

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СФЕРИ ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРСПЕКТИВ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF FUNCTIONING OF THE ROAD INFRASTRUCTURE IN UKRAINE AND DEFINITION OF ITS PERSPECTIVES IMPROVED

Пархета В.І., аспірантка

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

У статті здійснено аналіз адміністративно-правових засад функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні, визначено вади правового регулювання та запропоновано окремі шляхи їх удосконалення.

Запропоновано: прийняти Закон «Про дорожню інфраструктуру», в якому визначити правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування дорожньої інфраструктури, напрямів її розбудови, реконструкції, ремонту та утримання з визначенням чіткої юрисдикції конкретних органів публічної влади, відповідальних за її утримання та фінансування; доповнити Закон України «Про дорожній рух» окремим розділом, який би визначав такі правові засади; прийняти Постанову КМУ «Про порядок утримання автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури України», в якому визначити на основі Закону «Про автомобільні дороги» види (типи) автомобільних доріг та їхню інфраструктуру, та визначити юрисдикцію кожного органу публічної влади щодо їх утримання, зокрема юрисдикції Укравтодору, служб автомобільних доріг місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування.

Додатковим заходом удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні з урахуванням досвіду ЄС могло б стати нормативне врегулювання процедур: прийняття відбудованої автодороги в експлуатацію; укладення договору обслуговування автодороги; громадського контролю за витратою бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію автодоріг; звітування Укравтодору, органів місцевого самоврядування, а також підрядних організацій, які виграли тендер на будівництво (ремонт) дороги перед громадськістю, в тому числі запровадження процедури громадського аудиту будівництва та ремонту автодоріг; укладення договорів концесії.

**Ключові слова:** дорожня інфраструктура, правові засади функціонування дорожньої інфраструктури, адміністративно-правове забезпечення, удосконалення процедур.

The article analyzes the administrative and legal framework for the functioning of the road infrastructure in Ukraine, identifies its shortcomings and suggests some ways to improve them.

It is proposed: to adopt the Law "On Road Infrastructure" which defines the legal, economic, organizational and social principles of ensuring the functioning of road infrastructure, directions of its development, reconstruction, repair and maintenance with clear jurisdiction of specific public authorities responsible for its maintenance and financing; to supplement the Law of Ukraine "On Road Traffic" with a separate section, which would define such legal principles; to adopt the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the maintenance of roads and road infrastructure of Ukraine", which to determine on the basis of the Law "On Roads" types (types) of roads and their infrastructure, and determine the jurisdiction of each public authority for their maintenance, including jurisdiction Ukravtodor, road services of local authorities, local governments.

Additional measures to improve the administrative and legal support for the functioning of the road infrastructure in Ukraine, taking into account the experience of the EU, could be the regulatory regulation of procedures: acceptance of the rebuilt road into operation; conclusion of a road maintenance contract; public control over the expenditure of budget funds for the construction, reconstruction of roads; reporting to Ukravtodor, local governments, as well as contractors who have won the tender for the construction (repair) of the road to the public, including the introduction of a public audit procedure for construction and repair of roads; conclusion of concession agreements.

**Key words:** road infrastructure, legal bases of road infrastructure functioning, administrative and legal support, improvement of procedures.

**Вступ.** Автомобільний транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва у просторовому переміщенні. Метою публічного адміністрування в галузі автомобільного транспорту є своєчасне, повне і якісне задоволення зазначених потреб у перевезеннях та потреб оборони держави, захист прав під час транспортного обслуговування, безпечне функціонування транспорту, додержання необхідних темпів і пропорцій та інше.

Належне функціонування автомобільного транспорту не можливе без існування розвинутої та якісної дорожньої інфраструктури, яка, попри 30 років незалежності (тобто створення) нашої країни, тільки починає розвиватися з урахуванням світових, зокрема європейських стандартів, а відповідно, потребує як належного фінансування, так і якісного публічного адміністрування. Щоб оцінити, яке місце займають автомобільні дороги в національній транспортній системі, варто навести низку факторів, які являють публічну інформацію. Так, довжина автомобільних державних доріг в Україні становить 169,5 тис. км. Мережа основних маршрутів поширена по всій країні і з'єднує всі великі міста України, а також містить транскордонні маршрути із сусідніми країнами, з них із твердим покриттям – 165,8 тис. км.; ще є 250 тис. км вулиць

міст, за стан яких відповідають місцеві органи влади [1, с. 21]. Варто зазначити, що загальна мережа автомобільних доріг в Україні була фактично збудована до кінця 80-х років і донині перебуває в стані переважно реконструкції, за невеликим виключенням нового будівництва. Очевидним є той факт, що нині розвиток автомобільних шляхів загального користування відстає від темпів автомобілізації країни принаймні в п'ять разів. Так, кількість автомобілів порівняно з 1980-ми рр. нині збільшилась у 7 разів, при цьому приріст автомобільних доріг збільшився у 1,5 раза. Протягом 1990–2010 рр. їх довжина практично не збільшувалася. Також варто зазначити, що щільність автомобільних доріг в Україні у 6,6 раза менша, ніж у Франції (відповідно 0,28 та 1,84 км доріг на 1 км<sup>2</sup> площі країни). Довжина швидкісних доріг в Україні становить 0,28 тис. км (у Німеччині – 12,5 тис. км, у Франції – 7,1 тис. км), а рівень фінансування 1 км автодоріг в Україні, відповідно, у 5,5–6 разів менший, ніж у зазначених країнах. Недивним є той факт, що у 2017 р. Україна посіла 133-тє місце зі 148 країн у рейтингу американських дослідників, які запитали водіїв півтори сотні країн світу, чи задоволені вони своїми дорогами [2]. Таким чином, нагальною є проблема комплексного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури в Україні, яку необхідно вирішувати з урахуванням міжнародного (передусім

європейського) досвіду ефективного публічного менеджменту в цій сфері, що і становить предмет дослідження в межах цієї наукової статті.

З огляду на предмет дослідження варто визначити, що публічне адміністрування (менеджмент) у сфері дорожньої інфраструктури включає такі складники: правові підстави, порядок та умови фінансування дорожньої інфраструктури в Україні та за кордоном; ефективність діяльності системи органів публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури та виокремлення шляхів її удосконалення; стан правового забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні та визначення перспектив його удосконалення.

Нижче на виконання завдань дослідження доцільно здійснити аналіз стану правового забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні та визначити перспективи його удосконалення.

**Виклад основного змісту.** У Конституції України в ст. 116 управління об'єктами державної власності відповідно до закону (стосовно дорожньої інфраструктури) належить до повноважень Кабінету Міністрів України [3]. Закон України «Про автомобільні дороги» [4, с. 556] визначає правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів автомобільних доріг. Зокрема, ним визначено поняття «автомобільна дорога», «вулиця», «дорожнє покриття», визначено види автомобільних доріг та їхні складники, органи управління автомобільними дорогами та їхні повноваження. Новаторством цього закону є визначення правового статусу доріг в Україні, зарахування та порядок переведення автомобільних доріг загального користування до розряду платних та загальних засад фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг.

Дотично нормативними актами у сфері дорожньої інфраструктури України є закони України «Про транспорт» та «Про автомобільний транспорт», які визначають правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності транспорту (зокрема автомобільного транспорту та дорожньої інфраструктури), поняття та зміст транспортної системи України, органів управління в галузі автомобільного транспорту та дорожньої інфраструктури, види автомобільного транспорту, загальні засади безпеки на автомобільному транспорті та ін. [5, с. 105].

Законами, які визначають джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування, є Податковий кодекс України [6], закони України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» [7, с. 648], «Про концесії» [8, с. 325]. Так, Закон України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» визначає правові основи забезпечення фінансування витрат, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування та сільських доріг України.

На підзаконному рівні питання публічного адміністрування дорожньої інфраструктури в Україні регулює низка актів. Так, Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 16 вересня 2015 р. № 712 визначено вичерпний перелік автомобільних доріг загального користування державного значення [9, с. 278]. Постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1085 визначено механізм спрямування коштів державного дорожнього фонду, який створюється у складі спеціального фонду державного бюджету, та розрахунки бюджетного фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг в Україні [10, с. 138].

В окремих нормативних актах Уряду України визначено стратегічні (короткострокові та довгострокові) плани реформування галузі дорожньої інфраструктури України.

Зокрема, в Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року, схваленій Розпорядженням КМУ від 30 травня 2018 р. № 430-р. [11, с. 533], передбачено забезпечення розвитку пріоритетної мережі автомобільних шляхів, а саме: забезпечення коротко-, середньо- та довгострокового планування розвитку автомобільних шляхів; визначення ключових показників ефективності управління дорожнім господарством та системи моніторингу їх виконання; введення європейських стандартів проектування, розроблення та обслуговування автомобільних доріг, підвищення рівня якості автодорожнього покриття та обґрунтованість вибору його типу, зокрема шляхом поступового відновлення експлуатаційних характеристик дорожньої мережі; покращення якості та довговічності автомобільних доріг на основі проектно-кошторисної документації та висновків техніко-економічного обґрунтування; збільшення частки автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям; розбудова мережі пунктів дорожнього сервісу для забезпечення проведення перевірки дотримання вимог режимів праці та відпочинку водіїв відповідно до Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР); впровадження довгострокових контрактів з експлуатаційного утримання автомобільних доріг на основі їх роботи та кінцевих результатів; збільшення кількості пересувних габаритнонавантажених комплексів та забезпечення здійснення дієвого контролю за перевищенням габаритно-вагових параметрів транспортних засобів; створення конкурентного середовища та сприятливого бізнес-клімату на ринку надання транспортних послуг, зокрема розширення переліку послуг, що надаються підприємствами транспортної галузі, та ін.

Розпорядженням КМУ від 28 березня 2018 р. № 231-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року» передбачено низку заходів, спрямованих на розвиток дорожньої інфраструктури України: облаштування на нерегульованих перехрестях захищених поворотів, а на автомобільних дорогах, вулицях, у місцях розвороту – смуги гальмування; підвищення інформативності автомобільних доріг та їх інфраструктурного облаштування; обладнання ділянок вулично-дорожньої мережі транспортним огородженням, зокрема таким, що розділяє зустрічні напрями руху; застосування новітніх технічних засобів організації дорожнього руху з поліпшеними характеристиками сприйняття учасниками руху та підвищеними характеристиками зносостійкості (розмітка, освітлення); модернізацію світлофорних об'єктів; забезпечення безпеки узбіч, їх укріплення та очищення; побудову кільцевих перехресть малого радіуса тощо; узгодження вимог щодо розташування зовнішньої реклами на міжнародних автомагістралях з Європейською угодою про міжнародні автомагістралі; посилення безпеки дорожнього руху на залізничних переїздах та підходах до них; освітлення вулиць та доріг із використанням енергозберігаючих технологій, особливо на ділянках доріг I категорії, що проходять через населені пункти [12, с. 115].

Стратегічним планом розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 р., розробленим Укравтодором та затвердженим Постановою КМУ від 21 грудня 2015 р., передбачено досягнення таких ключових цілей: модернізація системи управління станом автомобільних шляхів; реконструкція та/або технічне утримання автодорожньої мережі; ефективне управління використанням автомобільної мережі; підвищення рівня якості та безпеки послуг із перевезення пасажирів та вантажів та ін. [13].

Також варто вказати, що частку міжнародних правових актів, які регулюють відносини публічного адміністрування дорожньої інфраструктури в Україні, становлять угоди щодо залучення іноземних інвестицій у цю сферу. Зокрема, варто зазначити, що 9 липня 2018 р. між Україною та Європейським

інвестиційним банком підписано Фінансову угоду стосовно Проєкту «Підвищення безпеки автомобільних доріг у містах України» [14, с. 35]. Міністерство інфраструктури визначене відповідальним виконавцем Проєкту, що передбачено Наказом Міністерства фінансів від 03.07.2018 р. № 596 «Про доцільність підготовки спільного з Європейським інвестиційним банком Європейським банком реконструкції». Орієнтовна вартість Проєкту (за оцінками експертів ЄІБ) – 177 млн євро (без ПДВ), з яких кредити: ЄІБ – 75 млн євро; ЄБРР – 75 млн євро; решта – власні кошти міст, технічна допомога. Основним завданням Проєкту є зменшення кількості загиблих та серйозно постраждалих у дорожньо-транспортних пригодах у міських зонах, з особливою увагою до двох категорій постраждалих – пішоходів та велосипедистів, поліпшення міської дорожньої інфраструктури з метою зменшення аварійності на дорогах, поліпшення інфраструктури дорожніх перехресть, вуличних реновацій (покращення інфраструктури для пішоходів, велосипедистів та громадського транспорту і комунальних служб), підготовка маршрутних планів дій або програм широких зон (зменшення швидкості у населених пунктах або поблизу шкіл), підтримка правової та моніторингової бази для здійснення таких заходів. Реалізація Проєкту планується у таких містах: Львів, Одеса, Дніпро, Харків, Київ та Кам'янець-Подільський [15].

**Висновки.** З огляду на аналіз нормативних актів, які тим чи іншим чином регулюють засади публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури, та стратегічні плани розвитку цієї сфери в Україні, доцільно внести такі законодавчі зміни: прийняти Закон «Про дорожню інфраструктуру», в якому визначити правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування дорожньої інфраструктури, напрямів її розбудови, реконструкції, ремонту та утримання з визначенням чіткої юрисдикції конкретних органів публічної влади, відповідальних за її утримання та фінансування, або доповнити Закон України «Про дорожній рух» окремим розділом, який би визначав такі правові засади; прийняти Постанову КМУ «Про порядок утримання автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури України», в якій визначити на основі Закону «Про автомобільні дороги» види (типи) автомобільних доріг та їх інфраструктуру, юрисдикцію кожного органу публічної влади щодо їх утримання, зокрема юрисдикції Укравтодору, служб автомобільних доріг місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування.

Додатковими заходами удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні з урахуванням досвіду ЄС могли б стати нормативне врегулювання процедури прийняття відбудованої автодороги в експлуатацію та процедури заключення між органом, який реалізує державну політику у сфері дорожньої інфраструктури (у випадку будівництва доріг міжнародного та державного значення), або органом місцевого самоврядування (у випадку будівництва доріг місцевого значення) та головним підрядчиком будівництва дороги договору щодо її обслуговування спочатку на 5 років а далі на 10 років, що цілком відповідає усталеній світовій практиці будівництва та обслуговування доріг та визначення відповідального представника власника за окремою категорією доріг, магістраллю, частиною дороги, що можливе лише в разі повномасштабного завершення проєкту кадастрової карти автомобільних доріг України. Окремого правового регулювання потребує процедура громадського контролю за витратою бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію автодоріг, зокрема запровадження звітування Укравтодору, органів місцевого самоврядування, а також

підрядних організацій, які виграли тендер на будівництво (ремонт) дороги перед громадськістю, в тому числі запровадження процедури громадського аудиту будівництва та ремонту автодоріг.

Також в Україні з огляду на досвід більшості європейських сторін назріла необхідність запровадження практики побудови автомобільних доріг на засадах концесії в процесі їх будівництва та експлуатації (укладення договору концесії). Так, у Франції, Італії, Іспанії понад 30 років дорожнє господарство фінансується здебільшого концесійними капіталовкладеннями: Франція має 5830 км автомобільних доріг, побудованих і експлуатованих на умовах концесії; загальна довжина іспанських автобанів, побудованих концесіонерами, становить близько 1000 км; у Великобританії прийнята програма удосконалення мережі автомагістралей, орієнтована на залучення приватних коштів із передачею прав на проєктування й будівництво приватним фірмам; Німеччина розширює практику залучення приватного капіталу на будівництво й утримання автомобільних доріг, багато швидкісних автомагістралей там вже окупились під час концесії, були передані державі і є безплатними. Країни Східної Європи (Угорщина, Чехія, Словаччина, Польща, Литва) створили законодавчу базу для надання концесій іноземним інвесторам на будівництво й експлуатацію автомобільних доріг [16].

Для активізації цього процесу та впровадження світового досвіду щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг на принципах державно-приватного партнерства 3 жовтня 2019 р. було прийнято Закон «Про концесію» [8], яким визначено правові засади співучасті концесіодавця (держави) у фінансуванні будівництва та експлуатації доріг, що підтверджується укладанням спеціальної угоди. Така форма державно-приватного партнерства у процесі будівництва автодоріг ефективна в разі будівництва швидкісних автодоріг, яких, за даними Укравтодору, планується збудувати 7075 км із загальною вартістю близько 300 млрд грн [16]. Часткова реалізація цих амбітних планів здійснюється в межах урядового проєкту «Велике будівництво», відповідно до якого передбачено будівництво 4 тис. км доріг [17], також розроблено окремий проєкт Закону України «Про швидкісні автомобільні дороги», який знаходиться на узгодженні [16].

Водночас в Україні процес будівництва автодоріг на основі концесії не набуває поширення. На наше переконання, основним стримуючим фактором для інвесторів є низька економічна ефективність інфраструктурних проєктів та відсутність практичних механізмів надання гарантій із боку держави щодо повернення інвестицій та дотримання умов експлуатації доріг. Так, дійсно зрушити з місця цей непорушний камінь (маємо на увазі будівництво платних доріг) можна, на нашу думку, за таких умов: 1) затвердження довгострокової програми концесії автомобільних доріг в Україні; 2) визначення разом із міжнародними експертами автомобільних коридорів України, які потребують будівництва та за рух через які буде платним (тут перевага має надаватись міжнародним автомагістралям, які забезпечують транзитний автомобільний коридор, за умов, що ці магістралі мають бути найкоротшими, з мінімальним викривленням на горизонті та не проходять через населені пункти); 3) створення належних умов та гарантій для інвесторів; 4) обов'язкове проєктування та будівництво альтернативних автомобільних доріг в об'їзд платних, або приведення наявних у належний стан; 5) винайдення процедури звільнення власників автотранспорту, які використовують платні дороги від сплати додаткового акцизу на паливо; 6) запровадження договорів страхування об'єктів дорожньої інфраструктури та ін.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Модернізаційні пріоритети реформування транспортно-дорожнього комплексу в Україні. Київ : НІСД, 2013. 32 с.
2. Антошишина Н.І. Інтеграційні процеси транспортної системи України в ЄС. *Ефективна економіка*. 2013. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2423>. (дата звернення: 05.12.2020)

3. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про автомобільні дороги : Закон України від 8 вересня 2005 року № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 556.
5. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2344-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 22. Ст. 105.
6. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17.
7. Про джерела фінансування дорожнього господарства України : Закон України від 18 вересня 1991 року № 1562-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 47. Ст. 648.
8. Про концесію : Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 48. Ст. 325.
9. Про затвердження переліку автомобільних доріг загального користування державного значення : Постанова КМУ від 16 вересня 2015 р. № 712. *Офіційний вісник України*. 2015. № 76. С. 278. Ст. 2514.
10. Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1085. *Офіційний вісник України*. 2018. № 6. С. 138. Ст. 249.
11. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження КМУ від 30 травня 2018 р. № 430-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. С. 533. Ст. 1848.
12. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 28 березня 2018 р. № 231-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 59. С. 115. Ст. 1808.
13. Про затвердження Стратегічного плану розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 року : Наказ Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 року № 548. URL: <https://mtu.gov.ua/projects/26>.
14. Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект «Підвищення безпеки автомобільних доріг в містах України») між Україною та Європейським інвестиційним банком : Закон України від 19 грудня 2019 року № 415-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 3. С. 35. Ст. 123.
15. Інфраструктурні проекти у сфері безпеки на транспорті. Проект «Підвищення безпеки автомобільних доріг в містах України». URL: <https://mtu.gov.ua/content/infrastrukturni-proekti-u-sferi-bezpeki-na-transporti.html>.
16. В Україні розбудовується мережа швидкісних доріг: інформація з сайту Укравтодору від 30.11.2020 р. URL: [https://ukravtodor.gov.ua/press/news/v\\_ukraini\\_rozbudovuietsia\\_merezha\\_shvydkisnykh\\_dorih.html](https://ukravtodor.gov.ua/press/news/v_ukraini_rozbudovuietsia_merezha_shvydkisnykh_dorih.html).
17. На 300 об'єктах розпочалися будівельні роботи – в Україні стартувало «Велике будівництво». Інформація Департаменту комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України, від 2 березня 2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/na-300-obyektah-rozpochalisyabudivelnibroboti-v-ukrayini-startovalo-velike-budivnictvo>.