DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.12

УДК: 342.9:179

Бойко А. В.,*докторант Науково-дослідного інституту публічного права,
кандидат юридичних наук*

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

У статті, на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність та зміст системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції. Встановлено, що суб'єкти формування та реалізації державної транспортної політики є однією з головних рушійних сил управління транспортним комплексом країни та забезпечення задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях. Вони представлені суб'єктами загальної та спеціальної компетенції. Доведено, що інституційний підхід до управління розвитком транспортною системою України сприяє вирішенню завдань, передбачених транспортною стратегією, та розв'язанню пріоритетних напрямів публічно-правового забезпечення функціонування транспорту. Підкреслено те, що у формуванні та реалізації транспортної політики України приймають участь не тільки вищі, центральні та місцеві органи державної влади шляхом як правотворчості, так і безпосереднього правозастосування, а також багаточисленні інституції громадянського суспільства, насамперед органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права, які здійснюють делеговані повноваження у сфері транспорту, різні зацікавлені громадські організації тощо. До суб'єктів реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції віднесено: 1) органи влади, що формують правові основи державної транспортної політики України (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); 2) суб'єкти публічного адміністрування, що сприяють реалізації державної транспортної політики в межах своєї компетенції та для яких реалізація окремих її напрямів не є головним владним повноваженням (Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна митна служба України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, різні інституції громадянського суспільства та ін.).

Ключові слова: транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-пра-

вового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, органи загальної компетенції, повноваження.

Актуальність теми. Нагальна потреба у комплексній транспортній політиці ставить на порядок денний питання не лише створення інтегрованої до світового господарства високотехнологічної транспортної системи країни, але й інституціональних основ її реалізації, де провідну роль відіграють суб'єкти публічного адміністрування на чолі із державою, яка є основним регулятором всіх ланок процесу перевезень пасажирів і вантажів, надання населенню якісних, доступних і безпечних транспортних послуг.

В умовах формування і розвитку загального транспортного простору на території України з урахуванням міжнародних галузевих стандартів, розвитку конкурентного середовища на загальному ринку транспортних і експедиторських послуг, створення правових засад економічно вигідного використання мережі міжнародних транспортних коридорів надзвичайно важливою є нормативно визначена, цілеспрямована та соціально орієнтована діяльність публічної адміністрації, побудована на основі розвитку державно-приватного партнерства у транспортній галузі, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів.

Як невід'ємна складова реалізації національної транспортної політики, діяльність публічної адміністрації передбачає вирішення багатокomпонентних завдань, спрямованих на досягнення не тільки кількісних цільових орієнтирів, але й здійснення якісних змін економіки та розвиток людського капіталу. Визначальна роль у цьому процесі безсумнівно належить публічній адміністрації, яка слугує тим зв'язуючим елементом між державою та споживачами транспортних послуг, учасниками дорожнього руху, суб'єктами господарювання, юридичними і фізичними особами, що дозволяє розв'язувати складні проблеми задоволення потреб населення та суспільного виробництва в перевезеннях.

Стан дослідження. Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення функціонування транспорту досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними вітчизняні наукові дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації окремих напрямів транспортної політики і в цьому аспекті слід віддати належне дисертаційним роботам В.Й. Развадовського «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання)» (Харків, 2004), Т.О. Гуржії «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), Є.В. Скрипи «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті» (Дніпро, 2020). Останні мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему

підвищення ефективності інституційної складової реалізації державної транспортної політики в Україні в цілому не вирішують.

Тому **метою** статті є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, сутності та змісту системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції.

Виклад основного матеріалу. Незалежно від напрямів, стратегічних цілей та завдань регулювання транспортною системою в цілому чи окремими її складовими головна роль у цьому процесі відводиться публічній адміністрації з урахуванням компетенції, переліку функцій та відповідних повноважень. Діяльність публічної адміністрації у транспортній сфері будується на принципах: державного регулювання; рівності суб'єктів транспортної діяльності незалежно від форм власності; рівного доступу суб'єктів господарювання на ринок транспортних робіт і послуг; поєднання інтересів держави з інтересами суб'єктів транспортної діяльності та їх взаємної відповідальності; відповідності нормам міжнародного права; безпеки транспортної діяльності для життя і здоров'я людини, навколишнього середовища, в тому числі рослинного і тваринного світу, а також культурних цінностей [1].

Більшість вчених суб'єктів публічного адміністрування асоціюють з органами, які не входять до публічної адміністрації організаційно, але виконують делеговані нею функції [2, с. 27–31].

Серед учених також лунають пропозиції щодо віднесення до публічної адміністрації окрім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм публічною владою функції, незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [3].

Проте головним, і це слід підтримати, є наповнення терміну «публічна адміністрація» поряд з вище названими ознаками сукупністю організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [4, с. 8–12].

Зрозуміло, що у досліджуваній сфері суб'єкти управління транспортом – це органи, організації та їхні посадові особи, створені у встановленому законодавством порядку спеціально для здійснення управлінських функцій, наділені правами і обов'язками, щоб своїми діями реалізовувати надані права і виконувати покладені на них обов'язки [5, с. 28–29; 6, с. 66]. Вчені таких суб'єктів визначають як організаційно відокремлену складову системи державних органів (їх посадових та службових осіб), що має державно-владні, розпорядчі, організаційні повноваження щодо здійснення завдань та реалізації функцій державної політики у галузі транспорту, із врегулюванням діяльності нормами переважно адміністративного права [7, с. 92].

До основних ознак суб'єктів адміністративно-правового регулювання правовідносин у транспортній сфері В.Й. Развадовський відносить:

– наявність певної організаційно-правової форми, в якій здійснюється управлінська діяльність, та передбачає певну структурну відокремленість

суб'єкта (органа управління), порядок утворення, діяльності, реорганізації, ліквідації якого регулюється нормами права (насамперед, адміністративного);

- зовнішню відокремленість, що характеризується наявністю системоутворюючих ознак: юридично відокремлене і закріплене майно, самостійний баланс, статутні документи та інше;

- наявність державно-владних повноважень, які визначені відповідним нормативно-правовим актом про цей орган; можливість набувати від свого імені майнові та особисті немайнові права, вступати у зобов'язання і виступати у судових органах;

- організаційну відокремленість та самостійність як частини державного механізму;

- виконання завдань і функцій у встановленому державою порядку відповідно до державної політики [7, с. 91].

Суб'єкти формування та реалізації державної транспортної політики є однією з головних рушійних сил управління транспортним комплексом країни та забезпечення задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях.

Інституційний підхід до управління розвитком транспортною системою України сприяє вирішенню завдань, передбачених транспортною стратегією, та розв'язанню пріоритетних напрямів публічно-правового забезпечення функціонування транспорту.

Окремі вітчизняні вчені, зокрема С.А. Матійко, пропонує виділити за ознакою зміста повноважень інституційні (визначають умови та межі діяльності транспортної системи: Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування з питань реалізації делегованих повноважень), звичайні (до повноважень яких належить регулювання транспортної системи в цілому та її окремих складових) і спеціальні суб'єкти державного регулювання [8].

Іншої думки дотримується В.Г. Вайцман, пропонуючи класифікувати публічні органи управління у транспортній сфері відповідно до завдань, які вирішує кожен із органів, а саме: загальні та спеціальні. При цьому до загальних публічних органів управління у згаданій сфері пропонує віднести ті органи, які визначають засади внутрішньої політики держави, визначають стратегію державного управління, мають відповідні координаційні повноваження та вирішують, в основному, конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання в зазначеній сфері (Президент України, Кабінет Міністрів України). Водночас, до спеціальних публічних органів управління відносять ті органи, що безпосередньо створені для реалізації державної транспортної політики, а саме ті органи до функцій та завдань яких на законодавчому рівні закріплено здійснення діяльності в певній транспортній сфері, проте вказана діяльність не є їх основним завданням або функцією (як приклад, Міністерство інфраструктури України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) [9, с. 30].

Развадовський В.Й. прямо не називає ці органи публічною адміністрацією, хоча за змістом вони такими і є, проте узагальнено визначає їх як

суб'єктів адміністративно-правового регулювання транспортною системою, які поділяє на інституційні, звичайні та спеціальні суб'єкти [7, с. 92-93]. До перших вчений відносить суб'єктів регулювання, що визначають умови та межі діяльності транспортної системи, звичайними називає суб'єктів, до повноважень яких належить регулювання транспортної системи в цілому та її окремих складових, а спеціальні – суб'єкти державного регулювання, які мають повноваження у окремих сферах діяльності транспорту або окремі повноваження, що не є їх основними [10, с. 225-226]. Такий поділ виглядає дещо дивним, адже: по-перше, звичайних та інституційних суб'єктів адміністративно-правового регулювання транспортною системою доречно було б змінити місцями, оскільки міністерства, відомства, комітети, інспекції та місцеві органи виконавчої влади правильним було б назвати інституційними, а вищі органи влади в країні, такі як Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, по суті є звичайними або загальними суб'єктами публічного адміністрування у транспортній галузі;

по-друге, не можна обмежувати перелік загальних суб'єктів управління транспортною системою лише вищими органами влади країни та органами місцевого самоврядування, оскільки окремі центральні органи виконавчої влади, як-то Міністерство фінансів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство оборони України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України та ін., так само є активними учасниками реалізації державної транспортної політики, виконуючи поряд із цим власні функції у відповідній сфері правового регулювання;

по-третє, не можна до спеціальних суб'єктів адміністративно-правового регулювання транспортною системою відносити лише органи, відповідальні за безпеку руху транспортних засобів, серед яких тодішня Державна автомобільна інспекція, військова інспекція безпеки дорожнього руху ЗСУ, служба безпеки дорожнього руху Держкомкордону України, Служба правопорядку ЗСУ, окремі громадські формування тощо, адже реалізація державної транспортної політики передбачає широкий форм регулювання відносин транспортної сфери (ліцензування, тарифікація, реєстраційні, дозвільні, облікові та інші заходи).

Не зменшуючи ролі міжнародних інституцій, провідне місце у формуванні та реалізації державної транспортної політики в Україні займають національні владні структури, ефективність діяльності яких в досліджуваній сфері залишає бажати кращого, адже несистемність дій, відсутність координації та контролю ефективності прийняття рішень, планування та прогнозування, незавершеність адміністративної реформи (нерозмежованість функцій державного контролю та регулювання суб'єктів), недостатній рівень підзвітності та прозорості суб'єктів управління, гальмують розвиток транспорту та гармонізацію національного транспортного законодавства із світовими стандартами та європейською законотворчістю.

На сьогодні жодний нормативно-правовий акт не закріплює узагальненої системи суб'єктів публічного адміністрування транспортною сферою країни, навіть статтею 4 Закону України «Про транспорт» лише зазначено, що державне управління в галузі транспорту здійснюють цен-

тральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, місцеві Ради народних депутатів та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їх компетенції. Якщо розглядати відповідних суб'єктів через призму реалізації їх компетенції щодо управління транспортом, то зрозуміло, що окреслений вище перелік здається не повним, адже управлінські функції здійснюють певною мірою й інші суб'єкти різного галузевого спрямування. Пов'язано це з тим, що публічна адміністрація, яке б вона не мала функціональне призначення та набір компетенційних характеристик, є системою, насамперед, організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень, та забезпечують виконання закону і здійснюють інші публічно-управлінські функції [11, с. 116–119].

Поряд з органами влади, що формують правові основи державної транспортної політики України (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), а також галузевими міністерствами та відомствами важливу роль серед суб'єктів публічного адміністрування транспортною сферою відіграють органи місцевого самоврядування, оскільки слід обґрунтовано визнати, що розташування об'єктів транспортної інфраструктури припадає на території населених пунктів. Саме місцеві ради відповідно до закону утворюють комунальні підприємства (у тому числі транспортні) та від імені громади реалізують право комунальної власності, що полягає у володінні, доцільному, економному, ефективному користуванні й розпорядженні на свій розсуд і в своїх інтересах відповідними об'єктами власності.

До суб'єктів забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції слід також відносити й недержавні установи, які шляхом делегованих повноважень або у вигляді громадських утворень впливають на розвиток транспортної галузі, роблячи опосередкований публічно-адміністративний вплив на відповідні суспільні відносини. Зрозуміло, що саме на державні структури покладено безпосередній обов'язок доведення до рівня європейських стандартів транспортну інфраструктуру, рівень безпеки пасажирських та вантажних перевезень, якість надання транспортних послуг тощо, в їх компетенції також спрощення і раціоналізація національних юридичних норм і стандартів та уніфікація митних процедур на основі правил і рекомендацій міжнародних конвенцій, ведення стабільної та зрозумілої для всіх учасників ринку транспортної політики. Разом з тим, підвищення рівня транспортно-експедиторського сервісу в Україні неможливе без залучення до цього процесу громадських об'єднань підтримки розвитку транспортного бізнесу. Інституції громадянського суспільства беруть активну участь у реалізації державної транспортної політики, сприяючи виробленню чітких правил поведінки в транспортній сфері, здійсненні незалежного та об'єктивного контролю за дотриманням транспортного законодавства усіма учасниками транспортно-перевізного процесу.

Висновки. Таким чином, слід підкреслити те, що у формуванні та реалізації транспортної політики України приймають участь не тільки вищі, центральні та місцеві органи державної влади шляхом як правотворчості,

так і безпосереднього правозастосування, а також багаточисленні інституції громадянського суспільства, насамперед органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права, які здійснюють делеговані повноваження у сфері транспорту, різні зацікавлені громадські організації тощо. Однією з особливостей реалізації державної транспортної політики в Україні відповідними суб'єктами публічного адміністрування є обов'язкове урахування в них своїй діяльності керівних принципів і настанов міжнародних організацій у сфері транспорту. Інституціональна складова державної транспортної політики насамперед представлена суб'єктом складом загальної компетенції, до якої належать: 1) органи влади, що формують правові основи державної транспортної політики України (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); 2) суб'єкти публічного адміністрування, що сприяють реалізації державної транспортної політики в межах своєї компетенції та для яких реалізація окремих її напрямів не є головним владним повноваженням (Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна митна служба України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, різні інституції громадянського суспільства та ін.).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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
2. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
3. Шевченко Л.В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. В. Шевченко. К., 2012. 244 с.
4. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України : наук.-практ. коментар*. 2006. № 7. С. 8–12.
5. Транспортне право : навч.-метод. посіб. / С.В. Селезень, Л.В. Єрофєєнко, Ю.М. Нещеретний ; М-во освіти і науки України, Харк. нац. автомоб.-дор. ун-т. Х. : ХНАДУ, 2007. 263 с.
6. Пефтієв О.В. Адміністративно-правові засади функціонування автомобільного транспорту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олег Володимирович Пефтієв. Донецьк, 2011. 246 с.
7. Развадовський В.Й. Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання правовідносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 25. С. 91–100.
8. Матійко С.А. Структурно-функціональний аналіз методів державного регулювання транспортної системи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_8_4

9. Вайцман В.Г. Компетенція публічних органів управління у сфері дорожнього транспорту: проблеми теорії та практики реалізації. *Юридичний вісник. Повітряне та космічне право*. 2009. № 4. С. 30-33.

10. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): дис. ... докт. юрид. наук / спец. 12.00.07. Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 508 с.

11. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

A. Boiko

SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENTITIES ENSURING THE IMPLEMENTATION OF STATE TRANSPORT POLICIES IN UKRAINE OF GENERAL COMPETENCE

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence and content of the system of subjects of administrative and legal support for the implementation of state transport policy in Ukraine of general competence. It is established that the subjects of formation and implementation of the state transport policy are one of the main driving forces of the management of the transport complex of the country and ensuring the satisfaction of the needs of the population and social production in transportation. They are represented by subjects of general and special competence. It is proved that the institutional approach to the management of the development of the transport system of Ukraine contributes to the solution of the tasks envisaged by the transport strategy and to the solution of the priority directions of the public-legal provision of the functioning of transport. It is emphasized that in the formation and implementation of transport policy of Ukraine involved not only higher, central and local authorities through both lawmaking and direct law enforcement, as well as numerous civil society institutions, especially local governments, public law entities and legal entities. private law entities exercising delegated powers in the field of transport, various interested public organizations, etc. The subjects of implementation of the state transport policy in Ukraine of general competence include: 1) authorities that form the legal basis of the state transport policy of Ukraine (the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine); 2) subjects of public administration that promote the implementation of state transport policy within its competence and for which the implementation of certain areas is not the main authority (Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Security Service of Ukraine, Ministry of Defense of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, Ministry of Health of Ukraine, Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, State Customs Service of Ukraine, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, local state administrations, local governments, various civil society institutions, etc.).

Keywords: transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, bodies of general competence, powers.