

## ТРАНСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК ОБ'ЄКТ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЗВИТКУ

У статті з'ясовано роль органів місцевого самоврядування у сфері впорядкування транспортної інфраструктури міста. Виділено інтереси учасників суспільних відносин, що користуються транспортом. Визначено можливості покращання об'єкта управління, що полягають у вдосконаленні внутрішніх факторів його розвитку.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, повноваження, відносини, транспортна інфраструктура міста, розвиток.

### I. Вступ

Сучасне місто – це складна соціально-економічна структура, система виробничих, транспортних, людських, екологічних відносин, що реалізуються в певних формах взаємодії, комунікації та розвитку. Життєзабезпечення такої системи потребує відповідної інфраструктури.

Розширення території міст, зростання чисельності населення вимагають розвитку транспортних систем, виявляють властиві місту транспортно-експлуатаційні та планувальні тенденції й проблеми, які особливо гостро відчуються у великих (з населенням понад 250 тис. осіб) містах, де використовують декілька видів міського транспорту. У розвитку міста та міського транспорту можна простежити певні етапи [6, с. 5]:

- транспортні зв'язки відкривають можливість розвитку міста;
- результатом розвитку міста є необхідність розвитку транспортної мережі;
- покращання транспортного обслуговування сприяє подальшій урбанізації.

Суспільний транспорт на сьогодні має провідне становище в розвитку міста. Його розглядають як соціальну функцію, що здійснює досить регулярне та надійне обслуговування населення при відносно низьких витратах. Міський транспорт забезпечує:

- перевезення пасажирів;
- сполучення між усіма районами міста, налагодження ефективної системи комунікацій;
- доставку товарів до споживачів;
- доступ до віддалених окраїн.

Слід звернути увагу на те, що формування якісно нових транспортних систем має здійснюватись для розвитку та процвітання міста, а не лише для виконання соціальної функції. Сучасними цілями громадського транспорту є [7, с. 21]:

- виконання соціальних обов'язків щодо тих верств населення, які не мають індивідуальних автомобілів;

- підтримання та покращання економічної стабільності обслуговування районів;
- мінімальний вплив на навколишнє природне середовище.

Таким чином, міський транспорт – це невід'ємна потужна та важлива складова міської інфраструктури, а забезпечення його безперебійної роботи – актуальне питання місцевого значення, вирішувати яке мають у межах Конституції й законів України органи місцевого самоврядування.

У науковій літературі висвітлено питання транспорту та транспортної інфраструктури переважно в контексті розвитку транспортної галузі (І.М. Буценко) або вдосконалення технологічних процесів управління. Окремо в дослідженнях, що стосуються розбудови місцевого самоврядування (В.М. Бабаєв, О.О. Лазор, В.В. Мамонова) питання розвитку транспортної інфраструктури не знайшли свого відображення, хоча вони є складовою створення якісного життєвого середовища для мешканців міст. Зазначене зумовлює необхідність нашого дослідження.

### II. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати роль органів місцевого самоврядування у сфері упорядкування транспортної інфраструктури міста та визначити фактори її розвитку.

### III. Результати

По-перше, об'єкти транспортної інфраструктури розташовані та працюють на території населених пунктів, що є адміністративними центрами. Відповідно до ст. 5 Конституції України [5], носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В адміністративно-територіальних одиницях, таких як місто, від імені громади приймає рішення та представляє її інтереси місцева рада. Рада відповідно до закону утворює комунальні підприємства (у тому числі транспортні) та від імені громади реалізує право комунальної власності, що

полягає у володінні, доцільному, економічному, ефективному користуванні й розпорядженні на свій розсуд і в своїх інтересах відповідними об'єктами власності. Відтак, рада фактично виступає і суб'єктом управління, і об'єктом взаємодії у відносинах з транспортними організаціями на відповідній території. При цьому, відповідно до ст. 17 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відносини з транспортними комунальними підприємствами будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування [4].

По-друге, громади мають у власності рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси. Органи місцевого самоврядування розпоряджаються землями комунальної власності, а транспортні підприємства використовують землі громад. Крім того, органи місцевого самоврядування затверджують генеральні плани, відповідно до яких розробляються маршрути руху пасажирського транспорту. Таким чином, представницькі органи місцевого самоврядування мають реальну можливість впливу на розвиток транспортної інфраструктури міста.

По-третє, органи місцевого самоврядування мають право згідно із законодавством створювати комунальні підприємства з перевезення пасажирів. Отже, у населених пунктах місцева влада стає поряд з державою основним гравцем на ринку транспортних послуг.

По-четверте, діяльність міського транспорту є діяльністю з надання послуг громаді. Від імені громади замовниками транспортних послуг виступають органи влади, органи місцевого самоврядування та/або уповноважені ними юридичні особи, які замовляють транспортні послуги. Органи місцевого самоврядування, виходячи з повноважень, наданих їм Конституцією й законами України, здійснюють самоврядний контроль за пасажирськими перевезеннями та наданням якісних транспортних послуг.

Особливістю міського транспорту є й те, що він може перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Складність полягає в тому, що вплив на державного й приватного перевізника з боку органів місцевого самоврядування є обмеженим. Разом із цим ці органи мають можливість впливати на надавачів транспортних послуг шляхом укладання або не укладання угод, визначення умов договорів тощо.

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування, виступаючи від імені громади, мають зважати на те, що в ринкових умовах господарювання інтереси приватного бізнесу, що полягають в отриманні швидкого прибутку, заощадженні на капіталовкладеннях, не збігаються з інтересами гро-

мади. Вільна конкуренція може привести, з одного боку, до появи високоякісних швидкісних систем, що вимагають значних капітальних витрат та розквіту економіки. З іншого боку, результатом може стати велика кількість старого транспорту, дешеві та короткострокові рішення. Вільний ринок не в змозі враховувати всі економічні, екологічні та соціальні наслідки розвитку подій, розбіжності в часі індивідуальних та суспільних інтересів. Тому місцева влада зобов'язана та покликана визначати та відстоювати суспільний громадський інтерес, шукати можливості його найефективнішого задоволення.

У сфері використання транспорту сьогодні існують проблеми, які впливають на формування еколого-економічних і соціальних суспільних відносин міст [1, с. 202]:

- знос основних фондів, недостатнє їх оновлення й невідповідність їх технічного рівня перспективним вимогам;
- незадовільний транспортно-експлуатаційний стан шляхів призначення;
- зростання транспортної складової у вартості товарів;
- низький рівень безпеки перевезень;
- значне екологічне навантаження транспорту на навколишнє середовище;
- відсутність міжгалузевої координації в розвитку транспортної інфраструктури, що призводить до роз'єднання єдиного транспортного простору, нерационального використання ресурсів і зниження ефективності використання транспорту;
- недостатній рівень інформатизації транспортного процесу;
- низька ефективність фінансово-економічних механізмів, що стимулюють надання інвестицій на розвиток транспорту;
- відсутність фінансування державних і галузевих програм у сфері системи.

Ефективне управління містом визначається пропорційним збалансованим розвитком економіки міста при оптимальному вирішенні соціальних питань і забезпеченні комфортних умов життєдіяльності, зростанні його матеріального забезпечення, задоволенні духовних потреб. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні створювати умови для дії об'єктивних економічних законів.

Практика здійснення управління на рівні територіальної громади свідчить, що при реалізації будь-яких повноважень місцевого самоврядування завжди стикаються інтереси зацікавлених сторін та можуть виникнути конфлікти інтересів. Так, розглядаючи транспорт і транспортну інфраструктуру міста, можна спостерігати декількох учасників суспільних відносин, кожен з яких має свій інтерес. До них належать:

- жителі територіальної громади, які мають право на користування громадським транспортом, на забезпечення безпеки в

процесі транспортних перевезень, а також, відповідно до ст. 50 Конституції України, на безпечне для життя й здоров'я довілля;

- люди з обмеженими можливостями, які мають право отримувати всі види послуг. Це вимагає спеціального облаштування транспорту та місць у ньому, зупинок тощо;
- приватні підприємці-перевізники, які, відповідно до ст. 42 Конституції України, мають право на підприємницьку діяльність, що не заборонена законом. Органи місцевого самоврядування, які володіють легітимною владою на територіях, покликані забезпечити гарантії та захист конкуренції в підприємницькій діяльності, в межах повноважень захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю й безпечністю всіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів.

Органи місцевого самоврядування в порядку та межах, визначених законодавством, мають повноваження щодо встановлення тарифів на транспортні послуги, підготовку та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 29, стосовно транспортних підприємств, які є комунальною власністю, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають управлінські повноваження щодо:

1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм;

5) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

6) погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Органи місцевого самоврядування, вирішуючи багато питань місцевого значення, не можуть за рахунок власного бюджету повністю задовольнити потреби транспортної інфраструктури. Тому вимушені шукати форми співпраці та взаємодії з органами державної влади, підприємцями, інвесторами, що розширить можливості розвитку муніципального транспорту.

Органи державної влади здійснюють загальне регулювання діяльності у сфері міського транспорту. Не працюючи безпосередньо з транспортною інфраструктурою, вони вимушені вимагати інформації від органів місцевого самоврядування, що утворює додаткове навантаження та виконання не притаманних структурним підрозділам цих органів статистичних функцій.

З'ясувавши, що транспортна інфраструктура є об'єктом муніципального управління, спробуємо визначитись, чи можна управляти її розвитком і яким чином.

Для цього необхідно уточнити дефініцію "розвиток". Словник С.І. Ожегова [8, с. 674] визначає розвиток як процес закономірної зміни, переходу від одного стану до іншого, більш досконалого, перехід від старого якісного стану до нового, від простого до складного, від нижчого до вищого.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття розвиток таким чином: процес, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [2, с. 824].

Енциклопедичний словник з державного управління пропонує розглядати розвиток як незворотну, спрямовану закономірну зміну матеріальних та ідеальних об'єктів, унаслідок чого виникає новий їх якісний стан [3, с. 625]. На наше глибоке переконання, наступний якісний стан може бути як кращий за попередній, так і гірший. Спрямовують ці зміни на рівні населеного пункту в межах, визначених законодавством, органи влади.

Найголовнішим суспільно-філософським завданням органів влади є гарантування безпеки сучасних та майбутніх поколінь. Тому актуальним залишається так званий сталий розвиток, що передбачає задоволення потреб сучасного суспільства з урахуванням потреб майбутніх поколінь. Слідування принципам сталого розвитку вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування впровадження інноваційних технологій в управлінській діяльності, наданні послуг, побудові відносин між владою та суспільством.

Стосовно транспортної інфраструктури, яка є об'єктом муніципального управління, органами, що регулюють розвиток, управляють ним, є органи місцевого самоврядування. Причому під управлінням розуміємо спрямування діяльності, перебіг подій, вплив на стан об'єкта управління, його розвиток. Відтак, управління розвитком має приводити до зміни якісного стану об'єкта.

Виходячи з теорії управління, управлінський вплив здійснюється на об'єкт у цілому (системі) та його складові (підсистемі). Тому управління розвитком можна також розглядати як вплив на окремі підсистеми. При якісній зміні підсистем система також змінюватиметься, що призведе до синергетичного ефекту.

Система транспортної інфраструктури міста має такі складові:

- транспортна інфраструктура як така;
- люди, що забезпечують її існування та рух транспорту;
- територія, в межах якої рухаються транспортні потоки;
- відносини, що формуються в системі та виходять за її межі.

Процеси розвитку належать до процесів, що визначаються зовнішніми щодо системи факторами, а процеси функціонування – як правило, до внутрішніх процесів, які формують стан системи. У цілому процеси функціонування та розвитку об'єктивно взаємопов'язані. На кожному етапі функціонування системи вирішуються нові завдання її розвитку. Таким чином, процес розвитку являє собою процес реалізації безперервної послідовності "елементарних актів функціонування".

Таким актами функціонування в системі транспортної інфраструктури міста є рішення органів місцевого самоврядування

Під час управління розвитком і функціонуванням міст як соціально-економічних систем необхідно вирішувати питання кількісних та якісних оцінок цих систем. Тому необхідно визначатися з кількісними оцінками переходу від функціонування до розвитку, складовими розвитку, критеріями якості систем, завдяки яким можна уточнити модель функціонування та визначити модель розвитку системи, що на практиці породжує певні проблеми.

Розвиток як процес можна характеризувати з огляду на шлях розвитку процесу – інтенсивний чи екстенсивний. Розвиток системи визначається також як якісні перетворення субстрату, структури, зв'язків і функцій системи, що здійснюються під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів.

Органи місцевого самоврядування практично не можуть впливати на зовнішні фактори розвитку, тому зростає значення взаємодії з органами державної влади, що є представниками центру на територіях та мають реальні важелі впливу на центральні органи виконавчої влади.

До зовнішніх факторів розвитку транспортної інфраструктури міста належать:

- конституція, законодавчі та нормативно-правові акти органів державної влади;
- державні програми;
- міжнародні договори, угоди та домовленості;
- ціни й тарифи на енергоносії та інші послуги, що надаються транспортним підприємствам організаціями, на які місцева влада не впливає й не може вплинути;
- кодекси окремих видів транспорту,
- рішення суду з питань надання транспортних послуг тощо.

Внутрішніми факторами розвитку транспортної інфраструктури міста є:

- бажання та воля керівників місцевих органів влади, депутатського корпусу послідовно прагнути розвитку територій;
- стартові умови для формування сучасної системи транспортних комунікацій;
- інституційне забезпечення управління транспортною системою на рівні органів місцевого самоврядування;
- генеральні плани населених пунктів;
- місцеві програми соціально-економічного розвитку;
- цільові програми;
- статuti транспортних підприємств;
- положення про надання транспортних послуг в окремих видах міського транспорту;
- місцеві бюджети;
- угоди про надання послуг, договори оренди тощо;
- місцеві позики, бізнес-ресурси, кредити тощо.

Органи місцевого самоврядування, як правило, можуть активно впливати на внутрішні фактори розвитку, тому розглянемо їх докладніше.

Стартовими умовами для формування сучасної системи транспортних комунікацій є: достатня ресурсна база; наявність кваліфікованого трудового потенціалу; зацікавленість іноземних інвесторів у розміщенні капіталів на територіях.

Можливості інституційного забезпечення управління транспортною системою впливають із положення ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" про те, що органи місцевого самоврядування мають право створювати організаційні структури для забезпечення реалізації повноважень на рівні територіальної громади.

Відповідно до ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", ради затверджують генеральні плани населених пунктів, у яких визначено:

- заходи з охорони навколишнього середовища;
- демографічний розвиток міста;
- обсяги та розміщення нового житлового будівництва;

- інженерну підготовку та захист території;
- інженерне обладнання території;
- розвиток транспорту;
- магістральну вуличну мережу;
- архітектурно-планувальну організацію території.

Затверджений у чинному порядку генеральний план є обов'язковим документом для всіх організацій та установ, які здійснюють будівництво на території міста, а також використання землі в планувальних межах міста.

Місцеві програми соціально-економічного розвитку та цільові програми органи місцевого самоврядування приймають з метою розв'язання окремих проблем розвитку економіки й суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки адміністративно-територіальних одиниць, що потребують фінансової підтримки з боку рад. Програми, що стосуються транспортної інфраструктури, мають забезпечити потреби населення України в зручному та високоякісному перевезенні в міському сполученні.

Статути транспортних підприємств та положення про надання транспортних послуг для підприємств комунального транспорту затверджують відповідні місцеві ради, таким чином вони можуть визначати та регулювати головні напрями діяльності підприємств, затверджувати їх плани та звіти про їх виконання; призначати й звільняти директора, визначати порядок розподілу прибутку та покриття збитків тощо.

Та частина транспортної інфраструктури, що є комунальною власністю, належить до предметів відання місцевого самоврядування, тому підтримується місцевим бюджетом як інструментом вирішення проблем місцевого рівня.

Місцеві ради також відповідно до законодавства затверджують договори, укладені сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, зарахованих до її виключної компетенції, отже, справляють регуляторний вплив на договірні відносини.

Виконавчі органи рад здійснюють повноваження щодо:

- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;
- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях.

Враховуючи й трансформуючи вплив значених факторів, органи місцевого самоврядування матимуть можливість здійснювати розвиток транспортної інфраструктури міста в потрібному напрямі.

Оскільки генерують процес розвитку потреби населення, що вимагають пропорційного руху в екстенсивному та інтенсивному напрямах розвитку, то стосовно транспортної інфраструктури населених пунктів критерії оцінювання системи мають виходити із задоволення потреб територіальної громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

#### IV. Висновки

В умовах розбудови децентралізованої системи влади в Україні поступово зростає роль самоврядування як представницької влади на територіях, що найбільш наближена до проблем і потреб пересічних громадян та має відстоювати місцевий інтерес у відносинах з усіма економічними суб'єктами в межах територіальної громади.

У сучасних умовах транспортна інфраструктура міста може бути вдосконалена завдяки відпрацюванню її внутрішніх факторів розвитку.

Подальші пошуки та розвідки можуть розгортатись у напрямі вдосконалення механізму надання транспортних послуг на муніципальному рівні.

#### Список використаної літератури

1. Буценко І.М. Розвиток транспортної системи України в умовах євроінтеграції / І.М. Буценко, І.М. П'янова // Сучасна економічна теорія та пошук ефективних механізмів господарювання : зб матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Сімферополь, 16–17 березня 2012 р.) / відп. ред. Л.А. Кравченко. – Саки : Фенікс, 2012. – 426 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за заг ред. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Конституція України. – К. : Вікар, 1997.
6. Самойлов Д.С. Городской транспорт : учебник для вузов / Д.С. Самойлов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Стройиздат, 1983. – 384 с.
7. Симпсон Б. Планирование развития городов и общественный транспорт в Великобритании, Франции и ФРГ : пер. с англ. / Б. Симпсон. – М. : Транспорт, 1990. – 96 с.
8. Словарь русского языка : 50000 слов / сост. С.И. Ожегов. – М. : Государственное издательство иностранных и научных словарей, 1949. – 968 с.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2013.

**Дульфан С.Б. Транспортная инфраструктура как объект муниципального управления и развития**

*В статье определена роль органов местного самоуправления в сфере регулирования транспортной инфраструктуры города. Выделены интересы участников общественных отношений, пользующихся транспортом. Определены возможности улучшения объекта управления, которые заключаются в усовершенствовании внутренних факторов его развития.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, полномочия, отношения, транспортная инфраструктура города, развитие.

**Dulfan S. Transport infrastructure as an object of municipal management and development**

**Statement of the problem.** *The modern city is an elaborate social and economic structure, the system of production, transportation, human, environmental relations that are realized in certain forms of interaction, communication and development. Life sustaining of a such system requires appropriate infrastructure. Public transport is an integral and important part of a strong local infrastructure and ensure its smooth operation – topical local issue, which should be solved within the Constitution and laws of Ukraine by local self-government.*

*Modern scientific literature considers transport and transport infrastructure mainly in the context of the transport sector (I.M. Butsenko) or improvement of technological processes management. Separately in studies concerning the development of local self-government (V.M. Babaev, O.O. Lazor, V.V. Mamonova) the development of transport infrastructure have not been reflected, although they are part of creating a quality living environment for residents. Everything above-indicated causes the necessity of this research.*

*The purpose of the article is to clarify the role of local governments in the regulation of transport infrastructure and to determine the factors of its development.*

**The main material of the study.** *It has been determined that the role of local governments in the regulation of transport infrastructure is connected with the following factors:*

- *The bodies represent the interests of local communities by taking appropriate decisions, create a local transport company;*
- *land is given to transportation companies, approve master plans, under which transport routes are developed;*
- *are near to the state and are main players at the market of transport services and perform autonomous control of rendering such services;*
- *protect the public interest with regard to economic, environmental and social effects of the transport system;*
- *direct changes and development of transport infrastructure at the level of locality within the confines of the law.*
- *External and internal factors of the transport infrastructure have been defined. They are:*
- *the desire and will of local authorities, deputies consistently strive development;*
- *initial conditions for the formation of the modern system of transport communications;*
- *institutional management of the transport system at the local government level;*
- *general plans of settlements;*
- *local socio-economic development;*
- *targeted programs;*
- *statutes of transport companies;*
- *Provision of transportation services in certain types of public transport;*
- *Local budgets;*
- *Agreement on the provision of services, lease, etc.;*
- *Local loans, business resources, loans and etc.*

**Conclusions and recommendations for further research.** *In today's transport infrastructure will be improved by working off the internal factors of development.*

*Further prospecting and exploration can be deployed towards the improvement of transport services at the municipal level.*

**Key words:** local government, powers, relations, transport infrastructure, development.