrastrukturi/>
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування» від 17.11.2016 р. № 1764-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-19#Text>
9. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» від 17.11.2016 р. № 1762-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1762-19#Text>
10. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» від 17.11.2016 р. № 1763-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-19#Text>
11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
12. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20.12.2016 р. № 1789-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text>
13. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07.12.2017 р. № 2233-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n242>
14. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 14.11.2019 р. № 293-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-20#n278>
15. Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 р. № 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-n#Text>
16. Закон України «Про Державний бюджет на 2018 рік» від 07.12.2017 р. № 2246-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#Text>
17. Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text>
18. Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14.11.2019 р. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>
19. Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» від 14.09.2020 р. № 4000. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду» від 20.12.2017 р. № 1085. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2017-n#Text>
21. Наказ Міністерства інфраструктури України та Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг та нормативів витрат, пов'язаних з утриманням автомобільних доріг» від 21.09.2012 р. № 573/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1734-12#Text>
22. Використання місцевими бюджетами субвенцій, отриманих з державного бюджету. 2019 // Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2019-3>

REFERENCES

- Bielenberg, A., Williams, J., and Woetze, J. "Four ways governments can get the most out of their infrastructure projects". <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/four-ways-governments-can-get-the-most-out-of-their-infrastructure-projects>
- Kryvetskyi, O. "Ukravtodor: realii syohodennia" [Ukravtodor: The Realities of Today]. http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=541:problemi-rekonstruktsiji-avtomobilnikh-dorig-ukrajini-3&catid=71&Itemid=382
- [Legal Act of Ukraine] (2010). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2012). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1734-12#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2015). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-2015-p#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1762-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n242>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2017-n#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2018). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2018-n#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2018). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-20#n278>
- [Legal Act of Ukraine] (2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2020). https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938

[Legal Act of Ukraine]. 2016. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-19#Text>

"Novatsii v finansuvanni dorozhnyoho hospodarstva Ukrainy" [Innovations in the Financing of the Road Industry of Ukraine]. Ukravtodor. January 19, 2015. https://ukravtodor.gov.ua/press/news/novatsii_v_finansuvanni_dorozhnoho_hospodarstva_ukrainy.html

"Prezentovano Kontseptsiiu detsentralizatsii u sferi dorozhnoi infrastruktury" [The Concept of Decentralization in the Field of Road Infrastructure Was Presented]. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. February, 24, 2017. <https://www.minregion.gov.ua/press/news/prezentovano-kontseptsiiu-detsentralizatsiyi-u-sferi-dorozhnoyi-infrastrukturi/>

"Strategy for Prioritization of Investments, Funding and Modernization of Ukraine's Road Sector". World Bank Group. Report no. AU50000345. June 2018. <http://documents1.worldbank.org/curated/fr/908121530528798409/pdf/Strategy-for-Prioritization-of-Investments-Funding-and-Modernization-of-Ukraine-s-Road-Sector.pdf>

Schwab, K. "The Global Competitiveness Report 2019". World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

"Vykorystannia mistsevymy biudzhetyamy subventsii, otrymanykh z derzhavnoho biudzhetu. 2019" [Use of Subventions Received from the State Budget by Local Budgets. 2019]. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy. <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2019-3>

УДК 336.71:005.334

JEL: G21; G32; E59

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ РИЗИК-КОНТРОЛЮ КЛІЄНТІВ З УРАХУВАННЯМ ІМОВІРНІСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НИМИ МЕРЕЖЕВИХ СХЕМ

©2020 КОЛОДІЗЄВ О. М., КИРКАЧ С. М., ОГОРОДНЯ Є. М.

УДК 336.71:005.334

JEL: G21; G32; E59

Колодізєв О. М., Киркач С. М., Огородня Є. М. Особливості формування моделей ризик-контролю клієнтів з урахуванням імовірності реалізації ними мережесхем

Метою дослідження є подальший розвиток теоретичних положень, розробка методичних підходів і науково-практичних рекомендацій щодо формування моделей ризик-контролю клієнтів з урахуванням імовірності реалізації ними мережесхем для забезпечення відмивання грошей та фінансування тероризму. У статті уточнено визначення сутності понять «модель ризик-контролю клієнта» (з урахуванням основних компонентів моделі ризик-контролю клієнта) та «мережева схема». Крім того, надано класифікацію існуючих мережесхем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, на підставі якої запропоновано методичний підхід до формування моделей ризик-контролю з урахуванням імовірності реалізації ними мережесхем для забезпечення відмивання грошей та фінансування тероризму. Запропонований методичний підхід включає чотири основні етапи: означення основи та складових моделі; формування масиву даних для оцінки моделей ризик-контролю клієнтів банку; формалізація взаємозв'язків і формування моделі оцінки ризик-контролю клієнтів; оцінювання результативності моделей ризик-контролю клієнтів банку. Наведено комбіновану (поєднання одно- і двовірневої моделі) модель ризик-контролю клієнтів банку з урахуванням імовірності реалізації ними мережесхем для забезпечення відмивання грошей та фінансування тероризму на основі нечіткої когнітивної карти, яка містить 28 компонентів (концептів). Визначено результативність моделі ризик-контролю клієнтів банку щодо реалізації ними мережесхем шляхом застосування сценарного підходу з урахуванням змінності управляючих факторів, до яких належать штрафи, письмові повідомлення та заходи з мінімізації ризиків на первинний ризик клієнта банку.

Ключові слова: ризик-контроль клієнта, мережеві схеми, ризик, моделі ризик-контроль клієнта, відмивання коштів, фінансовий моніторинг.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-12-377-388>

Рис.: 4. **Табл.:** 3. **Формул.:** 1. **Бібл.:** 17.

Колодізєв Олег Миколайович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри банківської справи і фінансових послуг, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (просп. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

E-mail: kolodizev107@ukr.net

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6715-2901>

Researcher ID: C-6094-2018

Scopus Author ID: 56509607200

Киркач Світлана Миколаївна – кандидат економічних наук, доцент кафедри банківської справи і фінансових послуг, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (просп. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

E-mail: KirkachSN@ukr.net

Огородня Євгенія Миколаївна – кандидат економічних наук, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (просп. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

E-mail: ogorodnjaem@ukr.net

UDC 336.71:005.334

JEL: G21; G32; E59

Kolodiziev O. M., Kyrkach S. M., Ohorodnia Ye. M. Features of Formation of Models of the Risk Control on the Part of Client Taking into Account the Likelihood of Implementation of Network Schemes

The research is aimed at further developing the theoretical provisions, elaborating the methodological approaches together with scientific-practical recommendations as to the formation of models of the risk control on the part of client, taking into account the likelihood of implementation of network schemes in order to protect against money laundering and financing terrorism. The article closer defines the essence of the concepts of «model of the risk control on the part of