

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.4.4>**Ю. В. Середа**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ

У статті розглянуто теоретичні та практичні підходи щодо визначення категорійно-понятійного апарату державного управління дорожнім будівництвом. Відзначено динамічність розвитку категорійно-понятійного апарату. Проведено системний аналіз категорійно-понятійного апарату дослідження питань державного управління дорожнім будівництвом, що засвідчує відсутність чіткого однозначного розуміння певних понять та категорій, які властиві цьому напрямку будівництва. Розкрито сутність таких понять, як «автомобільна дорога», «транспортна інфраструктура», «управління автомобільними дорогами», «дорожня інфраструктура», «управління безпекою автомобільних доріг», «ефективність дорожнього будівництва», «фінансування дорожнього будівництва», «громадський контроль», уточнено поняття «дорожнє будівництво». Визначено джерела фінансування дорожнього будівництва, якими є державний бюджет, місцеві бюджети, міжнародні фінансові організації, приватні інвестиції та інші доходи, отримані від користувачів доріг. Описано особливості та недоліки під час формулювання категорій і понять у системі державного управління дорожнім будівництвом. Визначено коло головних проблем під час формування та застосування категорійно-понятійного апарату, пов'язаних з узгодженістю зазначених термінів із термінами, що застосовуються в інших сферах життєдіяльності суспільства та держави, і запропоновано шляхи їх вирішення. Проаналізовано особливості категорійно-понятійного апарату державного управління дорожнім будівництвом. Розкрито систему категорій та понять, які використовуються під час здійснення державного управління дорожнім будівництвом. Встановлено факти відсутності чіткого однозначного розуміння певних понять і категорій, які властиві цьому напрямку будівництва, а також неузгодженості між собою нормативно-правових актів у частині визначень і понять у зв'язку із значною кількістю таких актів та різними періодами їх прийняття, а також постійним і безперервним внесенням змін як до законів, так і до підзаконних нормативно-правових актів.

Ключові слова: автомобільна дорога, дорожня інфраструктура, фінансування, безпека автомобільних доріг, джерела.

Постановка проблеми. У зв'язку з динамічним розвитком дорожнього будівництва, застосуванням новітніх підходів у державному управлінні, значними змінами, зумовленими науково-технічним прогресом, застосуванням нових матеріалів, обладнання, машин і механізмів, що не використовувалися до цього часу, динамічного розвитку набуває і категорійно-понятійний апарат, що застосовують у сфері державного управління дорожнім будівництвом.

Однак системний аналіз категорійно-понятійного апарату дослідження питань державного управління дорожнім будівництвом засвідчує відсутність чіткого однозначного розуміння певних понять та категорій, які властиві цьому напрямку будівництва.

Отже, розробка категорійно-понятійного апарату та подальше впровадження є головними проблемами, розв'язання яких можливе за умови усунення таких недоліків, як використання неофіційних термінів (понять, визначень), неузгодженості між собою нормативно-правових актів у частині визначень та понять у зв'язку із значною кількістю таких актів та різними періодами їх прийняття, а також постійним і безперервним внесенням змін як до законів, так і до підзаконних нормативно-правових актів. Окрім того, виникає низка проблем, пов'язаних з узгодженістю зазначених термінів із термінами, що застосовуються в інших сферах життєдіяльності суспільства та держави, їх суперечливістю тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Категорійно-понятійний апарат державного управління будівництвом загалом і дорожнім будівництвом зокрема були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених із публічного адміністрування, економіки та права. Серед них – Пархета В. І., Лавренюк Н., Непомнящий О. М., Садловська І. П. та інші.

Проте, незважаючи на існування низки публікацій із цього питання, залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшої наукової розробки й удосконалення питання теоретичних і практичних підходів щодо визначення категорійно-понятійного апарату державного управління дорожнім будівництвом.

Мета статті. На основі аналізу теоретичних і практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом розкрити категорійно-понятійний апарат державного управління дорожнім будівництвом та визначити комплекс базових визначень, понять і термінів у вказаній сфері.

Виклад основного матеріалу. Дослідження питань державного управління дорожнім будівництвом можна проводити з використанням таких категорій і понять, як «автомобільна дорога», «транспортна інфраструктура», «управління автомобільними дорогами», «дорожнє будівництво», «дорожня інфраструктура», «управління безпекою автомобільних доріг», «ефективність дорожнього будівництва», «фінансування дорожнього будівництва», «громадський контроль».

За визначенням, наведеним у Законі України «Про автомобільні дороги» автомобільною дорогою є лінійний комплекс інженерних споруд, призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів [1]. Водночас відповідно до визначення, наведеного в Законі України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», автомобільними дорогами загального користування та сільськими дорогами України, що в подальшому в цьому законі розглядаються під поняттям «автомобільні дороги», є дороги державного та місцевого значення, які забезпечують внутрішньодержавні та міжнародні перевезення пасажирів і вантажів із врахуванням адміністративно-територіального поділу держави, з'єднують населені пункти і є складовою частиною єдиної транспортної системи держави [2]. На нашу думку, визначене законом «Про джерела фінансування дорожнього господарства» поняття

є більш вузьким, оскільки до автомобільних доріг в розумінні Закону «Про автомобільні дороги» віднесено не тільки дороги загального користування та сільські дороги, а й вулиці і дороги міст та інших населених пунктів, відомчі (технологічні) автомобільні дороги й автомобільні дороги на приватних територіях.

Управління автомобільними дорогами загального користування, до яких належать автомобільні дороги державного та місцевого значення, забезпечення їх функціонування, розвитку та фінансування здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства (Мінінфраструктури); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства й управління автомобільними дорогами загального користування державного значення (Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, що стало правонаступником Державного агентства автомобільних доріг України [3]) та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Севастопольська міська державні адміністрації.

Зі свого боку у віданні та комунальній власності органів місцевого самоврядування перебувають вулиці та дороги міст та інших населених пунктів.

Транспортна інфраструктура як поняття, описане низкою вчених, а також визначене у законодавстві України. Так, відповідно до Стратегії національної безпеки України [4], для гарантування достатку й безпеки громадян потрібні ресурси, які із залученням та ефективним використанням зовнішніх джерел можуть забезпечити стає і динамічне економічне зростання, для якого потрібно модернізувати транспортну інфраструктуру – дороги, залізниці, трубопроводи, аеропорти, морські і річкові порти тощо. Пархета В. І. розглядає транспортну інфраструктуру як «систему доріг, інженерних мереж, державних і приватних підприємств і організацій, що їх обслуговують, об'єкти, які займаються ремонтом, будівництвом, реконструкцією, а також експлуатацією доріг, мостів, дорожніх шляхів» [5, с. 257]. Зі свого боку Лавренюк Н. визначає поняття «транспортна інфраструктура» як систему об'єктів і транспортних мереж, які забезпечують здійснення транспортної діяльності у процесі транспортного співробітництва України та ЄС в межах транспортної політики ЄС [6, с. 87]. Садловська І. П. визна-

чає транспортну інфраструктуру як певний вид діяльності, що реалізується в специфічних транспортних зв'язках, які забезпечують ефективне переміщення товарів і послуг до кінцевого споживача. Транспортна інфраструктура, на її думку, відображає певні економічні відносини, що складаються в активних до транспортування галузях, котрі виконують функцію щодо переміщення товарів [7].

Слід зауважити, що не менш важливим є і поняття «дорожня інфраструктура», яку, на нашу думку, слід розглядати як систему доріг, мостів, тунелів, об'єктів сервісу й іншої інфраструктури, що забезпечує безпеку та комфорт руху транспорту.

У більш загальному значенні поняття «будівництво» розглядається як нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт і технічне переоснащення об'єктів будівництва [8]. Термінологічний словник розділяє будівництво на промислове, енергетичне, гідротехнічне, транспортне, сільське, житлово-цивільне та визначає його як галузь матеріального виробництва, яка створює нові, реконструює наявні основні фонди виробничого й невиробничого призначення (будівлі, споруди та їх комплекси); об'єкт, який будують, разом із територією для виконання робіт; процес спорудження будівлі; сфера діяльності будівельної організації [9].

Будівництво автомобільної дороги чинне законодавство визначає як комплекс дорожньо-будівельних і проєктних робіт, пов'язаних із новим будівництвом і/або реконструкцією, та/або капітальним ремонтом автомобільної дороги [10], а дорожні роботи – як роботи, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, ремонтом чи утриманням автомобільної дороги (вулиці), штучних споруд, споруд дорожнього водовідводу, інженерного облаштування, встановленням (ремонтом, заміною) технічних засобів організації дорожнього руху [11].

Провівши системний аналіз вищевказаних термінів, автор пропонує під дорожнім будівництвом визначати комплекс робіт, пов'язаних із проєктуванням, новим будівництвом, реконструкцією, капітальним ремонтом та експлуатаційним утриманням автомобільних доріг та їх складових, у тому числі інженерних споруд, а також об'єктів сервісу й інших об'єктів дорожньої інфраструктури.

Ефективне управління дорожнім будівництвом є важливим внеском у досягнення належних стандартів життя населення й оборо-

ноздатності держави як в умовах мирного часу, так і в умовах під час військових дій, а розвиток, будівництво, реконструкція та ремонти мережі автомобільних доріг загального користування мають для держави пріоритетне значення. З метою активізації інвестиційної діяльності, підвищення якості й ефективності дорожнього будівництва під час будівництва та реконструкції автомобільних доріг можуть застосовуватися принципи й умови контрактів, укладених не тільки відповідно до вимог чинного законодавства України, а й відповідно до типових проформ контрактів Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC) [12].

Для забезпечення постійного незалежного аудиту (оцінки) технічного стану автомобільних доріг та якості дорожніх робіт можуть залучатися кваліфіковані інженери-консультанти у сфері дорожнього будівництва, акредитовані в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а для забезпечення проведення аудиту безпеки автомобільних доріг залучаються аудиторі безпеки автомобільних доріг. Проте залучення інженерів-консультантів як представників замовника у проєктах із будівництва об'єктів транспортної інфраструктури почалося відносно нещодавно, враховуючи внесення змін до законодавства України. Проте аудиторів безпеки доріг, на відміну від країн Європи, замовники в Україні почали залучати тільки у 2021 році [13]. Отже, вважаємо, що інститут аудиторів безпеки автомобільних доріг, яких можна вважати особами, що можуть впливати на управління безпекою в дорожньому будівництві, перебуває на етапі становлення. За твердженням О. М. Непомнящого, аналіз стану управління безпекою автомобільних доріг в Україні та країнах Європи дає змогу говорити про різницю в управлінських підходах та ефективності громадського сприйняття відповідних нормативно-правових приписів [14].

На нашу думку, наразі недостатньо звертається увага на таке поняття, як ефективність дорожнього будівництва, на що впливають такі фактори, як терміни будівництва, вартість будівництва проєкту, безпека автомобільних доріг, участь громадськості та збереження екології. Вказані фактори важливо враховувати на різних етапах планування та реалізації проєктної документації та реалізації дорожніх проєктів. Також важливо використовувати сучасні технології та керування проєктами для оптимізації процесів і ресурсів, що забезпечуватиме

досягнення максимального ефекту від вкладених коштів.

Фінансуванню дорожнього будівництва є система фінансового забезпечення будівництва та реконструкції доріг, включно з джерелами фінансування, методиками фінансування, механізмами контролю та розподілу коштів.

Джерела фінансування дорожнього будівництва визначаються згідно із законами України про Державний бюджет України на відповідний рік, законами України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів», а також іншими нормативно-правовими актами. Основними джерелами фінансування є державний бюджет; місцеві бюджети; міжнародні фінансові організації (Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк тощо), що надають позики, гранти й іншу фінансову допомогу; приватні інвестиції, які, зокрема, складаються з коштів, що надходять від приватних інвесторів, будівельних компаній або фондів, які вкладають гроші в дорожні проекти й інші доходи, отримані від користувачів доріг.

Досить цікавим джерелом фінансування, яке, на нашу думку, ще недостатньо розвинуто в Україні, є партнерство з приватним сектором (PPP) – моделі співпраці між державою та приватним сектором, де обидві сторони беруть участь у фінансуванні, будівництві й експлуатації дорожніх проектів. Вказане джерело має досить потужний запас розвитку за умови подальшого врегулювання низкою нормативно-правових актів, що дасть змогу активізувати його застосування.

Громадський контроль під час дорожнього будівництва полягає у процесі залучення громадськості до контролю якості будівництва й експлуатації доріг, а також до прийняття рішень з дорожнього будівництва, оскільки, з одного боку, громада бажає мати гарні дороги, а з іншого – має низку питань як до замовників, так і до проєктувальників і підрядників під час проєктування та будівництва доріг, починаючи від міцності та надійності дорожнього покриття і закінчуючи шумозахистом та якістю об'єктів дорожнього сервісу.

Висновки і пропозиції. У статті на основі аналізу теоретичних і практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом розкрито категорійно-понятійний апарат державного управління дорожнім будівництвом

і визначено комплекс базових визначень, понять та термінів у вказаній сфері. Уточнено поняття «дорожня інфраструктура», розкрито поняття «автомобільна дорога», «транспортна інфраструктура», «управління автомобільними дорогами», «дорожнє будівництво», «транспортна інфраструктура», «управління безпекою автомобільних доріг», «ефективність дорожнього будівництва», «фінансування дорожнього будівництва», «громадський контроль».

Перспективи подальшого дослідження полягають у проведенні порівняльного аналізу категорійно-понятійного апарату державного управління дорожнім будівництвом України та низки зарубіжних країн і, як наслідок, доповнення українського апарату новими категоріями та поняттями, що більш детально розкрили б сутність державного управління дорожнім будівництвом на основі кращих європейських і світових практик.

Список використаної літератури:

1. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15/ed20211219#n99> (дата звернення 24.11.2023).
2. Про джерела фінансування дорожнього господарства України. Закон України від 18 вересня 1991 року № 1562-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 47, ст. 648. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12#Text>.
3. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 2023 р. № 29. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-2023-%D0%BF#Text>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». Указ Президента України від 14.09.2020. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
5. Пархета В. І. Адміністративно-правове забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні та визначення перспектив його удосконалення. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 9. С. 256–259.
6. Лавренюк Н. Поняття транспортної інфраструктури в умовах інтеграційних процесів Україна-ЄС. Юридичний вісник. 2018/4, с. 82–88.
7. Садловська І. П. Стратегічне управління національною транспортною інфраструктурою України: монографія. Київ: ПП «Сердюк В. Л.», 2011. 356 с.

8. ДБН А.2.2-3:2014. Склад та зміст проектної документації на будівництво. Затверджено наказом Мінрегіону України від 04.06.2014. № 163.
9. Термінологічний словник-довідник з будівництва та архітектури / Р. А. Шмиг, В. М. Боярчук, І. М. Добрянський, В. М. Барабаш; за заг. ред. Р. А. Шмига. – Львів, 2010. – 222 с.
10. Про концесію. Закон України № 155-ІХ. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 48, ст. 325.
11. Про Правила дорожнього руху. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306.
12. Вебсайт Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC) Режим доступу: <https://fidic.org>.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг. Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2019, № 50, ст. 357. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-20#n62>.
14. Непомнящий О.М. Управління безпекою автомобільних доріг: міжнародний досвід та вітчизняна практика / О.М. Непомнящий // Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. – 2021. Т. 32(71), № 5. – С. 7–12. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.5/02>.

Sereda Yu. V. Categorical-conceptual apparatus for researching issues of the state administration of road construction

The article considers theoretical and practical approaches to the definition of the categorical and conceptual apparatus of the state management of road construction. The dynamism of the development of the category-concept apparatus is noted. A systematic analysis of the category-conceptual apparatus of the research of issues of state management of road construction was carried out, which proves the lack of a clear and unambiguous understanding of certain concepts and categories that are characteristic of this direction of construction. The essence of such concepts as "motorway", "transport infrastructure", "motorway management", "road infrastructure", "motorway safety management", "road construction efficiency", "road construction financing", "public control", the concept of "road construction" has been clarified. The sources of funding for road construction are defined, which are the state budget, local budgets, international financial organizations, private investments and other income received from road users. Peculiarities and shortcomings during the formulation of categories and concepts in the system of state management of road construction are described. A range of main problems during the formation and application of the category-conceptual apparatus, related to the consistency of the specified terms with the terms used in other spheres of life of society and the state, are identified, and ways to solve them are proposed. The peculiarities of the categorical and conceptual apparatus of state management of road construction are analyzed. The system of categories and concepts used in the implementation of state management of road construction is disclosed. The facts of the lack of a clear and unambiguous understanding of certain concepts and categories, which are characteristic of this direction of construction, as well as the inconsistency of regulatory and legal acts in terms of definitions and concepts in connection with a significant number of such acts and different periods of their adoption, as well as constant and continuous introduction of changes to both laws and by-laws.

Key words: road, road infrastructure, financing, road safety, sources.