

УДК 342.9:179

А. В. Бойко
кандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ

Вступ. В умовах формування та реалізації національної транспортної політики особливої значущості набуває вивчення позитивного світового досвіду, адже згадана політика розвинених країн може розглядатися як зразок і багато в чому еталон координації масштабних довгострокових зусиль і спільної справи декількома рівноправними суб'єктами під контролем розвиненої наднаціональної системи політичних і господарсько-економічних інститутів.

Відсутність спільних принципів розвитку національної транспортної системи та окремих її елементів, визнаних громадськими та владними інститутами, унеможлиблює створення надійно працюючої, економічної, безпечної та екологічно чистої транспортної системи, орієнтованої на інтереси громадянина, підприємця, суспільства в цілому. У зв'язку з цим безумовний інтерес представляє вивчення досвіду формування та реалізації державної транспортної політики в зарубіжних країнах, виділення в ньому загальних і особливих рис, перспективних і слабких сторін.

Маючи тісний зв'язок із закордонним економічним простором та відповідною інфраструктурою, українська транспортна система переживає надто складний етап формування й розвитку транспортних комунікацій, а відтак і форм, і методів впливу державної влади та інституцій громадянського суспільства на відповідну сферу, що актуалізує питання вивчення процесу становлення єдиної транспортної політики паралельно із процесами світової інтеграції замість споконвічно розрізнених і негармонізованих заходів і дій національних урядів.

Україна в сучасних умовах має всі передумови для розбудови транспортно-логістичної системи, яка подібна європейській, в першу чергу шляхом налагодження ефективного співробітництва з ЄС в транспортній сфері. Проте, транспортна система країни все ще не відповідає стандартам і вимогам ЄС, відрізняючись суттєвим відставанням щодо інфраструктури, обладнання і норм. Сучасний стан транспортної галузі не повною мірою відповідає вимогам ефективної реалізації євроінтеграційного курсу України та інтеграції національної транспортної мережі в Транс'європейську тран-

спортну мережу. Відтак, необхідно виробити нову ідеологію формування та перспективного розвитку національної транспортної системи як цілісного об'єкта державної транспортної політики.

Стан дослідження проблеми. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики (варто згадати роботи І. В. Булгакової, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, Е. Ф. Демського, Е. М. Деркач, Є. В. Додіна, С. С. Єсімова, Г. Г. Забарного, В. О. Заросила, А. П. Калініченка, Р. А. Калюжного, М. В. Коваліва, А. Т. Комзюка, В. А. Мисливого, А. В. Мілашевича, Н. С. Кулика, В. Й. Развадовського, А. О. Собакаря, А. В. Філіппова, М. Л. Шелухіна, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиша та ін. вчених), закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Водночас, саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вмиле використання яких може оптимізувати практику адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах євроінтеграційних прагнень української держави, в тому числі зумовленими спільними транспортними коридорами, необхідністю розбудови широкого внутрішнього ринку ЄС шляхом відкриття національних ринків, насамперед в авіаційній та залізничній галузях, актуальним залишається вивчення тенденцій розвитку транспортної політики провідних країн світу, зумовленими проблемами її реалізації та координації в межах спільного транспортного простору, інституційних вимірів, а також її трансформації.

Безперечно врахувати всі аспекти публічно-правового забезпечення зайнятості населення в інших країнах складно і неможливо, проте наразі в світі склалися та ефективно функціонують декілька моделей моделі ринків праці та стимулювання зайнятості населення.

Завдяки ефективним механізмам єдиної транспортної політики на сьогоднішній день ЄС має один з найбільш розвинених в світі регіональних транспортно-логістичних комплексів, і пов'язано це із широкими повноваженнями Європейського союзу, які полягають у:

- визначенні правил, що застосовуються відносно міжнародних транспортних перевізників, які використовують територію країн - членів ЄС;
- встановленні належних умов для нерезидентів, що надають транспортні послуги на території країн-членів ЄС;
- визначенні заходів, спрямованих на підвищення транспортної безпеки.

Одним з важливих заходів в політиці розвитку транспортної інфраструктури в ЄС стало використання агентств, за допомогою яких Євросоюз здійснював політичне керівництво. Основним завданням таких агентств є підтримка прийнятих рішень, акумулювання і подальше поширення технічних та інших експертних знань та інформації щодо конкретних транспортних проблем. Відповідно до Регламенту Ради 58/2003 створюються виконавчі агентства, які в подальшому беруть участь у виконанні програм ЄС. У 90-ті роки отримали поширення агентства з функціями, зорієнтованими на технічні та наукові завдання [1, с. 43-44].

В цілому Європейська модель спільної транспортної політики покликана оптимізувати ефективність транспортної системи, організації транспорту і безпеки, зменшити споживання енергії та екологічні ризики. Ключовими елементами моделі є підвищення конкурентоспроможності екологічно чистих видів транспорту, створення інтегрованих транспортних мереж, що використовуються двома або кількома видами транспорту (комбінованих та інтермодальних), а також створення справедливих умов конкуренції між видами транспорту на основі справедливого стягування плати за зовнішні збитки, які вони продукують.

Безперечно, передовий європейський інтеграційний досвід щодо створення конкурентного середовища в транспортно-логістичній галузі може слугувати організаційно-правовим та інституційним орієнтиром для України в умовах євроінтеграційних прагнень. Однак, у той же час слід враховувати окремі європейські інтеграційні помилки з метою уникнення подібних нюансів в українській практиці, серед яких:

по-перше, незважаючи на те, що основні положення про єдину транспортну систему були відображені ще в доленосному Римському Договорі,

їх реалізація ускладнювалась небажанням країн-учасниць передавати частину своїх «транспортних» повноважень на наднаціональний рівень, основним аргументом на користь такого підходу було уявлення про транспорт як про суспільну послугу, яка має споживатися виключно всередині національної транспортної інфраструктури;

по-друге, інституційне оформлення європейської єдиної транспортної системи відбувалося шляхом створення наднаціональних агентств на кожному виді транспорту, авторизованих втілювати нові підходи в галузі регулювання питань безпеки, екологічності, інтермодальності та сталого розвитку. Однак, ступінь автономності цих агентств останніми роками помітно зросла, що зробило їх самостійними гравцями на міжнародній арені, і саме в цьому питанні криється основна загроза подальшому існуванню єдиних і неупереджених принципів транспортної політики ЄС;

по-третє, практика державно-приватного партнерства в транспортно-логістичному комплексі ЄС стала впроваджуватися з початком реалізації програми зі створення транс-європейських систем в сфері транспорту, енергетики та комунікацій, позначивши інтермодальний вектор його розвитку [2, с. 199-209].

по-четверте, підписання Маастрихтського договору внесло суттєві корективи на рівні законодавства, що сприяло прогресу у вирішенні транспортних завдань, насамперед у лібералізації ринку транспортних послуг, посиленні конкуренції в даній сфері, підвищенні якості послуг та зниженні цін;

по-п'яте, необхідність ефективної інтеграції національних і регіональних транспортних систем до Єдиного європейського простору, що закономірно породило появу дорожніх пробок та стало каталізатором забруднення навколишнього середовища;

по-шосте, нерівномірність розвитку окремих секторів транспортної системи об'єднаної Європи.

У зв'язку із цим пріоритетами національної транспортної політики України має стати сприяння змішаним перевезенням, особливо питанням взаємодії залізничного транспорту з іншими видами, розробка політики залучення інвестицій до інфраструктури, створення адміністративних структур з метою забезпечення пріоритетів планування у специфічних секторах та участь у розвитку пан'європейських транспортних коридорів, а також у програмі TRASECA [3, с. 3-17].

Прикладом ефективного реформування транспорту можна вважати казахську модель, де було враховано досвід західноєвропейських країн. Майже похідною до казахської є модель реалізації транспортної політики Узбекистану, де сферами відповідальності держави в управлінні транспортом країни є вдосконалення інституційних механізмів регулювання транспортної діяльності,

недопущення виникнення правових та адміністративних бар'єрів у процесах перевезень пасажирів і вантажів, а також надання супутніх їм послуг, особливо на прикордонних пунктах. Державі належить особлива роль у вирішенні завдань оборонного і мобілізаційного характеру, а також у забезпеченні технологічної та екологічної безпеки на транспорті, у виробленні та контролі виконання стандартів безпеки транспортних процесів і норм впливу транспорту на навколишнє середовище. В Узбекистані саме державі відводиться головна роль в забезпеченні відповідності в кожному регіоні рівня розвитку транспортної інфраструктури характером вирішуваних на місцях завдань і масштабам регіонального розвитку. Особливо значущою є роль держави в інтеграції транспортної інфраструктури країни в світову транспортну систему, адже вона стимулює і підтримує розвиток конкуренції на ринку транспортних послуг, враховуючи при цьому переваги і недоліки кожного виду транспорту і рівень розвитку транспортної інфраструктури в кожному регіоні. Вона ініціює заходи, спрямовані на забезпечення доступності транспортних послуг в регіонах для найменш забезпечених верств населення і для людей з обмеженими фізичними можливостями. Пріоритетними напрямками транспортної політики Узбекистану є реалізація інвестиційних проектів, особливо значущих для ліквідації відставання в розвитку транспортної інфраструктури та експорту транспортних послуг, створення сприятливих умов для вітчизняних операторів на міжнародних ринках транспортних послуг [4, с. 77].

Світовими тенденціями публічно-правового адміністрування транспортною системою наразі є:

– децентралізація державного управління з передачею територіям широкого кола повноважень в сфері регулювання розвитку транспортного сектора в тому числі шляхом створення регіональних адміністративних структур, рівневого розподілу сфер відповідальності, відпрацювання механізмів реалізації державної транспортної політики в регіонах і т. д.;

– державна підтримка і фінансування розвитку транспортної системи, особливо під час реалізації соціально-значущих проектів;

– перехід від підтримки окремих транспортних галузей до комплексного планування розвитку транспорту в цілому;

– підтримка власних транспортних галузей і через них національного підприємництва в споріднених сферах [5].

Зарубіжна практика свідчить про різні моделі реалізації державної транспортної політики, головним критерієм виділення яких є ступінь участі держави у реалізації заходів щодо впливу на транспортну систему країни, модернізацію транспортної інфраструктури, організацію контролю

за безпекою та надійністю перевезень, забезпечення балансу інтересів держави, органів місцевого самоврядування, користувачів транспортних послуг та підприємств, установ, організацій, інших юридичних та фізичних осіб - суб'єктів господарювання на транспорті незалежно від форм власності. Залежно від огляду на поданий критерій розмежування моделей зарубіжної практики реалізації державної транспортної політики виділено:

1) толерантну (передбачає мінімальну участь держави у регулюванні питань розвитку транспортної галузі шляхом передачі основної частки повноважень інституціям громадянського суспільства та приватному сектору (цей підхід мав переважне застосування до 30-х років ХХ ст.);

2) протекціонізьку (характеризується жорстким контролем з боку держави за розвитком транспортної інфраструктури, за діяльністю транспортних організацій);

3) змішану (передбачає активну участь держави у створенні, розвитку й обслуговуванні транспортної інфраструктури через виконання функцій власника і провайдера транспортної інфраструктури, регулятора функціонування транспортної інфраструктури, джерела підтримки процесів інвестування та формування необхідних інституціональних умов функціонування транспортної системи) моделі.

Кожна з моделей є особливою та застосовувалася на певних проміжках часу, відзначалася особливостями втручання держави у функціонування транспортної галузі, межами впливу на розвиток транспортної інфраструктури, відносини з перевізниками та приватним сектором надання транспортних послуг, залучення ресурсів та фінансування галузі тощо.

Зрозуміло, що в сучасних умовах найбільш привабливою для української транспортної політики є застосування змішаної моделі, яка передбачатиме збалансований підхід до регламентації функціонування транспортної галузі та окремих її складових, побудований на принципах державно-приватного партнерства, ефективного публічного адміністрування транспортним сектором економіки, сприяння діяльності пасажирських та вантажних перевізників, а також максимального урахування потреб споживачів.

Висновок. Таким чином, на сьогодні в умовах формування вітчизняної моделі адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики корисним може бути імплементація позитивного зарубіжного досвіду, насамперед в частині:

– адаптації Національної транспортної стратегії України до стратегії ЄС стосовно розвитку транспортного сектора шляхом імплементації норм європейського права у транспортне законодавство України;

– впровадження сучасних ІТ-технологій в мультимодальних (змішаних) перевезеннях вантажів на зразок електронного інформування контролюючих служб кордону з Республікою Білорусь;

– вироблення Концепції розвитку мультимодальних перевезень (на зразок організації та програмно-цільового забезпечення таких перевезень в Республіці Косово);

– прийняття так званої процедури «transport acquis» (приведення законодавчо-правового масиву в сфері транспорту у відповідність до стандартів ЄС);

– імплементації у чинне законодавство України Регламенту (ЄС) № 1071/2009, що запроваджує загальні правила стосовно умов допуску до роботи операторів автомобільних перевезень та скасування Директиви Ради № 96/26/ЄС, згідно з Додатком ХХХІІ до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

– забезпечення подальшої імплементації в національне законодавство України норм законодавства ЄС, зокрема Директиви 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 вересня 2008 року про внутрішні перевезення небезпечних вантажів, що сприятиме підвищенню рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів;

– законодавчого забезпечення запровадження в українській транспортній системі інтелектуальних програм, заснованих на застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій, а саме: «Intelligent Transport Systems» (інтелектуальні світлофори, системи оповіщення та ін.); «Carpooling» (активні ініціативи щодо поєднання вільних місць в автомобілях з наданням доступу на резервні (вільні) смуги в час пік); «Car-sharing» (розвиток системи невеликих автомобільних парків, керованих єдиним оператором); «Parking management» (система оптимізації знаходження відповідного вільного місця для паркування за допомогою загальної електронної мережі); «Cycling & walking» (програма примусової заміни автомобілів на велосипеди і пішохідні зони пересування);

– забезпечення підтримки інвестиційних проєктів, спрямованих на розвиток транзитних перевезень; – подальшого розвитку транспортно-митних технологій, інформаційних систем, всієї інфраструктури транзитних перевезень, що прискорюють доставку і прикордонну обробку транзитних вантажів;

– використання під час стратегічного планування розвитку транспортної системи країни можливостей європейської концепції «Sustainable Development», що передбачатиме комплексну аналітичну оцінку прогнозованих результатів роботи різних видів транспорту з урахуванням не лише

інтернальних, але й екстернальних критеріїв оцінювання такої діяльності;

– розробки правових механізмів спрощення і полегшення митних процедур, а також зняття адміністративних бар'єрів, що дозволяють більш повно використовувати вигоди транзитного становища України.

Література

1. Горбунов А. Политика Евросоюза по развитию транспортной инфраструктуры. *Обозреватель*. 2015. № 9. С. 43-51.

2. Пак Е.В., Полянова Т.Н. Единая транспортная политика Европейского Союза: как пример для Евразийского Экономического Союза. *Вестник МГИМО-Университета*. 2015. № 3(42). С. 199-209.

3. Законодательство Украины о транспорте. *Право и практика*. 2002. № 30. С. 3-117.

4. Ульджабаев К.У., Ярашова В.К. О комплексной стратегии развития транспортной отрасли (на примере Узбекистана). *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2009. № 3. С. 71-83.

5. Меньшикова В.И., Загуменнов Н.Р., Загуменнов В.Р. Государственное регулирование транспортного комплекса. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-transportnogo-kompleksa>.

Анотація

Бойко А. В. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики. – Стаття.

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел вивчено зарубіжну практику адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики та окреслено тенденції для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Ключові слова: транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, зарубіжний досвід, гармонізація.

Аннотация

Бойко А. В. Использование зарубежного опыта как условие совершенствования административно-правового обеспечения реализации государственной транспортной политики. – Статья.

В статье на основе анализа действующего законодательства, имеющихся научных, публицистических и методических источников изучено зарубежную практику административно-правового обеспечения реализации государственной транспортной политики и намечены тенденции для дальнейшего использования ее положительных достижений в украинских реалиях.

Ключевые слова: транспорт, политика, государственная транспортная политика, система, транспортная система, субъект административно-правового обеспечения, реализация государственной транспортной политики, зарубежный опыт, гармонизация.

Summary

Boiko A. V. The use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal support for the implementation of state transport policy. – Article.

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological

sources, studies the foreign practice of administrative and legal support of state transport policy and outlines trends for further use of its positive achievements in today's Ukrainian realities.

Key words: transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, foreign experience, harmonization.