

УДК 354.1

Т. М. ЛОЗИНСЬКА, В. М. ЗАХАРОВ

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ ГОСПОДАРСТВОМ

Проаналізовано історичний розвиток дорожнього господарства і його державного управління. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління автомобільними дорогами загального користування України.

Ключові слова: дороги; автомобільні дороги загального користування; дорожнє господарство; державне управління дорожнім господарством; територіальний принцип управління.

The analysis of historical development of travelling economy is carried out and him state administration. The developed suggestions are in relation to the improvement of existent of the system of state administration of the general use of Ukraine highways.

Key words: roads; highways of the general use; travelling economy; state administration a travelling economy; territorial principle of management.

Наявність та розгалуженість мережі доріг завжди мали суттєвий вплив на розвиток та еволюцію людської спільноти. Якісний стан та розвиток мережі доріг залежали не тільки від економічного розвитку суспільства, а й від рівня впливу державного управління на них.

У сучасному світі, де дорожнє господарство України є невід’ємною складовою загальноєвропейської транспортної системи, розв’язання проблеми дієвого державного управління та раціонального розвитку мережі автодоріг неможливе без знань та врахування світового історичного досвіду. Докорінне реформування економіки України лише актуалізує пошук прийнятної моделі державного управління дорожнім господарством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних та зарубіжних науковців – А. Кудрявцева, В. Герасимчука, В. Демішкана та ін. – свідчить про те, що державне управління дорожнім господарством має тривалу історію, що існує тісний взаємозв’язок між ступенем розвитку держав та дорожнього господарства в них. Але роботи цих авторів не містять обґрунтування прийнятної системи державного управління дорожнім господарством України.

Метою статті є аналіз історичного розвитку системи державного управління дорожнім господарством та розроблення пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління автодорогами загального користування в Україні.

Вважається, що перші капітальні дороги з’явилися близько 4 тис. років тому. До цього періоду належить дорога, яку знайдено в місті Ур у Месопотамії та “Дорога Суїта” протяжністю 1800 м, яку знайдено в 400 км від Кембриджа [4].

Дороги з кам’яним покриттям існували також в Хетському царстві, Ассирії та

Ахеменідській імперії. В останній імператором Дарієм I була побудована дорога з Ефеса в Сарди довжиною 2600 км. На цій дорозі було встановлено дорожні стовпи з вказівкою відстаней, стайнями для зміни коней і гарнізонами [1]. Для зміцнення свого панування над нубійськими копальнями єгипетські фараони також прокладали дороги. Близько 3 тис. років тому Рамзесом I був збудований перший прототип сучасної автомагістралі, з огляду на елементи її облаштування. Значну увагу будівництву доріг та їхній безпеці приділялося і в період античності. Дороги мали стандартну ширину (близько 3 м), їх прокладали в кам'янистому ґрунті, пробиваючи цілі ділянки в скелях. Дороги вважалися настільки ж недоторканими, як і храми.

Шедевром дорожнього будівництва давнини вважаються дороги о. Кріт з історією близько 4 тис. років. Вони були замощені, мали дренажну систему та збереглися в такому стані до наших днів. Є припущення, що саме укриттям перейняли досвід будівельники Римської імперії. Будівництво доріг у Римській імперії було почесною справою, здійснювалося за рахунок державної скарбниці та коштами жителів міст. Кожна збудована дорога отримувала назву на честь цензора, яким була побудована, або за назвою області призначення. Дороги будувалися з дотриманням найвищих технічних вимог того часу. У часи Римської імперії було збудовано 372 магістральні дороги загальною протяжністю близько 90 тис. км, понад 200 тис. км другорядних доріг та понад 2 тис. кам'яних мостів, а також численні тунелі. Багато з цих доріг та мостів експлуатуються і в наш час [1].

Дивовижними були дороги індіанців Центральної Америки, функціонування котрих було пов'язано з обслуговуванням пірамід та інших культових споруд. Дороги інків – це мережа численних мощених доріг, прокладених у Південній Америці та Андоррському регіоні, як на прибережній рівнині, так і в горах за допомогою підвісних мостів і сходинок. Головними є чотири дороги, котрі утворювали перехрестя в м. Куско, протяжність найдовшої з них складала 6600 км. Дороги з'єднували всі столиці провінцій. На кожній дорозі, через чітко визначений проміжок шляху, розміщувалися постійні двори, відстані відмічалися стовпцями [5].

Унікальним є дороги, збудовані індіанцями племені майя, тому що вони будувалися, здебільшого, для пішоходів. Найдовша дорога, котра з'єднувала два великих міста на відстані 99 км, на всій протяжності відхиляється від прямої лінії тільки одного разу лише на чотири градуси. Дорога пролягала по гребню високого насипу та мала ширину 10,5 м. [1].

Київська Русь мала розвинену мережу сухопутних шляхів. Київ здійснював торговельні зв'язки у різних напрямках: західному (Лядському), південному (Грецькому), південно-східному (Тмутараканському), північно-східному (Муромському), північному (Новгородському) та Литовському. З літописів відомо, що в X ст. вже існували бруковані шляхи і мости в Овручі та Василеві. Перший міст через Дніпро було закладено в Києві в 1115 р. Оскільки на будівництво доріг витрачалося значні кошти з державної скарбниці, їхнє утримання контролювалося владою. Першим актом щодо державного управління дорогами є одна зі статей кодексу законів "Правдою російської", започаткованого Ярославом Мудрим у 1015 р., яка регулювала вартість робіт з улаштування опор та помостів [1]. У 60-х рр. XIII ст. Ярославом Ярославовичем був складений Устав стосовно замощення вулиць і під'їзних доріг та обов'язкової участі всього населення в оплаті цих робіт. Після розпаду Київської Русі було втрачено значення

великих доріг, натомість значну роль почали відігравати дороги в межах окремих князівств. Але особливо чорними для розвитку доріг стали часи, коли татаро-монголами були розорені Київські, Галицькі та Волинські землі. Проте Золота Орда певною мірою була зацікавлена в збереженні мережі доріг, було відновлено систему становищ-погостів. На місті становищ з'явилися поштові ями, а обслуговувати їх стали ямщики. За користування дорогами сплачувалася данина [1].

З розширенням меж Російської імперії та приєднанням українських земель до неї становлення дорожнього господарства ми можемо розглядати лише в контексті політики Російської держави. Найбільш значущим етапом розвитку дорожнього господарства був період правління Катерини II. Саме в ті часи було побудовано дороги між Петербургом та Москвою і Петербургом та Києвом. Катерина II приділяла дорожньому будівництву, як важливій державній справі, достатньо великої уваги, головним вона вважала досягнення максимальної якості доріг. З цією метою було проведено “губернську реформу”, згідно з якою більшість центральних відомств було ліквідовано, а їхні повноваження передано губерніям та уїздам [1].

У XIX ст. розвиток капіталізму в Росії прискорив розбудову шляхів сполучення. З метою поліпшення управління шляхами в 1809 р. було створено Головне управління водним та суходільним сполученням, а пізніше – Головне управління шляхів сполучення. У 1833 р. царським урядом приймається закон, в якому було визначено мережу шосейних доріг і основні правила створення та утримання доріг. Відповідно до закону всі дороги було поділено на класи, котрі проіснували до жовтня 1917 р. Перше значне будівництво доріг на території сучасної України відбулося в 1820 р., а саме дороги “Сімферополь – Алушта – Севастополь” [1].

На початку XX ст. всі дороги, що знаходилися в підпорядкуванні міністерства шляхів сполучення, було поділено на дільниці, дистанції та обходи. Дороги утримувались за рахунок казни, за винятком сільських і польових, котрі були у віданні губернських і повітових земських управ та будувалися за рахунок дорожньої повинності, яку в 1914 р. перевели з натуральної в грошову.

З початком першої світової війни змінилася і система управління дорожнім господарством. У 1915 р. створюється Управління військових сполучень. У середині 1916 р. – воєнно-дорожні загони, а наприкінці року – Управління шосейних доріг як самостійний орган управління.

Після жовтневої революції, на початку 1918 р., радянською владою був виданий декрет про організацію місцевого дорожнього будівництва, згідно з яким при губернських, обласних та повітових радах створювались дорожні секції. У травні цього ж року було створено комітет державних споруд, а в його складі – управління зі спорудження шосейних та ґрунтових доріг. Уперше за радянські часи у 1929 р. в Україні було затверджено Положення про класифікацію шосейних і ґрунтових доріг. В основу цієї класифікації було покладено вантажонапруженість руху та тип покриття. Надалі в 1931 та 1939 рр. було видано та доповнено технічні умови, правила і норми для розвідування, проектування, будівництва, ремонту та утримання автожуків доріг і мостових споруд для доріг республіканського та місцевого значення, а в 1940 р. визначено правила користування дорогами та їхньої охорони. Отже, було створено нормативно-правову базу щодо управління дорожнім господарством у СРСР.

Усі ці заходи дали позитивний результат щодо розбудови мережі автодоріг в

Україні до початку Великої Вітчизняної війни. Дорожнє забезпечення життєдіяльності армії в цей період здійснювалося за напрямками: мобілізаційне розгортання дорожньо-експлуатаційних частин та формування дорожньо-будівельних батальйонів. У травні 1942 р. було створено єдиний орган – Головне управління автотранспортної та дорожньої служби Червоної Армії, а в червні 1943 р. – Головне дорожнє управління Червоної армії. Дорожні війська зробили вагомий внесок у перемогу над фашизмом. Протягом 1941 – 1945 рр. було побудовано і відремонтовано 100 тис. км шляхів і сотні кілометрів мостів. У проїжджому стані утримувалось 350 тис. км автодоріг [1].

Збитки, завдані війною дорожньому господарству України, склали 2,5 млрд руб. Більшість доріг із твердим покриттям та мостів було зруйновано, тому в перші повоєнні роки зусилля дорожніх організацій спрямовувалися на швидке відновлення мережі автодоріг. У 1948 – 1949 рр. було організовано машинно-дорожні станції, котрі значно прискорили темпи відновлювальних робіт. У 1968 р. в Україні було створено спеціальний орган – Міністерство будівництва й експлуатації автомобільних доріг. Яскравою сторінкою того часу стало будівництво під'їзду до аеропорту в м. Борисполі, автодоріг “Ялта – Севастополь” та “Київ – Дніпропетровськ – Донецьк”. Саме в ті часи було відзначено найвищі темпи будівництва доріг, у 1971 – 1973 рр. було побудовано 18,1 тис. км доріг [1].

Після прийняття Декларації про державний суверенітет України Рада міністрів УРСР прийняла постанову “Про створення Українського державного концерну з будівництва, ремонту та утримання автошляхів”, який став правонаступником Міншляхбуду, а в 1991 р. обласні виробничі об'єднання було перейменовано в управління. Надалі в ході формування центральних органів виконавчої влади молодій державі було видано Указ Президента України “Про Міністерство транспорту України” від 26 листопада 1992 р. № 581 та створено департамент автодоріг із переданням йому функцій управління від Українського державного концерну, а також організовано Українське об'єднання державних підприємств “Укравтодор”.

Враховуючи те, що в державі було розпочато економічні реформи та галузь перейшла на ринкові відносини, Указом Президента України “Про Українську державну корпорацію з будівництва, ремонту і утримання автодоріг” від 8 вересня 1994 р. та постановою Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 1994 р. № 717 була затверджена нова структура управління дорожнім господарством. Департамент автодоріг Мінтрансу було ліквідовано, а до складу корпорації “Укравтодор” передано підприємства дорожнього господарства.

Для забезпечення конкурентного середовища в галузі та на виконання Указу Президента України “Про основні напрямки конкурентної політики на 1999 – 2000 роки та заходи щодо їх реалізації” від 26 січня 1999 р. № 219/99, постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2000 р. № 420 та наказу Мінтрансу від 28 березня 2000 р. № 121 було реформовано структуру управління дорожнім комплексом, ліквідовано обласні управління, управління магістральних автодоріг і дирекції автодоріг та створено Державну службу автомобільних доріг України та ВАТ ДАК “Автомобільні дороги України” [2].

На сьогодні автодороги загального користування знаходяться на балансі служб автомобільних доріг в областях, АР Крим і м. Севастополі. Переважно весь комплекс робіт із поточного ремонту та експлуатаційного утримання автодоріг виконують

дочірні підприємства ВАТ ДАК “Автомобільні дороги України”, вони мають державну форму власності, що створює штучну монополію на виконання робіт та обмежує розвиток конкуренції в галузі, ускладнює розмежування відповідальності органів влади за транспортно-експлуатаційний стан автодоріг державного та місцевого значень, контроль ефективності використання бюджетних коштів та якості автодоріг. Негативним наслідком такої форми державного управління дорожнім господарством є потреба у великому асортименті (номенклатурі) технологічного обладнання для ремонту й утримання автодоріг з різноманітними типами покриттів. У результаті, у зв’язку зі зниженням ефективності використання технологічного обладнання через високі амортизаційні відрахування, діяльність дочірніх підприємств ВАТ ДАК “Автомобільні дороги України” є збитковою. Очевидним є факт, що централізація державного управління мережею автодоріг (у першу чергу, місцевого значення) призводить до неефективного використання обмежених фінансових ресурсів, а органи місцевої влади не мають впливу на прийняття рішень щодо розподілу коштів між об’єктами автодоріг місцевого значення, а також не є відповідальними за їхній стан, що не дозволяє повною мірою вирішувати питання місцевого значення. Система державного управління автодорогами, яка функціонує на основі галузевого принципу, не відповідає як сучасним ринковим відносинам, так і цілям місцевого самоврядування.

Вважаємо, що перехід до територіального принципу обслуговування доріг сприятиме уніфікації вимог до доріг різного призначення і підпорядкування. Подальше вдосконалення системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, з урахуванням досвіду країн ЄС, Республіки Білорусь та Російської Федерації, забезпечить прискорений розвиток та поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автодоріг, сприятиме зростанню обсягу транзитних перевезень і туристичних автотранспортних поїздок, розвитку мереж автодоріг у кожному регіоні відповідно до темпів його автомобілізації.

Література:

1. Автомобільні дороги і дорожнє будівництво в Україні / В. О. Герасимчук, П. М. Коваль, А. А. Рибальченко та ін. – К. : УкрДіпродор, 2005. – 224 с.
2. Діяльність Укравтодору. Державна служба автомобільних доріг України “Укравтодор”. – Режим доступу : <http://www.ukravtodor.gov.ua>
3. Автомобільні дороги України // Вікіпедія. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
4. Коулз Джон М. Найдревніша дорога в світі / Джон М. Коулз. – Режим доступу : <http://groh.ru/gro/wo/wo.html>
5. Дороги інків // Вікіпедія. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki>

Надійшла до редколегії 25.03.2011 р.