

**FEATURES OF STATE AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION
AUTOTRANSPORT INFRASTRUCTURE AS PART OF THE AUTOTRANSPORT
SYSTEM OF UKRAINE**

**Особенности государственного и местного управления
автотранспортной инфраструктурой как составной частью
автотранспортной системы Украины**

Tatiana Bertash

National University of Water Management
and Nature Resources Use

t_bertash@ukr.net

ABSTRACTS

The article deals with the concept of the transport system, road transport, road infrastructure, its components, main and auxiliary, their type and purpose. The classification of highways of Ukraine as a state roads and local importance.

The classification of the factors that influence the formation of road infrastructure.

We consider the current mechanism of accommodation facilities of autotransport infrastructure and suggests ways to improve it.

The article highlighted the essence and features of state and local public administration of the autotransport infrastructure.

Characteristic of essence and features of state and local public administration autotransport infrastructure.

Analysis of the existing features of state and local public administration of formation of the existing elements of autotransport infrastructure. Proposals to improve the management for their and made proposals for the formation of an optimal transport infrastructure.

В статье рассмотрены понятия транспортной системы, автомобильного транспорта, автотранспортной инфраструктуры, ее составных элементов, основных и вспомогательных, их типов и предназначения. Приведена классификация автомобильных дорог Украины как дорог государственного и местного значения.

Дана классификация факторов, которые влияют на формирование автотранспортной инфраструктуры.

Рассматривается действующий механизм размещения объектов авто-

транспортной инфраструктуры и предлагаются пути его усовершенствования.

Дана характеристика сути и особенностей государственного и местного управления автотранспортной инфраструктурой.

Проведен анализ существующих особенностей государственного и местного управления формированием существующих элементов автотранспортной инфраструктуры. Разработаны предложения по улучшению управления ими и внесены предложения по формированию оптимальной транспортной инфраструктуры.

KEY WORDS:

state and local governments, infrastructure, autotransport system, autotransport infrastructure, road transport and highways.

органы государственной власти и местного самоуправления, автотранспортная система, автотранспортная инфраструктура, автомобильный транспорт, автодороги.

Введение. На сегодняшний день автомобильный транспорт играет важную роль в развитии экономики страны. Эффективное функционирование и качественное предоставление услуг автомобильным транспортом в перевозке как пассажиров, так и грузов обеспечивает автотранспортная инфраструктура, которая является важной составляющей автотранспортной системы.

В свою очередь, автотранспортная система - одна из важнейших отраслей экономики, эффективное функционирование которой - необходимое условие стабилизации ее структурных преобразований, развития внешнеэкономической деятельности, удовлетворения потребностей населения и общественного производства в перевозках, защиты экономических интересов Украины. Эффективное функционирование автотранспортной инфраструктуры, как и автотранспортной системы в целом, необходимо как на государственном, так и региональном уровне.

Анализ последних исследований, в которых начато решение проблемы. Изучению понятия „автотранспортная инфраструктура” посвятили свои труды такие ученые как Бутырская (2006), Шевчук, Л.Т. (2011), Шевчук Я.В. (2011), Шевченко (2009) и др.

Шевчук, Л.Т. (2011), например, акцентировал внимание на отождествлении таких понятий сферы автотранспорта как вид экономической деятельности „автомобильный транспорт” и „автомобильная инфраструктура”.

Данное отождествление произошло с развитием автомобилестроения. Автор объяснял это тем, „что сначала под инфраструктурой понимали сочетание действующих сооружений, зданий, сетей, которые прямо не участвуют в производстве материальных благ, но необходимы для самого процесса производства и которые можно объединить в определенные однородные группы области, выделяя производственную, инженерную, социальную, транспортную, экологическую инфраструктуру, а теперь в понятие „инфраструктура” укладывается почти такой же смысл, как и в понятие „отрасль” (Шевчук, Л.Т., 2011, с. 49).

Наиболее конкретно толкование понятия „автомобильная инфраструктура” приводит в своих работах Шевчук, Я.В. (2011), который разделяет „автотранспортную инфраструктуру на основную и вспомогательную”. Автор акцентирует внимание, „что основная автотранспортная инфраструктура - это совокупность объектов подвижного состава (легковые, грузовые автомобили, автобусы, троллейбусы, трамваи и т. д.) и недвижимого - точечных материальных автотранспортных объектов (автозаправочных станций - АЗС, станций технического обслуживания - СТО, автотранспортных предприятий - АТП, паркингов) и линейных (автодороги, эстакады, мосты, тоннели), которые непосредственно не принимают участия в производстве автотранспортных услуг, но без них такое производство невозможно” (Шевчук, Я.В., 2011, с. 81).

Место автомобильной инфраструктуры и ее состав представлен в виде схемы, изображенной на рис. 1.

Очевидно, что автор схемы рассматривает автотранспортную инфраструктуру как относительно самостоятельное звено транспортной инфраструктуры (Шевчук, Я.В., 2011).

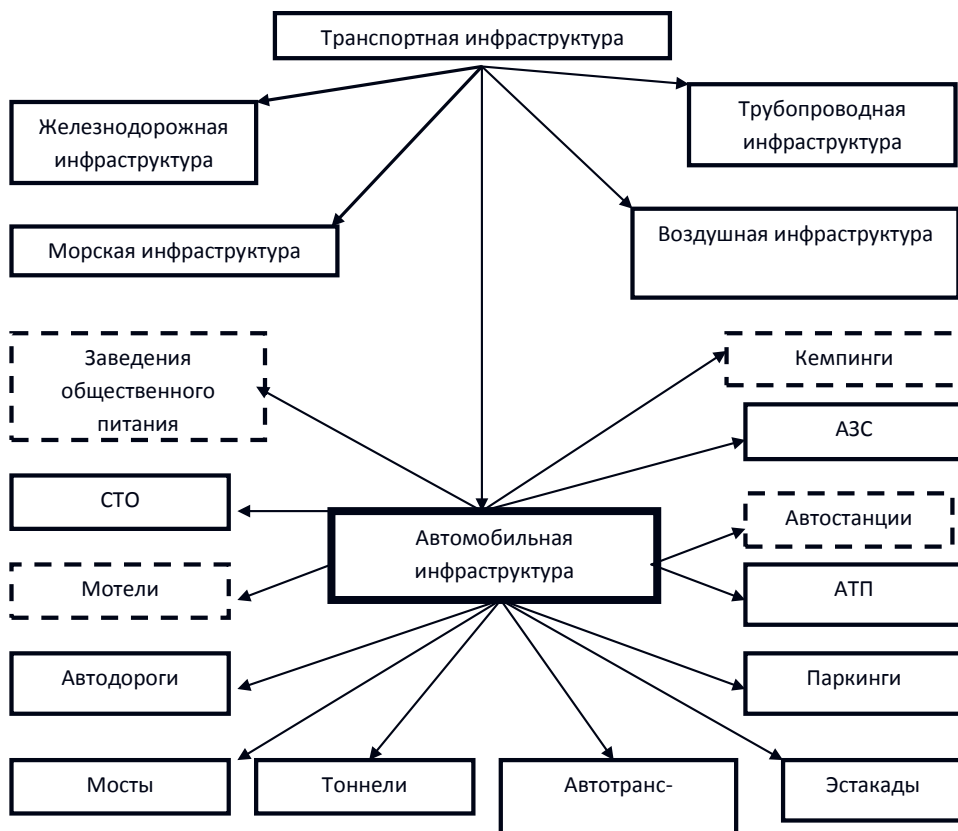
В свою очередь в состав вспомогательной инфраструктуры он относит учебные заведения, которые готовят специалистов для ее обслуживания: проектные институты, научно-исследовательские институты и другие учреждения, которые необходимы для обеспечения эффективного функционирования автотранспортной инфраструктуры в целом (Шевчук, Я.В., 2011, с. 81).

Таким образом под понятием „автотранспортная инфраструктура” следует понимать совокупность объектов транспортного процесса, обеспечивающих эффективность выполнения перевозок пассажиров и грузов автотранспортными средствами.

К основным составляющим автотранспортной инфраструктуры, которые обеспечивают безопасное передвижение и функционирование транспортных средств, относят автодороги, мосты, тоннели, эстакады, автотран-

спортивные предприятия (АТП), автозаправочные станции (АЗС), станции технического обслуживания (СТО), паркинги и т. д. (рис. 1).

Рис. 1. Место и состав автомобильной инфраструктуры в транспортной инфраструктуре по Шевчуку, Я.В. с дополнениями автора относительно составных обслуживания пассажиров и других участников движения (Шевчук, Я.В., 2011, с. 82)



Самым главным и неотъемлемым видом автотранспортной инфраструктуры являются автомобильные дороги, как составляющая часть единой транспортной системы государства.

Их основу составляют автомобильные дороги общего пользования, которые подразделяются на дороги государственного значения (международные, национальные, региональные и территориальные) и дороги местного значения (областные и районные).

Международные автомобильные дороги или совмещаются с международными транспортными коридорами, или входят в Европейскую сеть основных, промежуточных, соединительных автомобильных дорог и ответвлений и обеспечивают международные автомобильные перевозки. В Украине они составляют 4,9% длины всех автодорог.

Национальные автомобильные дороги совмещаются с национальными транспортными коридорами, не относятся к международным автомобильным дорогам и соединяют Киев, административный центр Автономной Республики Крым, административные центры областей, город Севастополь между собой, крупные промышленные и культурные центры с международными автомобильными дорогами.

Национальных дорог в Украине - 2,9% от общей протяженности дорог.

Региональные автомобильные дороги соединяют две или более областей между собой, основные международные автомобильные пункты пропуска через государственную границу, морские и авиационные порты международного значения, важнейшие объекты национального культурного наследия, курортные зоны с международными и национальными автомобильными дорогами.

Региональных дорог - 4,7%.

Территориальные автомобильные дороги соединяют административные центры Крыма и областей с районными центрами, городами областного значения, города областного значения между собой и административные центры районов между собой, с дорогами государственного значения основные аэропорты, морские и речные порты, железнодорожные узлы, объекты национального и культурного достояния, курортного и природно-заповедного фонда, автомобильные пункты пропуска международного и межгосударственного значения через государственную границу.

Территориальных дорог - 15,8%.

Автомобильные дороги местного значения составляют большую половину современной автодорожной сети (71,8% общей длины), делятся на областные и районные.

Областные автомобильные дороги соединяют административные центры Автономной Республики Крым и областей с другими населенными пунктами в пределах Крыма или области между собой и с железнодорожными станциями, аэропортами, речными портами, пунктами пропуска через государственную границу и местами отдыха, которые не относятся к дорогам государственного значения.

К областным дорог относится 30,7% дорог Украины.

Районные автомобильные дороги соединяют районные административ-

ные центры с другими населенными пунктами, а последние - между собой, с предприятиями, объектами культуры, другими дорогами общего пользования в пределах района.

Районных дорог в Украине согласно официального сайта Укравтодора (2013) - 41%.

Но, когда мы акцентируем внимание на пассажирских перевозках по Берташ (2012), следует отметить еще автотранспортную инфраструктуру, которая предоставляет услуги пассажирам транспортных средств, движущихся по автодорогам, а именно: заведения общественного питания, места временной остановки, кемпинги, гостиницы, мотели, автостанции и т. д. (Берташ, 2012, с. 155).

Поэтому в состав автотранспортной инфраструктуры должны входить выше перечисленные ее разновидности, ведь они являются неотъемлемой составляющей эффективного осуществления пассажирских перевозок (на рис.1 обозначены пунктиром).

Цели статьи. Целью статьи является анализ существующих особенностей государственного и местного управления формированием выше перечисленных элементов автотранспортной инфраструктуры и разработка предложений по улучшению управления ими.

Изложение основных материалов исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Автотранспортная система любого региона или административного образования обеспечивает быстрое, комфортное, экономичное и безопасное перемещение пассажиров и грузов, рост объемов транзитных перевозок, развитие автотуризма, способствует его социально-экономическому развитию, укреплению экономической безопасности, повышению конкурентоспособности.

Шевченко (2009) считает, что „региональная автотранспортная система влияет на размещение производительных сил того или иного региона, так как способствует увеличению грузопотоков, образующихся на его предприятиях с одной стороны, а с другой - те же предприятия влияют на развитие самой автотранспортной системы, увеличивая, например, транзитные грузопотоки (Шевченко, 2009, с. 330).

Факторы влияния на формирование региональных автотранспортных систем, в том числе и на формирование автотранспортной инфраструктуры делятся на геополитические (центры роста международной торговли, международные соглашения, международный товарообмен, международные транспортные коридоры и др.); макроэкономические (темпы роста экономики страны, отраслевая структура экономики, законодательство и нормативно-правовая база и др.); межрегиональные (экономика приграничных

субъектов сопредельных стран, соотношение внутреннего и внешнего товарооборота и др.); отраслевые (состояние и динамика развития автотранспорта, транспортная инфраструктура и др.); географические (погранично-географическое положение, наличие естественных барьеров развития транспортной сети, климатические условия строительства (эксплуатации) объектов и др.); экономика региона (отраслевая структура, транспорт региона, инвестиционная привлекательность и др.).

Наличие на территории плотной сети автодорог, особенно международных, национальных и региональных влияет на развитие его промышленного комплекса.

Очевидное взаимосвязанное влияние автотранспортной системы региона и размещения его основных производительных ресурсов, наблюдается в течение значительного в историческом контексте промежутка времени. При этом автодороги высшего ранга также влияют на развитие сети автодорог низшего ранга, ведь увеличение плотности сети автодорог наблюдается именно вдоль главных автомагистралей.

Таким образом любой регион или административное образование заинтересовано в увеличении собственной сети автодорог прежде всего международного, национального, регионального и территориального значения. Но в настоящее время определенным образом можно утверждать об окончании формирования автотранспортных систем как Европы, так и Украины или отдельных ее регионов, поэтому основным направлением развития региональных автотранспортных систем регионов является увеличение плотности автодорог местного значения, особенно районных, и приведения дорожного покрытия существующих дорог к нормативным требованиям.

Полностью решить проблему доведения транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, мостов и инженерных сооружений на них к нормативным требованиям практически невозможно, а хотя бы частичное улучшение основных их параметров позволило бы создать условия для осуществления быстрой, комфортной, экономической и безопасной перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом, повышения конкурентоспособности дорог по обеспечению транзитных перевозок и развития автотуризма, укрепления обороноспособности и экономической безопасности государства, дальнейшего социально-экономического развития.

На дорогах международного, национального и регионального значения придорожная инфраструктура развита в разной степени, в основном с повышением статуса автодороги повышается и уровень развития придорожной инфраструктуры. На некоторых автодорогах придорожная инфраструктура даже перенасыщена, на некоторых еще недостаточно развита.

Для выработки эффективного механизма формирования придорожной инфраструктуры необходим анализ условий ее формирования, принципов, по которым сформирована уже существующая инфраструктура.

Исследуя придорожную инфраструктуру, следует обратить внимание на ее состав, тип составных элементов, их количество, плотность, перечень предоставляемых услуг и особенности организации режима их работы.

В настоящее время, нормативных требований по количеству заведений общественного питания, гостиниц, мотелей или кемпингов, станций технического обслуживания вдоль автодорог в Украине не разработаны.

Ключевым вопросом здесь выступает выбор и обоснование места размещения любого объекта придорожной инфраструктуры.

Согласно украинского законодательства строительство любого объекта, и придорожной инфраструктуры в том числе, невозможно без предварительного решения земельного вопроса, то есть получение под такое строительство земельного участка (в собственность или в аренду, или в постоянное пользование) субъектом хозяйствования, планирующим построить и эксплуатировать проектируемый объект придорожной инфраструктуры. Согласно Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б. последнее достаточно сильно регулируется Земельным кодексом Украины (Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б., 2011, с. 152).

Необходимо отметить, что получение земельного участка для этих целей до 2002 года, когда в Украине был принят ныне действующий Земельный кодекс, было намного проще и дешевле для субъектов хозяйствования.

Рассмотрим основные составляющие механизма получения земельного участка для строительства заведения придорожной инфраструктуры согласно законодательства

Субъект хозяйствования, планирующий построить заведение придорожной инфраструктуры, обращается в органы местного самоуправления, на территории которого проектируется такое заведение, за разрешением на предварительное согласование его местоположения, указав последнее. В случае получения такого разрешения, заинтересованное предприятие согласовывает проектируемое месторасположение будущего заведения с различными учреждениями согласно действующего законодательства, которые осуществляют контроль в данной сфере деятельности (органы санитарно-эпидемиологического контроля, строительства и архитектуры, охраны окружающей среды, охраны культурного наследия, земельных ресурсов и т. д.). В случае получения всех положительных согласований заинтересованный субъект хозяйствования вновь обращается в орган местного самоуправления за разрешением на разработку проекта землеустройства по отводу данного земельного участка для указанных выше целей. В случае предоставле-

ния разрешения заинтересованный субъект хозяйствования разрабатывает проект землеустройства. Далее заинтересованный субъект хозяйствования вновь обращается в орган местного самоуправления с ходатайством об утверждении проекта землеустройства и решением о предоставлении ему в то или иное пользование указанного земельного участка. Только после положительного решения последнего и получения документа на право пользования этим участком заинтересованный субъект хозяйствования имеет право разработать проект строительства задуманного учреждения и получить разрешение на строительство.

Рассмотренный механизм может отличаться в деталях в зависимости от того, в пределах какого населенного пункта находится рассматриваемый земельный участок или за его пределами, или в зависимости от других условий. Важно другое, что на любом этапе субъекту хозяйствования могут отказать, несмотря на затраты, которые он понес. При этом действенного механизма обжалования такого отказа практически нет. Кроме того, как правило, земельные участки коммерческого назначения согласно действующему законодательству выделяются на основе аукциона, процедура подготовки к которому недостаточно продумана. Ведь главное, аукцион может произойти только при наличии уже разработанного проекта землеустройства под конкретное использование земельного участка, который изготавливается конкретной заинтересованной стороной и предполагает множество различных платных согласований и других материальных затрат и растягивается во времени от 1-го до 2-3 лет. А принимать участие в аукционе могут любые заинтересованные лица, которые до объявления не проявляли никакого интереса к рассматриваемому участку. Это значит, что выиграть аукцион может совершенно другое лицо, которое не понесло никаких затрат в его подготовке. Проигравший инициатор размещения заведения придорожной инфраструктуры в результате имеет лишь убытки (Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б., 2011, с. 15).

Такой детальное описание механизма получения земельного участка под размещение придорожного заведения не является целью данной работы. С помощью него мы хотим обратить внимание на главную ошибку в формировании как сети учреждений придорожной инфраструктуры, так и других производственных или социальных структур.

Проблема заключается в том, что инициатором размещения любого заведения есть заинтересованный субъект хозяйствования. А это является недостаточным условием, ведь он выступает исключительно с позиции удовлетворения своих собственных коммерческих интересов, которые не обязательно могут совпадать с интересами местной общины, на территории которой планируется размещение заведения придорожной

инфраструктуры.

Едва не ежедневно через средства массовой информации мы наблюдаем за подобными конфликтными ситуациями, когда проектируется подобное заведение в местах массового традиционного отдыха населения или автозаправочный комплекс в рекреационной зоне.

Глубинный источник таких конфликтов заключается в том, что возможность пользования природными или иными благами всеми членами общины ограничивается и „несправедливо” перераспределяется отдельно взятому субъекту хозяйствования, да еще и с целью получения только им коммерческой выгоды.

Субъект хозяйствования не заинтересован в развитии оптимальной сети, например, заведений придорожного сервиса, он, вообще, может мечтать о монополии, а это противоречит целям формирования транспортной инфраструктуры в целом.

Выход в том, что инициатором формирования сети придорожных заведений должно быть общество в лице органов местного самоуправления, специально уполномоченного органа обслуживания автомобильных дорог и т. д., в зависимости от действующего законодательства. Они должны составлять проекты развития такой сети, учитывая интересы участников движения, сохраняя рекреационные зоны, учитывая общественные интересы местных общин, обеспечивая требования существующих норм и стандартов в данной области.

Преимущество в том, что значительно уменьшается возможность возникновения ситуаций конфликта интересов. Обеспечатся более равные условия конкуренции для субъектов хозяйствования, а это основа рыночной экономики и качественного выполнения работ и оказания услуг. Увеличиваются поступления в местные бюджеты.

Это осуществляется радикальным изменением принадлежности инициативы к вопросам размещения заведений придорожного сервиса через следующий, упрощенный, по нашему мнению, механизм (Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б., 2011, с. 17).

Орган местного самоуправления на своей территории или специально уполномоченный орган обслуживания автомобильных дорог на своем участке ответственности, но по согласованию с органами местного самоуправления во избежание конфликта интересов, разрабатывает генеральный план развития придорожной инфраструктуры с указанием всех возможных условий, который должен быть доступен к ознакомлению общественности.

Данный план должен быть согласован со всеми учреждениями согласно действующего законодательства, которые осуществляют контроль в данной

сфере деятельности. Заинтересованные субъекты хозяйствования подают заявки на получение в тот или другой, предусмотренный условиями, вид пользования земельным участком для уже запроектированного заведения придорожного сервиса. Право осуществления такой деятельности предоставляется на конкурсных условиях.

Хоть сейчас на многих основных автодорогах уже сформирована инфраструктура, этот вопрос остается актуальным, так как сформирована она не на всех автодорогах даже международного значения. А еще есть автодороги национального и регионального значения. А на местных автодорогах она вообще отсутствует и, чтобы заправить автомобиль, иногда необходимо ехать в райцентр из села 40-50 км. Если учесть и расстояние назад и перевести расход топлива на заправку в себестоимость остального горючего, то для сельских жителей оно будет значительно дороже.

Как пример, участок европейской автодороги „Е85” между г.Дубно и г.Луцк на территории Ривненской области. В настоящее время она имеет чрезвычайно неудовлетворительное состояние. Практически движение на этом участке возможно при не более 60 км в час. Никаких объектов инфраструктуры на этом участке, исключая автозаправочной станции на пересечении с местным автодорогой „г.Ровно - пгт.Млинов”, нет. Но она пересекает европейскую автодорогу „Е40” в г.Дубно, представленную в пределах Ривненской области автодорогой международного значения „М06 „Киев – Чоп”, которая за последние годы реконструирована до европейского уровня.

Украина развивается, и приведенный выше участок автодороги „Е85” также будет реконструирован. Это лишь вопрос времени и ресурсов. Параллельно активизируются и процессы формирования ее придорожной инфраструктуры. И рассмотренные нами вопросы данной проблематики станут более актуальными, чем на данный момент, так как обеспечение надежности и качества транспортного обслуживания пассажиров; совершенствование сети пригородных и междугородных внутриобластных автобусных маршрутов общего пользования, повышение уровня охвата сельских населенных пунктов регулярным автобусным сообщением; повышение качества транспортного обслуживания пассажиров - перспективные направления развития экономики страны.

Выводы. На основе данных исследований основными направлениями усовершенствования управления автотранспортной инфраструктурой являются усовершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих систему управления перевозками и формированием автотранспортной инфраструктуры; приведение к нормам количества объектов автотранспортной инфраструктуры; проведение ремонта автомобильных дорог.

Инициатива в формировании транспортной инфраструктуры должна

принадлежать обществу. Не субъект хозяйствования будет заботиться одновременно об оптимальной транспортной инфраструктуре и удовлетворении потребностей общества, а только само общество, членами которого являются и участники транспортного движения и субъекты хозяйствования, которые их обслуживают. Оптимально сформированная транспортная инфраструктура должна компенсировать эти неудобства и потери, вызванные эксплуатацией автодорог, через повышение занятости населения, использования созданной транспортной инфраструктуры самой общиной т. п.

Источники / REFERENCES

- Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б. (2011). Проблеми та особливості управління формуванням транспортної інфраструктури. *Економіка та менеджмент: Збірник наукових праць* (с. 14-18). Рівне: Редакційно-видавничий відділ Рівненського державного гуманітарного університету, РДГУ, 5-6.
- Берташ, Т.Б. (2012, апрель 18-19). Оцінка забезпечення пропускнув здатності транспортної інфраструктури. *Наука, освіта, суспільство очима молодих: V Міжнародна науково-практична конференція студентів та молодих науковців: Збірник тез матеріалів у 2 ч. Ч. 2. Природничо-математичний, суспільно-гуманітарний та економічний напрями* (с. 155-157). Рівне: Редакційно-видавничий відділ Рівненського державного гуманітарного університету, РДГУ.
- Бутирська, І.В. (2006). *Інфраструктура забезпечення регіонального розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення*. Чернівці: Книги-XXI.
- Официальный сайт Укравтодора (2013) *Мережа доріг України загального користування*. Источник <http://www.ukravtodor.gov.ua/clients/ukrautodor.nsf/0/F1075DA5B62B391AC22572BB0042F76C>.
- Шевченко, І.В. (2009). Основні тенденції розвитку транспортного комплексу України за видами транспорту. *Соціально-економічні проблеми регіонального розвитку: Збірник наукових праць* (с. 329-331). Дніпропетровськ: Видавництво „ІМА-ПРЕС”.
- Шевчук, Я.В. (2011). Суперсистема „автотранспортна інфраструктура”: сутність та особливості будови. *Економіка и управление*, 1.
- Шевчук, Л.Т. (2011). *Регіональна економіка: Навч. посіб.* Київ: Знання.