

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.5.9>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ У ВОЄННИЙ ТА ПОСТ-ВОЄННИЙ ЧАС

Середа Ю. В. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Національного авіаційного університету
та адміністрування Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету
ORCID: 0000-0002-7487-4697

У статті розглянуто теоретичні та практичні підходи щодо визначення нормативно-правових засад забезпечення державного управління дорожнім будівництвом в Україні. Акцентовано увагу на необхідності забезпечення належного рівня державного управління дорожнім будівництвом, в тому числі й через прийняття нормативно-правових актів. Описано питання нормативно-правового регулювання державного управління дорожнім будівництвом. Розкрито сутність нормативно-правового механізму державного управління дорожнім будівництвом в Україні, визначено види, структуру та практичне значення нормативно-правових актів, що регулюють питання державного управління дорожнім будівництвом. Сформульовано авторське визначення поняття нормативно-правового механізму державного управління дорожнім будівництвом, проведено класифікацію нормативно-правових актів за юридичною силою, за їх впливом на об'єкт, за суб'єктом їх прийняття, оцінено їх вплив на державне управління дорожнім будівництвом в Україні. Визначено, що за юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Проведено розподіл актів на стратегічні, загальні, спеціальні та надзвичайні. Вказано на важливість актів Європейського Союзу. Визначено специфіку системи нормативних актів, які регулюють відносини учасників дорожнього будівництва. Охарактеризовано вплив усіх перелічених актів на управління дорожнім будівництвом в Україні. Визначено коло нагальних проблем дорожнього будівництва та запропоновано шляхи їх вирішення. Описано міжнародні договори та Угоди та систему норм.

Ключові слова: нормативно-правові акти, механізм, державне управління, дорожнє будівництво, фінансування, джерела, будівельні норми.

Sereda Yu. V. Regulatory and legal principles of state administration of road construction in war and post-war times

The article examines theoretical and practical approaches to determining the regulatory and legal framework for ensuring the public administration of road construction in Ukraine. The author emphasizes the need to ensure an appropriate level of public administration of road construction, including through the adoption of regulatory legal acts. The issues of regulatory and legal regulation of public administration of road construction are described. The essence of the regulatory and legal mechanism of road construction public administration in Ukraine is revealed, the types, structure and practical significance of the regulatory and legal acts governing road construction public administration are determined. The author's own definition of the concept of the regulatory and legal mechanism of road construction public administration is formulated, the classification of regulatory and legal acts by legal force, by their impact on the object, by the subject of their adoption is carried out, and their impact on the public administration of road construction in Ukraine is assessed. It is determined that, according to their legal force, regulatory legal acts are divided into laws and by-laws. The acts are divided into strategic, general, special and emergency acts. The importance of the acts of the European Union is emphasized. The specifics of the system of regulations governing the relations of road construction participants are determined. The influence of all these acts on road construction management in Ukraine is characterized. The range of urgent problems of road construction is identified and ways to solve them are proposed. International treaties and agreements and the system of norms are described.

Key words: regulations, mechanism, public administration, road construction, financing, sources, construction standards.

Постановка проблеми. Складовою частиною єдиної транспортної системи будь-якої держави є автомобільні дороги, які виконують надзвичайно важливу роль, забезпечуючи внутрішньодержавні та міжнародні перевезення пасажирів і вантажів та з'єднуючи населені пункти країни. Однак для їх ефективного функціонування слід забезпечити належний рівень державного управління дорожнім будівництвом, в тому числі й через прийняття нормативно-правових актів, що регулюватимуть зазначену сферу та дозволять уникнути або, принаймні, зменшити кількість правових колізій під час застосування таких актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативно-правового регулювання державного управління дорожнім будівництвом були предметом дослідження як вітчизняних так і зарубіжних вчених із публічного адміністрування, економіки та права. Серед них – Веремчук А. В., Волошенюк О.В., Кривицький Ю. В., Марушева О. А., Назаркевич О. Б., Непомнящий О. М., Погрібний О. М., Прав Ю. Г., Сарновська С. О., Шестаковська Т.Л. та багато інших. Проте, незважаючи на існування низки публікацій з цього питання, залишаються недостатньо дослідженими питання визначення сутності нормативно-правового механізму та визначення складових такого механізму у контексті сучасних умов розвитку дорожнього будівництва.

Мета статті. Метою публікації є аналіз теоретичних та практичних підходів щодо визначення нормативно-правових засад забезпечення державного управління дорожнім будівництвом в Україні, визначення видів, структури та практичного значення нормативно-правових актів, що регулюють питання державного управління дорожнім будівництвом, а також визначення впливу зазначених актів на управління дорожнім будівництвом в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правові засади забезпечення державного управління дорожнім будівництвом в Україні слід розглядати в контексті аналізу системи законів та підзаконних актів, а також міжнародних договорів (Угод), прийнятих як з метою регулювання дорожнього будівництва в Україні, так і функціонування системи управління зазначеною сферою. Однак перед розкриттям системи нормативно-правових актів слід проаналізувати саме поняття нормативно-правового механізму державного управління дорожнім будівництвом.

Погрібний О.В. та Волошенюк О.В. визначають механізмом правового регулювання систему всіх державно-правових (юридичних) засобів, за допомогою яких забезпечується упорядкованість суспільних відносин. Механізм правового регулювання дозволяє інтегрувати, узагальнити все, що відомо про регулятивні властивості права [1]. К. Валігура вважає, що механізм нормативно-правового регулювання є теоретико-методологічною категорією, яка визначає місце, зв'язки, правові засоби, функції, які використовуються в процесі державного регулювання на різних стадіях, та надає можливість представити у взаємозв'язку всі можливі нормативно-правові засоби, на основі яких й відбувається регулювання [2]. Прав Ю. Г. описує нормативно-правовий механізм як механізм, який формує законодавчу базу державного управління з урахуванням вимог до організації регуляторної політики у відповідності до специфіки суб'єкту регулювання, а характер його впливу визначає як створення умов для реалізації дії впливу на суб'єкт державного управління, встановлення норм та стандартів ведення господарської діяльності, умов розвитку ринку [3].

На нашу думку, нормативно-правовим механізмом регулювання державного управління дорожнього будівництва слід вважати систему нормативно-правових актів, які регулюють законні інтереси суспільства та держави під час реалізації

дорожнього будівництва та державного управління ним, та забезпечують взаємодію учасників даної сфери, визначаючи їх права та обов'язки, з урахуванням визначених міжнародних зобов'язань України, положень Конституції та законодавства України.

Станом на 2024 рік державне управління дорожнім будівництвом в Україні здійснюється через Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в частині реалізації компетенції в сфері управління автомобільними дорогами загального користування та вулицями населених пунктів.

Як і в будь-якій іншій галузі, система нормативно-правових актів, які регулюють відносини учасників дорожнього будівництва має свою специфіку, та включає в себе закони України, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди і норми європейського законодавства, а також систему державних та галузевих будівельних норм – затверджених суб'єктом нормування підзаконних нормативних актів технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури.

За юридичною силою законодавчі акти, в тому числі і ті, що регулюють питання управління дорожнім будівництвом, поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти, тобто нормативно-правові акти суб'єктів нормотворення, які приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції України і законів України, міжнародних договорів України і не повинні їм суперечити, а, навпаки, розвивають чи деталізують їх положення.

Підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, є постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, нормативні акти міністерств, державних комітетів, інших органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом (накази, розпорядження), нормативні акти місцевих державних адміністрацій, нормативні акти органів місцевого самоврядування тощо.

За впливом на об'єкт – дорожнє будівництво та на державне управління ним, на нашу думку, слід виділити стратегічні, базові (загальні), спеціальні та надзвичайні акти.

До стратегічних актів в управлінні дорожнім будівництвом, зокрема, відносяться Стратегія сталого розвитку України до 2030 року та Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року. [4]

До загальних актів слід віднести низку актів, що врегульовують питання управління дорожнім будівництвом та функціонування дорожньої галузі в цілому в Україні, а саме Закони «Про автомобільні дороги», «Про дорожній рух», «Про транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Зазначеними законами встановлено правові основи функціонування дорожнього будівництва, врегульовано питання функціонування та розвитку автомобільних доріг та управління ними, чітко визначені відносини між учасниками дорожнього будівництва.

До спеціальних актів відносяться акти, які поширюють свою дію на певну територію, певне коло осіб чи відносин. Такими актами, є, наприклад, Податковий, Земельний та Бюджетний кодекси, закони «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», «Про концесію», постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування окремих об'єктів інфраструктури», та «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному

бюджеті для виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування», тощо.

Надзвичайні акти, тобто нормативно-правові акти виняткової (надзвичайної) дії – це акти, регулятивні можливості яких реалізуються за наявності виняткових обставин (воєнних дій, стихійного лиха тощо). З моменту повномасштабного вторгнення російської федерації до України було прийнято досить значну кількість надзвичайних актів, що знаходяться у відкритому доступі, та актів, що врегульовують відносини державного управління дорожнім будівництвом, маючи грифи «Для службового користування», «Таємно», «Цілком таємно» та «Особливої важливості». До надзвичайних документів, які не мають вказаних грифів та знаходяться у відкритому доступі, можна віднести низку постанов Кабінету Міністрів України, що стосуються виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії, а також постанов Кабміну про використання коштів передбачених у державному бюджеті для швидкого відновлення України.

Міжнародні договори та Угоди складають невід'ємну частину українського законодавства у сфері управління дорожнім будівництвом після їх ратифікації Верховною Радою України та законодавчими органами країни іншої сторони Договору (Угоди).

До міжнародних Угод відносяться, до прикладу, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про утримання автодорожніх мостів на українсько-молдовському державному кордоні, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про точки з'єднання автомобільних доріг на українсько-угорському кордоні у рамках п'ятого Пан'європейського транспортного коридору, Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про утримання дорожніх прикордонних мостових об'єктів на українсько-польському державному кордоні, Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про будівництво автодорожнього мосту через ріку Західний Буг на українсько-польському державному кордоні в районі пункту пропуску Ягодин – Дорогуськ тощо.

Завдяки прийняттю та ратифікації міжнародних договорів в Україні виділено кошти, та реалізовано значну кількість інфраструктурних проєктів в Україні, переважно об'єктів дорожньої та мостової інфраструктури, а також облаштовано пункти пропуску на українсько-польському, українсько-угорському та українсько-румунському кордоні.

Окрім Міжнародних договорів та Угод, слід зазначити про важливість актів Європейського Союзу (Директиви Європейського Парламенту і Ради; Європейські Угоди), що стосуються державного управління дорожнього будівництва України.

До актів ЄС у сфері дорожнього будівництва слід віднести Європейську Угоду про міжнародні автомагістралі та Європейську Директиву про управління безпекою дорожньої інфраструктури [5] та Директиву про мінімальні вимоги до імплементації Регламентів Ради (ЄС) № 3820/85 і (ЄС) № 3821/85 про соціальне законодавство в галузі дорожньо-транспортних робіт, що припиняє дію Директиви Ради 88/599/ЄС [6]. Положення вказаних Директив були імplementовані до законодавства України та знайшли своє відображення у низці законодавчих актів, що регулюють питання безпеки автомобільних доріг.

Система нормативних актів, яку складають норми та нормативи, є ще одним важливим елементом нормативно-правового механізму державного управління дорожнім будівництвом. Порядок розроблення та прийняття таких

норм у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг здійснюються згідно із положеннями Закону України «Про будівельні норми».

Державне управління дорожнім будівництвом в Україні здійснюється за допомогою державних (ДБН) та галузевих (ГБН) будівельних норм, нормативних актів про охорону праці (НПАОП, ДНАОП), а також національних стандартів (ДСТУ) та стандартів організацій України (СОУ), основним з яких на даний момент є акт, що був прийнятий вже під час повномасштабного вторгнення у 2022 році, та визначає механізм формування вартості нового будівництва, реконструкції, ремонтів та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування [7]. Цікавим, на наш погляд, є те, що вказані норми були розроблені виключно для автомобільних доріг, натомість питання визначення вартості будівництва інших об'єктів регулюються нещодавно прийнятою Настановою з визначення вартості будівництва [8].

На нашу думку, основними проблемами державного управління дорожнім будівництвом України на даний момент є громіздка та недосконала система нормативно-правових актів, а також недостатня імплементація норм європейського законодавства до системи нормативно-правових актів України. Для вирішення вказаних проблем необхідно вдосконалити систему нормативних актів, розробивши та ввівши в дію нові державні та галузеві відомчі норми, а також прискорити впровадження європейського законодавства, застосувавши найкращі практики у сфері державного управління дорожнім будівництвом, до яких, зокрема, відносяться подальша передача функцій замовника робіт незалежним інжиніринговим компаніям, спрощення системи отримання дозвільної документації для міжнародних компаній з метою поживлення українського ринку дорожнього будівництва, внесення змін до законодавства в частині зменшення податкового навантаження з метою покращення інвестиційного клімату у вказаній сфері, а також зниження рівня тиску контролюючих та правоохоронних органів на учасників будівництва, що в майбутньому повинно призвести до наповнення дохіднозії частини бюджету, входження нових іноземних будівельних та інжинірингових компаній на український ринок та в цілому реанімації дорожнього будівництва в Україні, адже якісні дороги потрібні як у мирний час так і під час війни.

Висновки. У результаті проведеного у статті аналізу слід зазначити, що нормативно-правовим механізмом регулювання державного управління дорожнього будівництва слід вважати систему нормативно-правових актів, які регулюють законні інтереси суспільства та держави під час реалізації дорожнього будівництва та державного управління ним та забезпечують взаємодію учасників даної сфери, визначаючи їх права та обов'язки, з урахуванням визначених міжнародних зобов'язань України, положень Конституції та законодавства України. Окрім розподілу нормативно-правових актів за юридичною силою на закони та підзаконні нормативно-правові акти слід також звернути особливу увагу на їх розподіл на стратегічні, базові, спеціальні та надзвичайні. Незважаючи на існування в нормативно-правовому регулюванні державного управління дорожнім будівництвом низки проблем, вони, можуть бути вирішені за умови вдосконалення системи нормативних актів, прискорення впровадження європейського законодавства, застосування найкращі практики у сфері державного управління дорожнім будівництвом, а також зниження рівня тиску контролюючих та правоохоронних органів на учасників будівництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Теорія держави і права. [О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.
2. Валігура К. Механізм правового регулювання: методологічний аспект. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/1. С. 17–22.
3. Прав Ю. Г. Аналіз теоретико-методичних підходів до визначення механізмів державного регулювання у галузі будівництва / Ю.Г. Прав // *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 5. С. 57-63.
4. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. РОЗПОРЯДЖЕННЯ Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>
5. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/96/ЄС від 19.11.2008 року про управління безпекою дорожньої інфраструктури. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/2008-96-es.pdf>
6. Директива 2006/22/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15 березня 2006 року про мінімальні вимоги до імплементації Регламентів Ради (ЄС) №3820/85 і (ЄС) №3821/85 про соціальне законодавство в галузі дорожньо-транспортних робіт, що припиняє дію Директиви Ради 88/599/ЄС. Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006L0022>
7. Про затвердження Методики визначення вартості дорожніх робіт та послуг щодо визначення вартості нового будівництва, реконструкції, ремонтів та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування. Наказ Міністерства інфраструктури України від 07 жовтня 2022 року № 753
8. Про затвердження кошторисних норм України у будівництві. Наказ від 01.11.2021 року №281 Міністерства розвитку громад та територій України.

REFERENCES:

1. Bandurka O., Holovko, O., Perederii O.: (2018) *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of the state and law]. Kharkiv: MVS Ukrainy, nats. un-t vnutr. sprav. (in Ukrainian).
2. Valihura K. (2016) *Mekhanizm pravovoho rehuliuвання: metodolohichnyi aspekt* [Mechanism of legal regulation: methodological aspect]. *Visegrad journal on human rights*. no 2/1. pp. 17–22.
3. Prav Yu. (2019) *Analiz teoretyko-metodychnykh pidkhdov do vyznachennia mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuвання u haluzi budivnytstva*. [Analysis of theoretical and methodological approaches to the determination of mechanisms of state regulation in the field of construction]. *Aspects of public administration*. vol. 7, no 5. pp. 57-63.
4. Pro skhvalennia Natsionalnoi transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2030 roku. [On the approval of the National Transport Strategy of Ukraine for the period up to 2030]. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 30.05.2018. no 430-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>.
5. Directive 2008/96/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on road infrastructure safety management. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/2008-96-es.pdf>
6. Directive 2006/22/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on minimum conditions for the implementation of Council Regulations (EEC) No 3820/85 and (EEC) No 3821/85 concerning social legislation relating to road transport activities and repealing Council Directive 88/599/EEC URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006L0022>
7. Pro zatverdzhennia Metodyky vyznachennia vartosti dorozhnikh robit ta posluh shchodo vyznachennia vartosti novoho budivnytstva, rekonstruktsii, remontiv ta ekspluatatsiinoho utrymannia avtomobilnykh dorih zahalnoho korystuvannia. [On the approval of the Methodology for determining the cost of road works and services regarding the determination of the cost of new construction, reconstruction, repairs and

operational maintenance of public highways]. Order of the Ministry of Infrastructure of Ukraine dated 07.10.2022 no.753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0753733-22#Text>

8. Pro zatverdzhennia koshtorysnykh norm Ukrainy u budivnytstvi. [On the approval of the estimate norms of Ukraine in construction]. Order of the Ministry of Ukraine Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine dated 01.11.2021 no. 281.