

Правове регулювання

розвитку мережі автомобільних доріг у сільській місцевості



О. В. Гафурова

кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України

Стаття присвячена питанням правового регулювання розвитку мережі автомобільних доріг у сільській місцевості. Зазначена проблема розглядається у контексті розвитку соціальної інфраструктури села. Особлива увага приділяється дослідженню відносин власності у сфері дорожнього господарства.

Ключові слова: соціальна інфраструктура, автомобільні дороги, автомобільні дороги загального користування, автомобільні дороги місцевого значення, дороги сільських населених пунктів.

Стаття посвящена вопросам правового регулирования развития сети автомобильных дорог в сельской местности. Отмеченная проблема рассматривается в контексте развития социальной инфраструктуры села. Особое внимание уделяется исследованию отношений собственности в сфере дорожного хозяйства.

Ключевые слова: социальная инфраструктура, автомобильные дороги, автомобильные дороги общего пользования, автомобильные дороги местного значения, дороги сельских населенных пунктов.

The article is devoted to the questions of legal regulation of road network development in the countryside. The problem is examined in the context of countryside social infrastructure development. Special attention is paid to the examination of property relations in the sphere of road facilities.

Keywords: social infrastructure, automobile roads, public road network, local automobile roads, countryside roads.

Розвиток мережі автомобільних доріг у сільській місцевості в сучасних умовах набуває особливого значення. Адже дороги є найважливішою складовою інфраструктури та забезпечують не тільки ефективне функціонування сільськогосподарського виробництва, а й доступ сільського населення до соціальних благ. На жаль, низький рівень транспортного забезпечення сільських мешканців дає підстави говорити про існування територіальної соціальної несправедливості — недоотримання населенням елементарних життєво важливих послуг через їх просторову недоступність, у результаті цього має місце суттєве зниження якості життя [1, с. 35]. Явище просторової недоступності в науковій літературі ще називають транспортною дискримінацією, яка обмежує реалізацію конституційних прав громадян на освіту та медичну допомогу, призводить до нерівності у забезпеченні громадян державними соціальними гарантіями [2, с. 24]. Зважаючи на те, що основна мета соціальної функції держави полягає у гарантуванні конституційних прав і свобод людини та створенні умов для їх реалізації, забезпечення належного рівня правового регулювання у цій сфері є вкрай актуальним.

Проблемам правового регулювання відносин у сфері розвитку соціаль-

ної інфраструктури села, у тому числі мережі автомобільних доріг у сільській місцевості, присвячені праці провідних науковців у галузі аграрного та земельного права, таких, як В. М. Єрмоленко, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, А. М. Статівка, Н. І. Титова, І. А. Фаршатов, В. З. Янчук та ін. Крім того, питанням транспортного забезпечення сільських територій приділена увага у роботах відомих вчених-економістів, зокрема: О. М. Онищенко та І. В. Прокопи.

Мета цієї статті полягає у проведенні науково-теоретичного аналізу нормативно-правових актів і наукових розробок у вказаній сфері та визначенні прогалів у правовому регулюванні розвитку автомобільних доріг у сільській місцевості. Особлива увага приділяється дослідженню відносин власності у сфері дорожнього господарства, а також визначенню напрямів державної фінансової підтримки будівництва та утримання таких доріг.

Дорожня мережа у сільській місцевості складається з таких видів доріг, як: автомобільні дороги загального користування; вулиці й дороги міст та інших населених пунктів; відомчі (технологічні) автомобільні дороги; автомобільні дороги на приватних територіях (ст. 5 Закону України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 р.). У нашому дослідженні не будемо зупинятися на характеристиці останнього виду доріг, адже їх наявність значною мірою не впливає на розвиток соціальної сфери села.

Мережа відомчих (технологічних) автомобільних доріг включає внутрішньогосподарські технологічні дороги, що знаходяться у власності юридичних або фізичних осіб (ст. 22 вищезазначеного Закону). Вони входять до виробничої інфраструктури і основною їх функцією є забезпечення безперебійного функціонування сільськогосподарських під-

приємств. Але такі дороги можуть використовуватись не лише суб'єктами господарювання. Значна їх частина, по суті, є шляхами загального користування [3, с. 65-66]. На наш погляд, у законодавстві має бути чітко визначено критерії розмежування таких доріг. Так, класифікацією автомобільних доріг, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 455, до сільських автомобільних доріг відносились: автомобільні дороги, що з'єднують підприємства з приймання та переробки сільськогосподарської продукції (хлібоприймальні пункти, цукрові заводи, льонозаводи, молокозаводи, пункти переробки м'яса тощо), які мають міжгосподарське, загальнорайонне значення і знаходяться поза межами міст і селищ міського типу, з мережею автомобільних доріг загального користування. (п. 4)*. Ці дороги належали на праві власності державі і виокремлювались з поміж інших внутрішньогосподарських технологічних доріг. Зважаючи на вищезазначене, доцільно погодитись із пропозицією розробників Концепції розвитку та облаштування шляхової мережі у сільській місцевості, що внутрішньогосподарські технологічні дороги, які виконують функції шляхів загального користування мають бути віднесені до доріг загального користування [4, с. 7].

Згідно з Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», до автомобільних доріг загального користування належать усі шляхи, що зв'язують сільські населені пункти (у тому числі в межах цих населених пунктів) з мережею шляхів загального користування (ст. 6). Слід вра-

* Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 865 від 24.06.2006 р.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: /http://www.rada.gov.ua

ховувати також, що на підставі тлумачення норм Закону України «Про автомобільні дороги», їх можна віднести до категорії доріг місцевого значення.

За радянських часів вирішити проблему будівництва та утримання таких доріг намагались за рахунок сільськогосподарських підприємств. Так, на підставі Указу Президії Верховної Ради УРСР від 2 січня 1959 р., участь зазначених суб'єктів господарювання у будівництві та ремонті місцевих автомобільних шляхів (обласних, районних, сільських) визнавалась обов'язковою і безплатною (п.1) [5, с. 292-295]. Обсяги робіт, що підлягали виконанню відповідно до указу на будівництві і ремонті шляхів, включалися в їх річні виробничо-господарські плани. Всі механізми, устаткування, транспортні засоби і тяглова сила мали виділятися господарським організаціям для виконання шляхових робіт разом із водіями та обслуговуючим персоналом і забезпечуватись паливом, мастильними матеріалами, фуражем тощо з фондів цих організацій і за їх рахунок (пп. 6-7). Така організація будівництва та ремонту доріг, як слушно зазначав І. А. Фаршатов, не могла привести до зростання сталих транспортних артерій через примітивність організаційних форм будівельного виробництва, низький рівень матеріально-технічного постачання колгоспних, радгоспних шляхових будівельників [6, с. 150].

Пізніше указом Президії Верховної Ради Української РСР від 3 липня 1989 р. № 7693** були встановлені норми від-

** Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 3 липня 1989 р. № 7693 «Про відратування коштів колгоспами, радгоспами, промисловими, транспортними, будівельними та іншими підприємствами і господарськими організаціями на будівництво і ремонт автомобільних шляхів. Указ втратив чинність на підставі Постанови Верховної Ради України № 1563-ХІІ від 18.09.1991 р.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: /http://www.rada.gov.ua

рахування коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання місцевих автомобільних шляхів (включаючи обласні). Так, зокрема, для колгоспів та радгоспів ця норма становила 0,4 процента обсягу виробництва продукції, виконуваних робіт або послуг, що надаються. Не внесені в установлені строки кошти мали стягуватись з них в безспірному порядку за рішеннями виконавчих комітетів обласних і районних Рад народних депутатів (п. 1). Поступово норма таких відрахувань зростала. Вже у Законі України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» від 18 вересня 1991 р. передбачалось, що обсяг відрахування коштів має становити від 0,4 до 0,8 процента річного обороту (ч. 1 ст. 4). Лише з прийняттям Закону України від 17 листопада 1992 р. «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» ці підприємства були звільнені від обов'язку сплачувати зазначені кошти. Слід відмітити, що розмір таких відрахувань, як правило, не був обтяжливим для підприємств, а державі дозволяв залучати додаткові кошти на будівництво та належне утримання місцевих автомобільних доріг загального користування.

На сьогоднішній день фінансування витрат на зазначені цілі здійснюється з Державного та місцевих бюджетів України. Але питання забезпечення сільських населених пунктів мережею автомобільних доріг, які б з'єднували їх з обласними та районними центрами, до цих пір залишається відкритим. Так, про необхідність вирішення проблеми будівництва доріг з твердим покриттям до сільських населених пунктів з метою включення їх до єдиної транспортної системи України та налагодження постійного сполучення із адміністративними та куль-

турними центрами зазначається у ряді нормативно-правових актів, зокрема: Транспортній стратегії України на період до 2020 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174 та Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 (п. 3).

Потребує дослідження і питання визначення форми власності автомобільних доріг загального користування. Необхідність вивчення цієї проблеми пов'язана з тим, що саме на власника доріг має покладатися обов'язок щодо їх належного утримання (ст. 322 Цивільного кодексу України). Так, з одного боку, автомобільні дороги загального користування (як загальнодержавного, так і місцевого значення) є складовою Єдиної транспортної системи України і задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях. Вони перебувають у державній власності і не підлягають приватизації (ст. 7 Закону України «Про автомобільні дороги»). Майно, яке перебуває у державній власності, належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади (ст. 326 Цивільного кодексу України). Автомобільні дороги загального користування разом з усіма під'їзними шляхами до сільських населених пунктів були передані на баланс Українському державному концерну по будівництву, ремонту та утриманню автомобільних шляхів* (ст. 6 Закону України

* На сьогодні реалізацію державної політики у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами здійснює Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор), положення про яке затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 456/2011 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://rada.gov.ua>

«Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»). Крім того, Законом України «Про Державний бюджет на 2009 рік» від 26 грудня 2008 р. було передбачено, що фінансування розвитку мережі й утримання автомобільних доріг загального користування здійснюється за рахунок коштів, які надходять до спеціального фонду Державного бюджету України. Причому гарантувалось, що з них 40 відсотків спрямовується на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, в першу чергу у сільській місцевості (ст. 34). Але у державних бюджетах на наступні роки, включаючи 2012 р., окремий рядок видатків на зазначені цілі (розвиток автомобільних доріг загального користування у сільській місцевості) взагалі не передбачений. Зважаючи на вищезазначене, можна стверджувати, що держава, виступаючи власником таких доріг за законодавством, практично усунулась від надання фінансової допомоги у цій сфері.

Але Законом України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» встановлено, що автомобільні дороги є державною власністю, крім сільських доріг (ст. 1). Земельний кодекс України визначає, що землі під автомобільними дорогами належать на праві власності територіальним громадам та є комунальною власністю (ст. 83). Крім того, на місцеві бюджети покладено витрати на експлуатацію дорожньої системи місцевого значення, а також з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення (ст. 91 Бюджетного кодексу та ст. 4 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України»). Під місцевими бюджетами зако-

нодавець розуміє не тільки бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, а й бюджети місцевого самоврядування (п. 34 ст. 2 Бюджетного кодексу України). На наш погляд, за рахунок коштів із бюджетів місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) (п. 2 ст. 2 Бюджетного кодексу України) не повинні фінансуватись вищезазначені заходи. Адже право державної власності здійснюють органи державної влади, відповідно вони і зобов'язані нести такі витрати. Крім того, необхідно враховувати, що видатки бюджетів територіальних громад сіл значно обмежені. До того ж, на них покладається обов'язок з фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг цих населених пунктів, про що детальніше зазначається нижче.

Іншою проблемою, з якою стикається село, залишається проблема розвитку дорожньо-транспортної мережі сільського населеного пункту. Поняття вулично-дорожньої мережі міститься у Законі України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р. Це призначена для руху транспортних засобів і пішоходів мережа вулиць, доріг загального користування, внутрішньоквартальних та інших проїздів, тротуарів, пішохідних і велосипедних доріжок, а також набережні, майдани, площі, вуличні автомобільні стоянки з інженерними та допоміжними спорудами, технічними засобами організації дорожнього руху (ст.1). Вказані об'єкти є об'єктами загального користування і відносяться до території населеного пункту. Відповідно земельні ділянки в межах населеного пункту, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування, належать до земель жит-

лової та громадської забудови (ст. 38 Земельного кодексу України).

Згідно з Земельним кодексом України (ст. 83) та Закону України «Про автомобільні дороги» (ст. 17), вулиці і дороги міст та інших населених пунктів належать на праві власності територіальним громадам і є комунальною власністю. Управління їх функціонуванням та розвитком здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування, у віданні яких вони знаходяться. Їх основними обов'язками є: організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів за встановленими для них будівельними нормами, державними стандартами та нормами (п. 2) ст.19 Закону України «Про автомобільні дороги»). Фінансування зазначених заходів здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Із місцевих бюджетів фінансуються видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і покривають витрати, пов'язані із виконанням власних повноважень органів місцевого самоврядування [7, с. 351].

На будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах місцевим бюджетам з державного бюджету виділяється субвенція (п. 2-1 ст. 69 Бюджетного кодексу). Субвенція (від лат. *subventio* — допомога) — міжбюджетний трансферт, що надається з чітко обумовленим цільовим призначенням як допомога на часткове фінансування програм і заходів соціального та іншого розвитку і підлягає поверненню за її невикористання (у межах невикористаної суми) або за нецільового використання (у межах повної суми). Надається за умови часткової участі коштів місцевого бюджету — отримувача цих коштів [8, с. 392]. Порядок та умови надання субвенції з державного бю-

джету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 52. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, області, Київська та Севастопольська міські держадміністрації забезпечують прийняття рішень щодо затвердження переліків об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах в межах обсягів (п. 3). Субвенція спрямовується у першочерговому порядку на об'єкти, що: безпосередньо задіяні до підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу; мають ступінь будівельної готовності більш як 70 відсотків, потребують завершення розпочатих у 2009-2010 роках робіт та будуть введені в експлуатацію у поточному році; мають визначальне соціально-економічне значення для забезпечення функціонування транспорту в населених пунктах, зокрема об'єкти, щодо яких у минулі роки проведено процедуру закупівлі робіт, у тому числі в одного учасника; мають затверджену в установленому порядку проектно-кошторисну документацію. Крім того, субвенція спрямовується у першочерговому порядку на об'єкти, роботи за якими виконано у минулому році (п. 5). Роботи з будівництва та реконструкції вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах за рахунок субвенції виконуються відповідно до Порядку державного фінансування капітального будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1764. Законом України «Про державний бюджет України на 2012 рік» передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на будів-

ництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у розмірі 2 213 250 тис. грн (Додаток № 3). Аналізуючи пріоритетні напрями, за якими виділяється субвенція, напрошується висновок, що у 2012 р. сільські ради практично позбавлені можливості отримати з Державного бюджету України додаткові кошти на розвиток дорожньо-транспортної мережі сільських населених пунктів.

Зважаючи на вищезазначене, держава має створювати сприятливі умови для залучення приватних інвестицій. Крім того, як слушно зазначає проф. А. М. Статівка, необхідно здійснювати пошук інших джерел фінансування будівництва і ремонту доріг. Зокрема, цікавою, на наш погляд, є пропозиція щодо використання на зазначені цілі коштів великих промислових підприємств. Такі підприємства, виходячи з економічної доцільності, відкривали б свої цехи,

філії в тих селах, мешканці яких здебільшого не зайняті в аграрному виробництві [9, с. 121].

До мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення мають бути віднесені внутрішньогосподарські технологічні дороги, які виконують функції шляхів загального користування. Розвиток автомобільних таких доріг має стати пріоритетним напрямом діяльності держави і фінансуватись передусім за рахунок Державного бюджету України шляхом реалізації відповідних державних програм. Адже саме державні програми розвитку транспорту та дорожнього господарства відносяться до видатків, які здійснюються з Державного бюджету (п. 15 ст. 87 Бюджетного кодексу). Тому вкрай необхідними є розробка та прийняття державної програми розвитку доріг загального користування місцевого значення у сільській місцевості.

Список використаної літератури

1. *Дорошенко В. І., Діденко К. Д.* Основні показники та індикатори функціонування пасажирської автотранспортної системи / В. І. Дорошенко, К. Д. Діденко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2005. – № 51. – С. 35-36.
2. *Онищенко О. М.* Концептуальні проблеми майбутнього українського села і селянства / О. М. Онищенко // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 24-29.
3. *Прокопа І. В.* Соціальна інфраструктура села: формування нового механізму розвитку / І. В. Прокопа. – К. : Інститут економіки НАН України, 1996. – 172 с.
4. Концепція розвитку та облаштування шляхової мережі у сільській місцевості. – К., ІАЕ УААН, 2001. – 34 с.
5. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 2 січня 1959 р. «Про участь колгоспів, радгоспів, промислових, транспортних, будівельних та інших підприємств і господарських організацій у будівництві та ремонті автомобільних шляхів»// Законодавчі акти про діяльність колгоспів / упор. В. З. Янчук. – К. : Урожай, 1968. – С. 292-295.
6. *Фаршатов І. А.* Правовые основы социального развития села. – М. : ВЗПИ, 1991. – 286 с.
7. *Воронова Л. К.* Фінансове право України : підруч. / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2007. – 448 с.
8. Фінансова енциклопедія / Орлюк О. П., Воронова Л. К., Заверуха І. Б. [та ін.] ; за заг. ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.
9. *Статівка А. М.* Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – 208 с.