

СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ АВТОМОБІЛЬНИМИ ДОРОГАМИ В УКРАЇНІ

THE ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF STATE POLICY IN THE FIELD OF HIGHWAY MANAGEMENT IN UKRAINE

Мурдій І.Ю., здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Встановлено, що забезпечення функціонування автомобільних доріг в Україні, гарантування стану їхньої безпеки, якісного будівництва та реконструкції, належного ремонту й утримання, напряму залежить від здійснення ефективної державної політики в сфері управління ними. Наголошено, що вирішення завдання із встановлення сутності та значення державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні слід розглядати як одну з ключових умов повноцінного дослідження адміністративно-правових засад функціонування даної сфери суспільних відносин. З метою встановлення сутності категорії «державна політика в сфері управління автомобільними дорогами в Україні» проведено аналіз її змістовних складових, де на перший ряд виходить власне категорія «державна політика». Підкреслено, що державна політика у відповідній сфері суспільних відносин є цілеспрямованою діяльністю уповноважених державою суб'єктів, що здійснюється ними задля врегулювання такої сфери, забезпечення її функціонування та розвитку, а також задоволення певного кола потреб суспільства. Запропоновано під державною політикою в сфері управління автомобільними дорогами розуміти визначений у нормативно-правових актах комплексний напрям діяльності держави в особі уповноважених нею органів і посадових осіб, у межах якого здійснюється регламентація суспільних відносин з метою задоволення державних і суспільних потреб щодо функціонування та розвитку лінійного комплексу інженерних споруд, що призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів.

Ключові слова: державна політика, сфера управління автомобільними дорогами, адміністративно-правове регулювання, забезпечення функціонування автомобільних доріг, сутність, значення.

It has been established that ensuring the functioning of highways in Ukraine, guaranteeing the state of their safety, quality construction and reconstruction, proper repair and maintenance, directly depends on the implementation of an effective state policy in the field of their management. It has been emphasized that solving the task of establishing the essence and meaning of state policy in the field of highway management in Ukraine should be considered as one of the key conditions for a full-fledged study of the administrative and legal foundations of the functioning of this sphere of public relations. In order to establish the essence of the category "state policy in the field of highway management in Ukraine", an analysis of its substantive components has been carried out, where the category "state policy" comes first. It has been emphasized that state policy in the relevant sphere of social relations is a purposeful activity of state-authorized subjects, which is carried out by them in order to regulate such a sphere, ensure its functioning and development, as well as satisfy a certain range of society's needs. It has been suggested that the state policy in the field of highway management should be understood as the comprehensive direction of the state's activity in the form of its authorized bodies and officials defined in the regulatory acts, within which social relations are regulated in order to satisfy state and public needs regarding the functioning and development of a linear complex of engineering structures designed for continuous, safe and convenient movement of vehicles.

Key words: state policy, the sphere of highway management, administrative and legal regulation, ensuring the functioning of highways, essence, meaning.

Постановка проблеми. Забезпечення функціонування автомобільних доріг в Україні, гарантування стану їхньої безпеки, якісного будівництва та реконструкції, належного ремонту й утримання, напряму залежить від здійснення ефективної державної політики в сфері управління ними. Зокрема, як цілком слушно із цього приводу зауважує Д.В. Приймаченко, саме держава залишається найбільш універсальною формою політичної організації суспільства, що й обумовлює її вирішальну роль у забезпеченні його поступового розвитку. У цьому і полягає значення державної політики як рушійної сили. Водночас, підкреслює науковець, не менш важливим є те, що державна політика повинна забезпечувати стабільність, усталеність суспільних відносин, без чого не можливо досягти впорядкованості суспільного життя та постійно підтримувати його в такому стані. У такому разі державна політика виступає як засіб гармонізації процесу суспільного розвитку, у чому й полягає її головний зміст [1, с. 44]. Ось чому вирішення завдання із встановлення сутності та значення державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні слід розглядати як одну з ключових умов повноцінного дослідження адміністративно-правових засад функціонування даної сфери суспільних відносин.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблематику формування та реалізації державної політики за окремими напрямками, в тому числі у сфері дорожнього руху та транспорту, часто піднімали й окреслювали в своїх працях багато вчених, а саме: О. Безпалова, Р. Демків, О. Джафарова, В. Доненко, Р. Миронюк, В. Пчелін, В. Сокурченко,

С. Шатрава, О. Шумейко й інші. Проте комплексне дослідження сутності та ролі державної політики у сфері управління автомобільними дорогами в Україні не проводилося. У зв'язку з чим **метою** статті є з'ясування сутності та значення державної політики у сфері управління автомобільними дорогами в Україні.

Виклад основного матеріалу. Встановлення сутності категорії «державна політика в сфері управління автомобільними дорогами в Україні» викликає необхідність проведення аналізу її змістовних складових, де на перший ряд виходить власне категорія «державна політика». Так, слово «політика», як свідчить її етимологічний аналіз, має давні історичні коріння, зокрема початок її використання можна зустріти ще в давньогрецькій мові, де їй відповідає слово «політика» – державні або суспільні справи [2, с. 652]. Тобто, використовуючи слово «політика», вже в ті часи вкладали в його сенс явище державного характеру. На такі ж аспекти вказує й семантичний аналіз досліджуваної категорії. Наприклад, на думку авторського колективу великого тлумачного словника сучасної української мови, словом «політика» слід оперувати для позначення наступного:

- подій і питань внутрішньодержавного та міжнародного суспільного життя;
- напряму діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі в певний період;
- загального напряму, характеру діяльності держави, певного класу або політичної партії [3, с. 1035].

У контексті розуміння категорії «політика» з позиції сучасної української мови вбачаємо доречним вислів

авторського колективу підручника «Державна політика», який підкреслює, що в такому разі її сенс відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні категорії (policy та politics). При цьому, підкреслюють науковці, типовими прикладами визначень цих двох категорій можна вважати наступні:

1) політика (politics) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб. Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи;

2) політика (policy) взагалі – це план, курс дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо. Саме в такому розумінні вживається слово «політика», коли йдеться про державну політику та про її напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме політика як курс дій є предметом аналізу політики [4, с. 7].

З чого слідує, що, говорячи про сутність державної політики в сфері управління автомобільними дорогами, за основу слід брати другий з наведених вище підходів. Разом із тим як у законодавстві, так і на сторінках фахової літератури з юриспруденції, відсутні чіткі позиції до розуміння даного питання. У першу чергу, на нашу думку, таке положення справ обумовлено як відсутністю в приписах чинного національного законодавства визначення сутності державної політики в сфері управління автомобільними дорогами зокрема, так і державної політики взагалі. Більш того, як цілком слушно із цього приводу зауважує В.А. Глухверя, складність поняття «державна політика» обумовлює існування різних його визначень, які здебільшого залежать від сфер, де ця політика буде формуватися та реалізовуватися [5, с. 123].

Як свідчить проведений аналіз, законодавець розкриває сутність досліджуваної категорії по відношенню до окремо взятої сфери суспільних відносин, при цьому застосовує подекуди зовсім різні підходи. Прикладом такого положення справ можуть слугувати визначення державної політики у відповідній сфері суспільних відносин, що знайшли свою об'єктивізацію в численних актах чинного національного законодавства. Здійснимо аналіз окремих з таких актів задля виокремлення в них найбільш значимих змістовних складових категорій «державна політика», що можуть бути взяті за основу при формуванні авторського бачення сутності та значення державної політики в сфері управління автомобільними дорогами в Україні.

1. Згідно з приписами Методичних рекомендацій щодо оформлення розпорядчих актів із кадрових питань у сфері державної служби, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 30 серпня 2011 року № 5, державна кадрова політика – це політика держави в сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових обов'язків [6].

Фактично, в даному випадку сутність державної політики визначено через саму категорію «політика», що не можна вважати вдалим підходом, оскільки сутність одного явища розкривається через його ж застосування. Проте в наведеному випадку доволі вдало вказано на мету та значення реалізації державної політики. При цьому дещо схожим виглядає визначення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, під якою відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року слід розуміти напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими

органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання й усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [7]. З цього приводу О.В. Джафарова зазначає, що під регуляторною (дозвільною) політикою держави варто розуміти окремий напрям діяльності держави, що спрямований на вироблення оптимальної моделі поєднання існуючого правового інструментарію, за допомогою якого забезпечується виконання цілей, які стоять перед державою в економічній, інформаційній, екологічній та інших сферах [8, с. 83].

2. Відповідно до ст. 5 Митного кодексу України державна митна політика – це система принципів і напрямів діяльності держави в сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки [9].

Наведене визначення, вважаємо, є більш вдалим за попереднє, адже в ньому підкреслюється, що державна політика є системою, яка включає напрями діяльності держави. Проте до даної системи не можуть бути включені принципи, адже вказані напрями діяльності мають ґрунтуватися на останніх, реалізовуватися на основі їх положень. Тобто в такому разі відбувається нелогічне поєднання статистичної й динамічної складової відповідного напрямку державної політики.

3. Згідно з Морською доктриною України на період до 2035 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 року № 1307, державна морська політика – це система врегульованих зовнішніх і внутрішніх суспільних відносин, що виникають у процесі провадження морської діяльності, реалізації національних інтересів України в цій сфері [10].

Дійсно, державну політику в будь-якій сфері, в тому числі в сфері управління автомобільними дорогами в Україні, можна розглядати як сукупність відповідних суспільних відносин із характерною для них структурою. Разом із тим, на нашу думку, при визначенні сутності державної політики акцент треба ставити на її динамічній складовій, тобто діяльності суб'єктів таких суспільних відносин. Адже саме діяльність вказує на те як державна політика реалізується, яку мету вона переслідує, а також на її значення в межах функціонування відповідних суспільних відносинах.

Зокрема, підтримуємо позицію, відповідно до якої суть політики полягає передусім переважно в діяльності або утриманні від дій. Державна політика найбільш повно розкривається в процесі вироблення та реалізації тактичних і стратегічних завдань у сфері державного управління, взаємодії. Етап формулювання вказаних завдань пов'язується з активною діяльністю держави, а їх реалізація може бути здійснена через активні дії або утримання від них [11, с. 76]. Тоді в якості сфери, в межах якої реалізується відповідний напрям державної політики, слід розглядати сукупність відповідних суспільних відносин. Зокрема, в досліджуваному випадку мову слід вести про суспільні відносини, що виникають і знаходять свій розвиток у зв'язку із здійсненням діяльності щодо управління автомобільними дорогами, що відповідно до Закону України «Про автомобільні дороги» є лінійним комплексом інженерних споруд, що призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів [12]

4. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого само-

врядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [13].

Так само, як й у попередньому випадку, в змісті даного визначення сутності державної політики відбувається поєднання її статичних і динамічних складових – цілей, заходів, засобів, а також власне діяльності компетентних суб'єктів. Більш того, цілком слушною в цьому контексті виглядає позиція Р. Ігоніна, який підкреслює те, що розкриття сенсу категорії «державна політика» через поняття «заходи» або «засіб» не дає достатньо повного уявлення про сутнісні характеристики цього явища. «Заходи» є статичним, а не динамічним елементом, а державна політика за своєю природою – явище динамічне. Очевидно, наголошує науковець, що вироблення відповідних заходів є також частиною політичного процесу [11, с. 76].

З огляду на що не зовсім вдалим здається підхід законодавця щодо визначення сутності державної технічної політики в агропромисловому комплексі, якою відповідно до ст. Закону України «Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України» від 5 жовтня 2016 року є цілеспрямована законодавчо оформлена система організаційно-економічних і правових заходів, які здійснюються органами виконавчої влади для формування взаємопов'язаних процесів створення, випробування, виробництва, реалізації, використання та обслуговування технічних засобів, наукового, інформаційного і кадрового забезпечення агропромислового комплексу [14].

5. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 року державна політика в сфері культури – це нормативно-правова, регуляторна (адміністративна, економічна, фінансова) та публічна діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення культурних потреб громадян відповідно до пріоритетів суспільного розвитку [15].

На нашу думку, наведений підхід законодавця до розуміння сутності державної політики у відповідній сфері є найбільш вдалим серед проаналізованих вище з декількох причин. По-перше, в ньому цілком правильно підкреслено, що державна політика є сукупністю напрямів діяльності компетентних суб'єктів, а по-друге, – визначено її призначення. При цьому й учені-правознавці, незалежно від сфери їх наукових пошуків, при визначенні сутності категорії «державна політика» акцентують увагу на зазначених аспектах її розуміння.

Так, В.В. Сокурченко, досліджуючи сучасний стан і напрями розвитку державної політики в сфері оборони України, вказує на те, що в загальному значенні державна політика – це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації щодо вирішення суспільних проблем для досягнення й реалізації загальнозначущих напрямів розвитку суспільства або його окремих сфер шляхом використання правових, адміністративних, економічних методів впливу [16, с. 13]. Державною політикою, на думку Р. Ігоніна, яку він наводить у межах дослідження адміністративно-правових засад державної судової політики в Україні, слід вважати вироблення та реалізацію державою завдань у зв'язку із здійсненням публічно-

політичної влади відповідно до визначеної мети або цілей щодо будь-якої сфери її чи суспільної життєдіяльності [11, с. 76]. М.П. Деревінський вважає, що державна політика – це курс дій направлений на реалізацію мети, та стратегічних цілей, щодо вирішення проблем та потреб суспільства чи суспільних груп, процвітання добробуту держави, її економічного зростання та соціальної стабільності, підвищення міжнародного статусу [18, с. 80–81].

Автори енциклопедичного словника з державного управління зауважують, що державна політика – це дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язання сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності. А вироблення державної політики це послідовний процес виокремлення її складових: соціальної, економічної, політичної тощо [19, с.146–147]. В.А. Глуховеря сутність державної політики розкриває через притаманні їй ознаки, серед яких вчений називає наступні:

- визначає стратегічні об'єктивні плани розвитку;
- визначає напрями розвитку;
- встановлює сутність, особливості діяльності й особливості організації діяльності відповідно змісту державної політики;
- встановлює мету, завдання, цілі для розвитку того чи іншого напрямку;
- реалізується публічною адміністрацією;
- має системний характер;
- направлена на задоволення загальних публічних інтересів і виконання публічних зобов'язань [5, с. 66].

На думку М.М. Чекан, державна політика – це об'єктивний розвиток суспільства, що обумовлений публічними інтересами та публічними зобов'язаннями, за допомогою відповідних форм і методів, що використовуються публічною адміністрацією для розвитку суспільства та держави [20, с. 66]. Державна політика, підкреслює Д.В. Молдованов, є певним курсом, напрямком діяльності, якого додержується державна влада, який частіше направлений на вирішення та запобігання суспільних проблем і досягнення визначених цілей [21, с. 52]. О.О. Кучеренко вважає, що державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, що здійснюється ними безпосередньо або опосередковано, стосовно певної проблеми чи сукупності проблем, і такої, що впливає на життя суспільства [22, с. 479].

Висновки. Отже, як слідує з аналізу вищенаведених позицій, державна політика у відповідній сфері суспільної відносин є цілеспрямованою діяльністю уповноважених державою суб'єктів, що здійснюється ними задля врегулювання такої сфери, забезпечення її функціонування та розвитку, а також задоволення певного кола потреб суспільства. Під державною політикою в сфері управління автомобільними дорогами слід розуміти визначений у нормативно-правових актах комплексний напрям діяльності держави в особі уповноважених нею органів і посадових осіб, у межах якого здійснюється регламентація суспільних відносин з метою задоволення державних і суспільних потреб щодо функціонування та розвитку лінійного комплексу інженерних споруд, що призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. Київ: Юрид. думка, 2007. 992 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. Державна політика і: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
5. Глуховеря В.А. Теорія і практика адміністративно-правового забезпечення реформ у системі МВС України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 646 с.

6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо оформлення розпорядчих актів із кадрових питань у сфері державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30.08.2011 № 5. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t1p.de/ic1er>.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.
8. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: моногр. Харків : Диска плюс, 2016. 688 с. URI: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/7754>
9. Митний кодекс України: закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, 46–47. Ст. 552.
10. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року: постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1307. *Офіційний вісник України*. 2009. № 94. Ст. 3216.
11. Ігонін Р. Адміністративно-правові засади державної судової політики в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 2 (230). С. 75–79.
12. Про автомобільні дороги: закон України від 08.09.2005 № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 556.
13. Про засади державної регіональної політики: закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.
14. Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України: закон України від 05.10.2006 № 229-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 47. Ст. 464.
15. Про культуру: закон України від 14.12.2010 № 2778-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 24. Ст. 168.
16. Сокурєнко В.В. Державна політика у сфері оборони України: сучасний стан та напрями розвитку. *Вісник ХНУВС*. 2016. № 2 (73). С. 11–22.
17. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 544 с.
18. Деревінський М.П. Адміністративно-правове регулювання нагородження державними нагородами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 214 с.
19. Розпутенко І.В. Державна політика / Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Міхненко та ін.; за ред. за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
20. Чекан М.М. Публічне адміністрування соціального захисту в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 226 с.
21. Молдованов Д.В. Фінансово-правове забезпечення державної політики в сфері альтернативної енергетики: дис. ... д-ра філософії: 081. Харків, 2020. 238 с.
22. Кучеренко О.О. Методологічні засади аналізу державної політики. *Збірник наукових праць Української академії державного управління*. 2001. № 1. С. 471–482.