



УДК 349.42

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ
СІЛЬСЬКОГО ДОРОЖНЬОГО БУДІВНИЦТВА**

О.В. ГАФУРОВА,

кандидат юридичних наук, доцент

Національного університету біоресурсів і природокористування України,
м. Київ, Україна

У статті здійснено аналіз законодавства у сфері сільського дорожнього будівництва. Особливу увагу приділено розвитку мережі автомобільних доріг загального користування у сільській місцевості. В результаті дослідження зроблено висновок, що такі дороги мають перебувати у державній власності і утримуватись за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України.

Ключові слова: *автомобільні дороги; автомобільні дороги загального користування; автомобільні дороги місцевого значення.*



Одним із основних напрямів комплексного розвитку сільських територій, підвищення соціального захисту і життєвого рівня селян є налагодження надійного транспортного сполучення. Розвиток мережі автомобільних доріг загального користування у сільській місцевості дає можливість розширити транспортну доступність зони обслуговування об'єктів соціальної інфраструктури та сприяє реалізації прав сільських жителів на отримання відповідних послуг.

Мета дослідження полягає у проведенні науково-теоретичного аналізу нормативно-правових актів і наукових розробок у зазначеній сфері та визначенні прогалин у правовому регулюванні будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування у сільській місцевості.

Проблемам правового регулювання відносин у сфері розвитку соціальної інфраструктури села, у тому числі мережі автомобільних доріг у сільській місцевості, присвячені праці провідних науковців у галузі аграрного 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 інші. Крім того, питанням транспортного забезпечення таких територій приділена увага у роботах відомих вчених-економістів, зокрема: К.М. Орлатого та І.В. Прокопи.

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 культурними 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). Причому, Державною програмою розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007-2011 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 710 (Р. ІУ), було заплановано улаштувати під'їзні дороги з твердим покриттям до кожного сільського населеного пункту ще до кінця 2009 року. Але, станом на серпень 2011 року, 1087 сільських населених пунктів так і залишились не охопленими регулярним автобусним сполученням, а 113 з них не мають під'їздів з твердим покриттям. Такий стан автомобільних доріг призводить до поступового занепаду сільських населених пунктів (Концепція реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1096). Крім того, аналізуючи проблеми транспортного сполучення, необхідно враховувати і тенденції створення за рахунок відокремлених фермерських садиб, які знаходяться за межами населених пунктів, хуторських поселень. Відповідно актуальним стає питання про забезпечення таких поселень зручними під'їзними шляхами та розширення за їх рахунок мережі доріг



загального користування, на що звертається увага в економічній літературі [1, с. 65].

У межах даного дослідження зупинимось на характеристиці автомобільних доріг загального користування. До цієї категорії доріг згідно Закону України від 17 жовтня 1990 р. „Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” належать усі шляхи, що зв'язують сільські населені пункти (у тому числі в межах цих населених пунктів) з мережею шляхів загального користування (ст. 6).

На сьогоднішній день залишається не вирішеним питання щодо форми власності автомобільних доріг загального користування. Необхідність вивчення цієї проблеми пов'язана з тим, що саме на власника цих 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 від 8 вересня 2005р. «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). Відповідно 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 шляхів² (ст. 6 Закону України „Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві”). Крім того, Законом України від 26 грудня 2008 р. „Про Державний бюджет на 2009 рік” 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 рік, окрема строка видатків на зазначені цілі (розвиток автомобільних доріг загального користування у сільській місцевості) взагалі не передбачена. Зважаючи на вищезазначене, можна стверджувати, що держава, виступаючи власником таких доріг за законодавством, практично усунулась від надання фінансової допомоги у цій сфері.

² На сьогоднішній день 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>



З іншого боку, Законом України від 18 вересня 1991р. «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»).

Таким чином, необхідно відмітити колізію правових норм. На наш погляд, зазначена проблема має бути вирішена шляхом внесення відповідних змін до законодавства. Причому, необхідно визнати той факт, що автомобільні дороги загального користування, враховуючи їх суспільно-корисне призначення, повинні перебувати виключно у державній власності та фінансуватись, насамперед, за рахунок Державного бюджету України. Це є особливо важливим в умовах, коли видатки бюджетів територіальних громад сіл значно обмежені. До того ж, на них покладається обов'язок щодо будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг цих населених пунктів.

Альтернативою прямому бюджетному фінансуванню може стати, зокрема, інститут державно-приватного партнерства - співробітництва між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору (ст.1 Закону України від 1 липня 2010р. «Про державно-приватне партнерство»). Згідно цього Закону, державно-приватне партнерство застосовується і у сфері будівництва та/ або експлуатації доріг. У рамках цього інституту можуть укладатись договори концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг. Відносини, пов'язані з концесійною діяльністю, регулюються Законами України від 16 липня 1999р. «Про концесії», від 14 грудня 1999р. «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», Земельним кодексом України, іншими законодавчими актами та концесійним договором.

Висновки. Розвиток мережі автомобільних доріг загального користування у сільській місцевості має стати пріоритетним напрямом діяльності держави. Фінансування автомобільних доріг загального користування повинно забезпечуватись 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). Вкрай необхідним, на наш погляд, є розробка та прийняття державної програми розвитку доріг загального користування місцевого значення у сільській місцевості. Крім того,



організація належного утримання таких доріг потребує налагодження співробітництва між відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування і приватними інвесторами.

Література

1. Прокопа І.В. Соціальна інфраструктура села: формування нового механізму розвитку. К. Інститут економіки НАН України., 1996- 172с.

Некоторые проблемы развития законодательства в сфере сельского дорожного строительства

Гафурова Е.В.

В статье анализируется законодательство в сфере сельского дорожного строительства. Особенное внимание уделено развитию сети автомобильных дорог общего пользования в сельской местности. В результате исследования сделан вывод, что такие дороги должны находиться в государственной собственности и содержаться за счет средств, предусмотренных в Государственном бюджете Украины.

***Ключевые слова:** автомобильные дороги; автомобильные дороги общего пользования; автомобильные дороги местного значения.*

Some problems of legislation development in the sphere of rural road building

Helena Gafurova

In the article the legislation is analyzed in the sphere of rural road building. The special attention has been paid to development of public automobile road network in rural territories. The result of research is that such roads must be in a public domain and kept for funds of the State budget of Ukraine.

***Keywords:** automobile road; public automobile road; local automobile road.*