

## ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ В АСПЕКТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті розглянуто проблеми та перспективи розвитку регіонального транспортного комплексу в аспекті державного управління з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків.*

**Ключові слова:** проблеми, перспективи, розвиток, транспортний комплекс, регіон, державне управління.

### I. Вступ

Транспорт – це транспортна економічна система, що надає економічно й соціально важливі послуги населенню. В економіці транспорт є одним з найважливіших інфраструктурних елементів регіонального й міського господарства, а ефективна організація перевезень необхідна для того, щоб соціально-економічна політика держави сприймалася населенням як успішна й соціально орієнтована.

Регіональний транспорт покликаний задовольняти потреби населення регіону й суспільного виробництва в перевезеннях. Саме тому для регіональних транспортних комплексів є характерним: виконання своїх функцій у складі економічної системи одного або обмеженої кількості регіонів; жорстка специфікація за видами транспорту; певна економічна залежність від державних і регіональних органів управління; слабкі вертикальні й горизонтальні зв'язки.

Для успішного розвитку регіонального транспорту необхідно не тільки випереджати розвиток попиту на транспортні послуги регіону, відповідати загальним міжрегіональним і державним завданням, а й чітко уявляти проблеми та перспективи розвитку транспортного комплексу регіону в аспекті державного управління.

Багато праць висвітлюють проблеми й перспективи вдосконалення господарського механізму у сфері транспорту, зокрема, нові концептуальні підходи до стратегічного планування і вибір галузевих пріоритетів розвитку, теорії та методології державного регулювання транспортних систем. В основі дослідження механізмів державного управління транспортним комплексом лежать праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка,

Ю.С. Бараша, С.О. Білої, І.А. Грицяка, В.М. Гурнака, О.А. Дегтяра, О.В. Довгальової, В.М. Князева, М.Х. Корецького, В.В. Корженка, В.М. Мартиненка, Н.М. Мельтюхової, Л.Ю. Мельника, А.В. Мерзляк, Н.С. Миронової, А.М. Новікової, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінової, О.Г. Осауленка, А.І. Семенченка, В.В. Тертички, А.М. Ткаченка, О.В. Шкідченко та ін. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі проблеми і перспективи державного управління транспортним комплексом регіону.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути проблеми й перспективи розвитку регіонального транспортного комплексу в аспекті державного управління з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків.

### III. Результати

За даними літературних джерел, у багатьох регіонах України існує практика підтримки окремих напрямів розвитку транспорту, які не є взаємопов'язаними й навіть не завжди актуальними. Найчастіше регіональне планування розвитку транспорту існує окремо від інвестиційних проектів великих транспортних підприємств. Розподільчий принцип побудови регіональних програм розвитку транспорту не дає змоги ефективно залучати альтернативні ресурси.

Для багатьох регіонів досі характерна відсутність системного підходу у формуванні законодавчої бази розвитку регіонального транспортного комплексу та транспортного ринку, що відповідає вимогам державних і міжнародних інституцій. Крім того, місцева законодавча база часто не відповідає організаційній інфраструктурі реалізації проектів розвитку регіонального транспортного комплексу, не сприяє формуванню механізму залучення додаткових інвестиційних джерел та ін.

Чимало діючих регіональних програм розвитку транспортного комплексу мають недоробки, методологічні помилки або неточності. Ця обставина знижує ефективність роз-

витку регіонального транспорту, не дає змоги ефективно здійснювати державне управління. Водночас, проста переробка програм розвитку регіонального транспортного комплексу вже не здатна зняти існуючих негативних моментів. Потрібно вдосконалити організаційну структуру державного управління функціонуванням та розвитком транспортного комплексу й на регіональному, й на міжрегіональному рівнях.

Слід відзначити, що в регіонах немає державної структури з управління розвитком транспорту на міжрегіональному рівні. У результаті не діють регіональні концепції, стратегії і програми розвитку міжрегіонального транспортного комплексу. Відсутність спеціалізованого органу управління транспортним комплексом на міжрегіональному рівні призводить до нездатності держави вчасно сприймати та використовувати можливості й усувати загрози зовнішнього середовища. Наслідком цього є надзвичайно нерівномірний розвиток транспортного комплексу в регіонах. Таким чином, основні проблеми державного управління регіональним транспортним комплексом полягають в узгодженості державних інтересів з регіональними потребами.

Основні проблеми розвитку транспортного комплексу регіону можна розділити на дві групи:

1. *Загальнотранспортні проблеми*: соціально-економічні цілі; методологія прогнозування і планування; транспортна забезпеченість; транспортний чинник; система показників і критеріїв узгодженого розвитку; методологія формування регіонального транспортного комплексу; система управління; організація транспортних процесів.

2. *Функціональні проблеми*: транспортна мережа; транспортні вузли; транспортно-логістичні центри; рухомий склад; вантажно-розвантажувальний комплекс; паливно-енергетичне господарство; технічне обслуговування та ремонт; будівельна база; природоохоронні заходи; соціально-побутова інфраструктура.

До проблем регіонального транспортного комплексу належать: високий рівень зносу основних фондів транспорту, дефіцит пропускних і провізних можливостей, недостатній технічний і технологічний рівень транспортної техніки й обладнання, недостатній розвиток комунікацій, транспортно-логістичної мережі, значна регіональна й галузева нерівномірність розвитку інфраструктури.

Вирішення цих проблем вимагає розробки адекватного ринковим відносинам підходу, що забезпечує узгодження економічних інтересів між центром і регіонами, а також між окремими підприємствами й організаціями, галузями транспортного комплексу та

споживачами його послуг. При цьому специфіка проблем державного управління транспортним комплексом регіону, насамперед, полягає в тому, що в цьому випадку з'являється необхідність створення нових організаційно-економічних елементів, які беруть на себе вирішення міжгалузевих і міжрегіональних питань розвитку й функціонування транспортного комплексу з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків.

На нашу думку, для вирішення цих проблем необхідне врегулювання таких питань: розподіл повноважень між державними, міжрегіональними й регіональними органами влади; формування на міжрегіональному рівні працездатних і ефективних структур з регулювання розвитку транспортного комплексу; відпрацювання узгоджених механізмів реалізації державної транспортної політики на державному, міжрегіональному та регіональному рівнях управління; створення ефективного конкурентного середовища й відпрацювання показників узгодженого функціонування транспортних підприємств у різних сегментах транспортного ринку та напрямках транспортних коридорів; наглядова й контрольна діяльність на міжрегіональному та регіональному рівнях, а також у фінансово-бюджетній сфері.

Загальний державний контроль та регулювання діяльності у сфері транспорту здійснює Кабінет Міністрів України відповідно до своїх повноважень. Державний контроль і регулювання у сфері транспорту реалізується шляхом проведення центральними й місцевими органами виконавчої влади, державними органами управління транспортом, органами місцевого самоврядування економічної, тарифної, науково-технічної та соціальної політики ліцензування, стандартизації та сертифікації на транспорті, задоволення потреб транспорту в паливно-енергетичних і матеріально-технічних ресурсах і транспортних засобах. Державному контролю підлягають усі транспортні засоби українських та іноземних перевізників, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів на території України [4].

Після розпаду СРСР в Україні як незалежній державі в 1992 р. було створено Міністерство транспорту України, а в його складі – департаменти за усіма видами транспорту, в тому числі й департамент автомобільного транспорту.

Відповідно до Указу Президента України від 11.09.1995 р. № 826/95, у структурі Міністерства транспорту України було ліквідовано департамент автомобільного транспорту й утворено Державний департамент автомобільного транспорту України як орган державної виконавчої влади, підвідомчий Міністерству транспорту України.

На базі Державного департаменту автомобільного транспорту України, який вирішено було ліквідувати, відповідно до Указу Президента України від 13.03.1999 р. № 250/99, була утворена Державна адміністрація автомобільного транспорту України, яку, відповідно до Указу Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99, також ліквідували, а її функції поклали на Міністерство транспорту та зв'язку України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2000 р. № 586 у складі Міністерства транспорту на базі Державної адміністрації автомобільного транспорту був утворений Державний департамент автомобільного транспорту. Постановою Кабінету Міністрів України "Питання державного управління в галузі автомобільного транспорту" від 23.07.2008 р. № 681 на базі ліквідованого Державного департаменту автомобільного транспорту була утворена Державна адміністрація автомобільного транспорту.

Державна адміністрація автомобільного транспорту була ліквідована відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про ліквідацію урядових органів" від 28.03.2011 р. № 346 у зв'язку з утворенням, відповідно до Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2011, Державної автотранспортної служби України.

Нарешті, відповідно до Указу Президента України "Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" від 06.04.2011 р. № 370/2011 на базі Державної автотранспортної служби України була утворена Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті. Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 387/2011 також було затверджено Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті.

Відповідно до Положення, Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України.

Укртрансінспекція входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки: на автомобільному транспорті загального користування, на перевезення яким видано ліцензію; міському електричному; залізничному транспорті; експлуатації автомобільних доріг загального користування (далі – автомобільний, міський електричний, залізничний транспорт та ведення дорожнього господарства).

Основними завданнями Укртрансінспекції є: реалізація державної політики з питань

безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті та ведення дорожнього господарства; внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті, міському електричному, залізничному транспорті та ведення дорожнього господарства; здійснення відповідно до законодавства державного нагляду (контролю) з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті і ведення дорожнього господарства.

Укртрансінспекція у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства інфраструктури України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Міністра інфраструктури України [1–6].

Таким чином, з метою забезпечення перспектив розвитку транспортно-комплексного регіону в аспекті державного управління (з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків) органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, на нашу думку, зобов'язані: забезпечувати формування транспортної маршрутно-мережі загального користування й мережі таксомоторних стоянок, розробляти перспективи їх розвитку; організовувати утримання в належному стані проїзної частини автомобільних доріг (з урахуванням міських автобусних маршрутів загального користування) і в разі завдання матеріальних збитків автомобільному перевізнику, що обслуговує автобусний маршрут загального користування, унаслідок неналежного утримання проїзної частини автомобільної дороги компенсувати йому збитки; забезпечувати облаштування необхідною інфраструктурою автобусних маршрутів загального користування, а саме – автопавільйонами, інформаційним забезпеченням пасажирів і підтримувати її в належному технічному й санітарному стані; забезпечувати розроблення паспортів автобусних маршрутів загального користування з визначенням необхідної кількості автобусів, класу, технічних та екологічних показників, розкладу руху; проводити конкурс на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування; забезпечувати укладання договору на автобусних маршрутах загального користування із автомобільним перевізником – переможцем конкурсу на міських, приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території області, чи надання дозволу на приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, які виходять за межі території області (міжобласні маршрути), та забезпечувати

контроль за виконанням ним умов договору чи дозволу; забезпечувати безпечно та якісне обслуговування пасажирів на автобусних маршрутах загального користування; забезпечувати компенсацію втрат автомобільному перевізнику внаслідок перевезення пільгових категорій пасажирів та регулювання тарифів.

На нашу думку, однією з найбільш важливих і актуальних проблем регіонального транспортного комплексу на сьогодні є проблема активізації інвестиційної діяльності. Однак вона стосується не тільки пошуку джерел інвестицій, а й ефективності проєктів розвитку транспортного комплексу, і, насамперед, його інфраструктури.

Для цієї мети пропонуємо такі форми й методи державної підтримки будівництва об'єктів транспортної інфраструктури регіону [7]:

1. *Пряме фінансування*: надання кредитів; субсидії та субвенції державного бюджету; фінансування з бюджету держави; випуск цінних паперів.

2. *Звільнення від обов'язкових платежів*: звільнення від податків (повне – на весь період, часткове – на певний строк); звільнення від компенсаційних платежів (від плати за право забудови, від повернення частини державних інвестицій); надання податкового кредиту (за одним податком, за кількома податками); надання інвестиційного податкового кредиту (з податку на прибуток, за регіональними й місцевими податками); проведення взаємозаліків.

3. *Надання гарантій*: гарантії за виданими кредитами; фірма-гарант; забезпечення обсягу транспортного потоку.

4. *Оформлення землевідведення*: без внеску в статутний капітал об'єкта; у вигляді внеску в статутний капітал об'єкта.

5. *Інноваційні форми*: державно-приватне партнерство, у тому числі концесії, страхування ризиків реалізації проєктів, прискорена амортизація, формування цільових амортизаційних фондів, виплата відсотків за позиками, перехресне фінансування екологічно безпечних видів перевезень і транспорту тощо.

Відповідно до цілей економічних реформ і місії транспортного комплексу в економіці країни, на нашу думку, можна виділити шість груп контрольних показників, які достатньо відображають основні питання формування сучасного регіонального транспортного комплексу, однак вони вимагають додаткових обґрунтувань і конкретизації з урахуванням особливостей етапів і регіональних умов вирішення загальної цілі розвитку:

1. Стійкість роботи транспорту.
2. Доступність і безпека транспорту, якість послуг.
3. Ефективність використання виробничих потужностей транспорту.

4. Зниження сукупних народногосподарських витрат на перевезення.

5. Розвиток матеріально-технічної бази галузі.

6. Формування єдиної, гармонійно розвинутої транспортної системи.

Завданням на перспективний розвиток регіонального транспортного комплексу, на нашу думку, можуть бути: максимізація ефективності транспортної інфраструктури регіону; урахування еколого-економічного чинника у процесі розвитку регіонального транспортного комплексу (облік місцевих природних ресурсів, проблем дефіциту ресурсів, екології регіону тощо); інтегральне завдання транспортного забезпечення розвитку економіки регіону й рівня життя населення.

#### IV. Висновки

Аналіз вітчизняної практики функціонування і розвитку транспортного комплексу останнього десятиліття дає змогу стверджувати про те, що держава має відігравати більш суттєву роль у цій галузі економіки з урахуванням удосконалення організаційно-економічного механізму державного впливу на розвиток регіонального транспортного комплексу. Але, незважаючи на загальну адаптацію регіонального транспорту до ринкових умов і задоволення в кількісному плані попиту населення і галузей економіки, рівень його розвитку на сьогодні не можна вважати достатнім.

Державне регулювання транспортного комплексу має бути спрямоване на: гармонізацію інтересів різних видів транспорту, що вступають у конкурентну боротьбу; сприяння формуванню та розвитку ринку транспортних послуг на регіональному й міжрегіональному рівні; прискорення процесів переходу транспорту на більш високий організаційно-управлінський і технологічний рівень, підвищення якості послуг, транспортних послуг. Держава повинна впливати на питання розвитку транспортної та логістичної інфраструктури в транспортних вузлах, забезпечення координації та взаємодії магістральних видів транспорту, впровадження прогресивних та екологічно безпечних транспортно-логістичних технологій, удосконалення організаційно-економічної та виробничо-технологічної структури підприємств транспорту.

Змістовне оцінювання достатності розвитку регіонального транспортного комплексу, його ефективності та відповідності поточним і перспективним соціально-економічним потребам повинна спиратися на систему моделей, що включають існуючий і прогнозні територіально-галузеві баланси виробництва. При цьому необхідно враховувати споживання продукції з виділенням матеріальних балансів (фізичні обсяги, напрями, вартість виробленої продукції та її транспорту-

вання із зазначенням видів транспорту), з найбільш транспортосємними видами продукції регіону.

У процесі організації управління транспортним комплексом на регіональному рівні управління необхідно враховувати специфіку сформованих транспортних структур. Однак при безумовних регіональних відмінностях у транспортному комплексі держава повинна розглядати його як єдиний об'єкт державного управління.

На сучасному етапі економічних реформ в Україні створюються нові виробничі й управлінські структури, де поєднуються методи державного впливу на розвиток транспортного комплексу з дією ринкових механізмів. Водночас потрібні додаткові обґрунтування взаємозалежної системи організаційних та економічних важелів державного управління транспортним комплексом, особливо у сфері його розвитку на регіональному рівні управління. При цьому заходи, що розробляються, повинні забезпечувати узгоджений розвиток видів транспортного комплексу, їх інфраструктуру, перекид вантажних і пасажирських потоків на екологічно безпечні й надійні види транспорту.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Про транспорт : Закон України. Введено в дію Постановою ВР № 233/94-ВР від 10.11.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 447 із змінами і доповненнями.
3. Про автомобільний транспорт : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105} (В редакції Закону № 3492-IV від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 32. – Ст. 273} із змінами і доповненнями.
4. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті, із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 506/2013 від 11.09.2013 р. : Указ Президента України.
5. Про підписання Угоди про фінансування програми "Підтримка впровадження транспортної стратегії України : Розпорядження КМУ від 15.12.2010 р. № 2264-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-pidpisanja-ugodi-pro-finansuvannja-programi-pidtrimka-v-doc40948.html>.
6. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174-р.
7. Менеджмент на транспорті / под ред. Н.Н. Громова, В.А. Персианова. – М. : Академія, 2003. – 528 с.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014.

#### Федорчук Е.Д. Проблемы и перспективы развития регионального транспортного комплекса в аспекте государственного управления

*В статье рассмотрены проблемы и перспективы развития регионального транспортного комплекса в аспекте государственного управления с учетом вертикальных и горизонтальных связей.*

**Ключевые слова:** *проблемы, перспективы, развитие, транспортный комплекс, регион, государственное управление.*

#### Fedorchuk E. Problems and prospects of regional transport complex in terms of governance based

The article deals with the problems and prospects of regional transport complex in terms of governance based on vertical and horizontal linkages.

*It is noted that transport is a transport economic system that provides economically and socially important services to the society. In economics, transport is an essential element of regional infrastructure and urban development, and an effective management of traffic is needed for socio-economic policy to be perceived by the population as a successful and socially oriented.*

*It is established that many existing regional programs of transport sector have many flaws, methodological mistakes or inaccuracies. This fact reduces the efficiency of regional transport, prevents the effective carrying out of public administration. Simultaneously, a simple program recasting of regional transport sector is no longer able to remove many of the existing negative aspects. It is necessary to improve the organizational structure of public administration functioning and development of the transport sector on regional and interregional levels.*

*It is proved that the problems of regional transport sector include the high degree of depreciation of fixed transport assets, shortage of transportation access and opportunities, insufficient technical and technological level of transport vehicles and equipment, insufficient development of communications, transport and logistics network, a significant regional and sectoral unevenness of infrastructure development.*

*The solution of these problems requires the development of adequate market approach for coordinating economic interests between the center and regions and between individual businesses and organizations, transport industry and consumers of its services. Thus the specificity of problems of public administration transport sector of the region is that in some cases there is a need to create new organizational and economic elements which take on the resolution of inter-sectoral and inter-regional issues of development and functioning transport sector based on vertical and horizontal connections.*

*It is argued that to solve these problems the resolution of the following issues is required: the division of powers between national, interregional and regional authorities, the formation at the regional level, the able-bodied and effective structures for the regulation of the transport complex; the establishment of coordinated working mechanisms for the implementation of public transport policy at national, regional and interregional levels of administration; the formation of an effective competitive environment and indicator testing of agreed functions of transport companies in different segments of the transport market and the direction of transport corridors, observation and monitoring activities at the interregional and regional levels, including and the financial and public sector.*

*It is proved that at the present stage of economic reforms in Ukraine there are new production and management structures that combine the methods of state influence on the development of transport complex with the operation of market mechanisms. At the same time it is required an additional justification of coherent system of organizational and economic levers of state control transport sector,*

**Key words:** *problems, prospects, development, transport sector, region and state administration.*