

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:338.26

**С.Б. Дульфан**

аспірант  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України

### ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ МІСТА

*У статті визначено цілі, ресурси, структури та основні принципи формування транспортної політики міст, зокрема принцип системного підходу, комплексності та координації, принцип логістики, підвищення доступності та безпеки, зонування й резервування, сталого розвитку, ефективного використання транспортної системи та платності. Розглянуто засоби сприяння і протидії розвитку суспільно-економічних відносин у транспортній сфері міст. Запропоновано напрями діяльності місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міст.*

**Ключові слова:** місцеві органи влади, транспортна система, транспортна політика, місто.

#### I. Вступ

Транспортна система міста – одна з основних, містоформуючих, невід’ємних складових міських агломерацій, які потребують пристосування до сучасних реалій, демографічних, виробничих, територіальних змін. Її розвиток стикається з необхідністю вирішення щоденних міських проблем, а саме:

- міграція населення в міста, яка призвела до збільшення потреби у міському громадському транспорті;
- збільшення кількості приватного автомобільного транспорту при недостатніх можливостях інфраструктурного ресурсу (об’їзні шляхи, паркінги);
- недостатні фінансові ресурси для ремонтування та поновлення доріг, як наслідок – збільшення випадків ДТП;
- повсюдне паркування приватного транспорту без відповідної плати до місцевого бюджету;
- спорудження великих об’єктів нерухомості без адекватних змін щодо громадського транспорту та вулично-дорожньої мережі тощо.

Необхідність пошуку соціально оптимальних шляхів вирішення означених проблем свідчить про актуальність обраної теми.

Підґрунтям дослідження є праці науковців, що стосуються формування містобудівних систем (М. Білик), управлінського аспекту розвитку територіальної громади (Ю. Куц, В. Мамонова), управління міським господар-

ством (В. Бабаєв), стратегічного планування в муніципальному менеджменті (Ю. Шаров) тощо. Однак слід зазначити, що питання розвитку транспортної системи міста в цих публікаціях не виокремлено і не деталізовано, а розглянуто в контексті завдань власних досліджень авторів.

#### II. Постановка завдання

Мета статті – визначити складові та напрями діяльності місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міст.

#### III. Результати

Діяльність місцевих органів влади – це діяльність органів місцевого самоврядування, які в межах визначених законодавством повноважень опікуються питаннями розвитку населених пунктів, формують стратегії, плани та програми, визначають місцеву політику щодо напрямів життєдіяльності громади.

Відповідно до розробок Вукана Р. Вучика [1], раціональна транспортна політика має враховувати ресурси, організаційні структури, дії. Причому ресурсами є: розуміння функціональної ролі транспортної системи міста, збір даних та виявлення трендів (актуальних напрямів), технічна експертиза фінансування, громадська та політична підтримка.

Розуміння функціональної ролі транспортної системи виходить з того, що транспорт, поряд з іншими інфраструктурними галузями, забезпечує базові умови життєдіяльності суспільства. Він є одним з головних інструментів досягнення соціальних, економічних, зовнішньополітичних цілей. Забез-

печення гарантованого Конституцією України принципу свободи пересування громадян (ст. 33) вимагає цілеспрямованого розвитку транспортної системи в цілому та міст, зокрема. У Транспортній стратегії України на період до 2020 р. до пріоритетів розвитку міського транспорту належать [5]:

а) забезпечення розвитку міського пасажирського транспорту загального користування шляхом:

- оновлення та модернізації рухомого складу;
- стимулювання розвитку екологічно чистих видів транспорту;
- будівництва паркінгів і стоянок для автомобілів;
- виділення на проїзній частині вулиць окремих смуг для руху пасажирського транспорту загального користування та створення велосипедних доріжок;
- удосконалення системи забезпечення оплати проїзду в міському транспорті;

б) довгострокове планування розвитку міської та приміської транспортної мережі шляхом:

- розроблення систем транспортного сполучення;
- підвищення рівня пропускної спроможності вулично-дорожньої мережі;
- утворення центрів регулювання руху міського транспорту;
- створення систем управління рухом міського транспорту;
- розроблення програм підвищення безпеки руху міського транспорту.

Формування міської транспортної політики має базуватись на актуальній, структурованій та відібраній інформації (даних) щодо автомобілізації населення, витрат на утримання та розвиток транспортної інфраструктури, перевантаження дорожньої мережі, забруднення навколишнього середовища тощо. Відсутність урахування та оцінювання означеної інформації органами місцевого самоврядування при формуванні транспортної політики унеможлиблює прийняття обґрунтованих управлінських рішень, призводить до значних витрат матеріальних, фінансових та людських ресурсів.

Технічна експертиза фінансування програм та проектів, що стосуються міської транспортної політики, відповідно до Закону України “Про наукову та науково-технічну експертизу” [4] для органів місцевого самоврядування не є обов’язковою, проте може дати місцевим органам влади інформацію про доцільність прийняття, впровадження і подальшого виконання таких програм.

Громадська і політична підтримка при розробці місцевої політики розвитку транспортної системи має значення з огляду на таке:

- при незадоволенні суспільного інтересу громадським транспортом місцеві полі-

тики можуть отримати певну вигоду, транслуючи та підтримуючи першочергове вирішення суспільних транспортних проблем;

- відмежування від існуючих форм участі в політичному житті може означати, на думку Г. Ділігенського [2], психологічну готовність до активної альтернативної, поза-або антисистемної суспільної діяльності (неформальні рухи). Разом з тим, активність соціальних суб’єктів є характерною ознакою громадянського суспільства, має ціннісно орієнтований характер і позитивно впливає на діяльність органів влади, спрямовує управлінські рішення в напрямі задоволення суспільного інтересу;
- транспортна система міста надає додаткові можливості пересування кожному мешканцю, що вигідно для спільноти в цілому, тому громада має брати участь в узгодженні стратегічних рішень розвитку, усвідомлювати обов’язковість і відповідальність своїх дій.

Організаційні структури мають забезпечувати залучення ресурсів і спрямування їх на досягнення цілей. Такими структурами є міські ради та їх виконавчі органи, організація територіального та транспортного планування на рівні агломерації, профільне міністерство, що відповідає за всі види транспорту, департамент транспорту при міській раді, компанії (агентства) громадського транспорту, компанії (агентства), які експлуатують паркувальні потужності та пасажирські термінали.

Щодо дій, то розуміння ролі транспортної системи починається зі з’ясування цілей, визначених місцевою владою, які мають відповідати типу міста. Особливості формування, розвитку та функціонування транспортної системи міст визначаються їх статусом. Ураховуючи об’єктивні причини (наявність ресурсів, кадрів тощо), розробка транспортної політики може здійснюватись переважно в містах, що є обласними центрами.

Стратегічними цілями політики місцевих органів влади мають бути: покращення рівня життя городян, підвищення привабливості життя в місті та його безпеки завдяки поєднанню здорової економіки і стабільних соціальних відносин з гуманітарно орієнтованим міським середовищем. Метою транспортної політики має стати забезпечення сталого розвитку міста на основі створення транспортної системи, у якій пріоритетну роль відіграє громадський транспорт.

Наступний крок – вибір транспортної політики, що забезпечує формування збалансованої транспортної системи. В Україні для сучасних міст – обласних центрів характерною ознакою є збільшення приватного автомобільного транспорту в кількості, що не

закладалась при проектуванні та будівництві інфраструктури, транспортних шляхів, місць для паркування тощо. Тому на шляху до формування збалансованої транспортної системи в місцевій політиці необхідно визначитися із вирішенням принципів питань щодо сприяння та протидії розвитку певних суспільно-економічних відносин у транспортній сфері міст. Зокрема, сприяння як стимулювання та залучення до використання громадського транспорту за рахунок покращення якості масових перевезень, забезпечення незалежності роботи маршрутів громадського транспорту від рівня завантаження вулично-дорожньої мережі. Органи місцевого самоврядування (ст. 17 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [3]) визначають відносини з підприємствами комунальної форми власності, отже, мають право вимагати від перевізників покращення якості послуг, створюють умови для максимальної зручності та привабливості пішохідного руху, що має сприяти зменшенню кількості автомобільних поїздок у структурі міських пересувань.

Протидія на рівні органів місцевої влади розглядається як засіб зниження привабливості автомобільних поїздок завдяки регуляторним, ціновим і планувальним заходам. Ідеться про обмеження використання автомобілів у місті, як правило, більш жорстке із наближенням до центральної його частини. Адміністративні заходи обмежують право користування автомобілем (введення заборон на реєстрацію в місті окремих категорій автотранспортних засобів, на заїзд на певні території тощо). Фізичні заходи, які закладає при плануванні територій місцева влада, штучно збільшують час поїздки або відстань завдяки організації окремих смуг руху громадського транспорту, створення різних перепон руху автотранспорту засобами організації дорожнього руху. Фіскальні заходи пов'язані з введенням плати за користування автомобілем (встановлення платності в'їзду на окремі міські території, платності паркування тощо).

Збалансований розвиток транспортної системи міста має здійснюватись з огляду на такі базові принципи:

- системного підходу, що вимагає взаємопов'язаного розгляду окремих видів транспорту та елементів транспортної інфраструктури, урахування впливу елементів системи один на одного, створення транспортною системою нового міста – якісно привабливого для життєдіяльності, урахування найбільш зручного серед індивідуальних способів переміщення – на короткі відстані, що потребує налагодження комфортності піших пересувань, які сприяють спрощенню

переміщення та збереженню навколишнього середовища;

- комплексності та координації, що передбачає при розробці планів і програм розвитку транспортної системи врахування містобудівних проектів, раніше виконаних розробок, які мають бути взаємно обумовлені та інтегровані. Логіка розвитку міського середовища має бути пов'язана з необхідністю збалансування землекористування, забудови та розвитку транспортної інфраструктури;
- взаємозв'язку з пріоритетами, визначеними у Транспортній стратегії України на період до 2020 р., іншими національними програмами і планами, оскільки будь-які місцеві розробки мають визначатися в контексті державної політики;
- урахування середовища міста та прив'язки до транспортної інфраструктури прилеглих територій, що пов'язано з м'ягкими трудовими міграціями;
- ефективного використання транспортної системи за рахунок раціональної організації та жорсткого контролю, пріоритету громадського транспорту;
- "користувач платить" – розширення елементів платності в користуванні транспортною інфраструктурою як засобу регулювання транспортної поведінки і цільового фінансування відповідних проектів;
- підвищення доступності та безпеки. Доступність для найбільш незахищених категорій населення та осіб, які мають фізичні вади. Безпека полягає в запровадженні комплексних заходів, що стосуються оновлення парку громадського транспорту із поступовим витісненням маршруток із центральної частини міста, регулювання інтенсивності руху спеціальними технічними засобами тощо;
- зонування та резервування. Транспортне зонування міських територій стосується обмежень у використанні приватного та вантажного транспорту. Зокрема, виділяють зони заборони використання автомобільного транспорту (окрім авто зі спеціальними дозволами), зони обмеженого використання автомобільного транспорту (за днями тижня, годинами, на основі введення платного проїзду тощо), промислові зони та зони вільного використання автомобільного транспорту. Також визначають обмеження кількості місць для паркування та допуску приватних автомобілів у різні зони міської території. Плани розвитку міст мають передбачати резервування територій для перспективного розвитку магістральних вулиць та автодоріг, стоянок тощо, потужності об'єктів транспортної інфраструктури, масштаби їх розміщення в майбутньому;

- принцип логістики – вимагає побудови міської транспортної системи із залученням механізмів державно-приватного партнерства, яка б давала пасажирові можливість безперешкодно за мінімальний час пересуватись містом завдяки взаємопов'язаним між собою міським маршрутам. Ідеться про створення пасажирських транспортних вузлів, які б не суперечили іншим інтересам міста (промислові, складські, торговельні об'єкти тощо). Ці питання необхідно з'ясувати на рівні генерального плану міста, кадастрових даних, адже потрібні земельні ділянки можуть знаходитися в оренді або у приватній власності. Принцип передбачає налагодження інтермодальних транспортних систем з високим рівнем координації різних видів транспорту;
- принцип сталого розвитку полягає в узгодженні задоволення транспортних потреб міст з пріоритетами охорони навколишнього природного середовища, здоров'я громадян, інтересів майбутніх поколінь, зниження забруднення атмосферного повітря токсичними сполуками та рівня транспортного шуму.

Названі принципи відповідають меті створення безпечної ефективної екологічної та соціально орієнтованої транспортної системи, що визначає зміст діяльності й політики місцевих органів влади.

Місцева транспортна політика має бути підкріплена організаційними рішеннями щодо будівництва об'єктів і споруд транспортної системи, визначення підрядників, проведення тендерних процедур, узгодження проектною документацією, з'ясування громадської думки тощо.

Європейський досвід щодо транспортно-забезпечення міст переконує про доцільність введення систем самообслуговування при оплаті проїзду, електронних смарт-карт, наскрізних тарифів для поїздок різними видами транспорту. Для цього необхідні відповідні рішення органів місцевого самоврядування, які базуються на технологічному та економічному обґрунтуванні, мають бути технічно та фінансово забезпечені.

Важливими під час вирішення транспортних питань у великих містах є їх з'ясування на законодавчому рівні та технологічна складова. Там, де регулювання дорожнього руху здійснюється інспекторами при великій кількості транспорту, воно об'єктивно не може забезпечити прискорення переміщення в містах. Отже, таке регулювання технологічно відстає від автомобілізації міст. Автоматизована система контролю виключає систему особистого спілкування з інспектором ДАІ та можливості протиправних дій.

Таким чином, діяльність місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міста потребує координованого управління, існування структур на рівні виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування. Ці структури несуть повну відповідальність за організацію транспортно-обслуговування міста, є власниками відповідної інфраструктури та маршрутної мережі. Вони:

- розробляють перспективну транспортну політику міста, що корелює з його генеральним планом, іншими міськими планами і програмами;
- готують нормативно-правові документи, які забезпечують реалізацію транспортної політики та контроль за її виконанням;
- організують та управляють паркувальним простором у межах міста, взаємодіють з ДАІ;
- працюють з транспортними організаціями та розробляють проекти партнерства приватних структур з місцевими органами влади у транспортній сфері;
- у межах законодавства створюють рівні конкурентні умови на ринку надання транспортних послуг для операторів різних форм власності;
- вносять пропозиції щодо субсидування соціально значущих маршрутів;
- ініціюють зміни законодавства, необхідні для реалізації транспортної політики;
- проводять PR-кампанії з метою роз'яснення транспортної політики міста;
- сприяють створенню системи транспортного моніторингу міста тощо.

#### IV. Висновки

Діяльність місцевих органів влади має бути спрямована на створення міст, зручних для життєдіяльності, з високим рівнем безпеки, орієнтованих на людей, а не на транспорт. Для цього необхідно:

- з'ясувати реальний стан транспортних систем міст;
- на рівні міст сформувати структури, які б координували всі питання, пов'язані з розвитком і функціонуванням транспортної системи.

Перспективою подальших досліджень має бути конкретизація окремих напрямів діяльності місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міст.

#### Список використаної літератури

1. Вучик Р.В. Транспорт в городах, удобных для жизни / Р.В. Вучик [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.interlos.ru/pdf/prognosis/1\(20\)\\_2010/9.pdf](http://www.interlos.ru/pdf/prognosis/1(20)_2010/9.pdf).
2. Дилигенский Н. Социально-политическая психология / Н. Дилигенский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.qumer.info/bibliotek\\_Buks/Psihol/dilig/05.php](http://www.qumer.info/bibliotek_Buks/Psihol/dilig/05.php).

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 12. – Ст. 165.
5. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.kmu.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2014.

---

**Дульфан С.Б. Деятельность местных органов власти для сбалансированного развития транспортной системы города**

*В статье обозначены цели, ресурсы, структуры и основные принципы формирования транспортной политики городов, а именно принцип системного подхода, комплексности и координации, принцип логистики, зонирования и резервирования, повышения доступности и безопасности, устойчивого развития, эффективного использования транспортной системы и платности. Рассмотрены способы содействия и противодействия развитию социально-экономических отношений в транспортной сфере городов. Предложены направления деятельности местных органов власти для сбалансированного развития транспортной системы городов.*

**Ключевые слова:** местные органы власти, транспортная система, транспортная политика, город.

**Dulfan S. The activity of local authorities on balanced development of the transport system of the city**

*The transport system is one of the main systems, that are forming cities, and needs to adapt to current realities, demographic, industrial, territorial changes. Presence of problems concerning the use of transport infrastructure, migration and financial resources required to pay attention to the activities of the government to find solutions.*

*Problem to determine the composition and activities of local authorities on balanced development of the transport system of cities.*

*Priority activities of local authorities on balanced development of the transport system of cities is to develop a rational transport policy. It was found that in view of the needs and resources of the development of transport policy can be carried out mainly in urban areas, which are regional centers. The aim of transport policy should be to promote sustainable urban development through the creation of a transport system in which the priority role of public transport.*

*The measures of assistance and combating certain social and economic relations in transport sphere of the cities have been determined.*

*The content of the basic principles of sustainable development of the transport system of the city has been exposed. In particular, this principles are: a systematic approach, complexity and coordination, logistics, improving accessibility and safety, zoning and reservation, sustainable development and effective use of the transport system and payment.*

*The necessity of implementation coordinated management in the transport sector by local authorities has been proved.*

*Directions activities of relevant structures in the executive bodies of local governments with: develop a transport policy perspective of the city, which correlates with its master plan and other municipal plans and programs, prepare legal documents that ensure implementation of transport policy and monitoring its implementation, organize and manage the parking spaces in the city, interact with the traffic police, working with carriers, to develop projects of private enterprise partnership with local authorities in the transport sector, to create equal competitive conditions in the market of transport services for operators of different forms of ownership, make proposals for subsidizing socially important routes; initiate legislative changes required to implement transport policy, conduct PR- campaign to explain the transport policy of the city, to promote the establishment of monitoring the transport of the city, etc. have been suggested.*

*Activity of local authorities should be aimed at creating cities, which would suitable for the life of a high degree of security, people-oriented, rather than transport. This requires:*

- *to find out the real state of the transport systems of cities;*
- *at the city level to form structures that would coordinate all issues related to the development and operation of the transportation system.*

**Key words:** local authorities, transport system, transport policy, city.