

М. М. Бурик,  
здобувач  
ORCID ID: 0000-0001-8939-1324

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.15—16.168

# АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ РОЗВИТКУ ДОРОЖНЬО-ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

М. Buryk,  
Candidate for a degree  
ORCID ID: 0000-0001-8939-1324

ANALYSIS OF THE ACTIVITIES OF MANAGEMENT ENTITIES IN THE FIELD  
OF DEVELOPMENT OF ROAD AND TRANSPORT INFRASTRUCTURE IN UKRAINE

*Суб'єкти управління впливають на стратегічні, тактичні та поточні заходи розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури. Проблемними питаннями ефективності діяльності суб'єктів управління в досліджуваній області в Україні є несистемність дій, відсутність координації та контролю ефективності прийняття рішень, планування та прогнозування, незавершена адміністративна реформа. У статті на основі аналізу нормативних документів регулювання діяльності суб'єктів управління дорожньо-транспортною інфраструктурою України з'ясовано основні проблемні аспекти їх функціонування. Визначено функції, обов'язки та рівні відповідальності суб'єктів управління дорожньо-транспортної інфраструктури в Україні, запропоновано шляхи їхнього розв'язання. Окреслено останні тенденції та напрями державного регулювання та управління дорожньо-транспортного господарства в Україні. Виділено три рівні ієрархії державного управління. Визначено, що децентралізація позитивно позначається на діяльності суб'єктів управління в досліджуваній області. Структура управління дорожньо-транспортною інфраструктурою недосконала, що зумовлює недоліки управління дорожнім господарством.*

*The subjects of management influence the strategic, tactical and current measures of the development of road transport infrastructure. Problematic issues of the effectiveness of the activities of the subjects of management in the studied area in Ukraine are non-systematic actions, lack of coordination and control over the effectiveness of decision-making, planning and forecasting, and the inadequacy of administrative reform. In the article, based on the analysis of regulatory documents regulating the activities of the subjects of road and transport infrastructure management in Ukraine, the main problematic aspects of their functioning are clarified. The functions, responsibilities and levels of the subjects of management of the road transport infrastructure in Ukraine are determined, the ways of their solution are proposed. The latest trends in the direction of state regulation and management of the road transport sector in Ukraine have been identified. Three levels of the hierarchy of public administration are identified. Relations associated with the activities of transport and the development of its infrastructure are regulated at different levels of government by a large number of regulatory documents. The management structure of road transport infrastructure is imperfect, which leads to deficiencies in road management. The system of management entities is complex, characterized by an insufficient level of coordination, control over the decentralization of functions, powers in the field of road transport infrastructure of Ukraine. By 2018, the governance structure led to an imbalance of interests, development priorities, in particular at the regional level, through the lack of influence of local governments, which could regionally plan the development of road and transport infrastructure. It has been determined that decentralization has a positive effect on the activities of the subjects of management in the studied area. The decentralization reform ensures the improvement of the performance of the subjects of management through the potential*

**impact on the regional development of infrastructure and financing instruments. The financing subsystem within the framework of management is a determining factor in the efficiency of activities in the field of road transport infrastructure.**

*Ключові слова: суб'єкти управління, дорожньо транспортна інфраструктура, мережа доріг загального користування, державно-приватне партнерство, розвиток транспортної інфраструктури.*

*Key words: management subjects, road transport infrastructure, network of public roads, public-private partnership, development of transport infrastructure.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ АКТУАЛЬНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Суб'єкти управління впливають на стратегічні, тактичні та поточні заходи розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури. Схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року [9] на стратегічному рівні визначає потребу у комплексній транспортній політиці, ефективному державному управлінні та створенні інтегрованої до світового господарства високотехнологічної транспортної системи. Інституціональна спроможність є вагомим фактором впливу на визначені у Стратегії цілі. Координація суб'єктів управління, зважаючи на вказані цілі, контроль якості виконання функцій органів виконавчої влади визначає швидкість та ефективність досягнення цих завдань.

Проблемними питаннями ефективності діяльності суб'єктів управління в досліджуваній області в Україні є несистемність дій, відсутність координації та контролю ефективності прийняття рішень, планування та прогнозування, незавершена адміністративна реформа (не розмежовані функції державного контролю та регулювання суб'єктів), недостатній рівень підвітності та прозорості суб'єктів управління. Зазначене потребує дослідження та оцінки діяльності суб'єктів управління в сфері розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури України.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Дослідженнями державного регулювання та управління транспортної галузі займалися В. Брагінський, В. Ковальов, О. Собкевич, А. Ткаченко, А. Халецька, С. Гайдученко, Ю. Малюкова, О. Дмитрієва, Т.Г. Затонацька, А.А. Возненко, Л.С. Козак, О.В. Федорук, О.Ю. Рудченко, О.М. Поліщук, І.І. Токар, Н.Ю. Ширяєва та інші. Попри великий доробок вітчизняних науковців, питання, що стосується діяльності суб'єктів управління у сфері розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури залишається відкритим. У зв'язку із цим метою статті є встановлення ефективних методів управління у сфері розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є об'єктивне оцінювання діяльності суб'єктів управління в сфері розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури України після реформи децентралізації 2018 року.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Державне управління здійснюється у сферах, де необхідним є забезпечення першочергової реалізації публічних інтересів [4]. Відповідно до Закону України "Про транспорт" [10] метою державного управління в області транспорту є своєчасне, повне і якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та забезпечення потреб оборони держави, захист прав споживачів при транспортному обслуговуванні, безпечне функціонування транспорту, дотримання необхідних темпів і пропорцій розвитку транспортної системи тощо [1]. Крім зазначеного закону, відносини, пов'язані з діяльністю транспорту та розвитком його інфраструктури регулюються на різних рівнях державного управління великою кількістю нормотворчих документів.

Головним суб'єктом державного управління в сфері дорожнього господарства в контексті реалізації під наглядом Кабінету Міністрів України державної політики є Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор) [2]. Основна діяльність підприємств дорожнього господарства проваджується у складі ПАТ "ДАК "Автомобільні дороги України", що є монополістом на вітчизняному ринку дорожньо-будівельних робіт.

Ширяєва Н.Ю. [13] виділяє ієрархію менеджменту у сфері дорожньої інфраструктури:

1. Перший рівень: Міністерство інфраструктури України, зокрема Директорат дорожньої інфраструктури [7].
2. Другий рівень (галузевий): Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор) [2].
3. Третій рівень (місцевий): управління дорожнього господарства міських рад.

У сфері реалізація державної політики щодо управління транспортною інфраструктурою України головну роль відіграє Міністерство інфраструктури України, основні пріоритети діяльності якого спрямовані на забезпечення відповідності національної транспортної інфраструктури європейському рівню, поступове зменшення ролі держави у роботі державних монополій; створення нормативно-правових умов акціонування бюджетотворюючих компаній, децентралізація функцій Міністерства. Міністерству інфраструктури України підпорядковуються наступні служби та агентства [2]:

1. Державна авіаційна служба України.
2. Державна служба України з безпеки на транспорті.
3. Державне агентство автомобільних доріг.
4. Державне агентство інфраструктурних проектів України.



Рис. 1. Структура управління дорожнім господарством України (після реформи 2018 року)

Джерело: [3].

5. Державна служба України з морського та річкового транспорту [3]. Структура управління недосконала (рис. 1), що зумовлює недоліки управління дорожнім господарством. Для прикладу, монополістичне положення ПАТ "ДАК "Автомобільні дороги України" не забезпечує розвитку конкуренції в транспортній галузі, дорожньому виробництві, експлуатаційному обслуговуванні, ремонті доріг. Укравтодор довгий час виконував обов'язки замовника, розпорядника коштів, виконавця та контролера. Структура управління до 2018 року зумовлювала дисбаланс інтересів, пріоритетів розвитку, зокрема на регіональному рівні, через відсутній вплив органів місцевого самоврядування, які б мали можливість регіонально планувати розвиток дорожньо-транспортної інфраструктури.

Кабінет Міністрів України відповідальний за реалізацію системного підходу та відповідальний за реформування системи управління, спрямованого на децентралізацію, забезпечення розвитку конкуренції, інтеграцію системи контролю якості, достатнього рівня фінансування, інновації, державно-приватне-партнерство, ремонт доріг та будівництво автошляхів.

Структурні зміни та напрями розвитку дорожнього господарства України передбачають також реформування системи контролю в дорожньому господарстві. Зараз функцію контролю за якістю виконання дорожніх робіт реалізує ДП "НТЦ "Дорожній контроль якості". Також оновлений Укравтодор залучатиме до контролю якості іноземних та вітчизняних незалежних експертів в сфері дорожнього виробництва, громадські організації. Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів підприємствами дорожнього господарства здійснюватиметься Державною аудиторською службою, забезпечуватиметься громадський контроль, реалізовуватиметься принцип прозорості та відкритості даних (зокрема, за допомогою системи тендерних торгів та держзакупівель "ProZorro"), впроваджуватимуться механізми фінансових гарантій на виконанні будівельно-монтажні роботи [12].

Суб'єктами державного регулювання розвитку транспортної інфраструктури в Україні є: на загальнодержавному рівні — Міністерство інфраструктури України, яке відповідає за розвиток транспортно-дорожнього комплексу, координує роботу об'єднань, підприємств, установ та організацій автомобільного, авіаційного, залізничного, морського і річкового транспорту, шляхового господарства; на регіональному рівні — комісії з координації роботи транспорту, створені органами місцевої влади та самоврядування [3].

Структура Міністерства інфраструктури України [7] включає такі суб'єкти управління, що відповідальні за розвиток дорожньо-транспортної інфраструктури: Директорат дорожньої інфраструктури, Директорат авіаційного транспорту, Директорат автомобільного та електричного міського транспорту, Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, Директорат залізничного транспорту, Директорат морського та річкового транспорту, Директорат з безпеки на транспорті. Вказані Директорати є основними суб'єктами реалізації стратегії розвитку транспортної інфраструктури.

В умовах реформування публічної влади України відбувається формування нового механізму публічного управління дорожньо-транспортною інфраструктурою, що передбачає передачу значних повноважень та функцій від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на принципах співробітництва [1].

Починаючи з 2016 року значний обсяг коштів для розвитку інфраструктури залишається у розпорядженні місцевих рад та спрямовується на фінансування транспортної галузі та розвиток дорожнього господарства [5].

Основні функції органів місцевого самоврядування в умовах реформування механізмів публічного управління інфраструктурою такі:

— підготовка та подання до органів влади пропозицій щодо формування фінансування за профільними

статтями витрат для підвищення ефективності задоволення матеріально-побутових і соціально-культурних потреб населення та контроль їхнього виконання;

— адміністративні та організаційно-методичні повноваження соціального обслуговування в поєднанні із забезпеченням як належної якості управління, так і якості надання платних та безоплатних послуг населенню;

— мобільність та адаптованість системи управління до нових умов та реформ;

— заохочення інвестицій в інфраструктуру підприємства і формування ефективних механізмів взаємодії господарських суб'єктів для розвитку інфраструктури за рахунок взаємовигідних партнерських відносин;

— формування громадського бюджету участі, що перебуває виключно в розпорядженні громади, визначений на підставі суспільного діалогу та голосування за проекти, у процесі дискусій серед експертів і дебатов у місцевій спільноті [1].

Управління транспортною системою на регіональному рівні залежить від ефективності функціонування і безперебійності роботи виробництв та взаємодія інших галузей національної економіки. На наступному рівні управління транспортною галуззю задіяні органи транспортної адміністрації, неадміністративні господарсько-фінансові структури і координаційні органи. На регіональному і місцевому рівні виконуються такі функції, як контроль за ціноутворенням, питання застосування податкових пільг, покриття поточних збитків транспортних підприємств, що займаються соціально-значущими перевезеннями, розвиток регіональної транспортної інфраструктури [11].

В обласних державних адміністраціях функціонують Управління транспорту та зв'язку, які відповідно до Положень про власну діяльність забезпечують реалізацію державної політики в галузях транспорту (авіаційного, автомобільного, залізничного, річкового та міського електричного) та зв'язку на території області. Зокрема до основних завдань належать: організація розробки і здійснення заходів для поліпшення інвестиційного й інноваційного клімату регіону у сферах транспорту та зв'язку; підготовка рекомендацій в цілях проведення реформ, розвитку сфери транспорту; захист прав та інтересів споживачів; державний контроль за дотриманням економічними агентами норм, правил, стандартів; оцінка тенденцій розвитку транспорту та усунення недоліків [8].

До основних недоліків у державному регулюванні транспортної інфраструктури України, на нашу думку, слід віднести:

1) відсутність єдиного органу державного регулювання у транспортній сфері, який одночасно має виконувати регулюючу, моніторингову та контролюючу функції [4];

2) існування дисбалансу у розвитку транспортної інфраструктури за категоріями транспорту [4];

3) відсутність надання податкових пільг інвесторам в інфраструктурні об'єкти [4];

4) відсутність механізму збалансованості кількості операторів в різних секторах транспортного ринку через процес ліцензування [4];

5) відсутність дієвого механізму формування цінової (тарифної) політики у транспортній сфері з ураху-

ванням необхідності запобігання монополізації, водночас сприяючи конкуренції на суміжних ринках [4].

Розвиток дорожньо-транспортного господарства в Україні гальмується через: поганий стан мережі доріг загального користування, які потребують капітального ремонту; недостатня кількість бюджетних ресурсів для заміни дорожнього покриття на відповідне міжнародним вимогам; відсутність ефективних механізмів фінансування дорожніх робіт і належного контролю за виконанням таких робіт [5].

Відповідно до положення про Державне агентство автомобільних доріг України, головними завданнями даного органу виконавчої влади є:

1) реалізація державної політики, також внесення пропозицій по її формуванню в сфері дорожнього господарства [9];

2) здійснення управління автомобільними дорогами загального користування [9];

3) інформування й надання роз'яснень стосовно здійснення державної політики в цій сфері [9];

4) організація реконструкції, ремонту і утримання автомобільних шляхів, відповідного інженерного обслуговування, розміщення об'єктів дорожнього сервісу і інших відповідних споруд [9];

5) забезпечення технічного регулювання в сфері реконструкції й капітального ремонту автошляхів [9];

6) здійснення управління об'єктами державної власності [9].

Слід зазначити, що в умовах глобалізаційних змін та євроінтеграції побудова системи управління має враховувати загальносвітові тенденції державного регулювання транспортної системи, які найбільш чітко простежуються у наступному [11—13].

1. Децентралізація державного управління з передачею територій широкого кола повноважень у сфері регулювання розвитку транспортного сектора. При цьому неминуче постають проблеми створення регіональних адміністративних структур, рівневого розподілу сфер відповідальності, відпрацювання механізмів реалізації державної транспортної політики в регіонах тощо.

2. Державна підтримка і фінансування функціонування і розвитку транспортної системи, особливо при реалізації капіталомістких соціально-значущих проєктів.

3. Перехід від підтримки окремих транспортних галузей до комплексного планування розвитку транспорту.

4. Підтримка власних транспортних галузей і через них національного підприємництва в споріднених і підтримуваних галузях (наприклад: повітряний транспорт та літакобудування).

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, система суб'єктів управління є складною, характеризується недостатнім рівнем координації, контролю через децентралізацію функцій повноважень у сфері дорожньо-транспортної інфраструктури України. Таким чином, функціонування і розвиток транспорту як найважливішого елемента соціально-економічної системи країни обумовлено не тільки ринковим інструментарієм, а й участю держави, яка є регулятором всіх

ланок процесу перевезень вантажів і пасажирів, на регіональному, секторальному, державному та міжнародному рівнях, що відтворюється через створення інвестиційної привабливості та забезпечення конкурентоспроможності всієї транспортної галузі національної економіки, має прямий вплив на зростання національного багатства та поліпшення якості життя населення.

## Література:

1. Гайдученко С., Малукова Ю. Управління інфраструктурою міст в умовах реформування публічної влади України: теоретичні аспекти. Державне управління: теорія та практика. 1 (64). 2019. С. 158—164.

2. Державне агентство автомобільних доріг України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ukravtodor.gov.ua>

3. Дмитрієва О. Транспортна інфраструктура як об'єкт державного регулювання. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. (24). 2020. С. 52.

4. Дмитрієва О.І. Стан державного регулювання транспортної інфраструктури та особливості забезпечення її ефективності. Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. Серія Економічні науки. 2019. № 6 (141). С. 18—27.

5. Затонацька Т.Г., Возненко А.А. Трансформація механізму державного фінансування транспортної інфраструктури України. Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка. 22. Вип. 2. 2017. С. 43—47.

6. Козак Л.С., Федорук О.В. Особливості формування ефективної моделі інноваційного розвитку транспортно-дорожнього комплексу України. Економіка та держава. 2020. № 3. С. 53—60. DOI: 10.32702/2306-6806.2020.3.53

7. Міністерство інфраструктури України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://mtu.gov.ua>

8. Положення про управління транспорту та інфраструктури Волинської обласної державної адміністрації. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://voladm.gov.ua/admin-assets/files/file/Transport/Посадова.pdf>

9. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. Розпорядження КМУ від 30 травня 2018 р. № 430-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-р#Text>

10. Про транспорт: Закон України № 232/94-ВР з поточною редакцією від 16.07.2019 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр#Text>

11. Рудченко О.Ю., Поліщук О.М. Механізм державного регулювання розвитку транспортної інфраструктури мегаполісу. Університетські наукові записки. 2017. № 61. С. 93—100.

12. Токар І.І. Сучасний стан та тенденції розвитку дорожнього господарства України. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. (1). 2019. С. 153—163.

13. Ширяєва Н.Ю. Інноваційні завдання менеджменту в дорожній галузі. Наукове видання Сучасний менеджмент: моделі, стратегії, технології. матеріали XX Всеукр. щорічної студент. наук.-практ. конф. за міжнарод. участю. 18 травня 2019 р., Одеса. Одеськ. регіон. інст-т

держ. управл. Нац. академії держ. управл. при Президенті України. Одеса: ОРІДУ НАДУ, С. 78—80.

## References:

1. Gaiduchenko, S. and Malyukova, Yu. (2019), "Management of urban infrastructure in the conditions of reforming the public power of Ukraine: theoretical aspects", *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 1 (64), pp. 158—164.

2. State Agency of Motor Roads of Ukraine (2020), available at: <https://ukravtodor.gov.ua> (Accessed 20 August 2020).

3. Dmitrieva, O. I. (2020), "Transport infrastructure as an object of state regulation", *Problemy i perspektyvy rozvytku pidpriemnytstva*, vol. 24, p. 52.

4. Dmitrieva, O. I. (2019), "The state of state regulation of transport infrastructure and features of ensuring its efficiency", *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu tekhnolohii ta dizainu. Seriya Ekonomichni nauky*, vol. 6 (141), pp. 18—27.

5. Zatonatska, T. G. and Voznenko, A. A. (2017), "Transformation of the mechanism of state financing of transport infrastructure of Ukraine". *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Ekonomika*, vol. 2 (22), pp. 43—47.

6. Kozak, L. S. and Fedoruk, O. V. (2020), "Peculiarities of forming an effective model of innovative development of the transport and road complex of Ukraine". *Ekonomika ta derzhava*, vol. 3, pp. 53—60. DOI: 10.32702/2306-6806.2020.3.53

7. Ministry of Infrastructure of Ukraine (2020) available at: <https://mtu.gov.ua> (Accessed 20 August 2020).

8. The Volyn Regional State Administration (2017) Regulations on the Department of Transport and Infrastructure, Available at: <https://voladm.gov.ua/admin-assets/files/file/Transport/Посадова.pdf> (Accessed 20 August 2020).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Order "On approval of the National Transport Strategy of Ukraine for the period up to 2030", Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-p#Text> (Accessed 20 August 2020).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "On transport", Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр#Text> (Accessed 20 August 2020).

11. Rudchenko, O. Yu. and Polishchuk, O. M. (2017), "The mechanism of state regulation of the transport infrastructure development of the metropolis". *Universytetski naukovyi zapysky*, vol. 61, pp. 93—100.

12. Tokar, I. I. (2019), "Current state and tendencies of road economy development of Ukraine". *Problemy i perspektyvy rozvytku pidpriemnytstva*, vol. 1, pp. 153—163.

13. Shiryayeva, N. Yu. (2019), "Innovative tasks of management in the road industry", *Naukove vydannia [Modern management: models, strategies, technologies]*, *Vseukrainska shchorichna studentska naukovo-praktychna konferentsiia za mizhnarodnoi uchastiu [All-Ukrainian annual student scientific-practical conference with international participation]* Odessa. region. inst-t state. management Nat. Academy of State management under the President of Ukraine, Ukraine, pp. 78—80.

*Стаття надійшла до редакції 20.08.2020 р.*