DOI: 10.32844/2222-5374-2020-104-2.10
УДК: 342.9:179

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

**СПЕЦІАЛІЗОВАНА ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК
НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Актуальність статті полягає в тому, що формування правоздатної системи публічного адміністрування транспортним сектором економіки, побудованої на основі розвитку владно-суспільних взаємовідносин, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів, безперечно виступає наразі нагальною для України потребою. Водночас інституціональна складова публічного адміністрування транспортною сферою в нинішніх умовах як ніколи вимагає вжиття рішучих реформаційних заходів особливо у напрямі реалізації державної транспортної політики через активну діяльність спеціалізованої публічної адміністрації. У статті, на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, зроблено спробу визначити оптимальну інституціональну модель адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні. Вказано на необхідність кардинальних структурних перетворень в транспортній сфері, що нагально стоїть на порядку денному та підтверджується багатьма транспортними аналітиками, громадськими діями та фахівцями суб'єктів публічного адміністрування окремих транспортних галузей. Наголошено на необхідності створення принципово нової системи управління, що була б орієнтована на розв'язання як загальних проблем функціонування транспортного комплексу країни, так і вирішення специфічно галузевих завдань. Підкреслено передчасність утворення пропонуваної Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, що має забезпечити ефективне державне регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках у галузі транспорту, зокрема, з питань формування цінової (тарифної) політики. Утворення ще однієї структури зі спеціальним статусом, повноваження якої зараз активно реалізовує Міністерство інфраструктури України, ускладнить процес публічного адміністрування галуззю та уповільнить реалізацію основних

напрямів державної транспортної політики України. Наголошено на особливому значенні спеціалізованої публічної адміністрації, яка спроможна на одночасне вирішення багатьох правових, технічних, політичних, економічних та інших проблем розвитку й функціонування транспортної галузі. Разом з тим, додаткові труднощі виникають через невирішеність проблем розмежування повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами управління транспортною системою.

Ключові слова: транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, публічна адміністрація, реалізація державної транспортної політики, органи спеціальної компетенції, повноваження.

Актуальність теми. Формування правоздатної системи публічного адміністрування транспортним сектором економіки, побудованої на основі розвитку владно-суспільних взаємовідносин, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів, безперечно виступає наразі нагальною для України потребою. Водночас інституціональна складова публічного адміністрування транспортною сферою в нинішніх умовах як ніколи вимагає вжиття рішучих реформаційних заходів особливо у напрямі реалізації державної транспортної політики через активну діяльність спеціалізованої публічної адміністрації.

Необхідність кардинальних структурних перетворень в транспортній сфері нагально стоїть на порядку денному та підтверджується багатьма транспортними аналітиками, громадськими діячами та фахівцями суб'єктів публічного адміністрування окремих транспортних галузей. Дійсно потрібна принципово нова система управління, що була б орієнтована на розв'язання як загальних проблем функціонування транспортного комплексу країни, так і вирішення специфічно галузевих завдань.

Стан наукової розробки проблеми. 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) [1], Т.О. Гуржія «Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади» (Київ, 2011) [2], А.О. Собакаря «Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: адміністративно-правові засади» (Київ, 2012) [3], В.В. Воліка «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в галузі міського транспорту» (Дніпро, 2017) [4], О.Ю. Дубинського «Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті» (Київ, 2019) [5], О.В. Пефтієва «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті» (Донецьк, 2011) [6]. 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.

Мета статті полягає у визначенні на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, оптимальної інституціональної моделі адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно статті 4 Закону України «Про транспорт» державне управління в цій сфері здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику на транспорті, у сфері дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, місцеві Ради народних депутатів та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їх компетенції. В даному випадку мова йде насамперед про Міністерство інфраструктури України, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості) [8].

Крім Міністерства інфраструктури України спеціалізована публічна адміністрація представлена органами державної влади, які безпосередньо забезпечують реалізацію державної транспортної політики країни, серед яких Державна авіаційна служба України, Державна служба морського та річкового транспорту України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство інфраструктурних проектів України.

Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) є центральним органом виконавчої влади, на який покладено завдання щодо здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на наземному транспорті, забезпечення надання адміністративних послуг, проведення розслідувань аварій та катастроф на транспорті, нормативно-правове забезпечення безпеки на транспорті тощо.

На наземному транспорті, зокрема залізничному, спеціалізована публічна адміністрація подана ще одним суб'єктом публічного адміністрування – Акціонерним товариством «Українська залізниця», що на сьогодні являє собою національний перевізник вантажів та пасажирів, метою діяльності якого є задоволення потреб у безпечних та якісних залізничних перевезеннях, забезпечення ефективного функціонування та розвитку залізничного транспорту, створення умов для підвищення конкурентоспроможності галузі тощо.

Наразі компанія забезпечує 82 % вантажних і майже 50 % пасажирських перевезень, які здійснюються усіма видами транспорту. За обсягами вантажних перевезень українська залізниця займає четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії та Індії.

Водночас, окремо слід зазначити про те, що статус зазначеної установи неодноразово змінювався протягом становлення та розвитку української державності. Зокрема, процес трансформації залізничного транспорту в дійсно національний вид транспорту розпочався із створення незалежності України, а набувши національних ознак, наразі динамічно розвивається шляхом найбільш доцільного використання та поглиблення зв'язків з іншими видами транспортної системи з метою задоволення населення та суспільного виробництва у перевезеннях. У цьому контексті можемо спостерігати перманентний процес реформування залізничного транспорту й насамперед систему управління ним, яка за роки незалежності держави характеризується вагомими зрушеннями і серйозними здобутками.

АТ «Укрзалізниця» поєднує одночасно виконання двох напрямів діяльності та являє собою:

- 1) орган управління майном, який забезпечує функціонування всієї системи залізничних перевезень, тобто оператор залізничної інфраструктури;

- 2) монополіста у сфері надання всієї сукупності транспортних залізничних послуг у сфері перевезення пасажирів та вантажів, а також інших допоміжних та супутніх послуг, що здійснюються в сфері залізничних перевезень [8].

За задумом законодавця, стратегія реформування Укрзалізниці передбачатиме те, що залізнична компанія «Укрзалізниця» функціонуватиме після реорганізації у формі вертикально-інтегрованого холдингу, в рамках якого одна із дочірніх компаній залишиться єдиним оператором залізничної інфраструктури, а інші дочірні компанії оператори конкуруватимуть із приватними операторами послуг з перевезення вантажів та пасажирів [8].

Така структура управління залізничною галуззю формувалася, як бачимо, поступово і передумовами бажаних реформаційних процесів були потужність і складність залізничної інфраструктури, підвищена за централізованістю його управління, що значно ускладнювала роздержавлення галузі та активне залучення як внутрішніх, так і зовнішніх інвестицій, практична відсутність на ньому приватизаційних процесів тощо.

Отже, у галузі функціонування залізничного транспорту маємо складний механізм побудови суб'єктів публічного адміністрування, який з одного боку представлений Міністерством інфраструктури України, адже раніше цілеспрямовано діяла Державна адміністрація залізничного транспорту України, а з іншого боку залізнична компанія «Укрзалізниця», що наразі має не публічний, а приватний акціонерний статус, і розглядається в якості оператора залізничної інфраструктури.

Спеціальним суб'єктом, який входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики в сфері цивільної авіації, є Державіаслужба України, основними завданнями якої є: 1) реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряно-

го простору України; 2) внесення пропозицій Міністрові інфраструктури щодо забезпечення формування державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України; 3) організація використання повітряного простору України; 4) здійснення державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації, нагляду за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування [9].

Державну політику у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, а також у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості) здійснює Державна служба морського та річкового транспорту України (Морська адміністрація) [10], діяльність якої також потребує вдосконалення. Зокрема деякі вчені наполягають на ліквідації ДП «Адміністрація морських портів України» з поверненням самостійності її портовим філіям, та одночасним створенням у структурі Міністерства інфраструктури України Морської та річкової (водної) Адміністрації, яка відповідатиме за здійснення реформ, політики, стратегії і нагляд за діяльністю вказаної галузі. Водночас пропонується доволі громіздка структура із утворенням додатково нових консультативно-дорадчих органів, серед яких:

- Постійний Комітет (Рада) з питань морських портів і стивідорних компаній, який подібний до Фламандського і Голландського портових комітетів включатиме всі зацікавлені сторони і через Адміністрацію виконуватиме свої дорадчі функції щодо питань, які стосуються функціонування та розвитку українських морських портів;

- Постійна робоча група з питань морського і річкового судноплавства, яка є органом з питань формування політики і стратегії морського і річкового судноплавства;

- Дирекції з морського судноплавства і морських портів, які відповідатимуть за морський транспорт і морські порти України, зокрема за безпеку і охорону;

- Дирекції річкового транспорту, яка спрямована на управління сектором і відповідає за управління автономними організаціями, відповідальними за управління і розвиток українських судноплавних річок, їх інфраструктури і річкових об'єктів, та прилеглих земель;

- Дирекції інформаційних технологій та зв'язку, дослідження та розвитку, яка спрямована на галузеві науково-дослідні програми і зокрема відповідає за сертифікацію, ліцензування і підтвердження правомочності [11, с. 13-14].

Зрозуміло, що така організаційна структура управління морською та річковою галуззю має багато ризиків як економічного, адже передбачає багато значні фінансові навантаження на утримання чисельного складу і штатних службовців, і фахівців консультативно-дорадчого спрямування, так і управлінського характеру, що вимагає узгодження важливих рішень із багатьма зайвими консультативно-бюрократичними установами та їх посадовими особами. Разом з тим, світова практика навпаки переконує в недоцільності створення зайвих управлінських структур та мінімізації кадрового апарату.

В межах удосконалення публічного адміністрування у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, а також у сфері безпеки на морському та річковому транспорті доцільним здається законодавче забезпечення питань функціонування інформаційної системи портового співтовариства (ІСПС), врегулювання правовідносин, пов'язаних зі створенням та використанням штучних земельних ділянок, на водних об'єктах в межах акваторії морських портів, а також закріплення правових та організаційних засад для будівництва на них будівель, споруд та/або їх комплексного освоєння, оформлення відповідних дозвільних документів, визначення правового статусу таких земельних ділянок, цілей та порядку їх утримання та експлуатації тощо.

Розглядаючи транспортний комплекс країни взагалі та його відповідну інфраструктуру, окремі вчені навіть пропонують розділити сфери державного регулювання функціонування та розвитком транспортної системи між Міністерством інфраструктури України (де відповідні департаменти за видами транспорту забезпечуватимуть безпеку функціонування транспортного комплексу, технічну політику, розвиток транспортних засобів, шляхового господарства, форм власності у транспортному комплексі тощо) та Національною комісією з регулювання діяльності транспорту [11, с. 13-14].

На цьому тлі реформування системи публічного адміністрування транспортної галузі не закінчується. Законодавцем запропоновано створення ще однієї державної установи, а саме Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, як постійно діючого державного колегіального органу, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль у сфері транспорту [12]. В результаті створення здійснюватиметься регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринках транспортних послуг та суміжних ринках, а також вирішуватимуться в межах компетенції спірні питання, що виникають між споживачами та суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність на ринках транспортних послуг. Власне державне регулювання діяльності на ринках транспорту регулятор здійснюватиме шляхом:

- збалансування інтересів суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів їх послуг;
- забезпечення рівних можливостей доступу до послуг підприємств транспорту, які здійснюють свою діяльність на ринку, що перебуває у стані природної монополії;
- запобігання монополізації та сприяння конкуренції на суміжних ринках;

Водночас, слід підкреслити передчасність утворення запропонованої Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, що має забезпечити ефективне державне регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках у галузі транспорту, зокрема, з питань формування цінової (тарифної) політики. Утворення ще однієї структури зі спеціальним статусом, повноваження якої зараз активно реалізовує Міністерство інфраструктури України, ускладнить процес

публічного адміністрування галуззю та уповільнить реалізацію основних напрямів державної транспортної політики України.

Висновок. Не зменшуючи ролі суб'єктів реалізації державної транспортної політики загальної компетенції, слід наголосити на особливому значенні спеціалізованої публічної адміністрації, яка спроможна на одночасне вирішення багатьох правових, технічних, політичних, економічних та інших проблем розвитку й функціонування транспортної галузі. Разом з тим, додаткові труднощі виникають через невирішеність проблем розмежування повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами управління транспортною системою. На центральному рівні приймаються нормативні документи, що регулюють діяльність окремих видів транспорту, встановлюються вимоги щодо забезпечення безпеки та екологічності транспортного процесу, приймаються рішення щодо розвитку транспортної мережі, здійснюється регулювання міжнародних і регіональних перевезень, здійснюється перерозподіл транспортного майна між різними органами влади. Однак, незважаючи на те, що рівень розвитку транспортної системи, співвідношення попиту і пропозиції на транспортні послуги, завантаженість транспортної інфраструктури, екологічна ситуація нерівноцінні в різних регіонах, чинне законодавство не передбачає можливості застосування в регіонах диференційованих соціальних, екологічних та інших нормативів, пов'язаних з транспортною діяльністю. Відтак, вдосконалення механізму державного регулювання транспортної діяльності в Україні в цілому відповідає загальносвітовим тенденціям, однак повномасштабне використання апробованого за кордоном інструментарію державного регулювання транспортного сектора обмежується недостатнім розвитком інститутів управління транспортними комунікаціями на рівні регіонів, недосконалістю законодавчої бази, необхідної для оптимізації роботи транспортного комплексу і ринку транспортних послуг, а також істотним розривом між планованими результатами розвитку галузі і реально досяжними в поточних політичних і економічних умовах показниками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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.
2. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2011. 553 с.
3. Собакарь А.О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 556 с.
4. Волік В.В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в галузі міського транспорту: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2017. 465 с.

5. Дубинський О.Ю. Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 424 с.
6. Пефтієв О.В. Адміністративно-правові засади функціонування автомобільного транспорту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2011. 246 с.
7. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>
8. Прокоп'єв Р. Правовий статус суб'єктів залізничного транспорту URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/17.pdf>
9. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 року № 520 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/520-2014-%D0%BF>
10. Про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF#Text>
11. Котлубай О.М., Дебель С.І. Головні напрямки морської політики України на сучасному етапі. *Економічні інновації*. 2016. № 62. С. 8-19.
12. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту : проект Закону України від 28 грудня 2019 року № 2699.

A. Boiko

SPECIALIZED PUBLIC ADMINISTRATION AS AN INTEGRAL COMPONENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE TRANSPORT

The relevance of the article is that the formation of a viable system of public administration of the transport sector of the economy, built on the development of public relations, cooperation between public authorities and civil society institutions, improving the legal status and forms and methods of its subjects, is undoubtedly now urgent need for Ukraine. At the same time, the institutional component of public administration of the transport sector in the current environment requires more than ever to take decisive reform measures, especially in the direction of implementing public transport policy through the active work of specialized public administration. The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, attempts to determine the optimal institutional model of administrative and legal support for the implementation of state transport policy in Ukraine. The need for radical structural changes in the transport sector is pointed out, which is urgently on the agenda and is confirmed by many transport analysts, public figures and specialists of public administration entities of certain transport sectors. Emphasis is placed on the need to create a fundamentally new management system that would be focused on solving both the general problems of the country's transport complex and the solution of specific industry problems. The premature formation of the proposed National Commission for State Regulation of Transport, which should ensure effective state regulation of natural monopolies and related markets in the field of transport, in particular, on the formation of pricing (tar-

iff) policy. The formation of another structure with a special status, the powers of which are now actively exercised by the Ministry of Infrastructure of Ukraine, will complicate the process of public administration of the industry and slow down the implementation of the main directions of state transport policy of Ukraine. Emphasis is placed on the special importance of a specialized public administration, which is able to simultaneously solve many legal, technical, political, economic and other problems of development and functioning of the transport sector. At the same time, additional difficulties arise due to the unresolved issues of separation of powers between central, regional and local authorities of the transport system.

Keywords: *transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, public administration, implementation of state transport policy, bodies of special competence, powers.*