

**ЗАВДАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ
АВТОМОБІЛЬНИМИ ДОРОГАМИ В УКРАЇНІ**

**THE TASK OF IMPLEMENTING STATE POLICY IN THE FIELD OF HIGHWAY
MANAGEMENT IN UKRAINE**

Акцентовано, що реалізація державної політики в сфері управління автомобільними дорогами є складним, комплексним і одночасно багатоаспектним процесом, який охоплює майже всі сфери суспільних відносин. Зазначено, що такі напрями вказують на ті необхідні умови, виконання яких є засобом досягнення мети реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні й у цілому мають розглядатися як завдання такої політики. Встановлено, що завдання реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні будуть мати тісний зв'язок із її метою, фактично будуть обумовлені нею. Визначено мету реалізації державної політики у сфері управління автомобільними дорогами в Україні. З'ясовано, що досягнення такої мети здійснюється шляхом виконання завдань реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні. Констатовано, що такі завдання не отримали свого належного законодавчого закріплення, що потребує свого виправлення шляхом їх фіксації в комплексній Стратегії формування та реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні, що має бути якомога скоріше розроблена й прийнята. Виокремлено й охарактеризовано наступні завдання реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні: забезпечення безпеки автомобільних доріг; зменшення рівня аварійності; збереження та розвиток автомобільних доріг; вдосконалення нормативно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин; запобігання вчиненню правопорушень у сфері функціонування автомобільних доріг; забезпечення належної експлуатації автомобільних доріг; здійснення контрольно-наглядових заходів у сфері функціонування автомобільних доріг, в тому числі із залученням громадськості.

Ключові слова: *державна політика у сфері управління автомобільними дорогами в Україні, реалізація державної політики, мета реалізації державної політики, завдання реалізації державної політики, напрями реалізації державної політики, адміністративно-правове регулювання, діяльність із забезпечення, функціонування автомобільних доріг.*

It has been emphasized that the implementation of state policy in the field of road management is a complex, complex and at the same time multifaceted process that covers almost all spheres of social relations. It has been noted that such directions indicate the necessary conditions, the fulfillment of which is a means of achieving the goal of the implementation of the state policy in the field of highway management in Ukraine and should generally be considered as a task of such policy. It has been established that the tasks of implementing the state policy in the field of highway management in Ukraine will be closely related to its purpose, and in fact will be determined by it. The purpose of the implementation of state policy in the field of highway management in Ukraine has been defined. It has been found that the achievement of such a goal is carried out by fulfilling the tasks of implementing the state policy in the field of highway management in Ukraine. It has been established that such tasks did not receive their proper legislative confirmation, which needs to be corrected by fixing them in the comprehensive Strategy for the formation and implementation of state policy in the field of highway management

in Ukraine, which should be developed and adopted as soon as possible. The following tasks of implementing the state policy in the field of highway management in Ukraine have been highlighted and characterized: ensuring the safety of highways, reducing the level of accidents; preservation and development of highways; improvement of normative and legal regulation of this sphere of social relations; prevention of offenses in the field of highway operation; ensuring proper operation of highways; implementation of control and supervision measures in the field of functioning of highways, including with the involvement of the public.

Key words: *state policy in the field of highway management in Ukraine, implementation of state policy, goal of state policy implementation, tasks of state policy implementation, directions of state policy implementation, administrative and legal regulation, activities to ensure, functioning of highways.*

Постановка проблеми. Реалізація державної політики в сфері управління автомобільними дорогами є складним, комплексним і одночасно багатоаспектним процесом, який охоплює майже всі сфери суспільних відносин. Адже наслідком його здійснення є забезпечення належного функціонування автомобільних доріг, а значить задоволення численних суспільних інтересів, пов'язаних з їх використанням. Саме тому діяльність із реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами, маючи єдину мету свого здійснення, одночасно відбувається за кількома взаємозалежними, а подекуди й взаємообумовленими напрямками. Такі напрями можна розглядати з декількох позицій, які можуть суттєво відрізнитися в залежності від обраного критерію їх аналізу – функціонального призначення; суб'єктів, уповноважених їх здійснювати; сфери суспільних відносин, у межах яких вони протікають; тощо. Однак найголовніші з таких напрямків вказують на ті необхідні умови, виконання яких є засобом досягнення мети реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні й у цілому мають розглядатися як завдання такої політики.

Із цього приводу на сторінках фахової юридичної літератури цілком слушно наголошують на тому, що значення завдань виражається в тому, що вони розкривають мету та вказують на ті необхідні умови, які забезпечують її досягнення [1, с. 51–52]. Більш того, підкреслює О. М. Литвинов, зміст поняття «завдання», що є правильно теоретично розтлумаченим і практично сприйнятним, включає можливість з'ясування причин недосягнення мети. При цьому вчений додає, що це необхідно для того, щоб органи та посадовці, уповноважені суспільством (державою) здійснювати певну діяльність, орієнтувалися у відповідних процедурах і процесах, а в окремих випадках могли обґрунтовано відмовитися від реалізації певних повноважень [2, с. 34–35]. Ось чому в якості одного з провідних аспектів теоретико-правової характеристики реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні слід розглядати встановлення сутності завдань, що здійснюється в межах даних суспільних відносин, виявлення й здійснення характеристики окремих з них.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху, функціонування автомобільного транспорту та автомобільних доріг узагалі та реалізації державної політики у сфері управління автомобільними дорогами в Україні зокрема, незважаючи на свою дослідженість у наукових працях О. Безпалової, О. Джафарової, В. Доненка, Р. Миронюка, В. Пчеліна, С. Шатрави, О. Шумейка й інших, досі залишаються невирішеними. Тому метою статті є визначення завдань реалізації державної політики у сфері управління автомобільними дорогами в Україні.

Виклад основного матеріалу. Завдання реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні будуть мати тісний зв'язок із її метою, фактично будуть обумовлені нею. При цьому, як свідчить семантичний аналіз слова «завдання», його сенс, в тому числі, визначають за допомогою категорії «мета». Так, наприклад автори великого тлумачного словника сучасної української мови вказують на те, що слово «завдання» слід використовувати в наступних значеннях: наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо; настанова, розпорядження виконати певне доручення; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [3, с. 378].

У свою чергу, О. В. Джафарова звертає увагу, що завдання держави полягає в тому, щоб постійно моніторити явища та чинники, які можуть становити небезпеку для людини, суспільства, держави та національних інтересів, а також шляхом використання правового інструментарію (дозволів, зобов'язань та заборон) визначити ступінь свободи реалізації громадянами своїх

прав залежно від загроз життю, здоров'ю людини і громадянина, навколишньому природному середовищу та національним інтересам тощо. В цілому, основною метою реалізації державної політики у відповідній сфері суспільних відносин, у тому числі в сфері управління автомобільними дорогами, є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів тощо [4, с. 20].

Учені-правознавці в дійсності при визначенні сутності завдань у відповідній сфері, здійснюють її порівняння із метою. Так, на думку А. А. Манжули, якщо під метою слід розуміти передбачений у свідомості людини результат, який, як правило, має ідеалізований, навіть, абстрактний вигляд, то завданнями є конкретні етапи роботи, які необхідно пройти, виконати, рухаючись до мети. У цьому контексті науковець цілком слушно підкреслює, що законодавець, вказуючи на правовий статус тих чи інших суб'єктів, доволі часто уникає формування мети їх діяльності, акцентуючи увагу лише на завданнях. Адже, підкреслює вчений, мета, лише вказує на те, до чого прагне суб'єкт, для чого він існує та функціонує, у той час як завдання, дають зрозуміти що саме здійснює суб'єкт у ході реалізації свого функціонального призначення [5, с. 56]. Тобто, як у цілому, так й окремі, конкретні завдання реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами будуть визначатися метою такої політики [6].

На нашу думку, такою загальною метою реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами може вважатися забезпечення належного функціонування, що передбачає задоволення всіх суспільних інтересів у цій галузі:

- ефективну реалізацію права на свободу пересування;
- забезпечення безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів;
- розвиток зовнішньоекономічної діяльності;
- підвищення обороноздатності держави; тощо.

Досягнення такої мети передбачає виконання певного обсягу роботи, обсягу заходів, сукупність яких і слід розглядати в якості завдань реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами. При цьому, по-перше, сукупність таких заходів має бути чітко визначена, а їх реалізація повинна сприяти досягненню мети реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами. Зокрема, як цілком слушно з цього приводу зауважує Ж.В. Удовенко, завдання – це реально досяжні конкретні результати, визначені настільки конкретно, що ступінь їх досягнення можна визначити. Інакше, підкреслює науковець, вони – не завдання, а щось інше, яке не має практичного значення [7, с. 116]. А тому, по-друге, такі завдання, як сукупність заходів, спрямованих на досягнення мети реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні, мають бути об'єктивізовані в нормативно-правовому полі.

З урахуванням наведених вище позицій під завданнями реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами слід розуміти визначену на нормативно-правовому рівні сукупність заходів, що реалізуються уповноваженими державою суб'єктами задля забезпечення належного функціонування лінійного комплексу інженерних споруд, призначеного для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів. Окремо взяті з таких заходів і можуть бути розглянуті як конкретні завдання реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні. При цьому слід підкреслити, що такі завдання будуть взаємопов'язаними, оскільки спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечення функціонування автомобільних доріг в Україні. Іншими словами, виключення або ж неналежна реалізація одного з таких завдань буде мати свій безпосередній вплив на ефективність або взагалі можливість реалізації іншого.

Так, в якості одного з перших завдань реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні вважаємо за необхідне назвати забезпечення безпеки автомобільних доріг, зменшення рівня аварійності. Таке завдання розглядається нами як одне з провідних з огляду на те, що саме його належне виконання забезпечує практичну реалізацію ст. 3 Конституції України від 28 червня 1996 року, відповідно до якої людина, її життя та здоров'я, безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [8]. При цьому згідно з приписами ст. 1 Закону України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 року безпека автомобільних доріг – це сукупність засобів, конструкцій, пристроїв, споруд, характеристик та показників (у тому числі інженерних, конструкторських, технічних, проектних, архітектурних, технологічних та інших рішень), при врахуванні та застосуванні яких забезпечується запобігання та зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та тяжкості їх наслідків [9].

Наступним завданням реалізації державної політики в досліджуваній сфері суспільних відносин є здійснення заходів із збереження та розвитку автомобільних доріг. Так, відповідно

до приписів ст. 6 Закону України «Про автомобільні дороги» збереження та розвиток мережі автомобільних доріг загального користування мають для держави пріоритетне значення. При цьому в ст. 14 вищенаведеного нормативно-правового акта зазначено, що в разі необхідності відчуження землі, що є приватною чи комунальною власністю, для будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування створюється державна комісія, яка пропонує викуп земельних ділянок за ринковою ціною з урахуванням ринкової вартості розташованих на ній будинків чи споруд. У разі незгоди власників із запропонованою ціною викуп цих земель здійснюється в судовому порядку [9]. Тобто законодавець приділяє особливу увагу питанням збереження та розвитку автомобільних доріг, в першу чергу доріг загального користування. Разом із тим у даному випадку мова йде про першочерговість реалізації даного завдання по відношенню до автомобільних доріг загального користування, що ні в якому разі не обмежує рамки його застосування по відношенню до всіх автомобільних доріг.

Окремих завданням реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні є вдосконалення нормативно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин. Значення нормативно-правового регулювання полягає у встановленні загальнообов'язкових правил поведінки для суб'єктів відповідних суспільних відносин, визначення можливих варіантів їх діяльності та відповідальності. Як цілком слушно відмічають на сторінках фахової літератури, саме завдяки нормативно-правовому регулюванню відносини між суб'єктами стають більш упорядкованими, оскільки в юридичних нормах державою встановлюється міра можливої й необхідної поведінки, тобто межі дозволеного [10, с. 117]. Саме тому завдання щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери управління автомобільними дорогами є одним з провідних у контексті реалізації державної політики в цій галузі суспільних відносин, оскільки внаслідок його здійснення відбувається упорядкування поведінки їх учасників, здійснюється покращення як у цілому, так і окремих напрямів функціонування автомобільних доріг.

Окремо слід назвати таке завдання реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами як запобігання вчиненню правопорушень у сфері функціонування автомобільних доріг. Учені-адміністративісти вказують на те, що запобігання правопорушенням – це система засобів, що застосовуються суспільством та державою для того, щоб стримати зростання злочинності, знизити її рівень на основі впливу на причини й умови, котрі сприяють злочинності та вчиненню адміністративних проступків, а також шляхом запобігання й припинення конкретних злочинів та правопорушень [11, с. 86; 12, с. 13]. Зазначимо, що в контексті здійснення діяльності із запобігання правопорушенням у сфері функціонування автомобільних доріг в Україні мова буде йти здебільш про правопорушення адміністративні. У більшій мірі склади таких правопорушень знайшли своє зосередження в Главі 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку» Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року [13]. Разом із тим мова може йти про запобігання кримінальним правопорушенням, прикладом яких є протиправні діяння, передбачені ст. 288 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року, що встановлює кримінальну відповідальність за порушення нормативно-правових актів, норм і правил, що стосуються забезпечення дорожнього руху [14].

В якості не менш важливого за наведені вище завдання реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні слід розглядати завдання із забезпечення належної експлуатації автомобільних доріг. Відмітимо, що законодавець не наводить загально-го визначення сутності експлуатації автомобільних доріг, проте розкриває сенс даної категорії, застосовуючи її в межах окремих сфер суспільних відносин. Зокрема, відповідно до приписів ст. 1 Закону України «Про реконструкцію та експлуатацію на платній основі автомобільної дороги Київ–Одеса» від 22 травня 2003 року експлуатація автомобільної дороги – комплекс заходів з технічної та комерційної експлуатації автомобільних доріг. При цьому під технічною експлуатацією автомобільної дороги законодавець розуміє комплекс дорожніх робіт з ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг, що забезпечує нормативний транспортно-експлуатаційний стан автомобільної дороги. Своєю чергою, сутність комерційної експлуатації автомобільної дороги визначено як комплекс заходів з організації платного проїзду по автомобільній дорозі та отримання плати за проїзд [15].

Наступним завданням реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні є здійснення контрольно-наглядових заходів у сфері функціонування автомобільних доріг, в тому числі із залученням громадськості. На сторінках фахової літератури відмічають той факт, що значення контрольно-наглядової діяльності полягає в тому, що за її допомогою суб'єкт управління не лише має можливість коригувати управлінську діяльність,

а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [16, с. 30]. Більш того, така діяльність великою мірою сприяє утвердженню демократичних засад та унеможливує такі поширені явища, як корупція, хабарництво, неналежне виконання уповноваженими особами своїх функціональних обов'язків. До того ж, контрольна діяльність виконується, більшою чи меншою мірою, усіма державними органами й є найбільш дієвим та результативним способом забезпечення дисципліни та законності, оскільки характеризується тим, що суб'єкти такої діяльності, як правило, мають повноваження щодо втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, а також у більшості випадків можуть самостійно застосовувати санкції до порушників [17, с. 17]. Як і всі з розглянутих вище завдань реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні, наведене реалізується за численними напрямками, сутність яких буде розглянуто й проаналізовано нами в окремому науковому дослідженні.

Висновки. Отже, як слідує з аналізу вищенаведених підходів, реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні є складною, багатоаспектною діяльністю уповноважених державою суб'єктів, що переслідує єдину мету, в якості якої може бути розглянуто забезпечення належного функціонування автомобільних доріг задля задоволення численних і найрізноманітніших суспільних потреб. Досягнення такої мети здійснюється шляхом виконання завдань реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні. Такі завдання не отримали свого належного законодавчого закріплення, що, на нашу думку, потребує свого виправлення шляхом їх фіксації в комплексній Стратегії формування та реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні, що має бути якомога скоріше розроблена й прийнята.

Як свідчить проведений аналіз, серед завдань реалізації державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні варто назвати наступні:

- забезпечення безпеки автомобільних доріг, зменшення рівня аварійності;
- збереження та розвиток автомобільних доріг;
- вдосконалення нормативно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин;
- запобігання вчиненню правопорушень у сфері функціонування автомобільних доріг;
- забезпечення належної експлуатації автомобільних доріг;
- здійснення контрольних заходів у сфері функціонування автомобільних доріг, в тому числі із залученням громадськості.

Список використаних джерел:

1. Полянський А.О. Адміністративно-правові засади взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами: монографія. Суми: Вид-во, 2021. 384 с.
2. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні та практичні засади): дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.08. Харків, 2010. 432 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: моногр. Харків : Діса плюс, 2016. 688 с. URI: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/7754>.
5. Манжула А.А. Адміністративно-правові засади організації діяльності науково-дослідних установ в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 422 с.
6. Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2023 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 № 382. *Офіційний вісник України*. 2018. № 42. Ст. 1480.
7. Удовенко Ж.В. Криміналістичне забезпечення процесу доказування на досудовому слідстві: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2004. 205 с.
8. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про автомобільні дороги: закон України від 08.09.2005 № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 556.
10. Величко В.М. Поняття міжнародно-правового регулювання праці (теоретичний аспект). 2014. № 1. С. 116–119.
11. Лещух А.Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 292 с.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

14. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

15. Про реконструкцію та експлуатацію на платній основі автомобільної дороги Київ–Одеса: закон України від 22.05.2003 № 855-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 279.

16. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.

17. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 209 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.1.29>

ПУНДА О.О.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ВИМОГ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ У СФЕРІ КОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИН

ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION, LABOR PROTECTION REQUIREMENTS AND EXECUTION OF SUPERVISION IN THE FIELD OF CORPORATIVE RELATION

Стаття присвячена питанням предмету правового регулювання галузі адміністративного права на сучасному етапі еволюції правової системи України. Предмет адміністративного права є динамічною категорією, що зазнає постійних змін під впливом суспільних відносин. Процеси часткового «видавлювання» адміністративного права із сфери регулювання правовідносин та заміна його на приватно-правові засоби виявилися спірними з погляду забезпечення ефективності функціонування державного механізму. Історична доба випробування української державності та боротьба з агресією російської федерації доводить необхідність комплексного та відповідального підходу до багатьох сфер суспільного життя. Інструменти публічно-правового регламентування виступають міцним підґрунтям забезпечення стійкості держави і суспільства гарантією забезпечення приватних та колективних інтересів. Сучасна трансформація предмета адміністративного права під впливом вимог часу та розгортання реформи у сфері адміністративного права зумовила зміну концептуальних засад адміністративно-правових відносин. Як наслідок, відбулася фактична зміна їхньої сутності, а також певне розширення.

На сучасному етапі можна вести мову про включення до предмету адміністративного права такого напрямку регламентування суспільного життя як адміністра-