

- формули розрахунків за показниками лічильників (пропорційно житловій площі, кількості прописаних осіб, кількості спожитого ресурсу та ін.);
- переліку і жорсткості застосування заходів боротьби з боржниками;
- способи виставлення і сплати рахунків.

Таким чином, впровадження чисто ринкових заходів регулювання в ЖКГ без належного інституціонального доповнення, особливо під час зниження рівня життя середнього українця, не матиме майбутнього. Можливо, що після встановлення приладу обліку в будинку або групі будинків і підрахунку реального обсягу споживання певного ресурсу поквартирний облік не дасть додаткової економії (навпаки, у малому будинку загальний лічильник є нерациональним). Можливо також, що початкова поведінка окремого домогосподарства буде спрямована на жорстку економію, а наступні поведінкові кроки спростують стартову схему. У даних випадках капіталомістка програма з оснащення квартир багатоповерхового будинку приборами обліку не дасть додаткової економії, а малоповерхового – приречена на успіх. До речі, поквартирний облік багатоповерхівок найбільш розвинутий у Німеччині, але це було можливим у докризову пору при фантастичній за нашими мірками фінансовій підтримці федерального уряду і місцевих громад, помноженої на традиційну німецьку дисципліну.

Інженерні мережі в багатоквартирних житлових будинках зроблені таким чином, що перехід до індивідуального вимірювання і сплаті за тепло потребує великих витрат і не вирішує всіх проблем. Залишається гострою проблема платіжної дисципліни, що в мікроекономіці має назву «проблема безбілетника». Але каменем спотикання є сплата за послуги спільного користування, що складає до однієї третини всього споживання.

## **СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОГАМИ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ**

*А. Ю. ПЕРЕТЯТЬКО, здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
факультету права та масових комунікацій*

*Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків*

Дорожнє господарство належить до стратегічних галузей національної економіки, а ключовим компонентом інфраструктури держави є мережа автомобільних доріг. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про автомобільні дороги» поняття «автомобільні дороги» визначено як лінійний комплекс інженерних споруд, призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів». Автомобільні дороги законодавцем класифіковано на автомобільні дороги загального користування, вулиці і дороги міст та інших населених пунктів, відомчі (технологічні) автомобільні дороги, автомобільні

дороги на приватних територіях. Автомобільні дороги загального користування поділяються на автомобільні дороги державного та місцевого значення. У свою чергу автомобільні дороги державного значення диференціюються на міжнародні, національні, регіональні та територіальні, а автомобільні дороги місцевого значення – на обласні та районні. Автомобільні дороги загального користування як стрижневий елемент Єдиної транспортної системи України перебувають у державній власності та не підлягають приватизації (щоправда, при розширенні меж території міст допускається за рішенням Кабінету Міністрів України безплатна передача автомобільної дороги загального користування в комунальну власність як частини вулично-дорожньої мережі). Задовольняючи потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях, автомобільні дороги загального користування відіграють роль своєрідних кровоносних артерій народногосподарського комплексу та водночас є важливим індикатором оцінки рівня безпеки і добробуту населення.

Аксіоматично, що стан дорожнього господарства безпосереднім чином залежить від збалансованості державної системи управління дорогами загального користування. Категорія «державна система управління дорогами загального користування» законодавчо не визначена, однак упродовж останнього часу широко використовується в теорії та практиці управлінської діяльності. Оперування невизначеною категорією спричиняє викривлене уявлення про сутність цього управлінсько-правового феномену, що об'єктивно зумовлює необхідність його системного осмислення та чіткої правової артикуляції. Поняття «система» у теорії систем має основоположне значення і тлумачиться як цілісна сукупність взаємопов'язаних елементів, що має певну структуру та взаємодіє з оточуючим середовищем і інтересах досягнення визначеної мети. Елемент є найпростішим неподільним компонентом системи, а проміжним компонентом є підсистеми як сукупність елементів, здатних реалізовувати відносно незалежні функції, спрямовані на досягнення загальної цілі системи.

Сучасна вітчизняна система управління автомобільними дорогами загального користування формувалася у руслі радянської тоталітарної державно-правової традиції, що ґрунтувалася на визнанні необхідності максимальної централізації державного управління автомобільними дорогами. Автомобільна дорога розглядалася як об'єкт соціалістичної власності, винятково важливий з економічної, соціальної та оборонної точки зору. Наслідком зазначеної управлінсько-правової наступності в управлінні дорожнім господарством стало ствердження жорстко централізованої галузевої системи державного управління автомобільними дорогами загального користування як сукупності спеціалізованих органів виконавчої влади, уповноважених формувати та реалізовувати державну політику у сфері дорожнього господарства, здійснювати будівництво, ремонт та обслуговування автомобільних доріг державного та місцевого значення. Стрижневим елементом цієї системи є Державна служба автомобільних доріг України

(Укравтодор) як центральний орган виконавчої влади, діяльності якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства. Відповідно до п. 3 чинного Положення про Державну службу автомобільних доріг України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439, до основних завдань Укравтодору віднесена реалізація державної політики у сфері дорожнього господарства та здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування; внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері дорожнього господарства, здійснення управління об'єктами державної власності.

Найсуттєвішими недоліками існуючої системи державного управління автомобільними дорогами загального користування є: архаїчність концепції державного управління автомобільними дорогами загального користування, сформованої на основі централізованого галузевого принципу; націленість Державного агентства автомобільних доріг України всеосяжними (монопольними) повноваженнями замовника послуг, виконавця та контролера якості виконаних робіт, що не узгоджується із задекларованим політичним курсом на децентралізацію публічної влади і сучасними підходами до визначення адміністративної правосуб'єктності центральних органів виконавчої влади, призводить до неефективного використання обмежених фінансових ресурсів і створює підґрунтя для зловживань; позбавлення місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування легітимних важелів впливу на вирішення проблем, пов'язаних з ремонтом і утриманням автомобільних доріг місцевого значення, що негативно позначається на соціально-економічному розвитку регіонів, складає суттєву загрозу для забезпечення нормальної життєдіяльності територіальних громад та суттєво знижує якість життя громадян; низька ефективність системи утримання автомобільних доріг, зумовлена збитковістю багатьох дочірніх підприємств ВАТ «ДАК «Автомобільні дороги України», уповноважених здійснювати комплекс ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування державного і місцевого значення (у першу чергу йдеться про низьку ефективність використання наявного в кожному виробничому підрозділі великого переліку технологічного обладнання для ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг з різноманітними типами дорожнього покриття, а також високі амортизаційні відрахування) тощо.

Стратегічною метою реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування є децентралізація повноважень і відповідальності органів публічної адміністрації за транспортно-експлуатаційний стан автомобільних доріг державного та місцевого значення, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів і контролю за якістю автомобільних доріг.

У Концепції реформування системи державного управління дорогами загального користування, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 03.08.2011 № 739-р, йдеться про необхідність реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, зумовлену «незбалансованістю повноважень і відповідальності» центральних та місцевих органів публічної адміністрації за стан автомобільних доріг загального користування. У цьому документі визначено три альтернативні варіанти вирішення зазначеної проблеми, а саме: збереження централізованої системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, що унеможлиблює будь-який вплив місцевих органів публічної адміністрації на розвиток і утримання цієї категорії доріг; децентралізація системи управління шляхом ліквідації Укравтодору, передачі Міністерству інфраструктури України функції управління автомобільними дорогами державного значення, а місцевим органам виконавчої влади – управління автомобільними дорогами місцевого значення; гармонійного поєднання централізованого управління мережею автомобільних доріг державного значення та управління автомобільними дорогами місцевого значення на регіональному (обласному) рівні місцевим органам виконавчої влади.

У проекті нової Концепції реформування системи державного управління дорогами загального користування першочергово йдеться про перспективу делегування місцевим органам публічної адміністрації функції управління автомобільними дорогами місцевого значення з одночасною передачею необхідного бюджетного фінансування, впровадження механізмів державно-приватного партнерства у дорожній галузі, апробацію новітніх систем організації будівництва, реконструкції, ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг на засадах вільної конкуренції приватних і державних підрядників, посилення громадського контролю за діяльністю суб'єктів управлінської діяльності тощо. Централізація управління автомобільними дорогами виправдовується лише при забезпеченні ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Вважаємо, що легітимізація в перспективі комунального та приватного управлінських елементів у поєднанні з посиленням громадського контролю у дорожньому господарстві призведе до зародження системи публічного управління автомобільними дорогами загального користування.

Підсумовуючи, зазначимо, існуюча в Україні державна система управління автомобільними дорогами є жорстко централізованою та передбачає націленість Укравтодору всеосяжними повноваженнями, що загалом негативно впливає на стан дорожнього господарства. Перспектива вдосконалення системи полягає у децентралізації управління, запровадженні державно-приватного партнерства і забезпеченні громадського контролю за використанням бюджетних коштів.