

Бойко А.В.

к.ю.н., докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Вступ. Будь-який різновид державної політики, у тому числі й той, що реалізується у сфері транспорту, спирається на відповідне державне регулювання та публічне управління транспортною діяльністю, що являє собою урегульовану нормами права виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень з організації ефективного здійснення транспортної діяльності.

Роль державного регулювання досить велика і життєво важлива для населення, переважно в сфері надання соціально значущих послуг, до яких належить і транспорт.

Майже у всіх країнах з розвинутою економікою конкурентоздатність транспорту забезпечується впливом держави на усі фактори, що впливають на його ефективність і підтримку національних учасників транспортного процесу. Комплекс цих факторів, об'єднаних поняттям «державне регулювання», є основою у вирішенні завдань забезпечення конкурентоспроможності в транспортній галузі.

Залежачи від державної транспортної політики, розвиток перевезень повністю зв'язано з виконавчо-розпорядчою діяльністю відповідних суб'єктів її реалізації на окремому транспорті. При цьому транспортна політика держави реалізується у декількох напрямках: тарифна політика, податкова політика, забезпечення безпечності перевезень, організація будівництва транспортної інфраструктури, розвиток законодавства та ін. Залежно від того, яким чином співвідносяться всі ці ком-

поненти між собою, визначається ефективність регулятивного впливу транспортної політики [1, с. 40] через реалізацію відповідних цілей та завдань.

Стан наукової розробки проблеми. Попри те, що згаданим питанням вже приділялась певна увага в дисертаційних роботах В.Й. Развадовського «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання)» (Харків, 2004), Т.О. Гуржія «Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади» (Київ, 2011), А.О. Собакаря «Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: адміністративно-правові засади» (Київ, 2012), В.В. Воліка «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в галузі міського транспорту» (Дніпро, 2017), О.Ю. Дубинського «Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті» (Київ, 2019), О.В. Пєфтєва «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті» (Донецьк, 2011) та інших вчених-правників, саме цілі і завдання формування та реалізації державної транспортної політики розглядалися фрагментарно, стосуючись лише окремих аспектів і не аналізуючи проблему комплексно.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність вивчення цілей і завдань як важливих регуляторів правовідносин у сфері формування та реалізації державної транспортної політики.

Виклад основного матеріалу. Здійснення державного регулювання передбачає вибудову цілісної системи уповноважених органів, які через реалізацію своїх повноважень розкривають сутність та зміст державного регулювання як функції державної політики, що знаходять реалізації у відповідних завданнях.

Кара Н.І., Корецька Г.В., Краївська В.Р. до завдань державного регулювання транспортної галузі відносять визначення основних цілей і завдань національної транспортної політики, розроблення та прийняття концепції розвитку ринку транспортних послуг в Україні, подальший розвиток національної мережі міжнародних транспортних коридорів, кодифікація та гармонізація транспортного законодавства України [2, с. 219].

З іншого боку М.В. Юрченко виділяє завдання державного регулювання транспортною галуззю за рівнями регулювання на міжнародні (розвиток міжнародного транзиту через територію України з використанням міжнародних транспортних коридорів; підвищення конкурентоспроможності вітчизняних перевізників та збільшення їх частки на світовому ринку транспортних послуг; забезпечення розвитку експорту транспортних послуг та створення сприятливих умов для вітчизняних транспортних операторів на міжнародних ринках транспортних послуг), загальнодержавні (створення правової основи для реалізації інвестиційних проектів, які мають особливе значення для ліквідації «вузьких» місць та відсутніх ланок у транспортній інфраструктурі; забезпечення цінової доступності соціально значущих транспортних послуг для населення; створення державно-громадської системи контролю діяльності підприємств транспорту всіх типів і видів власності; розвиток транспортної системи в інтересах забезпечення завдань у сфері оборони та безпеки держави; координація дій різних відомств щодо забезпечення антитерористичної безпеки на транспорті; координація дій з використанням авіацій-

ного транспорту з метою захисту населення і територій в частині цивільної оборони, при надзвичайних ситуаціях природного та техногенного характеру, а також при ліквідації їх наслідків з одночасним недопущенням створення надзвичайних ситуацій внаслідок експлуатації транспортної інфраструктури; забезпечення єдиного адміністративно-правового та інформаційного простору, створення системи законів та інших нормативно-правових актів у галузі регулювання діяльності транспорту; підвищення якості перевезень пасажирів та вантажів, розвиток правової бази для чесної конкуренції на ринку транспортних послуг; розвиток інновації на транспорті, впровадження найбільш ефективних технологій перевезень пасажирів і вантажів; розвиток соціального партнерства на транспорті; розвиток програмно-цільового механізму управління та фінансування транспортної інфраструктури, стимулювання змішаного приватно-державного фінансування системи транспортних послуг та об'єктів) та регіональні (стимулювання самостійності транспортних підприємств у виборі стратегій розвитку, змісту реалізованих програм та послуг, фінансово-господарській діяльності; підвищення ефективності управління регіональною системою вантажних та пасажирських перевезень при мінімізації витрат) [3, с. 29].

Модельний закон про транспортну діяльність, прийнятий на двадцять дев'ятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 29-8 від 31 жовтня 2007 року), у статті 11 визначає функції державного регулювання транспортної діяльності, хоча за змістом їх правильним було б іменувати завданнями, оскільки законом вказується, що державне регулювання транспортної діяльності включає:

- формування нормативно-правової бази, яка регламентує транспортну діяльність;
- формування системи органів державного управління транспортною діяльністю і контролю за нею;

– розробку і реалізацію напрямків і програм розвитку транспортної діяльності, а також її державну підтримку;

– забезпечення розвитку ринку транспортних робіт і / або послуг;

– встановлення вимог щодо забезпечення безпеки транспортної діяльності, технічних нормативів і галузевих стандартів, а також норм охорони навколишнього середовища;

– визначення принципів міжнародного співробітництва в галузі транспортної діяльності, а також умов та порядку взаємовідносин вітчизняних та іноземних суб'єктів цього виду діяльності;

– забезпечення транспортної безпеки;

– проведення податкової політики, спрямованої на стимулювання транспортної діяльності;

– застосування регульованих цін і фіксованих тарифів в сфері діяльності транспорту загального користування [4].

Досягнення таких цілей державного регулювання будь-якими засобами завжди буде виправданим, якщо воно сприяє пріоритетному положенню національних учасників транспортного процесу, забезпечуючи необхідний протекціонізм вітчизняного перевізника і захист його інтересів на міжнародному ринку транспортних послуг.

Загалом цілі державної політики формуються виходячи з цілей держави, адже мають реалізацію його суспільних функцій. Основною стратегічною метою, стрижнем державної політики, стовбуром, від якого, як гілки, йдуть всі інші цілі державного управління, виступає позначена нами раніше конституційна мета створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Оскільки управлінські цілі намічаються і формулюються людьми, вони носять суб'єктивний характер. Однак, будучи вираженням реальних потреб суспільства на певному етапі його розвитку, вони об'єктивні за своєю суттю.

Досягнення стратегічної мети розбивається на етапи, часові відрізки, протягом яких

з урахуванням мінливих обставин і наявності певних ресурсів висуваються оперативні цілі, які в свою чергу можуть поділятися на безліч цілей або блоків, що носять більш приватний характер.

Коригування руху у напрямку досягнення стратегічних цільових установок здійснюється за допомогою тактичних цілей. Останні вимагають від суб'єкта управління високої управлінської майстерності, здатності швидкого реагування на події, що відбуваються. Тому тактичні цілі ще називають забезпечуючими.

Цілі державної політики можуть бути класифіковані і за іншими підставами. Наприклад, за обсягом вони можуть бути загальними або приватними. Загальні охоплюють весь комплекс державної політики. Приватні – окремі підсистеми. За результатами цілі державної політики можуть бути кінцевими і проміжними. За часом вони можуть бути перспективними (віддаленими, близькими) або безпосередніми. По відношенню до головних цілей можуть виникати побічні (вторинні), які нерідко пов'язані з подоланням різного роду перешкод при досягненні основних цілей.

Як зазначає О. Філіпенко, мета транспортної політики – зробити регулювання ринків транспортних послуг максимально ефективним. Причому ця ефективність, у свою чергу, вимірюється оптимізацією інтересів держав – членів ЄС та мірою реалізації інтересів учасників ринку транспортних послуг, що мають на меті зростання прибутку від своєї діяльності та доступу до ринків інших держав [5].

З огляду на це основною метою державної транспортної політики слід вважати формування умов для транспортного забезпечення українського суспільства, зростання мобільності населення та оптимізації руху пасажирів і вантажів, зміцнення економічного суверенітету, національної безпеки і обороноздатності країни, зниження сукупних транспортних витрат економіки, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і забезпечення провідних позицій України в світі

на основі випереджаючого та інноваційного розвитку усіх видів транспорту, гармонійно пов'язаних із світовими стандартами транспортного обслуговування населення та тенденціями розвитку транспорту в умовах глобалізації.

У вузькому сенсі головною метою державної транспортної політики є формування комплексної транспортної інфраструктури, спрямованої на модернізацію і взаємодію основних її елементів, усунення перепон у здійсненні перевезень і здатної високоєфективно задовольнити попит на перевезення пасажирів, вантажів, багажу, підвищення їх якості безпеки.

В транспортній сфері державне регулювання включає проведення єдиної державної політики розвитку транспортного сектору економіки, формування нормативно-правової бази, що регламентує транспортну діяльність, формування системи інформаційного забезпечення транспортної діяльності, розробку та реалізацію напрямів та відповідних програм розвитку транспортної діяльності, а також її державну підтримку, забезпечення умов для розвитку ринку транспортних послуг, конкурентного середовища в транспортній сфері через підтвердження відповідності об'єктів транспорту, транспортних робіт та послуг вимогам правових приписів щодо нормування, стандартизації, сертифікації, ліцензування тощо, розробку вимог стосовно забезпечення безпеки транспортної діяльності, а також норм охорони навколишнього середовища, організацію міжнародного співробітництва в транспортній сфері та ін.

В широкому сенсі державна транспортна політика розуміється як система (комплекс) заходів законодавчого, виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру, спрямованих на забезпечення ефективного розвитку транспортної інфраструктури. Вузкий підхід являє собою регламентацію державою у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах узагальнених вимог до діяльності публічної адміністрації у сучас-

ному, повному і якісному задоволенні потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях.

До завдань національної транспортної політики вчені відносять розвиток національного ринку транспортних послуг та відповідно транспортної галузі, забезпечення участі держави у міжнародному вантажообігу, правове забезпечення розвитку транспортної системи України [6].

Висновок. Підсумовуючи викладене, завдання реалізації державної транспортної політики слід розглядати як тактичні орієнтири та напрями конкретних кроків, здійснюваних спеціально уповноваженою публічною адміністрацією з метою створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг, а також забезпечення ефективного розвитку транспортної інфраструктури, серед яких:

- вдосконалення національного транспортного законодавства;
- створення належних правових основ проведення реформ в транспортній галузі;
- гармонізацію національного транспортного законодавства із світовими та загальноєвропейськими стандартами перевезень, надання соціальнозначущих транспортних послуг, безпеки руху та експлуатації транспорту;
- ліквідацію відомчих, технологічних, організаційно-правових бар'єрів при прийомі і передачі транзитних вантажів у час портів, митних і прикордонних процедур;
- забезпечення якості підготовки фахівців для роботи транспорту;
- забезпечення ефективної тарифної політики на транспорті;
- створення належного правового механізму залучення інвестиційних ресурсів у розвиток транспортної сфери;
- прогнозування стратегічних ризиків розвитку транспорту на довгострокову перспективу, а також виконання прогнозних та програмних документів з питань розвитку

авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, поштового зв'язку, метрополітенів та міського електричного транспорту, з питань розвитку та розбудови

національної транспортної мережі (міжнародних транспортних коридорів) в Україні, забезпечення інтеграції національної транспортної системи до європейської та світової транспортних мереж, тощо.

Анотація

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність та зміст цілей і завдань як важливих регуляторів правовідносин у сфері формування та реалізації державної транспортної політики.

Встановлено, що досягнення цілей державного регулювання будь-якими засобами завжди буде виправданим, якщо воно сприяє пріоритетному положенню національних учасників транспортного процесу, забезпечуючи необхідний протекціонізм вітчизняного перевізника і захист його інтересів на міжнародному ринку транспортних послуг.

Мету державної транспортної політики подано у широкому та вузькому сенсі. Основною метою державної транспортної політики запропоновано вважати формування умов для транспортного забезпечення українського суспільства, зростання мобільності населення та оптимізації руху пасажирів і вантажів, зміцнення економічного суверенітету, національної безпеки і обороноздатності країни, зниження сукупних транспортних витрат економіки, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і забезпечення провідних позицій України в світі на основі випереджаючого та інноваційного розвитку усіх видів транспорту, гармонійно пов'язаних із світовими стандартами транспортного обслуговування населення та тенденціями розвитку транспорту в умовах глобалізації.

Наголошено, що у вузькому сенсі головною метою державної транспортної політики є формування комплексної транспортної інфраструктури, спрямованої на модернізацію і взаємодію основних її елементів, усунення перепон у здійсненні перевезень і здатної високо-ефективно задовольнити попит на перевезення пасажирів, вантажів, багажу, підвищення їх якості безпеки.

Визначено завдання реалізації державної транспортної політики, які запропоновано розглядати як тактичні орієнтири та напрями конкретних кроків, здійснюваних спеціально уповноваженою публічною адміністрацією з метою створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг, а також забезпечення ефективного розвитку транспортної інфраструктури

Ключові слова: транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, мета, завдання, функції.

Boiko A.V. The purpose and objectives of the formation and implementation of state transport policy (administrative and legal aspect)

Summary

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence and content of goals and objectives as important regulators of legal relations in the formation and implementation of state transport policy.

It is established that achieving the goals of state regulation by any means will always be justified if it promotes the priority of national participants in the transport process, ensuring the necessary

protectionism of the domestic carrier and protection of its interests in the international transport market.

The purpose of the state transport policy is presented in a broad and narrow sense. The main goal of the state transport policy is to create conditions for transport of Ukrainian society, increase mobility of the population and optimize the movement of passengers and goods, strengthen economic sovereignty, national security and defense, reduce total transport costs, increase the competitiveness of the national economy and ensure Ukraine's leading position in the world on the basis of advanced and innovative development of all types of transport, harmoniously connected with the world standards of transport service of the population and tendencies of development of transport in the conditions of globalization.

It is emphasized that in the narrow sense the main goal of the state transport policy is to form a comprehensive transport infrastructure aimed at modernization and interaction of its main elements, elimination of barriers to transportation and able to meet the demand for transportation of passengers, cargo, luggage and improve their safety.

The tasks of realization of the state transport policy which are offered to consider as tactical landmarks and directions of concrete steps carried out by specially authorized public administration for the purpose of creation of conditions of safe, qualitative and effective transportation of passengers and freights, rendering of additional transport services, and also providing effective development of transport infrastructure are defined.

Key words: transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, purpose, tasks, functions.

Список використаних джерел:

1. Вітрух І.П., Козак В.Р. Застосування правових методів державного регулювання в галузі транспортної політики. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*. 2012. № 2. С. 39-44.
2. Кара Н.І., Корецька Г.В., Краївська В.Р. Сучасні тенденції розвитку ринку транспортних послуг. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 20.6. Збірник науково-технічних праць. С. 214-221.
3. Юрченко М.В. Система державного управління авіаційним транспортом України: теоретико-правові засади. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 27-31.
4. Модельный закон о транспортной деятельности. Принят на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 29-8 от 31 октября 2007 года) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_i37#Text
5. Філіпенко О. В. Правовий механізм регулювання спільної транспортної політики Євросоюзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. В. Філіпенко. К., 2004. 211 с.
6. Копитько В.І. Регіональні особливості розвитку ринку транспортних послуг України. URL: <http://stp.diit.edu.ua/article/viewFile/9413/8174>