

*Копанчук О.Є., к.держ.упр., докторантка НУЦЗУ, м. Київ,
ORCID: 0000-0002-3668-5131*

Kopanchuk O., PhD in Public Administration, Doctoral Student of the Researcher and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ АВТОДОРОЖНЬОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД

CURRENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION THE HIGHWAY INDUSTRY OF UKRAINE IN A SPECIAL PERIOD

Проаналізовано актуальні проблемні питання публічного управління автодорожньої галузі України в особливий період. Виявлено напрямки розв'язання проблем публічного управління автодорожньої галузі України в особливий період.

***Ключові слова:** системи публічного управління; автодорожня галузь; особливий період.*

Current problematic issues of public management of the road industry of Ukraine in a special period are analyzed. Directions for solving the problems of public management of the road industry of Ukraine in a special period have been identified.

***Keywords:** public management systems; road industry; special period.*

Постановка проблеми. З моменту оголошення рішення про мобілізацію та введення воєнного стану в Україні розпочався особливий період, який одразу показав якість проведеної в державі мобілізаційної підготовки. Проявилась низька результативність та ефективність запропонованих та реалізованих заходів, які здійснювалися в мирний час для задоволення потреб оборони держави і захисту її території від можливої агресії, а також забезпечення життєдіяльності населення в особливий період. Це явище не оминуло й автодорожню галузь, в системі публічного управління та мобілізаційної підготовки якої не враховані зміни, що відбулися в економічному устрої держави за останні два десятиріччя. Аналіз основних показників результативності публічного управління та системи мобілізаційної підготовки показує на невідповідність їх вимогам сьогодення. Ця проблема потребує визначення актуальних проблемних питань публічного управління та пошуку методів та способів їх розв'язання, з метою усунення неузгодженості та хаотичності управлінської діяльності автодорожньої галузі в особливий період.

Аналіз досліджень і публікацій. Введення військового стану та з подальшим утворенням пов'язаного з цим дефіциту державного бюджету, в якому на додаток не передбачалось спеціальних видатків на виконання мобілізаційних завдань, доведених до суб'єктів управління автодорожньої галузі, вказали на наявність певних недоліків. Законодавча база в сфері мобілізаційного планування та мобілізаційної підготовки недосконала. Наявність наукового і методичного забезпечення мобілізаційної підготовки не достатньо впливає на задоволені потреб галузі, які не прогнозовано виникають протягом особливого періоду [1]. Управлінські рішення, що приймаються, не повною мірою забезпечуються коштами та ресурсами. Не передбачається гарантоване, повноцінне ресурсне забезпечення функціонування галузі в умовах особливого періоду, виконання мобілізаційних завдань не достатньо підкріплене на законодавчому та виконавчому рівні [2].

Невирішеним питанням залишається узгодженість управлінської діяльності органів публічної влади в питаннях укладення договорів на виконання мобілізаційних завдань, встановлених як на експлуатаційне утримання так й на технічне прикриття автомобільних доріг державного значення. Це впливає на результативність та ефективність публічного управління галузі в особливий період.

Постановка завдання. Мета статті полягає в обґрунтуванні актуальних проблемних питань публічного управління автодорожньої галузі України в особливий період.

Виклад основного матеріалу. Суспільне призначення публічного управління як складової суспільного управління є прогнозування та забезпечення вирішення суспільних проблем, а по можливості, запобігання їх виникненню, ефективно служити громадянам, забезпечувати вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку [3]. Публічне управління має суто забезпечувальну роль у суспільстві. Його основною метою є забезпечення збереження, функціонування та розвиток суспільства. Також, це особливий вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну, цілеспрямовану та продуктивну групу [4]. З іншої сторони, це також пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [5].

Публічна влада (легальна влада), яку представляють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, реалізується організаціями, наділеними можливостями впливати на діяльність, поведінку усього суспільства або його частини на певній території або у певній галузі.

Зокрема, в автодорожньої галузі такими органами є Агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, а також Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України та Міністерство

економіки, як центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Ефективна та результативна управлінська діяльність цих органів повинна бути спрямована на реалізацію важливої властивості публічного управління – системності, без якої прийнята маса управлінських рішень та здійснених організаційних дій може привести до неузгодженості, хаотичності та навіть безглуздя, що заважатиме і шкодитиме певній галузі в тому числі і певних (особливих) умовах її функціонування. Проаналізуємо, чи в повній мірі проявилась ця властивість з оголошенням особливого періоду в Україні.

Вплив органів публічної влади здійснюється через процес публічного управління [3], який сам по собі складається з під процесів формування (вироблення) державної політики та впровадження (реалізації) цієї політики. Останнє само по собі і є публічним адмініструванням. Розглянемо ці дві складові детальніше.

На сьогоднішній день, про сформованість та реалізацію політики керування автодорожньою галуззю в особливий період говорити зарано. Це пов'язано в першу чергу з якістю мобілізаційного планування національної економіки. Вимоги нормативно-правових актів, що діють у цій сфері базуються на принципах адміністративно-командної системи управління державою і створюють умови для втрати обґрунтованості та реалістичності мобілізаційного планування. Наприклад, для створення запасів мобілізаційних резервів існує певний порядок, прописаний в керівних документах. У відповідності до даного порядку вище зазначені органи ініціюють розрахунки потреби щодо номенклатури, обсягів та термінів накопичення матеріально-технічних та сировинних ресурсів у мобілізаційному резерві з метою подальшого створення проекту постанови про завдання на створення цих резервів шляхом доведення окремих мобілізаційних завдань в підрозділи Агентства відновлення. Разом з тим, як показала практика особливого періоду, цього не відбулося ні в мирний, ні в воєнний час, що поставило під загрозу можливість швидкого (те, що вимагається в особливий період) забезпечення проїзду на автомобільних дорогах, їх короткочасного та тимчасового відновлення у разі пошкодження, особливо в прифронтових областях України. Також, методики розрахунків ймовірних руйнувань доріг та штучних споруд на них потребують уточнення та конкретизації. На думку автора, не сформованість політики полягає саме у тому, що взяті за основу та базовані на принципах адміністративно-командної системи управління державою підходи до формування мобілізаційного резерву не працюють сьогодні через те, що раніше такі накопичення резервів частково могли робитись за рахунок госпрозрахункових операцій між установами та організаціями, а також способом централізованих поставок. Сьогодні ж існує необхідність впровадження суто комерційного принципу накопичення таких

резервів на територіальному рівні, що потребує закладення в державний бюджет відповідних видатків.

Ще однією з актуальних проблем підготовки до функціонування автодорожньої галузі, як складової єдиної транспортної системи в особливий період є те, що при визначенні пріоритетів при ремонтах, будівництві та реконструкціях автомобільних доріг не було застосовано системного підходу, не було враховано ризики зовнішньої загрози та не проведено комплексного аналізу взаємодії між різними складовими єдиної транспортної системи країни.

Зокрема, на думку автора при плануванні та затвердженні програм фінансування програм розвитку автодорожньої галузі в мирний час слід відштовхуватись від принципів розвитку основних логістичних маршрутів до об'єктів оборонного значення, потенційних евакуаційних маршрутів, міжнародних транспортних коридорів та шляхів до пунктів пропуску через державний кордон, будівництва об'їзних доріг навколо великих населених пунктів, капітального ремонту, реконструкції та будівництва штучних споруд (мостів, тунелів) на основних маршрутах. Як приклад, нинішня ситуація вказує на суттєві проблеми із пропускнуою здатністю шляхів до пунктів пропуску через державний кордон України, відсутністю або недостатньою кількістю місць відстою транспортних засобів, неналежним станом транспортної інфраструктури, що ускладнює та не забезпечує інтенсивний рух транспорту.

Звичайно, основним фактором ускладнень та невідповідності вимогам стану автомобільних доріг до пунктів пропуску через державний кордон України стала збройна агресія російської федерації, яка значною мірою змінила логістичні маршрути в бік Польщі, Румунії, Словаччини та Угорщини, натомість повністю припинила функціонування маршрутів у бік Азовського моря. Зокрема на сьогодні технічно функціонують 8 автомобільних пунктів пропуску через державний кордон з Республікою Польща, з них 5 розташовані на міжнародних автомобільних дорогах та 3 – на дорогах іншого типу (для транспорту вагою до 3,5 тон); 3 – на кордоні із Словацькою Республікою (один із них передбачений для пішохідного та велосипедного сполучення); 5 – на кордоні із Угорщиною (з них один пункт для транспорту вагою до 3,5 тон) та 5 – на кордоні із Румунією (з них 2 пункти для транспорту вагою до 3,5 тон). Таким чином, не зважаючи на чималу кількість самих пунктів пропуску, не всі вони здатні забезпечити потребу у транспортуванні вантажів та людей через свої технічні характеристики, під'їзди до них в переважній більшості не відповідають вимогам нормативних документів щодо експлуатаційного стану та інтенсивності перевезень (в основному це автошляхи другої технічної категорії).

Великою проблемою є відсутність місць відстою, в першу чергу для великовагових транспортних засобів. Це пов'язано із доволі тривалим та

складним процесом відчуження земельних ділянок, які не знаходяться у державній власності з метою можливості будівництва майданчиків відстою за рахунок бюджетних коштів. З іншого боку не врегульоване питання щодо можливості передачі в оренду земельних ділянок державної форми власності приватним структурами, що дозволило б розвивати якісну придорожню інфраструктуру. Нормативним документом, що врегульовував порядок видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу являвся Наказ Державної Служби автомобільних доріг України [8], проте у 2014 його було скасовано, натомість іншого нормативного документа в заміні прийнято не було. Стаття 3 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [9] визначає, що не можуть бути об'єктами оренди такі, які забезпечують виконання державою своїх функцій, забезпечують обороноздатність держави, її економічну незалежність, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України, зокрема автомобільні дороги. Положення статті 9 основного законодавчого акту у сфері функціонуванні автодорожньої галузі - Закону України «Про автомобільні дороги» [10] забороняє розміщення інших об'єктів у межах смуги відведення без дозволу власників доріг, органів, що здійснюють управління автомобільними дорогами. Також, положення іншого нормативного документу - Закону України «Про концесію» [11] прямо передбачають державне майно як об'єкт концесії: «...об'єкт концесії - об'єкти права державної власності, власності Автономної Республіки Крим чи комунальної власності, а також майно господарських товариств, 100 відсотків акцій (часток) яких належать державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, що надаються концесіонеру з метою виконання умов концесійного договору, а також об'єкти, що створюються та/або будуються концесіонером у процесі виконання концесійного договору. Об'єкт концесії може складатися з майна декількох балансоутримувачів.

Об'єктом концесії не може бути державне майно, майно Автономної Республіки Крим та комунальне майно, щодо якого укладено договір оренди, до припинення дії такого договору, крім випадків, передбачених статтею 21 цього Закону, а також державне майно, що використовується у виготовленні та ремонті всіх видів зброї, яка перебуває на озброєнні Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законодавства військових формувань, Служби безпеки України...».

Таким чином, договір концесії міг би слугувати механізмом розвитку дорожньої інфраструктури, проте у зв'язку із тим фактом, що потенційні майданчики відстою, що знаходяться у смугах відводу автомобільних доріг і є державною власністю, розташовані нерівномірно по мережі, знаходяться в різних областях України, а отже і сформулювати сам об'єкт концесії є досить

складно та ймовірно з економічної точки зору непривабливо потенційному концесіонеру.

Іншим прикладом може бути невідповідність та низька адаптованість існуючих дорожніх стандартів до умов особливого періоду, в умовах якого значно зростає навантаження на автомобільні дороги та їх складові.

Зокрема основним документом щодо видів ремонтів та переліків робіт на автомобільних дорогах загального користування являється ДСТУ 8747:2017 Автомобільні дороги. Види та переліки робіт з ремонтів та експлуатаційного утримання, яке вступило в дію 01.01.2022 року[6]. Навіть приймаючи до уваги той факт, що термін набрання чинності документу є досить недавнім, він не відповідає вимогам особливого періоду та суттєво ускладнює, а часто і унеможлиблює виконання завдань щодо забезпечення утримання мережі автодоріг у належному (навіть мінімальному для забезпечення проїзду) експлуатаційному стані. Основними причинами цього явища є:

- велика частина мережі автомобільних доріг загального користування не відповідає вимогам щодо безпеки дорожнього руху через порушення міжремонтних строків, і відповідно вимагає комплексу робіт з капітального ремонту або реконструкції,

- стандарт розрахований на умови мирного часу та відповідно не враховує можливі зміни у фінансуванні та потреби особливого періоду, а саме неможливість проведення капітальних чи поточних ремонтів з одного боку та необхідність забезпечення мінімального експлуатаційного стану з іншого.

Також, класифікатор робіт з експлуатаційного утримання в зазначеному стандарті є доволі стислим, оскільки не передбачає можливість проведення робіт з ліквідації руйнувань земляного полотна різного ступеню, обмежує можливість ремонту деформацій дорожнього одягу, забороняє влаштування водопропускних труб, передбачає лише профілактичні роботи на транспортних спорудах та визначає проведення аварійних робіт, які більш пов'язані із впливом стихійних лих. Натомість, в особливий період виникає потреба в ліквідації руйнувань не тільки з причин надзвичайних ситуацій природного характеру але в більшості воєнного, та як наслідок техногенного та соціального характеру.

Отже, завдання, які виникають в особливий період є набагато ширшими та складнішими. Зокрема не враховано питання влаштування обхідних шляхів, евакуаційних маршрутів, тимчасових переправ тощо. Крім того, через відсутність розуміння та належного рівня управління не в повній мірі виконуються вимоги закону України «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період». Основними завданнями єдиної транспортної системи в особливий період та автомобільних доріг, як складової ланки цієї системи являються зокрема забезпечення потреб Збройних Сил України та інших військових формувань, народного господарства і цивільної

оборони в перевезеннях, а також технічне прикриття та відбудова найважливіших об'єктів і споруд оборонного значення.

Щодо управління єдиною транспортною системою в особливий період, то забезпечення функціонування усіх видів транспорту, технічного прикриття та відбудови шляхів сполучення покладається на центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізовує державну політику у сфері транспорту. Відповідно своїм розпорядчим документом даний орган мав би перевести транспортну інфраструктуру, в т.ч. автомобільну на режим роботи в особливий період, що створило б передумови для виконання основного завдання особливого періоду - технічного прикриття автомобільних доріг оборонного значення.

Крім того, відсутність рішення щодо переведення на режим роботи в особливий період вказало на наявність наступного проблемного питання щодо функціонування автодорожньої галузі в особливий період - відсутність єдиного керівного органу в автодорожній галузі, що не дозволяє ефективно здійснювати як управління єдиною транспортною системою в цілому, а також ускладнює комунікацію з іншими органами центральної виконавчої влади, Міністерством оборони, штабами оперативних командувань, територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки. Зокрема, це пов'язано із тим фактором, що автомобільні дороги загального користування згідно Статті 8 Закону України «Про автомобільні дороги» [8] поділяються на автомобільні дороги державного та місцевого значення, що в свою чергу передбачає розподіл повноважень щодо управління автомобільними дорогами між центральним органом виконавчої влади та обласними адміністраціями відповідно. Також, мережа автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення часто переходить в мережу автомобільних доріг та вулиць комунального значення в населених пунктах різного типу, що не додає оперативності в управлінні автомобільними дорогами в особливий період. Це, в свою чергу є майже основною властивістю публічного управління автодорожньої галузі в таких умовах. З цієї причини, на думку автора, в особливий період управління автомобільними дорогами різного значення та типу повинно належати одному органу центральної виконавчої влади.

Висновок. Відсутність централізації керівництва мобілізаційною підготовкою національної економіки в державі (наявність в складі уряду органу, який безпосередньо організовуватиме та координуватиме діяльність усіх структур виконавчої влади з мобілізаційної підготовки), не досконалість законодавчого визначення засад функціонування фінансової системи держави в умовах особливого періоду, необхідність адаптування порядку створення та утримання мобілізаційного резерву до сучасних принципів публічного управління та умов функціонування національної економіки, невідповідність та

низька адаптованість існуючих дорожніх стандартів до умов особливого періоду, відсутність економічного стимулювання органів публічної влади та підприємств національної економіки щодо готовності виконувати мобілізаційні завдання (замовлення) на особливий період, а також відсутність стимулювання органів державної влади, підприємств (установ, організацій) всіх форм власності до функціонування в умовах особливого періоду (наприклад, через систему пільг, кредитів, оподаткування, цінового регулювання та економічних санкцій) є основними проблемними питаннями публічного управління в особливий період, як в загалом в державі так й в автодорожній галузі України зокрема.

Список використаних джерел:

1. Скосирський О.О., Вдовін О.Г. Модернізація системи мобілізаційної підготовки держави : доцільність і необхідність. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського. 2018. № 2 (63). С. 27-31.
2. Косарецький Є.І., Бойко Р. ., Сотник В. ., Могилевська В. . Підхід до формування системи показників мобілізаційного планування національної економіки. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського. 2023. № 1 (77). С. 40-47.
3. Кравченко С.О. Основи публічного управління : курс лекцій. Київ : Навчально-науковий інститут управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, 2018. 54 с.
4. Ареф'єва О.В., Васюткіна Н.В. Діалектична сутність управління. Науково-виробничий журнал «Бізнес-навігатор». 2014. № 1 (33). С. 202-210.
5. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» Дніпровського аграрно-економічного університету. 2015. № 6. URL : <https://izmail.maup.com.ua/biblioteka/akademichna-dobrochesnist2/dstu-8302-2015/prikladi-oformlennya-bibliografichnih-posilan-dstu-8302-2015> (дата звернення: 16.02.2024).
6. ДСТУ 8747:2017 Автомобільні дороги. Види та переліки робіт з ремонтів та експлуатаційного утримання. Чинний від 2017-20-12. Вид. офіц. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2018. 11 с.
7. Закон України «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-14#Text> (дата звернення: 20.02.2024).

8. Наказ Державної служби автомобільних доріг України «Про затвердження Порядку видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу на землях дорожнього господарства та згод і погоджень на об'єкти зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг загального користування» № 414 від 29.09.2005. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0794-03#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

9. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» №157 від 03.10.2019 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (дата звернення: 22.02.2024).

10. Закон України «Про автомобільні дороги» №2862 від 08.09.2005 зі змінами. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15#Text> (дата звернення: 23.02.2024).

11. Закон України «Про концесію» №155 від 03.10.2019 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text> (дата звернення: 26.02.2024).

References:

1. Skosyrskiy O.O., Vdovin O.H. Modernization of the state mobilization training system: expediency and necessity. Collection of scientific works of the Center for Military and Strategic Studies of the National Defense University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky. 2018. No. 2 (63). P. 27-31.

2. Kosaretskyi E.I., Boyko R. ., Sotnyk V. ., Mogilevska V. . Approach to the formation of a system of indicators for mobilization planning of the national economy. Collection of scientific works of the Center for Military and Strategic Studies of the National Defense University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky. 2023. No. 1 (77). P. 40-47.

3. Kravchenko S.O. Basics of public administration: a course of lectures. Kyiv: Educational and Scientific Institute of Management, Economics and Nature Management of V.I. Tavrii National University. Vernadsky, 2018. 54 p.

4. Arefieva O.V., Vasyutkina N.V. The dialectical essence of management. Scientific and industrial magazine "Business-navigator". 2014. No. 1 (33). P. 202-210.

5. Filipova N. V. Changing the ratio of the concepts of "state administration", "public administration", "public administration" in the system of socio-political transformation. The electronic journal "State Administration: Improvement and Development" of the Dnipro Agrarian and Economic University. 2015. No. 6. URL: <https://izmail.maup.com.ua/biblioteka/akademichna-dobrochesnist2/dstu-8302-2015/prikladi-oformlennya-bibliografichnih-posilan-dstu-8302-2015> (access date: 16.02. 2024).

6. DSTU 8747:2017 Roads. Types and lists of repair and maintenance works. Valid from 2017-20-12. View. officer Kyiv: SE "UkrNDNC", 2018. 11 p.

7. Law of Ukraine "On the Operation of the Unified Transport System of Ukraine in a Special Period" URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-14#Text> (date of application: 20.02.2024).

8. Order of the State Highway Service of Ukraine "On Approval of the Procedure for Issuing Permits for Location, Construction, Reconstruction, and Operation of Service Facilities on Road Management Lands and Approvals for Outdoor Advertising Facilities Along Public Highways" No. 414 dated September 29 .2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0794-03#Text> (date of application: 21.02.2024).

9. Law of Ukraine "On Leasing of State and Communal Property" No. 157 of October 3, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (date of application: 02/22/2024).

10. Law of Ukraine "On Motorways" No. 2862 dated September 8, 2005, as amended. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15#Text> (date of application: 02/23/2024).

11. Law of Ukraine "On Concession" No. 155 dated October 3, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text> (date of application: 26.02.2024).