

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.9>**В. І. Пархета**аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ОПТИМІЗАЦІЇ

У статті на виконання завдань дослідження розкрито систему органів публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури України та визначено шляхи оптимізації їх діяльності, у тому числі з урахуванням результатів вітчизняної практики та прикладів ефективного менеджменту схожих за аналогічними функціями органів публічної влади та суб'єктів делегованих повноважень в провідних зарубіжних країнах.

Здійснивши аналіз системи органів публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури в Україні з'ясовано, що вона має досить чітку структурну побудову та побудована за зразком провідних країн світу. В той же час найбільшими проблемами функціонування даної системи є: доволі бюрократична та складна процедура передачі доріг загального користування до доріг місцевого значення; відсутність чіткого розмежування повноважень щодо адміністрування (розвитку, будівництва, ремонту та обслуговування) доріг загального користування, які проходять через населені пункти між Украавтодором та органами місцевого самоврядування; відсутність чіткої класифікації доріг за відповідними показниками та визначення суб'єктів їх публічного адміністрування. Одним із шляхів покращення публічного адміністрування дорожньої інфраструктури місцевого значення є створення підрозділу контролю за експлуатацією дорожньої інфраструктури (доріг, узбіч, пішохідних переходів, обмежувачів швидкості руху транспортних засобів) в місцевих радах та їх виконавчих органах, які будуть узгоджувати порядок експлуатації даних об'єктів, розробляти порядок відшкодування збитків за завдання їм матеріальної шкоди та встановлювати заходи юридичної (перед усім матеріальної) відповідальності за завдання їм шкоди, кошти за які будуть направлені на відновлення дорожньої інфраструктури.

Ключові слова: публічне адміністрування, дорожня інфраструктура, органи публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури, напрямки оптимізації.

Актуальність теми дослідження.

В попередніх наших досліджень, присвячених питанням публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури, ми прийшли до висновку, що під публічним адмініструванням у сфері дорожньої інфраструктури в Україні слід розуміти регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів, у тому числі шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг щодо будівництва, ремонту, реконструкції, а також експлуатаційного утримання доріг та дорожньої інфраструктури. В свою чергу публічне адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури є адміністративною діяльністю суб'єктів

публічної адміністрації, що здійснюється шляхом надання публічною адміністрацією адміністративних послуг (основний вид діяльності) і здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) та контрольної діяльності (додаткові види діяльності), містить сприяльне публічне адміністрування та забезпечувальне адміністративне провадження, що пов'язане із забезпеченням нормального функціонування дорожньої інфраструктури для забезпечення реалізації соціальних та економічних прав громадян, приватних осіб і забезпечення публічного інтересу держави. Виходячи з таких тверджень, слід зробити логічне припущення, що публічне адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури є правовою та організаційною формою діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень, а також є засобом реалізації їх адміністративно-правового статусу.

У зв'язку з вищеозначеним, на виконання завдань дослідження в межах цієї статті доцільно розкрити систему органів публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури України та визначити шляхи її оптимізації у тому числі з урахуванням результатів практики їх діяльності та прикладів ефективного менеджменту схожих за аналогічними функціями органів публічної влади та суб'єктів делегованих повноважень в провідних зарубіжних країнах.

Виклад основних положень статті. Центральним органом виконавчої влади, який здійснює публічне адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури України є Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури України). Мінінфраструктури України діє на підставі Положення, затвердженою Постановою Кабінету міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 [1]. Основними завданнями Мінінфраструктури України у сфері дорожньої інфраструктури є: формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері дорожнього господарства; розробка державної стратегії та програм розвитку дорожнього господарства, забезпечення їх фінансування та виконання; забезпечення сталого фінансування дорожнього господарства, пошук додаткових джерел для його фінансування; затвердження нормативів визначення витрат пов'язаних із будівництвом, ремонтом та утриманням автомобільних доріг загального користування; затвердження технічних правил ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування; розробка, затвердження, внесення змін до галузевих будівельних норм; впровадження незалежного аудиту (оцінки) технічного стану та якості дорожніх робіт із залученням кваліфікованих інженерів-консультантів; запровадження прозорості та підзвітності використання коштів під час ремонтів автомобільних доріг. Реалізація цих завдань покладається на Директорат дорожньої інфраструктури Мінінфраструктури України.

До органів публічного адміністрування, наділених опосередкованими (дотичними) повноваженнями з питань функціонування дорожньої інфраструктури варто віднести Державне агентство інфраструктурних проектів України та Державну інспекцію з безпеки на наземному транспорті, діяльність яких спрямовується Мінінфраструктури України.

Відповідно до Положення про Державне агентство інфраструктурних проектів України (далі – Укрінфрапроект) [2] є центральним орга-

ном виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сфері фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм. У сфері дорожньої інфраструктури Укрінфрапроект забезпечує будівництво та введення в експлуатацію пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення.

Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті (далі – Укртрансінспекція) є центральним органом виконавчої влади який у сфері автомобільного транспорту забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, на перевезення яким видано ліцензію та експлуатації автомобільних доріг загального користування [3]. Укртрансінспекція у сфері автомобільного транспорту виконує наступні функції: затверджує мережу міжнародних та міжміських і приміських автобусних маршрутів загального користування, що виходять за межі території області (міжобласних маршрутів), та веде реєстр таких маршрутів; видає дозвільні документи на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів; здійснює державний контроль і нагляд за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; видає свідоцтва про встановлення класу автобуса за параметрами комфортності; видає свідоцтва про атестацію автостанцій та веде перелік атестованих автостанцій; здійснює диспетчерський контроль за роботою автомобільних перевізників, що здійснюють перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування; видає ліцензійні картки на транспортні засоби суб'єкта господарювання; здійснює габаритно-ваговий контроль транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон та на автомобільних дорогах загального користування тощо.

Центральним органом виконавчої влади, який здійснює безпосереднє публічне (державне) адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури є Державне агентство автомобільних доріг України (далі – Укравтодор). Основними завданнями Укравтодору є: реалізація державної політики, а також внесення пропозицій щодо її формування у сфері дорожнього господарства; здійснення управління автомобільними дорогами загального користування; інформування та надання роз'яснень

щодо здійснення державної політики у відповідній сфері; організація реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, відповідного інженерного облаштування, розміщення об'єктів дорожнього сервісу та інших споруд; розробка стандартів і норм з будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг за погодженням з відповідними державними органами з безпеки дорожнього руху, створення фонду галузевих будівельних норм; забезпечення технічного регулювання у сфері реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг; здійснення управління об'єктами державної власності; здійснення інших повноважень, визначених законами України та покладених на нього Президентом України [4].

До ключових повноважень Укравтодору у сфері публічного адміністрування дорожньої інфраструктури слід віднести: 1) забезпечення організації будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг за встановленими для них будівельними нормами, державними стандартами і нормами; 2) розробка державної стратегії та програми розвитку дорожнього господарства, забезпечення їх фінансування та виконання; 3) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, проведення заходів з підготовки єдиної транспортної системи України до сталого функціонування в особливий період; 4) забезпечення технічного прикриття та відбудову автомобільних доріг в особливий період; 5) забезпечення цивільного захисту у сфері дорожнього господарства; 6) розробка і здійснення заходів щодо забезпечення функціонування дорожнього господарства в умовах стихійного лиха, у разі виникнення аварії, катастрофи, іншої надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, під час ліквідації їх наслідків; 7) видання дозволів на розміщення, будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг; 8) прийняття за погодженням з відповідним підрозділом Національної поліції рішення щодо демонтування технічних засобів та рекламоносіїв, що встановлені в межах смуги відведення автомобільної дороги з порушенням вимог законодавства; 9) залучення в установленому порядку додаткових (позабюджетних) джерел та кредитних коштів, у тому числі шляхом емісії облігацій, для фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, відповідного інженерного облаштування та інших споруд,

забезпечення розвитку виробничих потужностей дорожнього господарства; 10) влаштування місць для зупинок транспортних засобів, стоянок і відпочинку учасників дорожнього руху в межах смуги відведення автомобільних доріг; 11) забезпечення облаштування автомобільних доріг системами термінового зв'язку для виклику поліції, екстреної медичної допомоги та технічної допомоги; 12) розроблення стандартів і норм з будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг за погодженням з відповідними державними органами з безпеки дорожнього руху, створення фонду галузевих будівельних норм; 13) забезпечення належної якості робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування.

Належна реалізація кожного пункту повноважень Укравтодору має велике для належного функціонування не тільки дорожньої а й взагалі інфраструктури держави особливо це стає очевидним в сучасних реаліях здійснення військової агресії відносно України та проведення бойових дій на нашій території, завдання ракетних ударів армією росії по дорожній (критичній) інфраструктурі України – мостам, залізничним переїздам. Блокування морських портів України та унеможливлення морських перевезень, на які в довоєнні часи приходилось більше 65% всіх перевезень (включаючи експорт та імпорт) товарів, обстріл та виведення з ладу окремих ліній залізничних сполучень покладає значний (критичний) рівень навантажень на автомобільні дороги, що призводить до їх надмірної (понад нормової) експлуатації наслідком чого є її суттєве пошкодження або руйнування. У зв'язку з цим першочерговим завданням Укравтодору у період воєнного стану є забезпечення організації будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування.

Таким чином публічне адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури загального користування (зокрема, автомобільних доріг, мостів, залізничних переїздів, пунктів пропуску через державний кордон та ін.) забезпечують органи державної влади, наведені нами вище. В той же час публічне адміністрування у сфері місцевої дорожньої інфраструктури (зокрема, вулиці і дороги, мости, переїзди в населених пунктах) здійснюють органи місцевого самоврядування.

Так, відповідно до Закону «Про автомобільні дороги», зокрема ст. 16 «вулиці і дороги міст

та інших населених пунктів знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю», у відповідності до ст. 17 «управління функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування, у віданні яких вони знаходяться» [5]. З кінця 2016 року 122 667 км доріг перейшли в зону відповідальності місцевих державних адміністрацій (65%), 46 985 км залишилися у підпорядкуванні Державного агентства автомобільних доріг України (35%) [6].

Основними обов'язками органів місцевого самоврядування у сфері публічного адміністрування місцевої дорожньої інфраструктури є: забезпечення безперервних, безпечних, економічних та зручних умов руху транспортних засобів і пішоходів вулицями і дорогами міст та інших населених пунктів; організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів за встановленими для них будівельними нормами, правилами та нормами; видача дозволів на прокладання нових та ремонт існуючих мереж у межах «червоних ліній» вулиць і доріг міст та інших населених пунктів; завчасне оповіщення учасників руху і мешканців міст та інших населених пунктів про строки та порядок тимчасового обмеження або припинення руху транспортних засобів; здійснення статистичного обліку та паспортизації вулиць і доріг міст та інших населених пунктів; забезпечення дотримання норм природоохоронного законодавства у процесі будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів; видача в установленому порядку дозволів на тимчасове припинення руху.

Відповідно повноваження органів місцевого самоврядування у сфері публічного адміністрування місцевої дорожньої інфраструктури полягають у наступному: вимагати від учасників дорожнього руху виконання вимог нормативно-правових актів України, що регулюють функціонування вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, у тому числі забезпечення їх належного санітарного стану; вимагати відшкодування збитків, завданих діями водіїв, пасажирів та пішоходів вулицям і дорогам міст та інших населених пунктів; вимагати дотримання норм природоохоронного законодавства учасниками дорожнього руху та ініціювати притягнення до адміністративної відповідальності за забруднення та засмічення вулиць і доріг міст та інших

населених пунктів; встановлювати за погодженням з відповідним підрозділом Національної поліції тимчасові обмеження на рух транспортних засобів при проведенні ремонтних та інших робіт на вулицях і дорогах міст та інших населених пунктів; вимагати відшкодування збитків, завданих закриттям руху понад встановлені терміни виконання робіт на вулицях і дорогах міст та інших населених пунктів; координувати страхування штучних споруд, інженерних комунікацій, а також відповідальності за відшкодування збитків користувачам вулиць і доріг міст та інших населених пунктів; обмежувати або забороняти рух транспортних засобів, навантаження на вісь, загальна маса або габарити яких перевищують норми, визначені для них нормативно-правовими актами, у разі відсутності відповідного спеціального погодження; 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); приймати рішення щодо проведення аудиту безпеки автомобільних доріг та перевірки безпеки автомобільних доріг.

Враховуючи вище проаналізоване слід резюмувати проміжний висновок про те система органів публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури в Україні має трьох векторну структуру. Так, на першому рівні знаходиться Мінінфраструктури, яке координує діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на реалізацію державної політики у сфері формування та розвитку дорожньої інфраструктури – Украавтодору, Укрінфрапроекту, місцевих рад; на другому рівні слід виокремити діяльність спеціально створеного органу державної виконавчої влади – Украавтодору, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері формування та розвитку доріг та дорожньої інфраструктури загального користування; третій рівень (місцевий) складають органи місцевого самоврядування (обласні, міські та районні ради), які забезпечують функціонування дорожньої інфраструктури, розвиток вулиць і доріг міст та інших населених пунктів.

Дорожня система багатьох європейських країн характеризується трирівневою формою, яка включає державний рівень, регіональний рівень та місцевий рівень. Механізм фінансування дорожньої системи на всіх трьох рівнях здійснюється з використанням інструментів державного приватного партнерства та концеп-

сійних договорів. Так, всі дороги Франції поділено на три категорії: державні, дороги департаментів та муніципальні, будівництво яких забезпечується державою через державне приватне партнерство, або через укладання концесійних договорів. Також на території Франції створено Національний державний фонд, який сприяє будівництву дорогі. Питаннями будівництва та ремонту доріг в Австрії займається державна інфраструктурна компанія «ASFINAG», основними функціями, якої є: планування доріг; фінансування доріг; будівництво доріг; утримання доріг; збір плати за користування дорогами. Аналіз дорожньої інфраструктури Італії показав, що фінансування даної інфраструктури здійснюється безпосередньо, з державного бюджету, тому як відсутні будь-які спеціальні фонди, чи компанії. А сам механізм фінансування базується на випуску облігацій страховими компаніями, дефіскалізації певних видів діяльності та державно-приватному партнерстві. Управління та утримання дорожньої інфраструктури більшості розвинутих європейських країн відбувається на трьох рівнях: національному рівні, рівні провінцій та муніципальному рівні. У Німеччині так само дороги поділено на три категорії: на автодороги федерального значення, дороги земель та муніципалітетів. А для забезпечення будівництва та утримання доріг у Німеччині відсутні спеціальні фонди, й фінансування здійснюється з державного бюджету. Аналізуючи дорожню систему Швеції та Польщі, можна зазначити, що інструменти та механізми управління схожі з Німеччиною. [7, с. 95].

На думку Миронюка Р.В. додатковими заходами удосконалення публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури в Україні з урахуванням досвіду ЄС могли б стати: 1) введення процедури прийняття відбудованої автодороги в експлуатацію з встановленням відповідальності підрядної організації, яка виграла тендер на будівництво, реконструкцію або ремонт дороги по її обслуговуванню спочатку на 5 років а далі на 10 років, що цілком відповідає усталеній світовій практиці будівництва та обслуговування доріг; 2) визначення відповідального представника власника за окремою категорією доріг, магістраллю, частиною дороги, що можливе лише при повномасштабному завершенні проекту кадастрової карти автомобільних доріг України; 3) запровадження процедури громадського контролю за витратою бюджетних коштів на будівництво, рекон-

струкцію автодоріг, зокрема запровадження звітування Укравтодору, органів місцевого самоврядування, а також підрядних організацій, які виграла тендер на будівництво (ремонт) дороги перед громадськістю, в тому числі запровадження процедури громадського аудиту будівництва та ремонту автодоріг [8, с. 87]. Окремою проблемою є адміністрування дорожньої інфраструктури (доріг, узбіч, пішохідних переходів) у місцях приватної забудови, при якій власники будівель проводячи будівельні роботи по облаштуванню будівель та при підключенні комунікацій пошкоджують дорожню інфраструктуру та не здійснюють заходів щодо приведення її в належний стан, а органи місцевого самоврядування не вживають заходів щодо її відновлення та не застосовують заходи юридичної відповідальності за її пошкодження. Вважаємо за необхідне створення в системі органів місцевого самоврядування відповідної інспекції за контролем за станом утримання таких об'єктів дорожньої інфраструктури, які мають узгоджувати питання з власниками будівель щодо порядку експлуатації даних об'єктів та відшкодування збитків за завдання їм матеріальної шкоди.

Висновки. Здійснивши аналіз системи органів публічного адміністрування в сфері дорожньої інфраструктури в Україні ми прийшли до висновку, що вона має досить чітку структурну побудову та побудована за зразком провідних країн світу. В той же час найбільшими проблемами функціонування даної системи є: доволі бюрократична та складна процедура передачі доріг загального користування до доріг місцевого значення; відсутність чіткого розмежування повноважень щодо адміністрування (розвитку, будівництва, ремонту та обслуговування) доріг загального користування, які проходять через населені пункти між Укравтодором та органами місцевого самоврядування; відсутність чіткої класифікації доріг за відповідними показниками та визначення суб'єктів їх публічного адміністрування; відсутність процедури визначення недоцільності використання мало експлуатованих доріг та виключення їх з кадастрової карти доріг, спрямовуючи фінансування на будівництво та утримання доріг підвищеної експлуатації. Одним із шляхів покращення публічного адміністрування дорожньої інфраструктури місцевого значення є створення підрозділу контролю за експлуатацією дорожньої інфраструктури (доріг, узбіч, пішохідних переходів, обмежувачів швидкості руху транспортних засобів) в місцевих радах та їх виконавчих органах, які будуть

узгоджувати порядок експлуатації даних об'єктів, розробляти порядок відшкодування збитків за завдання їм матеріальної шкоди та встановлювати заходи юридичної (перед усім матеріальної) відповідальності за завдання їм шкоди, кошти за які будуть направлені на відновлення дорожньої інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України: Постанова Кабінету міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Стор. 82. Ст. 1755.
2. Про затвердження Положення про Державне агентство інфраструктурних проєктів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 714. *Офіційний вісник України*. 2016, № 83, Стор. 115. Ст. 2729.
3. Про затвердження Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті: Постанова КМУ від 17 липня 2014 р. № 299. *Офіційний вісник України*. 2014. № 63. Стор. 288. Ст. 1739.
4. Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 439. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Том 3. Стор. 2327. Ст. 2128.
5. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 556.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування: Закон України від 17 листопада 2016 року № 1764-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 1. Ст. 6.
7. Кононов С. О. Зарубіжний досвід функціонування дорожньої галузі. *Економіка та держава*. № 7. 2021. С. 95–100.
8. Roman Myroniuk, Stanislava Myroniuk, Iuliia Kuntsevych. Features of public administration in the field of road infrastructure in Ukraine and taking into account the EU standards for its improvement *Scientific journal «Philosophy, Economics and Law Review*. Volume 1(1), 2021. 190 p. С. 86–97. DOI 10.31733/2786-491X

Parkheta V. I. The system of public administration bodies in the field of road infrastructure in Ukraine and ways of its optimization

In the article, in order to fulfill the tasks of the research, the system of public administration bodies in the field of road infrastructure of Ukraine is revealed and the ways of optimizing their activities are determined, including taking into account the results of domestic practice and examples of effective management of similar public authorities and subjects of delegated authority in the leading foreign countries.

After analyzing the system of public administration bodies in the field of road infrastructure in Ukraine, it was found that it has a fairly clear structural structure and is built according to the model of the leading countries of the world. At the same time, the biggest problems of the functioning of this system are: rather bureaucratic and complicated procedure of transfer of public roads to local roads; lack of a clear separation of powers regarding the administration (development, construction, repair and maintenance) of public roads that pass through populated areas between Ukraavtodor and local self-government bodies; lack of a clear classification of roads according to relevant indicators and definition of subjects of their public administration. One of the ways to improve the public administration of road infrastructure of local importance is the creation of a unit for monitoring the operation of road infrastructure (roads, roadsides, pedestrian crossings, speed limiters for vehicles) in local councils and their executive bodies, which will coordinate the operation of these facilities. develop a procedure for indemnifying damages for causing material damage to them and establish measures of legal (primarily material) responsibility for causing damage to them, the funds for which will be directed to the restoration of road infrastructure.

Key words: *public administration, road infrastructure, public administration bodies in the field of road infrastructure, directions of optimization.*