НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Бойко Андрій Володимирович

УДК 342.9:179

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **А.В. Бойко**

Науковий керівник –
Лошицький Михайло Васильович,
доктор юридичних наук,
професор

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Бойко А.В. Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні. − Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено теоретичному узагальненню й новому вирішенню наукової проблеми шляхом формування нової парадигми реалізації державної транспортної політики в Україні через застосування найбільш оптимального у сучасних умовах комплексу засобів її адміністративно-правового забезпечення. В роботі досліджено поняття, зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної транспортної політики в Україні.

Проаналізовано наукові підходи до розуміння категорій «транспортна система», «транспортний комплекс», «транспортні договори», «транспортні відносини» та ін., на підставі чого зроблено висновок про те, що транспортна система включає в себе транспортну інфраструктуру та елементи управління комплексом різних видів транспорту, що знаходяться у залежності та взаємодії під час виконання перевезень в межах держави, окремого регіону або міста. На відміну від понять «транспорт» і «транспортний комплекс» поняття «транспортна система» здається більш широким та розуміється як сукупність мережі шляхів сполучення, транспорту і технічних засобів організації перевезень, яка на основі єдиної державної транспортної політики забезпечує взаємодію окремих видів транспорту та складових транспортного процесу.

Виокремлено характерні ознаки, властиві транспортній системі країни як об’єкту державного регулювання: 1) має особливий інфраструктурний характер порівняно з іншими галузями економіки; 2) транспорт справляє негативний

вплив на навколишнє середовище і здоров'я людей, у зв'язку із чим слід забезпечувати екологічну та безпеку руху транспортних засобів; 3) транспорт розглядається як складова частина економіки, стимулятор її прогресивного розвитку і відповідно вимагає нормативно-правового забезпечення; 4) транспортні правовідносини вимагають їх належного нормативного упорядкування; 5) транспорт залишається одним із основних джерел підвищеної небезпеки, негативно впливаючи сьогодні на стан аварійності та дорожньо-транспортного травматизму в Україні; 6) з розвитком транспортної інфраструктури актуалізуються проблеми підвищення якості транспортного обслуговування населення, надання йому доступних, безпечних і комфортних транспортних послуг, нормативного упорядкування цього процесу; 7) з урахуванням міждержавного характеру транспортних перевезень не втрачають актуальності питання імплементації світових та європейських стандартів забезпечення безпеки перевезень, охорони навколишнього природного середовища, здійснення контролю технічного стану транспортних засобів до законодавства України через подальше їх використання у правозастосовній практиці.

Не зменшуючи ролі інших галузей права, підкреслено значення адміністративного права в організації транспортного процесу, що зумовлюється: 1) публічно-сервісним спрямуванням норм адміністративного права на учасників транспортних правовідносин; 2) необхідністю організації публічного адміністрування в галузі транспорту з метою своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; 3) необхідністю застосування усього адміністративно-правового інструментарію (зокрема адміністративно-правових засобів) з метою визначення та упорядкування умов перевезень, порядку використання засобів транспорту, шляхів сполучення, організації безпеки руху, охорони громадського порядку, пожежної безпеки, санітарних та екологічних вимог, що діють на транспорті, тощо; 4) особливою роллю норм адміністративного права, які, виступаючи безпосередніми виразниками державної волі, забезпечують інтереси

держави та інших учасників транспортної взаємодії з метою досягнення всіма сторонами найвищих можливих результатів; 5) значенням компетентних суб'єктів публічного адміністрування транспортним сектором, діяльність яких побудована на основі норм адміністративного права, здатна активно впливати на учасників транспортних правовідносин, забезпечуючи між ними ефективну взаємодію; 6) публічними властивостями адміністративного права, що здатне дотримувати нейтральності і забезпечувати однаковий підхід до усіх взаємодіючих учасників транспортних правовідносин.

Визначено поняття державної транспортної політики та вироблено концептуальний підхід до її формування та реалізації. Подано періодизацію публічно-правового забезпечення розвитку транспортної політики, яка протягом усього часу становлення української державності зазнавала певних змін, у зв'язку із чим виділено дорадянський (імперський), радянський, перехідний та сучасний періоди.

Завдання реалізації державної транспортної політики 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, до яких віднесено: 1) вдосконалення національного транспортного законодавства; 2) створення належних правових основ проведення реформ в транспортній галузі; 3) гармонізацію національного транспортного законодавства із світовими та загальноєвропейськими стандартами перевезень, надання соціальнозначущих транспортних послуг, безпеки руху та експлуатації транспорту; 4) ліквідацію відомчих, технологічних, організаційно-правових бар'єрів при прийомі і передачі транзитних вантажів у час портових, митних і прикордонних процедур; 5) забезпечення якості підготовки фахівців для роботи транспорту; 6) забезпечення ефективної тарифної політики на транспорті; 7) створення належного правового механізму залучення інвестиційних ресурсів у розвиток транспортної сфери; 8)

прогнозування стратегічних ризиків розвитку транспорту на довгострокову перспективу, а також виконання прогнозних та програмних документів з питань розвитку авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та річкового, трубопровідного 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.

Охарактеризовано стан правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні та визначено характерні вади законодавства у зазначеній сфері, у зв'язку з чим обґрунтовано доцільність прийняття комплексу законодавчих змін і доповнень у вигляді взаємозв'язаних законів «Про засади державної транспортної політики», «Про транспортну діяльність», «Про транспортну безпеку».

Охарактеризовано інституціональну складову державної транспортної політики, до суб'єктного складу загальної компетенції 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, Державна прикордонна служба України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, різні інституції громадянського суспільства та ін.).

Охарактеризовано основні адміністративно-правові форми реалізації державної політики на транспорті, серед яких виділено правові та організаційні, а також допоміжні (профілактична, виховна) форми. Значну увагу приділено

аналізу та визначенню характерних рис методів реалізації державної транспортної політики як сукупності прийомів, засобів та способів впливу держави на правовідносини, що виникають у сфері функціонування транспорту. Уточнено загрози безпечному функціонуванню транспортного комплексу країни, що належить до числа найбільш критичних об'єктів, а також чинники, які їм сприяють. Визначено поняття та види публічного контролю як засобу реалізації державної транспортної політики. Окреслено перелік адміністративно-правових заходів забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором, а також ознаки, притаманні публічним (адміністративним) послугам, що надаються публічною адміністрацією на транспорті.

Вивчено зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики та можливості його адаптації для України. Вироблено конкретні заходи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові засоби, державна політика, державна транспортна політика, публічна адміністрація, публічний контроль, транспорт, транспортна безпека, транспортна система, принципи, імплементація, впровадження.

SUMMARY

Boyko A. V. Administrative and legal support of the state transport policy in Ukraine. – *On the manuscript.*

The Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 administrative law and procedure; financial law; information law. – Scientific Institute of Public Law; Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Kiyv, 2021.

The dissertation is devoted to the theoretical generalization and new solution of a scientific problem by formation of a new paradigm of realization of the state transport policy in Ukraine through application of the most optimum in modern conditions of a complex of means of its administrative and legal maintenance. The paper examines the concept, content and features of administrative and legal support for the formation and implementation of state transport policy in Ukraine.

Scientific approaches to understanding the categories "transport system", "transport complex", "transport contracts", "transport relations", etc. are analyzed, on the basis of which it is concluded that the transport system includes transport infrastructure and control elements of various modes of transport that are dependent and interact during the performance of transportation within the state, a particular region or city. In contrast to the concepts of "transport" and "transport complex", the concept of "transport system" seems broader and is understood as a set of network routes, transport and technical means of transportation, which on the basis of a single state transport policy ensures the interaction of individual modes of transport. process.

The characteristic features inherent in the transport system of the country as an object of state regulation are singled out: 1) has a special infrastructural character in comparison with other branches of the economy; 2) transport has a negative impact on the environment and human health, in connection with which it is necessary to ensure environmental and safety of vehicles; 3) transport is considered as an integral part of the economy, a stimulator of its progressive development and, accordingly, requires regulatory and legal support; 4) transport legal relations require their proper regulation; 5) transport remains one of the main sources of increased danger, negatively affecting the state of accidents and road traffic injuries in Ukraine today; 6) with the development of transport infrastructure, the problems of improving the quality of transport services to the population, providing them with accessible, safe and comfortable transport services, regulation of this process are actualized; 7) taking into account the interstate nature of transport, the issues of implementation of world and European standards of transport safety, environmental protection, control of technical condition of vehicles to the legislation of Ukraine through their further use in

law enforcement practice are still relevant.

Without diminishing the role of other branches of law, the importance of administrative law in the organization of the transport process is emphasized, which is due to: 1) public-service direction of the rules of administrative law on the participants of transport relations; 2) the need to organize public administration in the field of transport in order to timely, fully and qualitatively meet the needs of the population and social production in transportation and defense needs of Ukraine; 3) the need to use all administrative and legal tools (including administrative and legal means) in order to determine and regulate the conditions of transportation, the use of vehicles, roads, traffic safety, public order, fire safety, sanitary and environmental requirements on transport, etc .; 4) the special role of the norms of administrative law, which, acting as direct expressions of the state will, ensure the interests of the state and other participants in transport interaction in order to achieve the highest possible results by all parties; 5) the importance of competent subjects of public administration in the transport sector, whose activities are built on the basis of administrative law, able to actively influence the participants in transport relations, ensuring effective interaction between them; 6) public properties of administrative law, which is able to maintain neutrality and ensure equal treatment of all interacting participants in transport relations.

The concept of state transport policy is defined and a conceptual approach to its formation and implementation is developed. The periodization of public and legal support for the development of transport policy, which has undergone certain changes throughout the formation of Ukrainian statehood, in connection with which the pre-Soviet (imperial), Soviet, transitional and modern periods are distinguished.

The task of implementing the state transport policy is proposed to be considered as tactical guidelines and directions of specific steps taken by the specially authorized public administration to create conditions for safe, high-quality and efficient transportation of passengers and goods, additional transport services and effective development of transport infrastructure: 1) improvement of national transport legislation; 2) creation of appropriate legal bases for carrying out reforms in the

transport sector; 3) harmonization of national transport legislation with world and European transport standards, provision of socially significant transport services, traffic safety and transport operation; 4) elimination of departmental, technological, organizational and legal barriers in the reception and transfer of transit cargo during port, customs and border procedures; 5) ensuring the quality of training for transport; 6) ensuring an effective tariff policy on transport; 7) creation of an appropriate legal mechanism for attracting investment resources in the development of the transport sector; 8) forecasting of strategic risks of transport development for the long term, as well as implementation of forecast and program documents on the development of aviation, road, rail, sea and river, pipeline transport, road management, postal services, subways and urban electric transport, on development and development of the national transport network (international transport corridors) in Ukraine, ensuring the integration of the national transport system into the European and world transport networks, etc.

The state of legal support for the implementation of state transport policy in Ukraine is characterized and the characteristic shortcomings of the legislation in this area are identified, in connection with which the expediency of adopting a set of legislative changes and additions in the form of interconnected laws, "On transport safety".

The institutional component of the state transport policy is characterized, the subjective composition of the general competence of which includes: 1) authorities that form the legal basis of the state transport policy of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, 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 Protection Health of Ukraine, the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the State Customs Service of Ukraine, the State

Border Guard Service of Ukraine, local state administrations, local governments, various civil society institutions, etc.).

The main administrative and legal forms of implementation of state policy on transport are characterized, among which legal and organizational, as well as auxiliary (preventive, educational) forms are distinguished. Considerable attention is paid to the analysis and definition of characteristic features of methods of realization of the state transport policy as set of receptions, means and ways of influence of the state on the legal relations arising in the sphere of functioning of transport. The threats to the safe functioning of the country's transport complex, which is one of the most critical facilities, as well as the factors that contribute to them have been clarified. The concepts and types of public control as a means of implementing state transport policy are defined. The list of administrative and legal measures to ensure the effectiveness of public administration of the transport sector, as well as the features inherent in public (administrative) services provided by the public administration in transport.

The foreign experience of administrative and legal support of realization of the state transport policy and possibilities of its adaptation for Ukraine is studied. Specific measures aimed at optimizing the administrative and legal support for the implementation of state transport policy in Ukraine have been developed.

Keywords: administrative responsibility, administrative and legal support, administrative and legal means, state policy, state transport policy, public administration, public control, transport, transport safety, transport system, principles, implementation, implementation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Бойко А.В. Державна транспортна політика в Україні: адміністративно-правові засади формування та реалізації: монографія / Бойко А.В. Дніпро: Видавець Біла К. О., 2020. 341 с.

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

2. Бойко А.В. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції. *Юридична наука*. 2020. № 1. С. 131-136.

3. Бойко А.В. Спеціалізована публічна адміністрація як невід'ємна складова адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 152-156.

4. Бойко А.В. Значення адміністративного права в публічно-сервісному забезпеченні організації транспортного процесу. *Держава та регіони. Серія Право*. 2020. № 3 (69). Том 3. С. 97-102.

5. Бойко А.В. Транспортна система країни як об'єкт адміністративно-правового забезпечення та державної політики. *Юридична наука*. 2019. № 12. С. 100-106.

6. Бойко А.В. До питання про визначення поняття «державна транспортна політика». *Юридична наука*. 2019. №1. С. 124-130.

7. Бойко А.В. Функції адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики: сутність та класифікація. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 48, Том 2. С. 127-131.

8. Бойко А.В. Цілі та завдання формування і реалізації державної транспортної політики (адміністративно-правовий аспект). *Правові новели*. 2020. № 10. Том 3. С. 99-103.

9. Бойко А.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики: сутність та класифікація. *Юридична наука*. 2019. №7. С. 111-116.

10. Бойко А.В. Державна транспортна політика України: особливості й ознаки. *Юридична наука*. 2019. №8. С. 127-133.

11. Бойко А.В. Становлення та розвиток державної транспортної політики в Україні: історико-правове дослідження. *Юридична наука*. 2019. №9. С. 77-83.

12. Бойко А.В. Історико-правовий екскурс формування та реалізації державної транспортної політики в радянській Україні. *Юридична наука*. 2019.

№10. С. 81-85.

13. Бойко А.В. Систематизація транспортного законодавства як умова вдосконалення державної транспортної політики України. *Юридична наука*. 2019. №11. С. 97-102.

14. Бойко А.В. Норми міжнародного права як джерела формування та реалізації державної транспортної політики України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 6. С. 120-125.

15. Бойко А.В. Публічні (адміністративні) послуги на транспорті: правова природа, зміст та особливості реалізації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 5. С. 148-152.

16. Бойко А.В. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 5. С. 179-185.

17. Бойко А.В. Стратегічне планування як важливий інструмент публічно-правового адміністрування у сфері транспорту. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 1. С. 149-155.

18. Бойко А.В. Административно-правовые способы реализации государственной транспортной политики: их значение и характеристика. *Право и Закон*. 2020. № 1. С. 217-221 (Киргизька Республіка).

19. Бойко А.В. Публичный контроль как средство обеспечения реализации государственной транспортной политики. *Право и Закон*. 2020. № 2. С. 71-76 (Киргизька Республіка).

20. Бойко А.В. Современное состояние нормативно-правового обеспечения реализации государственной транспортной политики в Украине. *Право и политика*. 2019. № 1. С. 207-211 (Киргизька Республіка).

21. Бойко А.В. Нормативно-правовые основы формирования и реализации государственной транспортной политики в Украине: вопрос совершенствования. *Право и политика*. 2019. № 2. С. 104-109 (Киргизька Республіка).

22. Бойко А.В. Административно-правовые формы реализации государственной транспортной политики: содержание и особенности

применения. *Право и политика*. 2019. № 3. С. 76-81 (Киргизька Республіка).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Бойко А.В. Місце громадського контролю в механізмі адміністративно-правового забезпечення функціонування транспорту. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ 27-28 січня 2017 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 37-40.

2. Бойко А.В. Забезпечення транспортної безпеки як важлива складова реалізації державної транспортної політики. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8–9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 24–27.

3. Бойко А.В. Адміністративно-правові заходи усунення деструктивних чинників у системі підвищення безпеки та надійності перевезень. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 березня 2019 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 27–29.

4. Бойко А.В. Значення та види адміністративно-правових засобів у реалізації державної транспортної політики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 18–19 січня 2019р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 51-54.

5. Бойко А.В.Особливості адміністративно-правового забезпечення функціонування екологічно чистого транспорту. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 13–14 березня 2020 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 35–38.

ЗМІСТ

ВСТУП……... 16

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ..……..... 31

1.1. Транспортна система України як об'єкт адміністративно-правового забезпечення ……..... 31

1.2. Чинники та генезис формування державної транспортної політики в Україні ……..... 48

1.3. Поняття, принципи та функції державної транспортної політики…… 69

Висновки до Розділу 1……. 96

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ ……... 100

2.1. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної транспортної політики ……... 100

2.2.1 Суб'єкти забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції…….. 138

2.2.2 Спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні…… 159

2.3. Адміністративно-правові форми та методи реалізації державної транспортної політики ……..... 178

Висновки до Розділу 2……. 194

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ…….. 197

3.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації державної транспортної політики …… 197

3.2. Прогнозування, стратегічне планування та цільове програмування у

сфері реалізації державної транспортної політики……. 216
3.3. Публічний контроль як засіб забезпечення реалізації державної транспортної політики ……..... 242
Висновки до Розділу 3……. 262

РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ……. 264
4.1. Адміністративно-правові заходи забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором…….. 264
4.2. Адміністративно-правові заходи забезпечення надання якісних та ефективних транспортних послуг…….. 285
4.3. Адміністративно-правове забезпечення підвищення безпеки та надійності перевезень…….. 307
4.4. Адміністративно-правові заходи забезпечення функціонування екологічно чистого та енергоефективного транспорту……..... 332
Висновки до Розділу 4……. 349

РОЗДІЛ 5. ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ……... 353
5.1. Адміністративно-правові заходи забезпечення інноваційного розвитку транспортної галузі та реалізації глобальних інвестиційних проектів в Україні……. 353
5.2. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики та шляхи його запозичення для України……... 375
Висновки до Розділу 5…… 402
ВИСНОВКИ……. 404
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…… 418
ДОДАТКИ……. 475

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Одним з найважливіших компонентів економіки будь-якої держави завжди був і залишатиметься транспорт. Його роль для людини і суспільства в цілому не піддається сумніву, адже сталий розвиток транспорту є гарантією вільного переміщення товарів і послуг як всередині країни, так і за її межами, конкуренції і свободи економічної діяльності, забезпечення цілісності держави та її національної безпеки, і як наслідок, поліпшення умов і рівня життя населення, що в свою чергу надає безперечний вплив на зовнішньоекономічну діяльність країни.

Виступаючи в якості невід'ємного інструмента реалізації національних інтересів, транспорт в першу чергу задовольняє інтереси суспільства і держави в перевезеннях. Так, у 2019 р. вантажообіг українських підприємств транспорту становив 338,9 млрд. ткм., підприємствами транспорту було перевезено 674,5 млн.т. вантажів, а послугами пасажирського транспорту скористалося 4262,4 млн. пасажирів.

Безперечно, транспортний вимір, як важлива складова геополітичних стратегій, є одним із пріоритетів розвитку української держави, реалізації нею свого потенціалу в динамічно мінливому конкурентному середовищі. Транспорт виступає як важливий інструмент державної політики, забезпечуючи територіальну та економічну єдність країни, розвиток та поглиблення міжрегіональних зв'язків, формування повноцінного внутрішнього ринку та транскордонного співробітництва. Розвинута транспортна інфраструктура забезпечує не лише нормальну життєдіяльність країни, але й її національну безпеку та цілісність, сприяє розв'язанню таких важливих завдань як організація транспортних зв'язків між різними державами, задоволення потреб підприємців та населення в перевезеннях та операціях як на території України, так і за її межами. Водночас відсутність тривалий час державної підтримки через брак власних джерел розвитку зумовило різке старіння основних фондів транспорту, яких транспортна галузь не позбулася й досі.

Наразі ключовими викликами розвитку вітчизняної транспортної галузі є необхідність інтегрування України до міжнародних транспортних інституцій та зміцнення авторитету країни як розвинутої в транспортному відношенні європейської держави; системного інкорпорування актів ЄС в законодавчу систему України; підвищення рівня безпеки руху та експлуатації транспортних засобів (як приклад, вартісна оцінка соціально-економічних втрат України (без урахування матеріальних витрат, пов'язаних з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці) від дорожньо-транспортних пригод, що сталися з 2017 по 2019 роки, та їх наслідків становить близько 12,19 млрд. доларів США, що в середньому становить 3,15 % валового внутрішнього продукту України за рік); модернізації застарілої транспортної інфраструктури (зокрема, масштабної модернізації потребує залізнична інфраструктура, її фізичний знос перевищує 60 %, у т.ч. колійного господарства – 86 %, зношеність основних фондів повітряного транспорту складає майже 70%); створення ефективної інформаційно-аналітичної системи збору та обробки даних і фактологічних матеріалів в галузі транспорту з метою забезпечення об'єктивної оцінки їх стану та перспектив взаємовигідного розвитку; розвитку інтермодальних та мультимодальних перевезень, транспортної логістики та створення відповідних інфраструктурних проектів; організації та здійснення реального публічного контролю транспортної галузі, в тому числі із активним залученням громадськості тощо.

Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення функціонування транспорту досліджувалися багатьма відомими правниками, зокрема слід згадати наукові праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Д.В. Бєлиха, В.М. Бесчастного, Ю.П. Битяка, І.В. Булгакової, Г.В. Галімшиної, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, А.В. Гаркуші, В.В. Гаркуші, В.К. Гіжевського, С.В. Гизимчука, Г.К. Голубєвої, Т.О. Гуржія, С.М. Гусарова, Е.Ф. Демського, Е.М. Деркач, Є.В. Додіна, М.М. Долгополової, О.В. Домашенка, В.В. Доненка, В.В. Єгупенка, А.П. Калініченко, Р.А. Калюжного, М. В. Коваліва, Ю.С. Коллера, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, С.О.

Кузніченка, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Ю.І. Марценишина, А.В. Мілашевича, О.Л. Міленіна, Т.П. Мінки, М.А. Микитюка, Р.В. Миронюка, В.А. Мисливого, О.М. Музичука, В.Ф. Муцка, В.Я. Настюка, В. В. Новікова, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Пєткова, С.В. Пєткова, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, О.Ю. Салманової, А.О. Собакаря, М. М. Стоцької, Я. І. Хом'яка, О. Б. Чорномаз, М.Л. Шелухіна, В. М. Шудрікова, О.С. Юніна, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиша та ін. Утім, безпеку руху як інтегральний чинник ефективного функціонування транспорту дотепер не піддано детальному науковому аналізу. Різні аспекти безпеки дорожнього руху розглядалися в роботах.

Вітчизняні наукові дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації окремих напрямів транспортної політики не є фрагментарними 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. 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), Є.В. Скрипи «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті» (Дніпро, 2020), О.В. Брусакової «Адміністративно-правові засади державного регулювання в галузі авіаційного транспорту в Україні» (Харків, 2020). Останні мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності реалізації державної транспортної політики в Україні в цілому не вирішують, хоча вона має міжгалузевий характер і досліджується фахівцями різних наукових напрямів не лише правничого змісту. Попри актуальність та відому значущість цього напрямку наукових

досліджень, державна політика в сфері транспорту отримує явно недостатньо уваги з боку правничої наукової спільноти.

В нинішніх реаліях сьогодення традиційний підхід до формування державної транспортної політики, побудований виключно на вузькоспеціалізованому розумінні сучасних проблем та тенденцій транспортного розвитку країни через особливості тільки економічного, техніко-технологічного та логістичного її забезпечення, не може бути дієвим та результативним. Потрібна нова сучасна парадигма публічно-правового забезпечення формування та реалізації транспортної політики, спрямована на вирішення сучасних проблем у транспортному секторі країни у середньостроковій та довгостроковій перспективі, створення інтелектуальної і взаємозалежної транспортної та енергетичної інфраструктури, забезпечення її інвестиційної привабливості, безпеки транспортних процесів, доступності та підвищення якості транспортних послуг, відповідності технічного та технологічного рівня транспортних засобів сучасним вимогам з енергоефективності та екологічної прийнятності, гармонізації національних регуляторів суспільних відносин на транспорті із світовими та європейськими стандартами.

Саме тому обрання Україною зовнішньополітичного курсу, спрямованого на європейську інтеграцію та членство в Європейському Союзі, стрімкі процеси адаптації транспортного законодавства України до законодавства Європейського Союзу та врахування міжнародних стандартів і світової практики правозастосування обумовлюють необхідність з'ясування особливостей реалізації державної транспортної політики в Україні та свідчать про постійну актуальність досліджуваної теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2011-2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії

правових наук України від 24.09.2010 № 14-10, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», ухваленій указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Транспортної стратегії України на період до 2020 року, ухваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р; Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р., Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р., Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390. Проблематика дисертаційного дослідження відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затвердженим на загальних зборах Національної академії правових наук України 03 березня 2016 року; враховує положення Пріоритетних напрямів розвитку правової науки за попередній період 2010-2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року. Тематика дисертації відповідає Перспективним напрямам дисертаційних досліджень на здобуття ступенів кандидата та доктора наук з юридичних спеціальностей, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18.10.2013 р. № 86/11, а також відповідає плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає у розробленні на підставі аналізу чинного законодавства концепції державної транспортної політики, з'ясуванні механізму та особливостей її адміністративно-правового забезпечення, а також у виробленні на цій основі науково-обґрунтованих пропозицій і рекомендацій з удосконалення нормотворчої діяльності та правозастосовної практики на транспорті.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі основні задачі:

– розкрити зміст та особливості транспортної системи України як об’єкта адміністративно-правового забезпечення;

– виявити історичні передумови формування державної транспортної політики в Україні;

– визначити поняття державної транспортної політики;

− виробити концептуальний підхід до формування та реалізації державної транспортної політики;

− надати поняття принципів реалізації державної транспортної політики та їх класифікацію;

– охарактеризувати стан правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні;

– з’ясувати коло суб’єктів забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної та спеціальної компетенції;

– охарактеризувати адміністративно-правові форми та методи реалізації державної транспортної політики;

– запропонувати класифікацію адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації державної транспортної політики;

– визначити характерні риси, які притаманні стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики;

– визначити поняття та види публічного контролю як засобу реалізації державної транспортної політики;

– окреслити перелік адміністративно-правових заходів забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором;

– визначити ознаки, притаманні публічним (адміністративним) послугам, що надаються публічною адміністрацією на транспорті;

– запропонувати заходи підвищення безпеки та надійності перевезень;

– визначити особливості адміністративно-правового забезпечення функціонування екологічно чистого транспорту;

– вивчити зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики та можливості його адаптації для України;

– виробити конкретні заходи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері публічно-правового забезпечення функціонування транспортної системи України.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні.

Методи дослідження. З метою визначення стану розробленості та теоретичного обґрунтування шляхів розв'язання проблеми формування та реалізації державної транспортної політики задіяно комплекс загальнонаукових взаємодоповнюючих підходів та методів дослідження, зокрема за допомогою історико-правового методу визначено передумови виникнення та становлення феномену транспортної політики, досліджено тенденції становлення та основні чинники формування державної транспортної політики України на різних етапах її історичного розвитку (підрозділ 1.2). За допомогою семантичного методу виділено групи наукових підходів щодо розуміння сутності категорій «транспортна політика», «державна транспортна політика», «транспортна безпека», «контроль на транспорті», «транспортні послуги» (підрозділи 1.3, 3.3, 4.2 та 4.3).

Методи аналізу і синтезу дозволили виявити основні тенденції та проблеми адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної транспортної політики, розробити пропозиції з удосконалення законодавства на транспорті (розділи 1–2). Структурно-функціональний – сприяв аналізу повноважень суб'єктів забезпечення державної транспортної політики в Україні загальної та спеціальної компетенції, виявленню недоліків їх діяльності

(підрозділи 2.2 та 2.3). Індуктивний, дедуктивний, статистичний методи були застосовані для узагальнення та аналізу емпіричної інформації за тематикою дослідження (розділи 1–4). Вимоги формальної логіки щодо послідовності, визначеності, несуперечності і обґрунтованості суджень були використані при формулюванні висновків і пропозицій відповідно до мети дослідження.

Порівняльно-правовий метод забезпечив опис запозичень позитивного досвіду формування та реалізації державної транспортної політики інших країн світу (підрозділ 5.2). Шляхом використання методу моделювання вдалося запропонувати рекомендації щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства (підрозділи 2.2, 3.2, 4.3).

Використання положень загальної та конкретної методології зумовило формування та обґрунтування понятійно-термінологічного апарату дослідження, визначення провідних ідей і методів їх теоретичного обґрунтування, наукового аналізу досліджуваних фактів і явищ правничої дійсності, узагальнення, синтезу, експериментальної перевірки, оцінки відповідності розробленої концепції формування та реалізації державної транспортної політики не лише у національному, але й наднаціональному та глобальному вимірах.

Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади. У ході дисертаційного дослідження було також використано нормативні акти Міжнародної організації цивільної авіації, Міжнародної асоціації повітряного транспорту, Європейської конференції цивільної авіації, Європейського агентства безпеки авіації, Європейської організації з безпеки аеронавігації, Міжнародної гідрографічної організації, Міжнародної морської організації, Організації співробітництва залізниць, Організації з безпеки і співробітництва в Європі та законодавство зарубіжних країн (США, Німеччини, Швеції, Великої Британії, Ірландії, Данії, Бельгії, Франції, Японії, Латвії, Італії, Австралії, Нової Зеландії, Швейцарії, Казахстану, Канади) досвід яких щодо адміністративно-

правового забезпечення реалізації державної транспортної політики може бути імплементований в Україні.

Емпіричну базу дисертації становить статистична й аналітична інформація Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби статистики України, Державної авіаційної служби України, Державної служби морського та річкового транспорту України, Державної служби України з безпеки на транспорті, Державного агентства автомобільних доріг України, Державного агентства інфраструктурних проектів України та інших органів виконавчої влади за 2010–2019 рр., а також матеріали судової та адміністративної практики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та особливості реалізації державної транспортної політики та її складових в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

уперше:

– з’ясовано сутність транспортної доктрини України як системи теоретико-концептуальних принципів і положень, стратегічних заходів та програмно-цільових орієнтирів публічно-правового забезпечення розвитку транспортної галузі, формування державної транспортної політики не лише у національному, але й наднаціональному та глобальному вимірі, що дало змогу обґрунтувати основні рівні її реалізації, а відповідно і закономірності формування транспортної доктрини; у цьому контексті запропоновано багаторівневу структуру транспортної доктрини, виходячи із системного підходу до її функцій, цілей, елементів, що дозволило визначити адаптивні схеми збереження національних інтересів у транспортному середовищі;

– мінімальний транспортний стандарт покладено в основу державної транспортної політики та визнано формою державного регулювання

транспортної системи країни, як сукупності цільових показників кінцевого споживання транспортних послуг, від яких залежить своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України;

– розроблено концептуальний підхід до формування та реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме: по-перше, забезпечення максимальної ефективності публічного адміністрування транспортним сектором на основі принципів державно-приватного партнерства; по-друге, підвищення безпеки та надійності перевезень; по-третє, забезпечення доступності та підвищення якості надання споживачам транспортних послуг; по-четверте, формування нової транспортної стратегії в межах критичних місцевих, регіональних, національних та глобальних екологічних порогів; по-п’яте, інтеграції національної транспортної інфраструктури до міжнародної транспортно-логістичної системи і забезпечення її конкурентоспроможності на ринку обслуговування міжнародних транспортних потоків;

– у визначенні державної транспортної політики застосовано комбіновано-інноваційний підхід, що базується на формуванні європейського вектору розвитку національної транспортної системи через створення її комбінованої моделі (розвитку мультимодальних (інтермодальних) перевезень), яка враховуватиме інтереси усіх учасників транспортного процесу, споживачів транспортних послуг, принципи державно-приватного партнерства, інституціональні особливості транспортної галузі та інноваційні форми і методи адміністративно-правового забезпечення її ефективного функціонування;

– визначено вади стратегічного планування та цільового програмування у сфері формування та реалізації державної транспортної політики, на підставі аналізу яких доведено необхідність розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних документів, зокрема на засадах смарт-спеціалізації, як закономірної основи удосконалення системи

довгострокового (стратегічного) планування розвитку транспортного сектору країни в цілому;

– узагальнено та охарактеризовано особливості та проблеми приведення національного законодавства з питань реалізації національної транспортної політики до світових стандартів своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, до яких належать: 1) безсистемність імплементації світових та європейських стандартів забезпечення безпеки перевезень, охорони навколишнього природного середовища від шумових впливів та емісії двигунів, здійснення контролю технічного стану транспортних засобів до законодавства України; 2) відсутність єдиної наукової позиції щодо бачення системи принципів державної транспортної політики як на етапі формування, так і окремо під час її реалізації; 3) незавершеність модернізації інституційної складової державної політики на транспорті, відсутність концептуального бачення системи суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю, їх координації та взаємодії, принципів діяльності тощо; 4) відсутність єдиних процедурних засад організації публічного контролю на транспорті; 5) розпорошеність та безсистемність адміністративно-деліктного законодавства, а також прогалини у правовій регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті;

– запропоновано оптимальний «системний» підхід до нормативно-правового регулювання державної транспортної політики, який передбачає збалансоване поєднання способів інкорпорації та кодифікації транспортного законодавства, ураховуючи комплексний, міжгалузевий та багатоінституційний характер транспортної сфери, та вказує на хибність пропозицій щодо прийняття єдиного транспортного кодексу; обґрунтовано доцільність подальшого застосування такого підходу у нормотворчій діяльності та правозастосовній практиці на транспорті;

удосконалено:

– розуміння державної транспортної політики як самостійної сфери діяльності держави з урахуванням інфраструктурного характеру об’єкта її регулювання, що реалізується через систему (комплекс) заходів законодавчого, виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру, регламентованих державою у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах та 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;

– періодизацію публічно-правового забезпечення розвитку транспортної політики, яка протягом усього часу становлення української державності зазнавала певних змін, що обумовлено, перш за все, складом розв’язуваних стратегічних завдань на етапах реформування країни, у зв’язку з чим залежно від меж втручання держави в управління транспортною системою, застосування директивних або індикативних методів виділено: а) дорадянський (імперський); б) радянський; в) перехідний; г) сучасний періоди;

– розуміння принципів реалізації державної транспортної політики, які подано у вигляді системи загальних та спеціальних базових засад формування перспективних орієнтирів публічного адміністрування транспортною сферою;

– перелік адміністративно-правових заходів забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором, спрямованих на: реалізацію великомасштабних транспортних проектів, в тому числі в рамках державно-приватного партнерства; забезпечення комплексної безпеки і стійкості функціонування транспортної системи, включаючи підвищення транспортної безпеки, зниження шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище і переведення транспорту на нові види палива; максимального врахування транспортних потреб регіонів та окремих територій з поступовим підвищенням ролі у цьому процесі місцевих органів виконавчої влади та об’єднаних територіальних громад; чітке розмежування повноважень в транспортній сфері

органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях публічного адміністрування тощо;

дістало подальшого розвитку:

– виокремлення адміністративно-правових заходів усунення деструктивних чинників у системі підвищення безпеки та надійності перевезень, які мають бути спрямовані на їх виявлення шляхом аналізу результатів діяльності уповноваженої в цій сфері спеціалізованої публічної адміністрації, здійснення транспортного контролю, перевірок та оцінки стану суб'єктів надання транспортних послуг; моніторингу стану аварійності на транспорті та рівня дорожньо-транспортного травматизму; визначення системи критеріїв та показників ефективності діяльності окремих суб'єктів, уповноважених на забезпечення транспортної безпеки тощо;

– аргументація щодо забезпечення належної нормативної регламентації інтелектуальної транспортної системи шляхом прийняття відповідної програми визначення пріоритетних напрямів її подальшого впровадження в контексті міжнародних стандартів задоволення потреб населення та суспільного виробництва в перевезеннях. Акцентовано увагу на пріоритетних напрямках організаційно-правового забезпечення впровадження в Україні інтелектуальної транспортної системи, орієнтованих на забезпечення безпеки руху транспортних засобів, створення «розумних» транспортних потоків, боротьбу із заторами, розвиток модальних (інтермодальних) перевезень, підвищення інформованості учасників руху;

– обґрунтування необхідності реформування річкового транспорту України з урахуванням положень Директив ЄС щодо врегулювання правовідносин у галузі судноплавства на внутрішніх водних шляхах України, визначення правового режиму об'єктів інфраструктури, покращення стану річкового господарства, сприяння розвитку на конкурентних засадах ринку транспортних послуг, переорієнтації вантажопотоків на екологічний та економічний річковий транспорт;

– концептуальні положення щодо перспективності впровадження інтелектуальних транспортних систем і застосування сучасних технічних засобів (технічного оснащення) на основі інтеграції наявних інформаційних та комунікаційних технологій і засобів автоматизації із транспортною інфраструктурою, транспортними засобами та користувачами, орієнтована на підвищення безпеки та ефективності транспортного процесу, спрощення передачі інформації про товари та транспортні засоби;

– обґрунтування шляхів імплементації позитивних надбань зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації положення, висновки та пропозиції можуть використовуватися у:

– науково-дослідній сфері – як основа для подальших досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики, визначення шляхів підвищення його ефективності, імплементації міжнародних стандартів функціонування транспортної системи в національне адміністративне законодавство (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 02.06.2020 р.);

– правотворчості – в ході уточнення та доповнення чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також під час розроблення проектів відповідних нормативно-правових актів з питань реалізації державної транспортної політики (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 02.06.2020 р.);

– правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності діяльності суб’єктів публічного адміністрування загальної та спеціальної компетенції у сфері реалізації державної транспортної політики;

– освітньому процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Судові та правоохоронні органи»; вони вже

використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Київ 27-28 січня 2017 року); «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, Україна, 8–9 червня 2018 р.); «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності (м. Харків, 15–16 березня 2019 року); «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, Україна, 18–19 січня 2019 р.); «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, Україна, 13–14 березня 2020 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі основної частини (вступу, п’яти розділів, поділених на підрозділи, висновків), списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг роботи становить 480 сторінок. Список використаних джерел містить 569 найменувань і займає 57 сторінок, додатки розміщено на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

1.1. Транспортна система України як об’єкт адміністративно-правового забезпечення

Транспорт, як важлива складова економіки держави, справляє значний вплив на всі сфери суспільного життя, стійка та ефективна робота якого дозволяє стимулювати зростання виробництва і споживання, забезпечує мобільність, сприяє розширенню міжнародних зв’язків, інтеграції національної економіки у світову економічну систему.

Поняття «транспорт» (з лат. transportare – перевозити, переміщувати) використовується у різних смислових значеннях: а) так визначається окрема галузь господарства; б) це поняття використовується для визначення ролі та значення перевезень у сфері господарювання (для суспільного виробництва та економіки в цілому); в) це поняття застосовують для позначення сукупності й відмежування транспортних засобів (наприклад, морські судна, буксири, яхти називають морським транспортом, літаки, гелікоптери – повітряним/авіаційним транспортом). В таких різних значеннях поняття транспорту подається в літературі та нормативних актах. Хоча найбільш розповсюдженими, на нашу думку, є положення щодо узагальнення в одній категорії понять «транспорт» і «перевезення». Це можна пояснити тим, що в довідниковій літературі визначення транспорту, здебільше пов'язується з процесом перевезення, а саме: асоціації транспорту з процесом перевезення (у випадках, коли під транспортом розуміють безпосередньо перевезення), та/або засоби перевезення (у випадках, коли розуміють під транспортом певний вид транспортного засобу) [457, с. 398; 499, с. 408-409].

Як специфічна комунікаційна інфраструктурна галузь матеріального виробництва і сфери обслуговування, що забезпечує потреби населення і господарства за всіма видами перевезень, транспорт є матеріальною основою розвитку зовнішніх і виробничо-технологічних внутрішніх зв'язків країни. Він бере участь у перевезенні напівфабрикатів, сировини, готової продукції, матеріалів і доставці їх споживачам, а також перевозить пасажирів. Транспорт є необхідною умовою територіального поділу праці, спеціалізації регіонів, їх комплексного розвитку. Транспортний фактор суттєво впливає на розміщення і галузеву структуру виробництва, без його врахування не можливо досягти раціонального розміщення продуктивних сил, досягти збалансованого та соціально-значущого результату [533, с. 137-142].

Транспорт безпосередньо пов’язаний з іншими галузями виробництва і по відношенню до останніх виконує функцію обслуговування їх потреб. За допомогою транспорту здійснюються важливі взаємозв’язки, які виникають під час суспільного виробництва.

В Україні транспортна діяльність робить суттєвий внесок у створення валової доданої вартості – за даними Державної служби статистики України її частка становить 13 %, а вартість основних засобів виробництва – 35 % від загальної вартості виробничого потенціалу країни; середньооблікова кількість штатних працівників галузі – понад 935 тис. осіб [442].

Сьогодні в стратегічному транспортному арсеналі держави є розвинена система трубопроводів, мережа залізниць, повітряні траси, автомобільні шляхи у широтних та меридіональних напрямках. Загальна транспортна мережа України включає: 21,6 тис. км. залізниць, 166,1 тис. км. автомобільних доріг з твердим покриттям, 4,8 тис. км. магістральних нафтопроводів, 40,1 тис. км. газопроводів та 1,0 тис. км. аміакопроводів, майже 2,1 тис. км. внутрішніх водних шляхів, 18 морських та 10 річкових портів, 36 аеропортів [498, с. 13]. При цьому за довжиною мережі залізниць Україна посідає друге місце у Європі [41, с. 95].

У 2019 році загальний вантажообіг підприємств транспорту склав 338,9 млрд.ткм, або 102,1% від обсягу 2018 р. Підприємствами транспорту у 2019 році

було перевезено 674,5 млн.т вантажів, що на 8% більше, ніж у 2018 році (108,0%). У 2019 р. залізничним транспортом перевезено у внутрішньому сполученні та на експорт 262,6 млн.т вантажів, що на 1,9% менше, ніж у 2018 р. Зокрема, перевезення: лісових вантажів знизилося на 58,3%, брухту чорних металів – на 21,9%, будівельних матеріалів – на 19,1%, коксу – на 12,1%, кам'яного вугілля – на 6,4%, нафти і нафтопродуктів – на 5,7%, чорних металів – на 5,0%, цементу – на 4,9%. Разом із цим перевезення: залізної та марганцевої руди збільшилося на 2,7%, зерна та продуктів перемелу – на 21,0%, хімічних і мінеральних добрив – на 31,5%. У загальних обсягах перевезень вантажів водним транспортом закордонні відправлення становили 41,0% і у порівнянні з 2018 р. збільшилися на 2,3% [287].

У 2019 р. відносно 2018 р. збільшились обсяги перекачки вантажів трубопровідним транспортом. Так, перекачка аміаку зросла на 13,0%, газу – на 1,1%, нафти – на 0,5%. Транзит аміаку збільшився на 16,3%, газу – на 3,3%. Транзит нафти зменшився на 1,6%. У 2019 р. пасажирообіг підприємств транспорту становив 107,9 млрд.пас.км, або 103,3% від обсягу 2018 р. Послугами пасажирського транспорту скористалося 4262,4 млн пасажирів, або 95,0% від обсягу 2018 р. [287].

АТ «Укртранснафта» у 2019 році збільшило транспортування нафти на 0,5% – з 15,44 млн тонн до 15,51 млн тонн. Обсяг внутрішнього транспортування нафти на НПЗ у 2019 році становить 2,38 млн тонн — на 13,4% (281,30 тис. тонн) більше, ніж у 2018 році. Це найвищий за останні п'ять років обсяг прокачування нафти на НПЗ України. Транзит нафти через територію України трубопровідним транспортом в країни Європи у 2019 році скоротився на 1,6% (на 208,2 тис. тонн) у порівнянні з аналогічним періодом 2018 року – до 13,1 млн тонн [504].

Слід сказати, що за даними Міністерства інфраструктури України впродовж січня – вересня 2019 року пасажирські та вантажні перевезення здійснювали 29 вітчизняних авіакомпаній, якими загалом виконано 79,7 тис. комерційних рейсів (проти 77,1 тис. за аналогічний період минулого року). В

цілому до початку пандемії ринок пасажирських авіаперевезень демонстрував позитивну динаміку. Так, за підсумками 9 місяців 2019 року обсяги пасажирських перевезень українських авіакомпаній зросли не тільки порівняно з аналогічним періодом 2018 року (на 10,2 відсотка), а також перевищили рівень попереднього 2017 року в цілому (на 1 відсоток), та становили 10664,5 тис. чоловік. Протягом цього періоду пасажирські перевезення здійснювали 18 вітчизняних авіапідприємств, серед яких традиційно лідером є авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України» (зростання обсягів на 4,1 відсотка). Разом з цим, значні обсяги пасажирських перевезень виконано авіакомпаніями «Азур Ейр Україна» (зростання – на 48,1 відсотка), «Скайап» (зростання – у 4,3 раза) та «Роза вітрів» (зростання – на 10,8 відсотка). Також слід відмітити, що п’яту позицію зайняла авіакомпанія «Буковина», яка виконує пасажирські перевезення починаючи з листопада минулого року. За 9 місяців 2019 року п’ятьма вищезазначеними найбільшими пасажирськими авіакомпаніями перевезено 10331,5 тис. чол., що складає майже 97 відсотків у загальному обсязі пасажирських перевезень українських авіакомпаній [477].

Впродовж січня – вересня 2019 року міжнародні регулярні пасажирські перевезення відповідно до затвердженого розкладу руху здійснювали 10 вітчизняних авіакомпаній до 45 країн світу. За цей період українськими авіакомпаніями розпочато виконання польотів за дев’ятьма новими міжнародними маршрутами, які поєднали повітряним сполученням: Кількість пасажирів, які скористались послугами українських компаній, за підсумками 9 місяців 2019 року зросла на 7,9 відсотка та становила 5632,6 тис. чол., при цьому середній процент пасажирського завантаження міжнародних регулярних рейсів українських авіакомпаній збільшився на 1,9 відсоткових пункта та склав 81,2%. Поряд з цим мало місце розширення діяльності на українському ринку іноземних авіакомпаній, послугами яких скористались 6935,9 тис. пасажирів, що на 38,1 відсотка перевищує показник за 9 місяців 2018 року та складає 55,2 відсотка в загальному обсязі регулярних пасажирських перевезень між Україною та країнами світу. Загалом регулярні пасажирські перевезення до України

виконували 39 іноземних авіакомпаній (у тому числі три нові) з 36 країн світу. За підсумками 9 місяців 2019 року мало місце значне зростання (на 14 відсотків) в такому сегменті ринку, як міжнародні польоти на нерегулярній основі. За цей період 16-ма українськими авіакомпаніями перевезено 4148,4 тис. пасажирів. При цьому, майже 97 відсотків таких перевезень здійснено п'ятьма вищезгаданими авіакомпаніями – лідерами. З іншого боку регулярні внутрішні пасажирські перевезення між 11 містами України виконували чотири вітчизняні авіакомпанії, зокрема «Міжнародні авіалінії України», «Мотор Січ», «Роза вітрів» та «Скайап». За 9 місяців 2019 року регулярними рейсами у межах України перевезено 875,6 тис. пасажирів, що на 8 відсотків більше, ніж було перевезено за аналогічний період минулого року. При цьому, середній коефіцієнт зайнятості пасажирських крісел на внутрішніх регулярних рейсах українських авіакомпаній склав 79% (проти 79,5% за 9 місяців 2018 року) [477].

Обсяг перевезень вантажів та пошти авіаційним транспортом України скоротився порівняно з відповідним періодом 2018 року на 2,7 відсотка та становив 68,2 тис. тонн. Перевезення вантажів та пошти виконували 20 вітчизняних авіакомпаній, якими у звітному періоді було виконано 84 відсотки загального обсягу перевезень вантажів та пошти. Слід зазначити, що більшу частину вантажоперевезень традиційно складали чартерні рейси в інших державах в рамках гуманітарних та миротворчих програм ООН, а також згідно з контрактами та угодами з іншими замовниками. За статистичними даними за підсумками 9 місяців 2019 року аеропортами України обслуговано 153,9 тис. повітряних суден, що на 11,4 відсотка більше порівняно з тим же періодом попереднього року. При цьому, пасажиропотоки через аеропорти України зросли на 18,8 відсотка та становили 18510,2 тис. чоловік. Поштовантажопотоки збільшились на 1,7 відсотка та склали 42,3 тис. тонн. Загалом комерційні рейси вітчизняних та іноземних авіакомпаній обслуговували 19українських аеропортів та аеродромів. При цьому, близько 98 відсотків пасажиропотоків сконцентровані в 7 основних аеропортах (Бориспіль, Київ (Жуляни), Одеса, Львів, Харків, Запоріжжя та Дніпропетровськ) [477].

З року в рік авіаційний транспорт стає доступнішим як для пасажирів, так і для бізнесу. Якщо в 2017 році вантажообіг авіаційним транспортом складав 272,7 млн. т.·км., то в 2018 році цей показник збільшився на 23,4 % й склав уже 339,7 млн. т.·км. Пасажирообіг також збільшився на 25 % - з 20 345,7 млн пас.-км. у 2017 році до 25 432,6 млн. пас.-км. у 2018 році [148].

Проте, як і раніше, найбільшим попитом серед видів транспорту користується залізничний транспорт, який наразі є незаперечним лідером на транспортно-логістичному ринку України. Залізнична мережа України – одна з найбільших у Європі: сягає близько 19 790 км. (без урахування окупованих територій, мережа яких на сьогодні не експлуатується). Наявність розгалуженої мережі залізничних колій, яка охоплює всі регіони України, дозволяє залучати для перевезень значну кількість вантажів та пасажирів. У 2018 році вантажні перевезення залізничним транспортом склали 186 344,1 млн. т.·км., що на 2,9 % менше ніж у 2017 році (191 914,1 млн. т.·км.). Пасажирообіг збільшився на 2,2 % й склав 28 614,91 млн. пас.-км у 2018 році (у 2017 році – 28 001,26 млн пас.-км). За обсягами вантажних перевезень АТ «Укрзалізниця» посідає четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії та Індії [148].

Об’ємні показники по пасажирських перевезеннях по АТ «Укрзалізниця» за 2018-2019 роки по всій території України склало 28614, 91 за 2018 рік та 28356,09 (млн.пас.км), серед яких Донецька залізниця – 614,75, Придніпровська – 3081,38, Південна – 3725,84, Південно-Західна – 10489,61, Одеська – 6336,9, Львівська – 4107,63 (млн.пас.км).

Формування єдиної транспортної системи здійснюється достатньо складно, адже причини полягають в структурних, географічних та економічних відмінностях національних транспортних систем, існуванні конфліктних інтересів та пріоритетів окремих країн. По-різному вирішуються проблеми додаткового бюджетного фінансування транспортної діяльності, субсидирування транспорту.

Водночас, принципово важливими передумовами розвитку і ефективного функціонування транспортної системи є її збалансованість і самодостатність, виконання яких дозволяє забезпечувати здатність транспортної системи своєчасно і оперативно реагувати на зміни потреб економіки і населення в транспортних послугах, визначаючи напрямки і ступінь концентрації зусиль на вирішенні тих чи інших задач [38, с. 57; 10, с. 489].

Транспортна система включає в себе транспортну інфраструктуру та елементи управління комплексом різних видів транспорту, що знаходяться у залежності та взаємодії під час виконання перевезень в межах держави, окремого регіону або міста. На відміну від понять «транспорт» і «транспортний комплекс» поняття «транспортна система» здається більш широким та розуміється як сукупність мережі шляхів сполучення, транспорту і технічних засобів організації перевезень, яка на основі єдиної транспортної політики забезпечує взаємодію окремих видів транспорту та складових транспортного процесу.

У вузькому значенні транспортна система є сукупністю транспортних засобів, комунікацій, споруд і спеціалістів, що взаємопов’язані у процесі перевезення [499, с. 410].

Аналіз наукових підходів до розуміння категорій «транспортна система», «транспортний комплекс», «транспортні договори», «транспортні відносини» та ін. дозволяє дійти висновку про те, що транспортна система включає в себе транспортну інфраструктуру та елементи управління комплексом різних видів транспорту, що знаходяться у залежності та взаємодії під час виконання перевезень в межах держави, окремого регіону або міста. На відміну від понять «транспорт» і «транспортний комплекс» поняття «транспортна система» здається більш широким та розуміється як сукупність мережі шляхів сполучення, транспорту і технічних засобів організації перевезень, яка на основі єдиної державної транспортної політики забезпечує взаємодію окремих видів транспорту та складових транспортного процесу.

В цілому, транспортна система країни здається однією з найважливіших її господарських комплексів, спрямованих на задоволення потреб власних та міжнародних клієнтів у всіх існуючих видах перевезень [15, с. 174].

Виконання транспортом покладеної на нього специфічної функції відбувається в межах багаточисленних і різноманітних за характером правових відносин, які виявляються та існують на різних стадіях перевізного процесу. Останній у запланованому вигляді поділяється на три стадії: планування перевезень, організація перевезень, здійснення самого процесу транспортування. Кожній із цих стадій властива певна група правовідносин, взаємодіючих не тільки між собою, в межах даної стадії, але й із правовідносинами, опосередковано пов’язаних з іншими стадіями перевізного процесу.

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), надає визначення транспортної системи як технологічно взаємозв'язаної системи транспортних засобів, транспортних комунікацій, транспортної інфраструктури незалежно від форми власності, системи регулювання їх взаємодії [239].

Системні якості транспорту виявляються на різних рівнях управління – загальнодержавному, регіональному, місцевому та корпоративному. Побудована за територіально-галузевим принципом транспортна система поєднує в собі елементи як галузевого, так і регіонального управління, маючи свою внутрішню структуру, транспортна система відображає склад та співвідношення елементів різних видів транспорту.

Весь транспортний комплекс забезпечує потреби економіки країни та населення в перевезеннях, справляє вплив на умови життя населення, займаючи тим самим виключно важливе місце в життєзабезпеченні багатогалузевої економіки і реалізації соціальної політики держави. Стійке та ефективне його функціонування є необхідною умовою стабілізації, підйому і структурної перебудови усієї економіки країни, забезпечення національної безпеки, в тому

числі й об’єктів критичної транспортної інфраструктури, підвищення умов та рівня життя населення.

Відіграючи важливу роль у функціонуванні та розвитку держави, транспортна система України забезпечує зв’язок виробництва та споживання, підтримує рух товарно-матеріальних потоків і робочої сили, задовольняє потреби населення в перевезеннях та наданні супутніх послуг. Саме транспортна система країни покликана забезпечувати створення умов для безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів і вантажів та надання додаткових транспортних послуг, рівень яких ще не зовсім відповідають сучасним вимогам суспільства та стандартам якості, які до них висуваються.

Крім того, реалізація ролі транспорту здається значною і в сфері національної безпеки та припускає підвищення його мобілізаційної готовності до роботи в особливих умовах. Підвищення обороноздатності країни і стійкої роботи транспорту в надзвичайних ситуаціях в ході розвитку і вдосконалення транспортної системи передбачає:

– узгодження стратегії розвитку транспортної системи з державною військовою доктриною;

– розвиток систем і об’єктів транспорту, що мають безпосереднє оборонне значення і використовуваних при ліквідації надзвичайних ситуацій;

– встановлення транспортним підприємствам державних оборонних замовлень з фінансуванням за рахунок засобів федерального бюджету і контроль за їх виконанням;

– фінансування з федерального бюджету витрат на транспорті, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності країни;

– забезпечення стійкості функціонування засобів інформатизації, зв'язки і управління в особливих умовах [205, с. 170-173].

Європейська конференція Міністрів транспорту (ЕКМТ CEMT/ CM (2001) 12 у документі «Реалізація стійкої міської транспортної політики» визначила, що стійка робота транспорту пов’язана з поліпшенням якості життя міського населення, включаючи забезпечення транспортної доступності міських

територій, високої якості транспортних послуг, чистоти повітря, дружнього міського середовища і економічного процвітання, без нанесення шкоди здоров'ю людей і довкіллю, без виснаження не поновлюваних природних ресурсів [206].

До стійких транспортних систем Я. О. Лудченко, І. М. Третьяков відносять будь-який спосіб або організаційну форму пересування, які дозволяють понизити рівень негативного впливу на довкілля, системи міського транспорту, які є найбільш економічними, сприяють збереженню природного простору і пропаганді здорового способу життя. Стійкі транспортні системи позитивно впливають на екологічний, соціальний і економічний стан територій стійкості, в межах яких вони функціонують. Транспортні системи існують для забезпечення соціальних і економічних зв'язків, і люди активно опановують сучасні засоби підвищення транспортної мобільності. Проте переваги підвищення транспортної мобільності населення необхідно оцінювати з врахуванням екологічних, соціальних і економічних проблем, які створюють сучасні транспортні системи, які «забезпечують» 20–25 % світового вжитку енергії і викидів вуглекислого газу, викиди парникових газів від транспорту зростають швидшими темпами, ніж в будь-якому секторі економіки, автомобільний транспорт є одній з основних причин локального забруднення повітря і утворення смогу. Соціальна плата за використання транспортних систем включає ДТП, зниження фізичної активності, соціально-економічні втрати від зростання маятникової міграції, підвищення цін на паливо. Необхідно підкреслити, що багато з цих негативних наслідків лягає непропорційним тягарем на соціальні групи які у значно меншій мірі є споживачами транспортних послуг [206].

На сьогодні можна сміливо констатувати європейський вектор розвитку державної транспортної політики України, про що наголошує і міністр інфраструктури, вказуючи те, що «державна політика у галузі транспорту та інфраструктури має чіткий євроінтеграційний напрям. Іде активний розвиток авіаційного, автомобільного та залізничного сполучення з країнами ЄС. Спільно з міжнародними партнерами працюємо, щоб якомога швидше річки Дніпро, Південний Буг та українська частина річки Дунай стали частиною європейської

мережі внутрішніх водних шляхів, а міжнародний водний шлях Е-40 відновлено. Прагнемо реалізації всіх проєктів, що передбачені Індикативним інвестиційним планом TEN-T. Наша стратегічна мета – щоб транспортна інфраструктура Української держави розвивалась у гармонійному поєднанні з ЄС» [101].

Серед загальносвітових тенденцій державного регулювання транспортної системи найбільш чітко простежуються наступні:

1) децентралізація державного управління з передачею територій широкого кола повноважень у сфері регулювання розвитку транспортного сектора. При цьому неминуче постають проблеми створення регіональних адміністративних структур, рівневого розподілу сфер відповідальності, відпрацювання механізмів реалізації державної транспортної політики в регіонах і т. д .;

2) державна підтримка і фінансування розвитку і функціонування транспортної системи, особливо при реалізації капіталомістких соціально-значущих проектів;

3) перехід від підтримки окремих транспортних галузей до комплексного планування розвитку транспорту;

4) підтримка власних транспортних галузей і через них національного підприємництва в споріднених і підтримуючих галузях [2, с. 237-242].

Очікувані зміни, визначені Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року [404], що передбачають багато заходів, в тому числі й активізації процесів інтеграції транспортної системи України до європейської та світової транспортних систем, не виправдали сподівань, адже й досі транспортна сфера української держави не відповідає сучасним тенденціям розвитку транспортно дорожнього комплексу провідних країн світу та не здатна в повній мірі забезпечити належний обсяг перевезень.

Транспортна сфера, на жаль, виявилася аутсайдером у виконанні Угоди про асоціацію з ЄС. За даними онлайн-системи моніторингу «Пульс Угоди», рівень виконання прописаних в УА завдань у галузі транспорту 2019 року склав 16% [300].

В сучасних умовах розвитку національної економіки до основних проблем належної реалізації транспортної політики в Україні можна віднести: наявність територіальних і структурних диспропорцій в розвитку транспортної інфраструктури; недостатній рівень доступності транспортних послуг для населення, мобільності трудових ресурсів; недостатня якість транспортних послуг; низький рівень експорту транспортних послуг, у тому числі використання транзитного потенціалу; недостатній рівень транспортної безпеки; посилення негативного впливу транспорту на екологію, недостатній рівень конкурентоспроможності вітчизняних компаній і всієї транспортної системи України в цілому на світовому ринку транспортних послуг [216; 242, с. 88-96].

Причин тому багато, що в умовах жорсткої конкуренції призводить до витіснення українських перевізників з міжнародних ринків транспортних послуг, знижує якість обслуговування вітчизняних підприємств і населення, зменшує інвестиційний потенціал транспортної інфраструктури, негативно впливає на навколишнє середовище, збільшуючи ризики забруднення транспортом його об’єктів, знижує конкурентоспроможність транспортної галузі та обмежує вихід української продукції на світовий транспортний ринок.

Специфіка функціонування транспорту вимагає чіткого урегулювання діяльності, прав та обов’язків усіх учасників перевізного процесу, що досягається встановленням державою спеціальних правил поведінки, на основі яких здійснюється транспортна діяльність.

Перспективи розвитку транспортного комплексу, на думку Л.Ю. Чобаль, залежать від оперативності розробки та впровадження системи заходів щодо підвищення конкурентоспроможності транспортних послуг, з врахуванням потреби в зміцненні міжнародного співробітництва і посиленні процесу інтеграції транспортної системи України до загальноєвропейської та світової транспортних мереж та, відповідно, регламентацій зі сторони ЄС (особливо у сфері навколишнього середовища); удосконалення чинного вітчизняного законодавства та покращення інституційного забезпечення функціонування транспортного комплексу; розвитку державно-приватного партнерства у

транспортному комплексі; оновлення основних виробничих фондів, (насамперед рухомого складу транспорту); налагодження безпечної роботи транспорту, впровадження ресурсозберігаючих технологій, підвищення рівня транспортного обслуговування; розвитку інвестиційних проектів, направлених на модернізацію транспортної мережі та транспортної інфраструктури, впровадження інформаційних технологій; ширше застосування лізингу як джерела фінансування; поліпшення використання амортизаційного фонду як важливого внутрішнього джерела капіталовкладень [529].

Особливий статус транспортного комплексу визначається об'єктивною характеристикою, яка передбачає значну кількість підприємств транспорту, створення і функціонування цілісних його складових галузей (автомобільна, залізнична та ін.), наявність специфічних інфраструктурних утворень (наприклад, система трубопровідного транспорту) та спрямованість на виробництво транспортних послуг, а також пряму залежність від управлінського впливу з боку держави та створення оптимального механізму його впровадження у сферу транспортних правовідносин.

Основу державного управління в тій чи іншій сфері діяльності становить політика держави, що представляє собою стратегічно осмислену діяльність, що має систему цілей і концептуальних ідей, що відображають найбільш значущі аспекти перспективи побудови суспільних відносин. Будь-яка політика немислима без конкретних орієнтирів, без уявлень про кінцевих результатах діяльності, а також шляхи, терміни, етапи їх досягнень [211, с. 16].

Державна політика в транспортній сфері має на увазі постановку системи стратегічних і тактичних цілей, досягнення яких може бути здійснено шляхом реалізації середньострокових і довгострокових програм, заходів щодо гарантованого забезпечення належного та безпечного функціонування транспорту. Її реалізація через розв'язання стратегічних цілей передбачає створення умов для підвищення ефективності використання транспортних засобів, об'єктів транспортної системи; забезпечення безпеки під час перевезень; підвищення захищеності людини від негативного впливу транспорту на

навколишнє середовище. Зрозуміло, що результативність в досягненні поставлених цілей під час функціонування транспорту можлива лише з урахуванням комплексу всіх факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, що роблять на нього вплив.

Передумовами державного регулювання транспортної діяльності через проведення науково-обгрунтованої транспортної політики В.А. Грабельников вважає: необхідність регулювання основних операцій транспорту в інтересах громадської та національної безпеки, організації дорожнього руху, підтримання екологічної безпеки; розгляд транспорту як природної монополії, що зберігає цілісність економічного простору та є опорними конструкціями стабільної і конкурентоспроможної економіки; упорядкування конкурентоспроможності транспортних підприємств; необхідність додатково державного фінансування об'єктів транспортної інфраструктури, особливо критичної; забезпечення міжнародного співробітництва в транспортній сфері, в тому числі й щодо укладання міждержавних угод, підписання різного роду протоколів; центральне місце транспорту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, різного роду аварій, катастроф, підтримання обороноздатності, національної безпеки країни [87].

На нашу думку, передумовами державного втручання в діяльність об'єктів транспортної системи можна вважати:

– важливість регулювання та контролю інфляційних процесів через регулювання відповідних транспортних тарифів;

– необхідність поширення принципів державно-приватного партнерства в транспортній галузі, посилення діалогу між споживачами транспортних послуг, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, оптимізації та покращення управління державними ресурсами;

– необхідність правового регулювання процесу лібералізації транспортного ринку та забезпечення недискримінаційної відкритої конкуренції відповідно до законодавства ЄС, гарантування рівноправного, відкритого та прозорого доступу операторам до транспортної інфраструктури;

– важливість встановлення єдиних технічнико-екологічних правил, норм і стандартів у сфері охорону навколишнього середовища, безпеки руху транспортних засобів, охорони праці та організації належного контролю з боку держави за виконанням зазначених вимог;

– доцільність встановлення та за окремими напрямами посилення юридичної відповідальності за порушення законодавства на транспорті.

Разом з тим, з одного боку, самодостатність транспортної системи не виключає участі держави, а з іншого боку, зайве і невиправдане втручання в господарську діяльність суб'єктів транспорту може привести до дисбалансу в розвитку і зниження ефективності транспортної системи [10, с. 489; 23, с. 36].

Зрозуміти специфіку функціонування транспортної системи, насамперед через з'ясування особливостей та міри державного втручання в транспортні правовідносини можливо, розглядаючи цю сферу саме через призму адміністративного права, яка, будучи самостійною галуззю права, дає відповідь на більшість запитань з приводу публічно-правового супроводження транспортного процесу, організації перевезень пасажирів і вантажів, надання публічно-сервісних послуг на різних видах транспорту, організації дозвільної, реєстраційної, ліцензійної, контрольно-наглядової діяльності на транспорті та забезпеченні безпеки перевезень тощо.

Не зменшуючи ролі інших галузей права, підкреслено значення адміністративного права в організації транспортного процесу, що зумовлюється:

1) публічно-сервісним спрямуванням норм адміністративного права на учасників транспортних правовідносин;

2) необхідністю організації публічного адміністрування в галузі транспорту з метою своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України;

3) необхідністю застосування усього адміністративно-правового інструментарію (зокрема адміністративно-правових засобів) з метою визначення та упорядкування умов перевезень, порядку використання засобів транспорту, шляхів сполучення, організації безпеки руху, охорони громадського порядку,

пожежної безпеки, санітарних та екологічних вимог, що діють на транспорті, тощо;

4) особливою роллю норм адміністративного права, які, виступаючи безпосередніми виразниками державної волі, забезпечують інтереси держави та інших учасників транспортної взаємодії з метою досягнення всіма сторонами найвищих можливих результатів;

5) значенням компетентних суб'єктів публічного адміністрування транспортним сектором, діяльність яких побудована на основі норм адміністративного права, здатна активно впливати на учасників транспортних правовідносин, забезпечуючи між ними ефективну взаємодію;

6) публічними властивостями адміністративного права, що здатне дотримувати нейтральності і забезпечувати однаковий підхід до усіх взаємодіючих учасників транспортних правовідносин. При цьому спрямованість адміністративного права на забезпечення загального інтересу підвищує правовий статус уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства, наділених владними повноваженнями, і надає змоги останнім рівномірно впливати на всі відносини, які підлягають їхньому правовому регулюванню. І для транспорту, через специфіку його діяльності, публічні властивості адміністративного права набувають особливого значення, адже завдяки їм взаємодіючі ланки, що перебувають під впливом адміністративно-правових норм, адміністративно-правових форм і методів, не повинні фактично у своїй діяльності відчувати незручностей та комфорту.

Як бачимо, необхідність адміністративно-правового забезпечення функціонування транспортної системи викликана багатьма чинниками, серед яких й те, що:

транспорт має особливий інфраструктурний характер порівняно з іншими галуями економіки, негативно впливає на навколишнє середовище, здоров'я населення через шумові впливи та емісії двигунів;

транспорт справляє негативний вплив на навколишнє середовище і здоров'я людей, у зв'язку із чим слід забезпечувати екологічну та безпеку руху транспортних засобів;

транспорт розглядається як складова частина економіки, стимулятор її прогресивного розвитку і відповідно вимагає нормативно-правового забезпечення;

транспортні правовідносини вимагають їх належного нормативного упорядкування;

транспорт залишається одним із основних джерел підвищеної небезпеки, негативно впливаючи сьогодні на стан аварійності та дорожньо-транспортного травматизму в Україні;

з розвитком транспортної інфраструктури актуалізуються проблеми підвищення якості транспортного обслуговування населення, надання йому доступних, безпечних і комфортних транспортних послуг, нормативного упорядкування цього процесу;

враховуючи міждержавний характер транспортних перевезень, доцільно імплементувати світові та європейські стандарти забезпечення безпеки перевезень, охорони навколишнього природного середовища, здійснення контролю технічного стану транспортних засобів до законодавства України через подальше їх використання у правозастосовній практиці.

Таким чином, необхідність державного регулювання суспільних відносин на транспорті, пов'язаних із своєчасним, повним та якісним задоволенням потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потребах оборони країни, захистом прав громадян під час їх транспортного обслуговування і забезпеченням безпеки функціонування транспорту обумовлено самою природою транспортної галузі як однієї з найважливіших інфраструктурних складових національної економіки. Транспорт виступає гарантом соціальної стабільності і територіальної цілісності країни.

1.2. Чинники та генезис формування державної транспортної політики в Україні

Необхідність подальшого реформування національної транспортної системи в умовах докорінних змін соціально-економічного розвитку країни, викликаних появою нових суспільних відносин на транспорті, нових видів певезень, поступову гармонізацію діючих стандартів та політики з існуючими в ЄС, не викликає сумнівів, а навпаки переконує в доцільності дослідження тенденцій становлення державної транспортної політики на різних етапах історичного розвитку. Відсутність дослідження системи державного регулювання транспортної сфери через призму історичних реалій унеможливлює розуміння сутності взаємодії різних суб'єктів публічного адміністрування на транспорті та його особливостей. Саме ретроспективний погляд на транспортну політику держави та її відповідний аналіз дозволяють визначити закономірності публічно-правового розвитку управлінської системи цієї важливої для української економіки галузі.

Транспортна політика багато в чому визначається специфічною місією транспорту на кожному відрізку історичного розвитку. Йдеться про відпрацювання зрозумілої, прозорої і загальноприйнятної ідеї, яка визначає цільовий вектор всієї політики управління і регулювання транспортних послуг.

Транспорт з історичної точки зору завжди мав суттєве значення для розвитку суспільства та економіки, адже переміщення завжди розгяладлося як необхідна умова здійснення процесу виробництва у всіх галузях, при цьому саме транспорт є тим засобом, який пов'язує в єдине ціле елементи господарського організму, забезпечує нормальне функціонування всієї системи соціально-економічних відносин. Свого часу А.І. Чупров, один з основоложників правового оформлення роботи транспорту та відомий у другій половині XIX ст. вчений в галузі організації залізничних перевезень, писав, що «жодна галузь праці не знаходиться в такому тісному зв'язку з усім господарським життям як

перевезення. Її стан ставить межі можливого розвитку господарства; її успіхи рано чи пізно відображаються на всіх видах діяльності» [531].

Відлік часу формування державної транспортної політики слід вести ще з часів східних слов’ян від початку правового впливу князя на господарчу діяльність підданих із створення й утримання шляхів сполучення, тобто функціонування старокиївської держави (прикладом може слугувати Статут Володимира Мономаха, де у статті 97 встановлені норми, що регламентують розмір податку на будівництво і ремонт мостів) [203, с. 125].

Зрозуміло, що ті види транспорту, якими користується сучасне суспільство не завжди були такими та повноцінно експлуатувалися на всіх історичних етапах розвитку людства. В різні історичні періоди домінували певні види транспорту, при цьому до початку XIX ст. на території українських земель, що входили до складу Російської імперії, експлуатувалися гужовий, річковий і морський види транспорту, інших до того часу ще було. Зрозуміло, що технічний рівень гужових перевезень був примітивний, його використання ускладнювалося ще й досить слабким розвитком дорожньої мережі, що зв'язувало населені пункти. Стан гужового транспорту був нерозривно пов’язаний із розвитком річкового транспорту, проте можливість його цілорічної експлуатації обмежувалася суворими кліматичними умовами.

Слід сказати, що тривалий час питанням розвитку та експлуатації транспорту державними органами того періоду не приділялося достатньої уваги. Першим централізованим транспортним відомством слід вважати Ямський наказ, який проіснував з 1516 по 1711 рр., до сфери діяльності якого входили організація та управління службою ямщиків. Значного розвитку набули шляхи сполучення, транспорт, транспортне управління та відповідне законодавство. Після переведення столиці до Санкт-Петербургу було скасовано 80 наказів і створено 13 колегій, серед яких комерц-колегія за регламентом зобов’язувалася систематично спостерігати за ходом робіт на каналах, гідротехнічних спорудах і дорогах, ямський наказ перетворився в Ямську канцелярію і увійшов до

поштового відомства, видано наказ про правила дорожнього руху і набрав чинності Морський статут [203, с. 128].

У 1796 році було скасовано дорожнє відомство і запроваджено у 1798 році Департамент водних комунікацій, а в 1800 році засновується Експедиція обладання доріг у державі. Водночас у 1810 році управління водними і сухопутними сполученнями було перейменовано в Головне управління шляхів сполучення з правами міністерства, з 1832 року – Головне управління шляхів сполучення і громадських споруд, з 1865 року – Міністерство шляхів сполучення [203, с. 128-129].

Отже, необхідність подальшого розвитку транспортних комунікацій призвело до створення на початку XIX століття галузевого управління шляхів сполучення, на яке було покладено завдання щодо організації контролю за роботою транспорту, побудови розгалуженої дорожньої мережі (шосейних доріг), якої на території українських земель не було до 1817 року [68].

Постійне вдосконалення доріг в імперії впливало і на розвиток дорожньої справи в окремих губерніях, в тому числі й на українських землях. Існуюча до 1796 року Комісія про дороги в державі була ліквідована [293, с. 447], на місці якої був утворений у 1798 році Департамент водних комунікацій, що фактично став основою для подальшого створення відомства шляхів сполучення [294, с. 403]. 15 лютого 1800 року усі дороги були передані у відомство інженер-генерала Я.Я. Девітте, а в березні цього ж року у складі Департаменту водних комунікацій утворена Експедиція улаштування доріг в державі [295, с. 282].

Перший іменний указ Олександра I «Про заборону швидкої їзди» був оголошений 29 серпня 1802 року, згідно якого було заборонено перевишувати швидкість водіям, ізвозчикам недозволялось іздити з перевищенням шидкості, порушувати порядок руху тощо. Пізніше 25 грудня 1808 року указом імператора «Про учинення розпоряджень до відвернення безладів від швидкої їзди в містах» було визначено відповідальність осіб під час наслідків швидкої їзди, що фактично стало першим кроком до визначення відносин між постраждалим та винуватцем у відносинам дорожнього руху.

Час царювання Миколи I, зазначене прагненням до наведення особливо жорсткого порядку в імперії, внесло до законодавчих актів зміни і доповнення, що стосуються утримання вулиць і доріг. Так, для поліпшення пересування по вулицях столиці і забезпечення безпеки імператор розпорядився про проведення робіт по створенню торцевих дерев'яних мостових Невського проспекту і території, прилеглої до палацу. Надалі дерев'яні дороги, що будувалися з шестикутних торцевих шашок, покрили і інші центральні вулиці і проспекти столиці. Цим забезпечувалося збереження копит коней, а також зменшувалися тряска будинків і шум на вулицях [95, с. 3].

У цей же час були прийняті укази, в яких окрім вимог до стану доріг та їх облаштування, вводилися і правила, спрямовані на забезпечення безпеки мандруючих. Одним з перших став Указ Імператора «Про заборону мандруючим запрягати в екіпажи шість лошадей», в якому було відмічено, що така ситуація може призвести до нещасних випадків. Указ мав більше запобіжний характер, оскільки не визначав заходів покарання за порушення правил пересування.

Фактично до середини XIX ст. було закладено основи організації та безпеки роботи транспорту (насамперед, автомобільного), міри покарання за порушення правил руху, і хоча названі нормативно-правові акти були своєчасними, в цілому вони мали розрізнений характер та стали підґрунтям до формування у подальшому якісних правил вуличного руху.

Вагомим кроком реалізації транспортної політики того часу можна вважати подання в січні 1862 року міністра внутрішніх справ до Департаменту Державної економії та Загальному зібранню Державної Ради про організацію візного промислу, де визначалися податкові, економічні та загально транспортні питання. Необхідність регулювання руху транспорту на той час було викликано великою кількістю саме гужового транспорту, кількість якого перевищувала 1 млн. одиниць [487, с. 11-12].

Крім галузевого управління шляхів сполучення на той час окремі напрями державної транспортної політики в країні реалізовували Комісія для дослідження залізничної справи в Російській імперії, Комісія для визначення

умов спорудження Чорноморської залізної дороги, Комітет залізничних доріг та інші державні інституції.

Розвитку транспорту не сприяло і чинне на той час законодавство, адже Статут шляхів сполучення, введений ще в 40-х роках XVIII століття, поділяючи дороги на п’ять класів, навіть не назвав конкретного джерела їх фінансування, що робило практичне застосування положень статуту доволі складним.

Українські землі, перебуваючи з XVII ст. у складі Російської імперії, зазнавали суттєвого державного впливу, у тому числі й на розвиток транспорту, характерним прикладом чого можна вважати указ імператриці Катерини II від 15 березня 1784 р. про заборону запускати повітряні кулі на період із 1 березня по 1 грудня у зв’язку з небезпекою пожеж [163, с. 8; 241, с. 96].

Навіть попри те, що першим вважається політ братів Монгольф’є у 1783 році, початок, на нашу думку, поступового формування та розвитку державної транспортної політики на українських землях слід пов’язувати саме із першими законодавчими рухами імперської влади [241, с. 96]. Разом з тим, надалі повітряному руху у питаннях правової регламентації не приділялося належної уваги, оскільки перші розпорядження про заборонені зони, про заборону перетинання кордону були прийняті під час першої світової війни [280, с. 86].

Вагомим кроком розвитку транспортної політики стало прийняття Державною радою Указу від 17 листопада 1847 р. про введення нового збору за перевезення на суднах вантажів. Невигідність гужових перевезень стала вагомим чинником повсюдного переходу на використання парового судноплавства, що забезпечувало зручність і велику надійність в доставці вантажів.

Розвиток морських міжнародних сполучень так само вимагав здійснення ефективної державної політики, в тому числі законодавчого оформлення відповідних перевезень, встановлення тарифів, організації контролю тощо. Результатом цього стало затвердження урядом 12 лютого 1830 року «Додаткової постанови про торгове суднобудування і мореплавство», в якому висвітлювалися основні питання, що мали значення для подальшого розвитку

морського транспорту. Було скасовано мале каботажне плавання для іноземних суден і одночасно поставлено питання про накладення високих мит на іноземні судна, які беруть участь в перевезеннях вантажів і накладено обмеження на вивезення товарів на іноземних судах, особливо через південні порти - Маріуполь, Миколаїв, Одесу, які були великими центрами міжнародної торгівлі [514, с. 7].

У квітні 1883 р шосейні дороги, що складалися у веденні Міністерства шляхів сполучення, були розділені на два розряди: 1) шосейні дороги загальнодержавного значення, до яких ставилися всі шосейні дороги, що пролягають в місцевостях по правий бік Дніпра, Київське шосе, шосейні дороги на узбережжі Криму та ін. Ці дороги можна було передавати у тимчасове ведення земств з призначенням певного допомоги від казни на їх утримання; 2) шосейні дороги місцевого значення, до яких зараховувалися всі інші шосейні дороги. Згідно із законом 1883 року вони передавалися на утримання земств і міських управлінь без виплати з державної скарбниці на їх утримання [193, с. 159–193]. Негативні наслідки закону 1883 р. проявилися досить швидко. Земські установи не справлялися з будівництвом та утриманням шосейних доріг без державної фінансової підтримки. Крім того, для земських закладів не було встановлено єдиний порядок їх участі в утриманні доріг. В кожній губернії і повіті земства вирішували питання дорожнього будівництва і утримання доріг на свій розсуд, без єдиного чітко відпрацьованого підходу. В результаті в 1889 р. уряд Олександра III змушений був призупинити дію закону про передачу більшої частини загальнодержавних і всіх місцевих доріг на утримання земств [180, с. 102-119].

Порядок повноцінного використання автомобільних транспортних засобів у загальному користуванні слід пов’язувати із постановою Міністра шляхів сполучення князя М.І. Хілкова за № 7453 від 11 вересня 1896 року «Про порядок і умови перевезення вантажів та пасажирів по шосе відомства шляхів сполучення у самохідних екіпажах» [199, с. 18; 283, с. 29-31]. Зрозуміло, що на той час відсоток використання автомобілів був незначний, а подальше

розширення сфери його експлуатації у особистих та господарських цілях починається з організації на початку XX ст. перших таксомоторних підприємств (товариств), в тому числі й на українських землях, які на той час входили до складу Російської імперії.

Кінець першого десятиліття XX століття ознаменувався появою нового виду транспорту – трамваю. У Києві трамвайний рух відкрили ще в 1892 році, при цьому одним із перших порівняно з іншими містами. Поява трамвая, який майже відразу ж остаточно витіснив «конку», з одного боку, вирішувало транспортні проблеми, з іншого – створювало серйозну загрозу на вулицях міста, оскільки керівництво країни при обговоренні будівництва міських залізниць далеко не завжди керувалося міркуваннями безпеки.

У зв'язку із цим не можна обійти увагою й залізничний транспорт. У 1885 році було прийнято Загальний статут російських залізних доріг. Основними принципами «залізничної» політики другої половини XIX століття були: розробка загальних законодавчих та адміністративних заходів, що посилювали позиції уряду в усіх напрямах залізничного транспорту; викуп приватних доріг в казну; спорудження державних залізничних ліній і пред'явлення залізничним компаніям нових умов спорудження та експлуатації рейкових шляхів. Першим і дуже показовим заходом керівництва країною стала ліквідація у вересні 1883 р. Особливого залізничного фонду, заснованого у 1867-1868 рр. для кредитування приватного залізничного будівництва. Відтепер єдиним джерелом фінансування залізничного транспорту стала державна скарбниця. У червні 1884 р. було запроваджено державний фінансовий контроль за експлуатацією приватних залізниць. Законодавча невизначеність взаємовідносин залізничних товариств з скарбницею і користувачами транспортних послуг породжувала постійні конфлікти між ними. У той же час заворушення в експлуатації приватних залізниць лягали важким тягарем на державну скарбницю, викликаючи марні з боку скарбниці виплати збитковим дорогам. Інтереси приватних залізничних товариств явно не збігалися з інтересами загальнодержавними. Як наслідок, 12 червня 1885 року було видано «Загальний статут Російських залізниць», згідно

якого у 1888-1889 рр. на всій мережі вводилося пряме безперевантажувальне повідомлення. Воно різко прискорило просування вагонопотоків і поліпшило використання рухомого складу. Статут раз і назавжди заборонив керівництву приватних залізниць йти на будь-які поступки вантажовідправникам щодо діючих тарифів. Статут врегулював раніше невизначені відносини між залізничними управліннями і пасажирами, встановив однакові прийоми управління залізницями, в цілому зміцнив позиції держави на транспорті [180, с. 103-104].

На той час імперська політика не відзначалася швидкими темпами сприяння розвитку і автомобільного транспорту, адже його становлення тісно перепліталося з економічним потенціалом країни, станом гужового, залізничного і водного транспорту. У 1910 р. в містах проживало лише 18% всього населення. Автомобілі експлуатувались у 80 губерніях. Наприклад, у Херсонській та Київській губерніях налічувалось до 145 автомобілів, у Таврійській – 168, в Катеринославській – 80 [147, с. 11; 283, с. 29-31]. Наступним кроком та одним з ключових досягнень державної транспортної політики того часу, і в першу чергу автомобільного транспорту, став поділ його на пасажирський та вантажний, що було законодавчо оформлено у 1907 р. «Правилами перевезень на автомобілях вантажів і пасажирів» [306, с. 255.; 283, с. 29-31].

Особливістю реалізації державної транспортної політики у питаннях розвитку автомобільного транспорту було максимальне сприяння організації приватних перевезень, поширенню створення автобусних і таксомоторних підприємств приватними особами, створення клубів автомобілістів, автомобільних товариств тощо. Водночас автомобільна транспортна політика імперського періоду не відзначалася швидкими кроками організаційно-правового упорядкування процесів перевезень, лише 17 серпня 1915 року було видано Закон «Про організацію особливої наради з перевезення при Міністерстві шляхів сполучення – вищої державної установи, непідвідомчої та непідзвітної іншим урядовим установам та особам», а у лютому 1916 року був створений

Тимчасовий розпорядчий комітет щодо перевезень при Міністерстві шляхів сполучення, який складав і координував плани перевезень [236, с. 133; 283, с. 32].

В умовах так званого «імперського» періоду формування та реалізації державної транспортної політики держава фактично стала монополістом в сфері розвитку і експлуатації транспортної системи країни. Особливістю реалізації транспортної політики стало концентрація значних матеріальних, людських та інтелектуальних засобів і зусиль на розвитку залізничного транспорту на шкоду всім іншим видам транспорту – морському, річковому і гужовому, що призводило до однобічного, нерівномірного розвитку транспортної системи. Характерними вадами реалізації державної транспортної політики «імперського періоду» можна вважати нерівномірний, не комплексний характер розвитку транспортної системи країни; відсутність системного підходу до розв'язання окремих транспортних проблем; надмірну державну регламентацію розвитку транспортного комплексу; певну недооцінку транспортних проблем окремих регіонів країни.

Протягом останніх двох десятиліть перед революцією 1917 року продовжувалася діяльність влади з розробки правових основ, що регулювали правила вуличного руху електроавтомеханічних транспортних засобів. Поступово з'являється спеціально організоване і оформлене регулювання руху міського транспорту, формується система добровільного страхування власників автомобілів, пасажирів і транспортних засобів.

Так званий «радянський» період реалізації державної транспортної політики розпочався одразу після проголошення влади большевиків та пролетаріату у 1917 році, яка розуміла важливість для становлення молодої держави транспорту, результатом чого стало прийняття за півроку вищими органами радянської країни 29 декретів і постанов саме про роботу транспорту [99]. Особливістю державної політики на початковому етапі «радянського» періоду стало управління транспортом колегіальним методом. Навіть створений у 1917 році Народний комісаріат шляхів сполучення очолювався народним

комісаром, який спрямовував політику комісаріату, проте апарат управління представляла колегія. Разом із тим, система управління транспортом на період перших місяців радянської влади мала певні недоліки, основними з яких було те, що виборність приводила часто до заміщення технічних та відповідальних постів на дорогах некомпетентними людьми, а колегіальність ускладнювала налагодження трудової дисципліни, що порушувало графік руху поїздів [146, с. 113].

Революційні події 1917 року розпочали процес реформування країни, у тому числі й на транспорті шляхом реалізації принципово нової транспортної політики. Як і в будь-яких переломних епохах, руйнування старого йшло у багато разів швидше, ніж створення нового. Особливо наочно це проявилося в катастрофі економічної і соціальної структур держави, результатом чого стала дестабілізація суспільства і дезорієнтація його керівництва. 27 квітня 1917 року Тимчасовий уряд виніс постанову «Про заснування Автомобільного відділу», який крім контролю за використанням автотранспорту та запчастин, повинен був «розробляти і подавати Тимчасовому уряду проекти про необхідні заходи» [468, с. 922].

Надалі в розвиток реалізації державної транспортної політики молодої радянської країни було прийнято декрети РНК від 16 лютого 1918 року «Про межі компетенції Комісаріату шляхів сполучення у справі транспорту» та від 26 березня 1918 року «Про централізацію управління, охорону доріг та підвищення їх перевезенняздатності», якими: по-перше, було встановлено те, що комісаріат шляхів сполучення є єдиним органом управління залізничним господарством, по-друге, колегії заборонялося втручатися безпосередньо у роботу комісара, що дало можливість позбутися певних бюрократичних сходин та усунути зайві організаційні утворення на транспорті, по-третє, заборонялось втручання інших державних, обласних та місцевих організаці в управління транспортним процесом, по-четверте, було утворено воєнізовану охорону залізних доріг [100, с. 13].

У цей же рік на підставі декрету Раднаркому від 31 травня 1918 року при Вищій Раді Народного господарства було утворено Центральну автомобільну секцію, що реалізовувала повноваження щодо організації роботи майстерень, ремонту і виробництва запасних частин.

Слід сказати, що на підставі декрету ВЦВК РНК від 7 липня 1921 року вперше було реалізовано такий напрям державної транспортної політики, що пов'язаний із об'єднанням керівництва і обліку усіх засобів місцевого транспорту, встановлення основних принципів його експлуатації, ремонту, обслуговування в такому органі як Центральне управління місцевого транспорту при Народному комісаріаті шляхів сполучення. Фактично утворення такого органу стало першим кроком до реалізації цілеспрямованої державної транспортної політики, спрямованої на урегулювання відносин в частині функціонування місцевого транспорту, легітимності надання транспортних послуг, взаємодії між різними його складовими, адже вперше декретом до цього виду транспорту віднесено автомобільний, гужовий, трамвайний транспорт, а також підприємства, що здійснювали їх ремонт, вантажно-розвантажувальні та експедиційні операції, а також зберігання транзитних вантажів.

Особливістю того періоду реалізації транспортної політики було й те, що утворювалися також різні комісії, які начебто допомагали в управлінні транспортним сектором економіки, серед яких Комісія для розвантаження залізничного вузлу, Всеросійська евакуаційна комісія, Міжвідомча комісія із змішаних залізничних перевезень, яка була утворена для погодження водних перевезень із залізничними, а також для координації діяльності Народного комісаріату шляхів сполучення та Головного управління водних сполучень Вищої ради народного господарства.

Пізніше у травні 1918 року було утворено ще один додатковий орган з управління залізничним транспортом – Головна рада шляхів сполучення, який став координувати роботу відповідного комісаріату та спрямовувати державну транспортну політику країни.

Націоналізація залізних доріг та усього залізничного транспорту призвело до того, що кожна дорога отримала надзвичайних комісарів із особими повноваженнями, що давало можливість залучати до підтримання в належному стані залізничних шляхів місцеве населення [271].

З метою загального керівництва та управління транспортною політикою 7 жовтня 1919 року постановою РНК при Раді народних комісарів було організовано Вищу Раду із залізничних перевезень у складі представників Народного комісаріату шляхів сполучення, Реввоєнради, Вищої ради народного господарства, Народного комісаріату продовольства і Всеросійської евакуаційної комісії.

Розгляд питань технічного характеру викликало необхідність утворення Технічної ради, а для розробки глобальних питань реалізації транспортної політики того періоду було утворено Центральний комітет з перевезень при Народному комісаріаті шляхів сполучення, який фактично об’єднав керівництво залізничним транспортом, змішаними перевезеннями, питаннями внутрішнього водного і морського транспорту, місцевих перевезень тощо [98, с. 819-823]. Названий комітет здійснював розробку в межах держави планів перевезень вантажів за всією мережею країни, а також проведення регулярних заходів з реалізації цих планів.

Поступовий розвиток авіації не залишив осторонь питання реалізації цього напряму державної транспортної політики, при цьому вже у 1917 році було утворено Бюро комісарів авіації та повітряплавання, яке надалі було перетворено у Всеросійську колегію з управління повітряним флотом Республіки, а пізніше у Головне управління Робоче-селянського повітряного флоту.

Політика розвитку авіаційного транспорту в радянський період була насамперед преставлена декретом Ради народних комісарів республіки «Про повітряні сполучення», яким встановлювались вимоги до виконання польотів іноземних повітряних суден, встановлювався інститут відповідальності власників суден і пілотів за збитки, завдані повітряним судном [255].

На відміну від інших видів транспорту розвиток повітряного (авіаційного) транспорту характеризувався активною законодавчою підтримкою протягом усього радянського періоду, а саме прийняттям чотирьох повітряних кодексів 1932, 1935, 1961, 1983 рр. Перший повітряний кодекс СРСР, затверджений 27 квітня 1932 року діяв всього лише три роки, адже ні за своїм змістом, ні за юридичною технікою він не відповідав швидким темпам розвитку цивільної авіації, коли стала очевидною необхідність більш чіткого правового регулювання [24].

Істотним недоліком радянських Повітряних кодексів, прийнятих в 1932, 1935 і 1961 рр., було поширення їх дії тільки на цивільну авіацію. Діяльність державної авіації та авіації, використовуваної для проведення дослідно-конструкторських, експериментальних робіт і випробувань авіаційної техніки, а також іншої діяльності у повітряному просторі (стрілянини, пуски ракет і т.п.), не регламентувалася законами СРСР [540, с. 16-17].

Повертаючись до правового забезпечення розвитку цивільної авіації на початку «радянського» періоду, слід наголосити, що в 30-х роках РНК СРСР було прийнято ряд рішень, спрямованих на подальше вдосконалення форм управління цивільною авіацією, результатом яких стало прийняття Положення про Головну інспекцію цивільного повітряного флоту. Згідно названого положення, інспекція стала вищим державним органом планування, регулювання та керівництва Цивільним повітряним флотом СРСР, на який покладалося:

− вироблення планів розвитку цивільного повітряного флоту, планування, регулювання та розподіл робіт з експлуатації повітряних суден;

− видача дозволів на організацію, відкриття та експлуатацію повітряних ліній;

− видача дозволів на виконання польотів;

− видача дозволів на інше застосування авіації в господарстві, аерофотозйомку, боротьбу з шкідниками сільського та лісного господарства, обслуговування промислів, наукових експедицій;

− видача дозволів на експлуатацію повітряних суден, а також аеропортів;

− видання правил перевезень, затвердження тарифів і розкладів;

− ведення реєстрів повітряних суден та аеродромів;

− здійснення технічного контролю за застосуванням цивільних повітряних суден тощо [65, с. 17-18].

Доречно також додати, що в цей період, зокрема 19 жовтня 1930 р. було створено Всесоюзне об'єднання цивільного повітряного флоту, у складі якого протягом наступних шести десятиліть існувала цивільна авіація України як одне з територіальних управлінь Аерофлоту. Спочатку «Укрповітрошлях» після реорганізації іменувався Управлінням українських і кавказьких повітряних ліній, а з 1934 р. – Українським територіальним управлінням цивільної авіації [547, с. 26; 24].

Наслідком подальшої централізації структури управління повітряним транспортом було створення 25 лютого 1932 р. Головного управління (далі – ГУ) цивільного повітряного флоту (далі – ЦПФ) при РНК СРСР [258, с. 32] – ГУЦПФ «Аерофлот», на базі Всесоюзного об'єднання цивільного повітряного флоту. 28 травня 1932 року Радою Народних Комісарів було затверджено Положення про Головне управління Цивільного повітряного флоту при РНК СРСР [65, с. 21]. На ГУЦПФ «Аерофлот», як на орган державного управління, було покладено управління цивільною авіацію та цивільним повітроплаванням СРСР. У його підпорядкуванні знаходились всі повітряні лінії та весь цивільний повітряний флот СРСР, за винятком повітряних ліній та повітряного флоту ГУ північного морського шляху [96, с. 19; 24].

У 1923 році було зроблено суттєвий крок в реалізації державної транспортної політики того періоду, а саме ЦВК затвердив Положення про Народний комісаріат шляхів сполучення, на який покладалось загальне керівництво та управління усім залізничним, водним (морським та річковим) транспортом, шосейними і грунтовими дорогами загальнодержавного та стратегічного значення, а також загальний нагляд за всіма видами транспорту. До складу Народного комісаріату шляхів сполучення увійшли п'ять центральних

управлінь: Центральне управління морського транспорту, Центральне управління залізничного транспорту, Центральне управління внутрішнього водного транспорту, Управління шосейних та грунтових доріг, Центральне адміністративне управління [296].

Доречно сказати, що постановою Раднаркому «Про застосування на транспорті основ господарського розрахунку» було розширено самостійність управління доріг, визначивши їх право використовувати прибутки від перевезень вантажів на розвиток власного транспортного господарства з метою підняття рентабельності галузі. Наступним кроком стало утворення для розробки плану перевезень як частини загальнодержавного плану при Народному комісаріаті шляхів сполучення постійного дорадчого органу із членів колегії – Транспортна планова комісія, задачами якої були підготовка поточних планів перевезень і попередня узгодженість їх з технічними можливостями транспорту, а також перспективного плану відновлення і розвитку всіх видів транспорту, участь в роботах Держплану та інших планових органів з питань транспорту.

Поступове зміцнення усіх ланок транспортної системи країни того періоду вимагало уніфікації організаційної форми управління дорогами шляхом утворення управлінського апарату, в якому би техніка та економіка були поєднані спільними інтересами, особливо в умовах технічної реконструкції усіх галузей економіки, включаючи транспорт.

Свої корективи у реалізацію державної транспортної політики безперечно внесла друга світова війна, у зв’язку із чим система управління транспортом та форми і методи роботи різних транспортних галузей будувалася відповідно до потреб воєнного часу. Керівну роль на транспорті в той час відігравав Державний комітет оборони, до складу якого у 1942 році увійшов спеціальний орган – Транспортний комітет, що керував усіма видами транспорту [240, с. 40].

Післявоєнний період формування та реалізації державної транспортної політики розпочався з перетворенням у 1946 році Народного комісаріату шляхів сполучення у Міністерство шляхів сполучення СРСР. Надалі поступово

змінювалася система управління залізничним транспортом (пов’язано із укрупненням доріг, їх електрифікацією, розвитком контейнерних перевезень, інформаційним забезпеченням перевізного процесу), внутрішнім водним транспортом (пов’язано із прийняттям у 1955 році Статуту внутрішнього водного транспорту, реорганізацією союзного міністерства річкового флоту в управління при Раді Міністрів союзних республік), автомобільним транспортом (характеризується частою зміною керівного органу управління галуззю, що пов’язано із утворенням у 1952 році Указом Президуму Верховної Ради СРСР Міністерства автомобільного транспорту СРСР, його ліквідацією у 1953 році, утворенням Міністерства автомобільного транспорту та шосейних доріг СРСР та його ліквідацією через три роки – 31 травня 1956 року. Безпосередньо в Україні Указом Президії Верховної Ради УРСР від 25 травня 1953 року Міністерство автомобільного транспорту УРСР, Управління транспортного освоєння малих міст при Раді Міністрів УРСР і Головне дорожнє управління при Раді Міністрів УРСР було об’єднано в одне міністерство − Міністерство дорожнього і транспортного господарства УРСР), вдосконалювалося законодавство, яким регулювалися правовідносини на транспорті, результатом чого стало прийняття Статуту залізничних доріг СРСР, Статуту автомобільного транспорту, постанов Ради Міністрів СРСР від 23 серпня 1948 року «Про впорядкування обліку роботи вантажних автомобілів», від 16 березня 1951 року «Про заходи щодо захисту радіоприйому від індустріальних перешкод», від 3 листопада 1952 року «Про поліпшення використання автомобільного транспорту і управління ним», від 17 вересня 1947 року «Про встановлення норм витрат для автомобільного транспорту», від 20 жовтня 1947 року «Про поліпшення експлуатації автомобільних шин», від 29 червня 1950 року «Про затвердження інструкції з експлуатації автомобільних стартерних, акумуляторних батарей» тощо.

На початку 70-х років минулого століття було розпочато перехід на дво та три ланкові схеми управління транспортом. При цьому цей процес було продовжено у 80-х роках, що було пов’язано із новими умовами господарювання та відповідно організації перевезень, що передбачали самофінансування та

самоокупність. Перерозподіл функцій між центральним апаратом транспортних міністерств та їх територіальних підрозділів дозволило ліквідувати деякі управління і служби, скоротити загальну чисельність працівників апарату управління на 33-35%

У липні 1988 року було створено Міністерство транспорту Української РСР. З часом, на початку 90-х років, із переходом від планової економіки до ринкової територіально-виробничі об'єднання автомобільного транспорту та інші підприємства й організації системи Мінтрансу УРСР об'єдналися в Українську державну корпорацію «Укравтотранс» [283, с. 40].

На авіаційному транспорті післявоєнний період яскраво відзначився Другий прийняттям 6 грудня 1961 р. Повітряного кодексу СССР (набув чинності з 1 січня 1962 р.) та створенням у 1964 р. на базі Головного управління цивільного повітряного флоту загальносоюзного Міністерства цивільної авіації СРСР – основного органу державного управління, який здійснював управління повітряним транспортом загального користування та управління за виконанням авіаційних робіт в окремих галузях народного господарства, а також Головної інспекції цивільної авіації [64, с. 28-32]. Саме з появою Повітряного кодексу 1961 р. в теорії права розширюється розуміння джерел повітряного права, серед яких визначалися Конституція СРСР, Повітряний кодекс СРСР, Авіаційні правила, підзаконні акти (накази, інструкції органів державного управління цивільною авіацією), міжнародні конвенції та багатосторонні угоди з питань співробітництва в галузі експлуатаційної, комерційної й фінансової діяльності авіатранспортних підприємств низки країн [78, с. 99].

В радянський період ситуація з нормативними документами, регулюючими порядок здійснення міжнародних та внутрішніх повітряних перевезень, тривалий час залишалася відносно статичною. Лише у 80-ті роки XX ст. намітилася тенденція до зміни правового регулювання міжнародних повітряних перевезень та відповідальності учасників даного процесу. Зокрема, була прийнята низка нових нормативно-правових документів, спрямованих на розвиток та удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності

цивільної авіації, серед яких: Положення про робочий час та час відпочинку працівників цивільної авіації (лютий 1980 р.), Галузеві правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників підприємств, установ, організацій цивільної авіації (грудень 1984 р.), Керівництво з виконання польотів в цивільній авіації СРСР (квітень 1985 р.) [447, с. 40-628], Правила перевезення пасажирів, багажу і вантажів на повітряних лініях Союзу РСР (січень 1985 р.) [305, с. 33-67], Правила міжнародних повітряних перевезень пасажирів, багажу і вантажів (січень 1986 р.) [302, с. 68-89] тощо.

Повітряний кодекс 1961 року був не останньою кодифікованою версією регулювання авіаційної галузі, адже знаковою подією того періоду стало прийняття 11 травня 1983 року Указом президії Верховної Ради СРСР четвертого Повітряного кодексу СРСР, головним достоїнством якого є детальна розробленість питань, що стосуються адміністративно-правового регулювання повітряних перевезень. Крім названого кодексу регулювання діяльності цивільної авіації здійснювалось також на основі Положення про використання повітряного простору СРСР, Основних правил польотів у повітряному просторі СРСР, Настанови з виконання польотів в цивільній авіації СРСР, Статуту про дисципліну працівників цивільної авіації, Настанови з технічної експлуатації і ремонту авіаційної техніки в цивільній авіації СРСР [62, с. 12].

Для «радянського» періоду реалізації державної транспортної політики характерним стало й активна участь країни у прийнятті таких спільних міжнародних нормативно-правових актів, як Конвенція Організації Об'єднаних Націй про морське перевезення вантажів 1978 року (Гамбурзькі правила) [177], Конвенція про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) згідно з текстом Протоколу змін від 3 червня 1999 року [178], Конвенція Організації Об’єднаних Націй про міжнародні змішані перевезення вантажів від 24 травня 1980 року [176] тощо.

Проголошення Україною незалежності також вплинуло і на розвиток транспортного сектору, адже країна успадкувала значну частку транспортного потенціалу колишнього СРСР. Оскільки вона формувалася як складова

загальносоюзної та з самого початку створювалася для вирішення загальноекономічних задач єдиного господарського комплексу СРСР, вітчизняна транспортна інфраструктура не змогла гармонічно інтегруватися в рамки нової моделі української економіки, що було зумовлено наступними чинниками, серед яких й те, що:

– транспортна система України в межах СРСР інтегрувала передусім загальносоюзний господарський комплекс, а не внутрішньоукраїнський, через що після суттєвого послаблення господарських зв'язків між республіками, транспортна інфраструктура між ними і Україною виявилася недостатньо завантаженою;

– у рамках СРСР транспортна система України мала чіткий експортноорієнтований вектор. Вона була основним каналом, через який проходили поставки товарів СРСР в західному напрямі. Через це після різкого звуження експорту ці потужності виявилися не затребуваними. Натомість Україна потребувала формування каналів імпорту, які, навпаки, характеризувалася слабким розвитком;

– парк вантажних вагонів, загальний тоннаж торговельних суден та потужності вітчизняних портів, в Україні виявилися профіцитними через стрімке падіння ВВП та обсягів промислового виробництва. Внаслідок цього склалася необґрунтована впевненість державної влади в нераціональності інвестування в модерні зацію та розширення потужностей транспорту;

– у СРСР пріоритетною функцією транспортного комплексу чітко визначалася інфраструктурна, внаслідок чого він мав статус обслуговуючої галузі, ключовим завданням якої було забезпечення інтегрування товарних потоків держави в єдиний економічний механізм, а не отримання прибутку.

Перехід до нової державної транспортної політики вимагав невідкладного розв’язання нагальних проблем, пов’язаних у першу чергу із наявними ще з 80-х років тенденціями фізичного й морального зносу транспортної інфраструктури, а також парку транспортних засобів, що передбачалось зробити за рахунок:

зміни амортизаційної політики;

створення законодавчо закріплених умов, стимулюючих залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у транспортні інфраструктурні проекти, зокрема шляхи сполучення, термінали, мости, порти, аеропорти та ін., розвитку сучасних форм співробітництва держави із приватним сектором у фінансуванні транспортної інфраструктури (довгострокової аренди, концесій тощо);

підвищення інвестиційної привабливості транспорту шляхом забезпечення розвитку конкурентного середовища у транспортному комплексі, реструктуризації і фінансового оздоровлення підприємств транспорту;

створення умов для стійкої ефективної економічної й технологічної інтеграції транспортного комплексу з основними вантажовідправниками, для залучення на транспорт капіталу із секторів економіки, що обслуговуються транспортом;

забезпечення узгодженого розвитку транспорту із галузями автомобілебудування, авіабудування, суднобудування, виробниками засобів завантаження, пакетування, кондиціонування та застосування взаємовигідних схем поставки транспортних засобів та обладнання;

пошуку шляхів звільнення транспортних перевізників від виконання запропонованих законодавчо, але не забезпечених економічно функцій, наприклад, перевезення окремих пільгових категорій громадян;

широкого використання транспортних комунікацій, що забезпечить отримання значних валюних надходжень від експорту транспортних послуг;

розвитку через територію України міждержавного транзиту тощо.

Таким чином, Україна отримала потужний, проте географічно і функціонально розбалансований транспортний комплекс, який мав очевидний профіцит потужностей, і не міг забезпечити раціональне функціонування господарських зв’язків в межах країни. Формування єдиної транспортної системи із залишків інфраструктури колишнього СРСР потребувало певного часу та активної участі державної влади. Крім того, до проблем, які успадкувала транспортна інфраструктура від колишньої влади, додалися нові проблеми та тенденції розвитку, що виникли в результаті переходу економіки до ринкових

відносин та відбилися на стані розвитку транспорту. Після набуття Україною незалежності в 1991 році та у зв'язку з проведенням ринкових реформ і зміною форм власності на основі акціонування й приватизації частини транспортних засобів, забезпечення єдності транспортного комплексу піддається серйозному випробуванню. Основою для цього став наголос на тому, що не єдність та ефективність, а конкуренція, в тому числі між видами транспорту, є двигуном формування ринкових відносин [153, с. 183].

Основними чинниками формування державної транспортної політики України на різних історичних етапах становлення та розвитку української державності можна вважати:

територіальний (географічне та геостратегічне розташування, наявність морського кордону та найдовшого в Європі сухопутного кордону, наявність вагомих річкових комунікацій);

інституційний (вплив держави та інституцій громадянського суспільства на розвиток транспортних комунікацій, поширення форм державно-приватного партнерства);

інфраструктурний (поступовий розвиток транспортної інфраструктури, залізничної мережі, портового господарства, автомобільних шляхів, трубопровідних комунікацій та ін.);

нормативно-правовий (зумовленість необхідністю прийняття концептуальних нормативно-правових актів на трансопрті, транспортних кодексів, концепцій, стратегій тощо);

загальноекономічний (посилення конкуренції на внутрішньому ринку транспортних послуг, активізація зовнішньоекономічної діяльності, орієнтація на інноваційну модель розвитку національної економіки, транспортної системи зокрема);

глобалізаційний (активізація міжнародного співробітництва в межах адаптації до вимог єдиної транспортної політики країн ЄС, розбудова мережі міжнародних транспортних комплексів, інтеграція до світової транспортної системи тощо) чинники.

Транспортна політика протягом усього часу становлення української державності зазнавала певних змін, що обумовлено, перш за все, складом розв'язуваних стратегічних завдань на етапах реформування країни. Дорадянський або так званий «імперський» період став основою як виникнення певних видів транспорту, так і передумовою до формування законодавчого базису щодо регулювання публічно-правових відносин в транспортній сфері. На відміну від нього «радянський» період характеризується не лише розвитком усіх видів транспорту та відповідного його законодавчого забезпечення, але й активним втручанням держави в управління транспортом. Основні процеси дерегулювання в організації транспортної політики країни відбулися майже перед розпадом радянського союзу. З проголошенням незалежності України відбулися кардинальні трансопртно-політичні зміни, які вимагали вжиття рішучих євро інтегрованих заходів як оновлення транспортного законодавства, так і удосконалення у цьому напрямі діяльності відповідної публічної адміністрації.

1.3. Поняття, принципи та функції державної транспортної політики

Усвідомлення суті та значення державної транспортної політики є одним із важливих питань сучасної доктрини сталого розвитку України в умовах глобальних економічних та політичних викликів.

Досягнення соціально значущого результату під час задоволення потреб населення та господарського виробництва у перевезеннях пасажирів і вантажів цілком і повністю залежить від регулювання та забезпечення цієї діяльності уповноваженими інституціями, визначальне місце серед яких безсумнівно належить державі, що покликана виробляти для регулювання суспільних відносин на транспорті певну стратегію, адже забезпечити повний комфорт, безпеку, якість та доступність транспортних послуг тільки за допомогою ринкових механізмів здається не можливим, а відтак світовий досвід показав, що

розв’язання цієї важливої для суспільства проблеми вбачається через реалізацію дієвої державної транспортної політики.

Остання багато в чому визначається специфічною місією транспорту на кожному відрізку історичного розвитку країни. Йдеться про відпрацьовану, перспективну і загальноприйняту ідею, яка визначає цільовий вектор всієї політики державного управління і регулювання на транспорті.

Етимологія слова політика походить від грецького «politike (techne)», що в перекладі означає мистецтво керувати державою. В нинішніх умовах, на жаль, не має уніфікованого загально визнаного визначення терміна «політика», що свідчить про важливість цього феномену, складність та багатство його змісту, різноаспектність властивостей. Відтак і вживається воно у декількох значеннях, як: 1) діяльність державної влади, партій, громадських груп в сфері внутрішньодержавного управління та міжнародних відносин, відповідних їх інтересам і цілям; 2) сукупність питань внутрішнього і міжнародного громадського життя; 3) характер поведінки, спрямований на досягнення певної мети; 4) процес формування, прийняття та реалізації обов’язкових (імперативних) рішень у відповідь на виникаючі політичні проблеми; 5) діяльність окремих людей чи колективів щодо виробництва або відтворення базових інститутів з метою вирішення протиріч, які загрожують існуванню цілісності суспільства; 6) сфери відносин, породжуваних взаємодією соціальних груп та інститутів, а також сфери відношення класів і верств до держави і виробництва [534, с. 49-54].

Державна політика, як складова політики правової, переважно розглядається як «сукупність цілей і завдань, що практично реалізуються державою, а також засобів, які використовуються при цьому» [22, с. 52]. Деякі вчені визначають її як «політичний процес управлінського впливу головним чином інститутів виконавчої влади держави, на основні сфери суспільства, що спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як при розробленні, так і при здійсненні стратегії і тактики регулюючого та організуючого впливу на всі компоненти та аспекти функціонування і розвитку

економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства шляхом розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів» [86, с. 67].

Існує також думка про можливість трактування державної політики в декілька способів, визначаючи її або «як діяльнісна активність держави з управління об’єктом, причому держава виступає головним суб’єктом політики та управління», або «як діяльнісна активність сукупного суб'єкта політики, включаючи державу і недержавні структури, з реалізації потреб та інтересів суб'єкта і об'єкта політики на основі ціннісної бази і цілей, декларованих суб'єктом політики як загальні» [44, с. 111-113]. При цьому більш правильним здається друге трактування означеного феномену, адже повноцінна реалізація її стратегічних завдань не можлива без активної участі не лише державних структур, але й інституцій громадянського суспільства, які методами опосередкованого публічного впливу, в тому числі за рахунок делегованих владних повноважень, впливають на формування цілей, завдань та досягнення безпосереднього соціально та суспільно значущого результату.

З позиції феноменологічного підходу державна політика розглядається як складне явище, що має багато трактувань, переважна більшість з яких відображають сутність одного й того ж, проте різними способами досягнення значущого результату для держави, суспільства та окремих індивідів.

Так, О.О. Горбунов визначає державну політику через призму п’яти інтерпретацій, а саме як:

а) системне суспільне явище, що відноситься до категорії соціально-політичних феноменів, в яких фіксуються найбільш суттєві тенденції життєдіяльності суспільства і держави;

б) цілеспрямоване управління процесами суспільного розвитку; практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну силу держави;

в) особливий вид діяльності щодо здійснення державної влади; складова частина системи політичної влади, що виконує певні функції і завдання, а також

реалізує регулятивні дії державної влади, закріплені в законах та інших нормативно-правових актах;

г) найважливіший фактор модернізації, реалізації соціальних, політичних, економічних і технологічних змін в державі і суспільстві, орієнтованих на майбутнє;

д) одночасно наука і мистецтво, один з видів публічної професійної діяльності, домінантою якого є протиріччя між об'єктивним характером управління і суб'єктивним способом його здійснення [80, с. 31-32].

Головним у трактуванні державної політики, ураховуючи міркування О.О. Горбунова, здається цілеспрямований вплив держави на суспільні інституції, життєдіяльність людей на основі нормативно-закріплених можливостей та способів публічної регламентації задля досягнення соціальних, економічних або технологічних цілей, що в кінцевому підсумку забезпечують сталий розвиток країни.

Цей феномен прийнято розглядати через призму «чутливої до суспільних потреб інституційно-управлінської практики, спрямованої на ефективне і продуктивне задоволення суспільних потреб» [126, с. 16-19]. Така практика засновується на принципі взаємодії державних і неурядових інституцій, ототожнюючись із публічним управлінням. І це здається правильним, адже головною властивістю державної політики як раз і є публічний характер, що реалізується через спільні дії держави та інших публічних політичних інституцій щодо задоволення громадських інтересів.

В альтернативному варіанті державна політика ототожнюється з публічним управлінням [232, с. 5]. Однак нам здається найбільш цікавим уявлення державної політики як політики публічної, що також досить поширене в літературі, але зумовлене різними позиціями. Наприклад, публічна політика розглядається в якості політики держави та інших публічних політичних організацій щодо задоволення громадських інтересів [459, с. 262-269].

Категорія «державна транспортна політика», зберігаючи всі якості політики як такої, набуває більш конкретної спрямованості та окресленого кола

суб’єктів її реалізації. Як складову загальної політики держави «державну транспортну політику» доречно визначати як діяльність держави в особі уповноважених органів з управління певною галуззю соціальних реалій, засновану на взаємозв'язку внутрішніх і зовнішніх інтересів суспільства і реалізовану для досягнення конкретних цілей.

Така політика є все-таки системою різнопланових заходів (хоча і не слід заперечувати сприйняття її як стратегічного курсу). Одна з найбільш поширених позицій з питання її розуміння – це розгляд даного виду політики як системи специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою для управління транспортною системою і забезпечення безпеки, надійності, комфортності та екологічності перевезень.

Акцент в розумінні «транспортної політики» робиться вченими по-різному, розуміючи її і як сукупність стратегій політичної системи взагалі, окремих її компонентів та інституцій громадянського суспільства, пов'язаних з регулюванням відносин в транспортній системі, і як систему конкретних заходів, що вживаються владними структурами щодо регулювання транспортних правовідносин, і як систему концентрованих, науково обгрунтованих і певною мірою легалізованих уявлень про цілі, пріоритети, принципи, зміст, способи і засоби діяльності відповідних суб’єктів її реалізації, та ін.

Недоцільним також є заперечення діяльнісної характеристики в складі державної транспортної політики, оскільки система заходів може включати дії уповноважених державою органів і посадових осіб, дана складова відноситься також і до моменту проведення в життя теоретичних положень, без яких сама політика є недієвою, нежиттєздатною. «Держава може істотно впливати на правову і політичну свідомість, посилюючи або послаблюючи комплекс ідей, вдаючись до їх правової або політичної інтерпретації в залежності від ситуації» [158, с. 108]. Тому держава в особі органів управління і посадових осіб, вживаючи заходів з вироблення і реалізації транспортної політики, повинна спрямовувати свої зусилля на реальне формування якісних транспортних та

тісно пов’язаних із ними правовідносин і соціальної парадигми безпечного, комфорного та енергоефективного функціонування транспорту.

Отже, транспортну політику на сьогодні трактують по різному, існує багато визначень, кожне з яких має право на існування, розкриваючи певні сторони досліджуваного явища. Так, в економічній енциклопедичній літературі можна зустріти визначення транспортної політики як діяльності держави і відповідних галузевих інститутів, спрямованої на забезпечення галузей економіки та населення країни перевезеннями [127]. Водночас, слушно каже Прейгер Д. про те, що таке визначення не враховує можливість і доцільність реалізації транзитного потенціалу країни [307, с. 64–74], у зв’язку із чим він визначає транспортну політику як діяльність владних органів та інших суб’єктів права (учених, економістів, юристів тощо), які можуть надавати свої консультації з приводу її формування, не будучи державними службовцями, спрямована на повне задоволення потреб населення, галузей економіки та підприємств у перевезеннях, на реалізацію власного транзитного потенціалу за економічно обґрунтованих тарифів з додержанням екологічних вимог і міжнародних зобов’язань держави у сфері розвитку транспортних комунікацій [307, с. 64–74].

На думку Є.В. Луковнікова, державна транспортна політика являє собою частину планової розпорядчої діяльності органів державної влади, правоохоронних і транспортних відомств, спрямовану на вироблення цілей, пріоритетів в рішенні всіх транспортних задач, проведення організаційно-технічних заходів з розвитку транспорту та його інфраструктури [208, с. 66].

З іншого боку Погребицький М. в основу визначення державної транспортної політики поклав програмний аспект діяльності транспортного комплексу, включаючи його техніко-технологічну модернізацію, адаптацію до ринкових умов господарювання, інституційні перетворення у сфері форм власності, економічних відносин, системи управління, інтеграції до європейської і світової транспортних систем, кадрову й соціальну політику, економічну безпеку держави [290, с. 355–365].

Транспортна політика – це комплекс заходів, здійснюваних державою по розвитку транспортної інфраструктури як на рівні законодавчої, так і виконавчої влади. Її метою є розвиток загальнодержавної транспортної системи та її інтеграція в загальноєвропейську транспортну систему [543, с. 286-289]. Будучи складовою частиною загальної соціально-економічної політики, державна транспортна політика охоплює усі складові риси першого з вказаних понять і в той же час розкриває усе різноманіття, специфіку організаційної складової державної політики.

Як один із напрямів діяльності держави транспортна політика на сьогодні більшою мірою набуває рис складного, багатогранного соціально-політичного феномена, обумовленого перш за все специфічною природою транспорту. Як відомо, останній має свою політичну ресурсомісткість, що залежить від політичного простору і часу, яка може, з одного боку, потенційно збільшуватися в інших умовах, а з іншого боку, ставати причиною створення нових політичних ресурсів і зростання обсягу вже існуючих.

Місце транспортної політики в системі державної політики країни визначається специфікою сфери її соціального (правового) регулювання, предмета і методу цього регулювання, об'єктом, характером, сутністю і функціями. Визначальним критерієм систематизації політики, в тому числі транспортної, є, як зазначалося, поняття, вид і напрямок політики. Якщо основним критерієм такої політики є самостійна сфера соціального (в т.ч. і правового) регулювання, то визначальним критерієм напрямку політики виступає певна сфера однорідних суспільних відносин.

Як складова частина політики держави транспортна політика має єдину соціально-економічну, суспільно-державну, нормативно-правову базу, сутність, соціальну спрямованість і загальні системоутворюючі складові. Однак не можна не враховувати наступне.

По-перше, транспортна політика є самостійною, специфічною сферою соціального регулювання, що включає специфічні суспільні відносини. Специфіка цієї сфери виражається в об'єкті, предметі, методі і системі правового

регулювання транспортної політики.

По-друге, ця політика має свій об’єкт, предмет, метод і систему соціального і правового регулювання. До речі, предмет регулювання транспортної політики включає відносно однорідні публічно-правові відносини та норми. В основному ними є адміністративно-правові відносини та норми, а також суміжні правовідносини і норми, які стосуються галузі адміністративного права.

По-третє, транспортна політика реалізується специфічними суб’єктами, формами і засобами. Для суб'єктів реалізації транспортної політики характерним є або безпосередня приналежність до держави, органам влади (управління), або наявність у них правового статусу, встановленого державою. Саме держава законодавчо встановлює юридичні форми, межі і засоби діяльності цих суб’єктів.

У зв’язку із цим не можна не відзначити й те, що будь-яка політика, в тому числі й та, що реалізується на транспорті, стає більш ефективною та цілеспрямованою з орієнтацією на розв’язання стратегічних цілей транспортного обслуговування країни, тільки тоді, коли вона втілюється в право, знаходить відображення в законодавстві відповідної держави за допомогою правових засобів.

Отже, 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 розвиненою 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.

Державне регулювання слід розуміти як цілеспрямований вплив держави в особі уповноважених органів та посадових осіб, в тому числі і з делегованими повноваженнями, на організацію певної сфери життєдіяльності суспільства шляхом застосування способів і засобів, насамперед через видання нормативно-правових актів, що визначають правила поведінки в певній сфері суспільних відносин. Державне регулювання виконує подвійну функцію: формує механізми певної сфери діяльності та вживає заходи державного примусу до порушників встановлених вимог. Його мета полягає у «встановлені загальнообов'язкових вимог і процедур для об'єктів управління та різних суб'єктів права для забезпечення громадського порядку, безпеки, рівності учасників економічних відносин, основ демократичної конкурентності, прав і свобод громадян» [437].

Здійснення державного регулювання передбачає вибудову цілісної системи уповноважених органів, які через реалізацію своїх повноважень розкривають сутність та зміст державного регулювання як функції державної політики. Зрозуміло, що серед значної кількості суб'єктів публічного адміністрування транспортною сферою найбільшої реалізації знаходить діяльність виконавчо-розпорядчих органів влади.

Саме через використання способів та методів управління під час організації транспортної системи та її функціонування здійснюється встановлення загальнообов'язкових вимог і процедур для об'єктів транспортної політики з метою забезпечення ефективного порядку управління транспортом, безпеки перевезень, рівних прав учасників перевізного процесу, основ демократичної конкуренції, права і свобод громадян.

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 напрямах: тарифна політика, податкова політика, забезпечення безпечності перевезень, організація будівництва транспортної інфраструктури, розвиток законодавства та ін. Залежно від того, яким чином співвідносяться всі ці компоненти між собою, визначається ефективність регулятивного впливу транспортної політики [61, с. 40] через реалізацію відповідних завдань.

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 [151, с. 219].

З іншого боку М.В. Юрченко виділяє завдання державного регулювання транспортною галуззю за рівнями регулювання на міжнародні, загальнодержавні та регіональні [541, 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 [239].

Досягення 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.

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 [515].

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 високоефективно 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. Вузький підхід являє собою регламентацію державою у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах узагальнених вимог до діяльності публічної адміністрації у сучасному, 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 [183].

На наше переконання, 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 портових, 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.

Система державного регулювання має бути комплексною, тісно пов'язаною з національною транспортною політикою і раціонально структурованою по відношенню до розподілу функцій між різними суб'єктами публічного адміністрування окремими складовими транспортної системи країни.

Вона має будуватися на відповідних засадах теоретичного і практичного регулювання транспортного сектору економіки, з яких теоретичний блок передбачає з'ясування сутності, специфіки, організаційної ролі та класифікації таких принципів, а практичний, пов'язаний із розробкою дієвого механізму їх реалізації. Принципи виступають фундаментальною основою державної політики на транспорті, вихідними засадами вивчення та розв'язання наявних проблем транспортної галузі України. Саме принципи характеризують порядок здійснення регулюючого впливу на відповідні правовідносини [263, с. 12], визначаються як основоположні ідеї, наукові положення певного виду державної діяльності [5, с. 165] та, як правило, поділяються вченими на загальносистемні і специфічні [439, с. 30-41].

Принципи реалізації державної транспортної політики знаходять своє об'єктивне вираження (фіксування) в правовій формі, у зв'язку із чим набувають юридичного характеру і виступають в якості офіційних орієнтирів для відповідних суб'єктів управлінських відносин в цій галузі. Принципи, як і цілі державного регулювання, повинні бути закріплені в законодавчих актах транспортного законодавства. Лише в такому випадку вони переходять із сфери наукових понять в площину їх практичної реалізації.

Саме принципи відображають специфічні особливості роботи транспортного комплексу країни як об’єкта державного регулювання, визначають закономірності його розвитку в суспільстві, до яких належить: безпосередній зв’язок транспортної інфраструктури з політичною орієнтацією держави; органічний зв’язок перевезення пасажирів і вантажів з іншими видами послуг; тісний зв’язок транспорту з іншими галузями економіки; активна взаємодія з практикою і наукою; нормативне забезпечення інноваційного процесу.

Принципи повинні відображати специфічні особливості транспортного комплексу як об’єкта державного регулювання, відтворювати структуру закономірностей його розвитку в суспільстві, до яких належать: 1) безпосередній зв’язок транспортної інфраструктури з політичною орієнтацією держави; 2) органічний зв’язок перевезення пасажирів і вантажів з іншими видами послуг; 3) тісний зв’язок транспорту з іншими галузями економіки; 4) активна взаємодія з виробничою практикою і наукою; 5) нормативне забезпечення інноваційного процесу. Вказані закономірності розвитку транспорту виступають тими об’єктивними критеріями, що виражають фундаментальні основи функціонування системи управління транспортним комплексом.

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), серед принципів, відповідно до яких здійснюється транспортна діяльність, визначає принципи:

− 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 [239].

Серед вчених також не має єдиного розуміння щодо поділу принципів державного регулювання транспортної системи. Так, зокрема Ю.В. Корнєєв до таких базових засад упорядкування суспільних відносин на транспорті відносить принципи об'єктивності, демократизму, законності, розподілу влад, соціальної спрямованості, оптимізації регулюючого впливу, конкуренції, комплексності, керованості, контрольованості, публічності, правової упорядкованості регулювання [184, с. 14].

В Європейському Союзі транспортна політика так само реалізується за певними принципами, серед яких: єдиність такої політики; децентралізація; загальнодоступність транспортних послуг; оптимальне поєднання територіального та галузевого управління; державна координація ділового партнерства; забезпечення державою єдності керуючої і керованої систем. Більше того, деякі вчені навіть пропонують, з урахуванням укладеної Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, нормативно закріпити в Транспортній стратегії України європейські принципи транспортної безпеки [486, с. 259].

До сучасних принципів адміністративно-правового регулювання транспорту українські вчені відносять принципи: пріоритету інтересів територіальної громади відносно державних інтересів в сфері муніципального транспорту; системності та цілеспрямованості, комплексного регулювання суспільних відносин; інформатизації та пріоритетності превентивних заходів і виконання профільних функцій; економії ресурсів та соціальної орієнтованості; динаміки підвищення стандартів управління та захисту прав споживачів послуг; підтримання зворотного зв’язку з територіальною громадою; публічно-приватного партнерства та чесної конкуренції на ринку транспортних послуг; пріоритетності екологічності, енергозбереження й високих технологій на транспорті; стимулювання національних виробників засобів для муніципального

транспорту, у т. ч. його інфраструктури; беззбиткової роботи перевізників; сталості, безпеки пасажироперевезень, оптимальне поєднання публічного і громадського управління [210, с. 12-13].

Отже, необхідно враховувати, що державне регулювання транспортної системи, яке складає основу державної транспортної політики, повинно засновуватися на загальних та спеціальних принципах. До перших слід відносити такі загальні принципи, як:

1) законності, що передбачає відповідність діяльності усіх суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю та окремими її складовими вимогам Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законодавства;

2) прозорості, об'єктивності та неупередженості в діях органів державної влади та місцевого самоврядування під час прийняття владних рішень на транспорті;

3) пріоритетності дотримання прав і свобод громадян як учасників транспортного процесу;

4) кінцевої відповідальності держави за забезпечення безпеки на транспорті;

5) гармонізації основних положень транспортного законодавства України до світових стандартів транспортного обслуговування населення та законодавства ЄС.

Водночас спеціальні принципи відображають особливості реалізації державної транспортної політики, формування спеціальних перспективних орієнтирів публічного адміністрування транспортною сферою та до яких належать принципи:

– єдності державного регулювання у зазначеній сфері (прийняття законів та інших нормативно-правових актів, загальних для всієї транспортної системи, незалежно від видів транспорту і т.д.);

– розподілу функцій держави стосовно транспору (розробка і прийняття єдиних норм і правил, розв’язання правових конфліктів, управління державною власністю тощо);

– забезпечення безпеки особистості (сфера технічного регулювання повинна бути обмежена виключно завданнями захисту життя і здоров’я громадян);

– інформаційної відкритості (усі нормативно-правові акти, пов’язані з регулюванням, наглядом і контролем, підлягають обов’язковій публікації в офіційних джерелах або в загальнодоступних інформаційних системах);

– оптимального поєдання територіального та галузевого адміністрування транспортним сектором з метою максимального використання наявних в регіоні транспортних ресурсів для задоволення потреб населення в перевезеннях;

– забезпечення загальнодоступності транспортних послуг шляхом створення оптимального режиму сприяння діяльності національних та іноземних перевізників;

– поширення децентралізації управління транспортними перевезеннями (прикладом може бути передача від райдержадміністрацій до облдержадміністрацій повноважень щодо організації пасажирських перевезень за внутрішньообласними маршрутами, які виходять за межі територій громад);

– координації діяльності суб’єктів публічного адміністрування у сфері транспорту;

– активного впровадження в сферу управління транспортом засад державно-приватного партнерства, як самостійної підстави виникнення транспортних правовідносин, засобу фінансування великих інфраструктурних проектів, використання досвіду приватних компаній в управлінні проектами, зміщення відповідальності за виконання транспортних послуг на приватного партнера, забезпечення прибутковості транспортно-інфраструктурних проектів, їх економічної ефективності, забезпечення доступу до ресурсів, об’єктів, які раніше були недоступні, тривалого інвестування (до 30 і більше років) тощо.

Таким чином, принципи як основоположні, керівні засади (вимоги) державної транспортної політики виражають найбільш суттєві сторони (прояви) структури і функціонування системи управління цією соціально-економічною галуззю і виступають в якості офіційних орієнтирів в практиці правового регулювання.

Сучасна транспортна політика являє собою багаторівневий процес, що здійснюється на декількох рівнях, послідовне проведення якого є одним з пріоритетів соціально-економічного розвитку країни взагалі та національної транспортної системи зокрема.

Реалії сьогодення свідчать про доцільність вироблення нових заходів в формуванні та реалізації державної транспортної політики, що враховуватиме забезпечення деяких груп інтересів та будуватися на трьох рівнях:

1) перший, пов’язаний із забезпеченням суспільних та державних інтересів в частині соціально-економічної активності, національної безпеки та обороноздатності країни;

2) другий передбачає забезпечення інтересів споживачів транспортних послуг з позиції їх якості, відповідності ціні, комфортності, доступності та безпечності надання;

3) третій враховує інтереси підприємств транспортної галузі та спрямований на досягнення фінансово-економічної ефективності та стійкості їх розвитку.

Якщо рівні реалізації державної транспортної політики дають відповідь на питання про ієрархічність формування спеціальних перспективних орієнтирів публічного адміністрування транспортною сферою, то напрями її реалізації є знаходять відображення у відповідних функціях.

Залежно від того, які цільові установки і на яких засадах держава їх реалізує, вибудовується система функцій, вибираються форми, методи і засоби, через які здійснюється державна політика. Вони можуть видозмінюватися або набувати специфічні обриси своєї змістовної сутності в залежності від того, на

якому конкретно-історичному етапі свого розвитку перебуває держава і який політичний режим визначає характер державної влади.

Отже, реалізація цілей державної транспортної політики здійснюється через систему функцій, тобто взаємопов'язану сукупність стандартизованих дій суб'єкта управління, нормативно регульованих і контрольованих уповноваженими на те державними і соціальними інститутами. В системі функцій розкривається призначення і значущість виконуваних дій. Функції державної транспортної політики фактично є роллю, яку виконує відповідний державний апарат (керуюча система суб'єктів публічного адміністрування) для того, щоб спонукати, направити, організувати учасників транспортної діяльності (керовані державою об'єкти), впливати на неї для досягнення поставлених цілей. У функціях державної транспортної політики виявляється сутність цього виду діяльності.

«Під функцією, – наголошує А.В. Нестеров, – слід розуміти властивість процесів, що протікають в об'єкті або процесів взаємодії поза об'єктом з іншими об'єктами та оточенням, які продукують що-небудь» [245].

Функція, як важлива категорія державної політики, є відношенням, за допомогою якого одна сторона «виливає», переносить свою сутність (силу, потенціал) на іншу [75, с. 48].

Саме функції управління становлять засади управлінських зв'язків між суб'єктом та об'єктом, оскільки їх прийнято розглядати як категорію, яка не пов'язана з конкретними суб'єктами управлінської діяльності. «Ці засади, – наголошує В.Й. Развадовський, – реальні, силові, цілеспрямовані, відповідають напрямам державної політики, мають організуючий та регулюючий вплив на кероване явище, відносини, стан, на який останні реагують» [428, с. 121].

У функціях відображаються найбільш важливі істотні властивості досліджуваного явища. Стосовно транспортної політики функції її реалізації повинні володіти такими ознаками: по-перше, функції транспортної політики є похідними від сутності самої державної політики; по-друге, у своїй сукупності вони відображають місце і роль транспортної політики в системі

загальнодержавної політики країни; по-третє, означені функції правового становлять певні напрямки впливу на транспортну систему країни; по-четверте, ці напрямки впливу завжди пов'язані з вирішенням певних завдань; по-п’яте, розв’язання зазначених завдань неможливе без використання правового регулювання.

Таким чином, під функціями державної транспортної політики слід розуміти відображаючі сутність цього різновиду державної політики, його місце і роль в системі соціального регулювання, основні напрямки впливу як соціального процесу на транспортну систему країни в цілому, що пов’язані з розв’язанням конкретних завдань, що стає неможливим або ускладнюється без використання можливостей належного правового регулювання та діяльності у цьому процесі відповідних суб’єктів. Як випливає з вищенаведеного визначення, функції державної транспортної політики багато в чому детермінуються завданнями, які вирішуються за допомогою правового регулювання.

Як правило функції поділяють на загальні та спецальні. Проте існують й інші поширені їх класифікації залежно від призначення, напрямів реалізації, способів здійснення. Так, функції, які відповідають призначенню тієї чи іншої соціальної системи, називаються основними (об’єктивними) функціями. Вони індивідуальні для конкретної системи, що визначається своєрідністю об’єкта впливу, особливостями суспільних відносин, що ними регулюються [491, с. 30].

Найпоширенішою у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на загальні (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль), спеціальні (забезпечення державного суверенітету, розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави, та інших) і допоміжні, основне призначення яких – забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій [31, с. 75-78; 7, с. 126-131].

У науковій літературі можна також знайти поділ функцій за трьома напрямами:

– функції орієнтування системи (аналіз, прогнозування, планування тощо);

– функції забезпечення системи (матеріально-технічне забезпечення, кадрове забезпечення, інформаційне забезпечення тощо);

– функції оперативного управління системою (організація управління, облік, оцінка тощо) [134, с. 13].

Водночас, В.М. Горшенев в роботі «Способи та організаційні форми правового регулювання» виділяв три види функцій: статична функція; динамічна функція правового регулювання пов'язана з розвитком нових суспільних відносин; негативна функція правового регулювання встановлює заборони певної поведінки» [82, с. 40-45]. Однак даний підхід не враховує зовнішніх впливів права на соціальну дійсність і не дозволяє відповісти на питання, а навіщо взагалі необхідно закріплювати і розвивати ті суспільні відносини і забороняти певні варіанти поведінки.

Отже, функції, виконувані державою в транспортній сфері, фактично є основними напрямками його діяльності в частині стимулювання розвитку транспорту, підвищення привабливості транспортної інфраструктури; створення оптимальних умов (гнучких привабливих тарифів, оптимізації і спрощення видів контролю, вдосконаленні логістичних технологій та ін.) для здійснення міжнародних перевезень пасажирів і вантажів; розробки і реалізації програм, що сприяють розвитку транзитних та мультимодальних перевезень пасажирів і вантажів; підвищенні якості транспортних послуг шляхом: впровадження успішного передового досвіду та найкращих міжнародних практик в сфері пасажирських і вантажних перевезень, забезпечення транспортної доступності, регулярності та комфорту для пасажирів, застосування передових логістичних технологій під час доставки вантажів; створенні умов для оновлення рухомого складу; розвитку систем інформаційного забезпечення споживачів послуг пасажирських перевезень; створенні умов для безперешкодного, зручного і безпечного доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями до транспортної інфраструктури і транспортних засобів громадського пасажирського транспорту; забезпеченні безпеки на транспорті, удосконаленні

законодавства держав-членів у цій сфері, в тому числі з урахуванням положень міжнародних договорів, учасниками яких є держави-члени; зниженні шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище і здоров'я людини, впровадження альтернативних видів палива та відновлюваних джерел енергії з метою зниження викидів парникових газів і збільшення частки застосування економічних і екологічних транспортних засобів; формуванні сприятливого інвестиційного клімату, стимулюванні залучення капітальних вкладень в розвиток проектів в сфері транспорту, в тому числі за допомогою розробки і впровадження інноваційних технологій, зниження ресурсоємності перевезень і їх впливу на навколишнє середовище, широкого впровадження в практику механізмів державно-приватного партнерства і концесійних угод, а також створення інших умов для підвищення інвестиційної привабливості.

В функціях держави знаходять відображення його призначення, сутність та роль у вирішенні ключових проблем транспортного сектору країни.

Очевидно, що функції держави в транспортному секторі не статичні та незмінні. Залежно від конкретних історичних умов окремі елементи функцій реалізації державної транспортної політики здатні набувати особливого значення, стаючи при цьому самостійними функціями. Інші функції, навпаки, втрачаючи свою першорядну важливість, відходять на задній план, однак не зникають, а доповнюють або опосередковують перші. Якщо розташувати перераховані вище функції в хронологічному порядку, то в міру розвитку і розширення комунікаційних систем, можна побачити тенденцію до їх збільшення й ускладнення.

З урахуванням викладеного функції державної транспортної політики можна подати у наступному вигляді.

Управлінська функція є однією із провідних у механізмі реалізації основних напрямів державної транспортної політики, адже через регулювання, контроль та інші складові елементи впливає на розвиток транспортної системи країни, якість надання транспортних послуг, забезпечення безпеки, надійності та екологічності перевезень пасажирів і вантажів, транспортування нафти й газу,

застосування адміністративних інструментів з метою підтримання порядку, режиму законності й дисципліни на транспорті.

Координаційна функція реалізації державної транспортної політики сприяє гнучкості транспортної системи країни, надаючи їй міцність і живучість, а оптимальне встановлення координаційних зв'язків сприяє ефективності її діяльності. Вчені слушно розглядають координацію не як функцію, а в якості найбільш перспективного методу побудови системи державної влади, оскільки вона здійснюється саме компетентним органом, що володіє державно-владними повноваженнями, виступаючи каналом, через який держава передає свої команди у багато сфер життя суспільства, сприяючи поєднанню державної надбудови з правовою, об'єднуючи їх в загальну державно-правову надбудову [526, с. 53-58].

З огляду на досягнення загальної теорії управління, координацію, на наш погляд, більш обґрунтовано розглядати як функцію державного управління (поряд з інформуванням, регулюванням, керівництвом та іншими), яка реалізується за допомогою арсеналу специфічних методів управління. Важливо підкреслити, що координаційні відносини спрямовані на узгодження дій органів публічної влади, зіставленні цілей, ресурсів, форм і методів діяльності для досягнення загальних цілей.

Реалізація координаційної функції державної транспортної політики може відбуватися як в межах усієї транспортної системи країни, так і для організації координаційного впливу на окремому виді транспорту чи у взаємозв'язку з іншими видами.

Інтегративна функція державної транспортної політики спрямована на упорядкування суспільних відносин, що входять в предмет правового регулювання транспортних правовідносин, створення умов для можливості існування та належного функціонування усіх складових транспортної системи країни.

Інформаційно-інноваційна функція має призначенням збір, обробку, аналіз та оцінку інформації з метою підвищення ефективності транспортної діяльності та рівня інноваційного транспортного потенціалу країни.

Стабілізаційна функція державної транспортної політики передбачає, що це вид політики держави, будучи процесом, спрямованим на упорядкування суспільних відносин на транспорті, вносить певну стабільність у функціонування транспортної системи країни, перешкоджаючи наскільки це можливо виникненню конфліктів. Стабілізаційна функція стає ще більш актуальною у випадках:

1) появи нових неврегульованих правом суспільних відносин на транспорті, які за своїми об’єктивними характеристиками входять в предмет правового регулювання транспортних та тісно пов’язаних із ними правовідносин;

2) неповноти або суперечностей у правовому регулюванні відносин на транспорті.

Функція моделювання державної транспортної політики передбачає моделювати суспільні відносини, що формуються в межах функціонування окремого виду транспорту або його учасників, показуючи, якими мають бути їх елементи. Ця функція вказує на те, якими можуть і повинні бути акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів транспортних правовідносин, а також способи і терміни реалізації суб’єктивних прав і обов’язків їх учасників.

З іншої сторони *орієнтаційна функція реалізації державної транспортної політики* спрямована на орієнтування певного суб’єкта щодо можливої, належної і забороненої поведінки. Ця функція передбачає орієнтацію суб’єктів транспортної політики на реалізацію її напрямів, способів і механізмів досягення бажаного результату. Орієнтація суб’єктів реалізації державної транспортної політики на виконання своїх юридичних обов’язків можливе в тому числі через встановлення санкцій за їх порушення.

Міжнародна функція державної транспортної політики має наднаціональне значення, адже передбачає участь національного транспортного

комплексу в системі міжнародного поділу праці, спеціалізації і кооперації виробництва, узгодженого формування транспортних коридорів і маршрутів; забезпечення технологічної сумісності євразійських транспортних коридорів; координації планування та диспетчеризації трафіку; узгодження привабливих і гнучких тарифних умов; спрощення процедур митного та інших видів контролю; розвитку прямих змішаних перевезень; впровадження інтелектуальних транспортних систем (в тому числі інформаційних систем) і застосування сучасних технічних засобів (технічного оснащення), що дозволяють спростити передачу інформації про товари та транспортні засоби тощо [269].

Таким чином, транспортну політику слід розглядати в якості самостійної сфери діяльності держави з урахуванням інфраструктурного характеру об'єкта її регулювання, що наділена ознаками універсальності через тісний зв'язок з іншими суміжними сферами (економічною, соціальною, інноваційною, промисловою, регіональною, оборонною тощо) та міжгалузевий характер реалізації відповідних завдань.

Зрозуміло, що у системі державної політики сталого розвитку України на довгострокову перспективу в якості самостійного її різновиду слід виділяти державну транспортну політику як складну, інтегровану в суперечливу за характером, змістом і функціональним призначенням систему правових норм і правовідносин. Останні, з урахуванням міжгалузевого характеру транспортної сфери, настільки різноманітні, складаються та реалізуються на різних рівнях правового регулювання, що в цілому утворюють певні підсистеми транспорту з притаманними їм ознаками і механізмами впливу на суспільні відносини. Місце державної транспортної політики в національній політиці сталого розвитку країни визначається специфікою сфери її правового регулювання, його предмета і метода, об'єктів, характеру, сутністю і відповідними функціями.

Як частина політики держави транспортна політика хоча і формується на основі єдиної системи чинних нормативно-правових актів, певної соціальної спрямованості і загальних системоутворюючих складових, однак має також і свої специфічні особливості, серед яких те, що:

по-перше, вона є самостійною, специфічною сферою соціального регулювання, охоплюючи специфічні суспільні відносини (транспортного спрямування);

по-друге, вона має специфічний об'єкт, предмет, метод і систему правового регулювання;

по-третє, реалізується через діяльність спеціально уповноваженої публічної адміністрації, у тому числі за рахунок делегованих повноважень, та окремими інституціями громадянського суспільства.

З урахуванням викладеного можна сформулювати принципово новий концептуальний підхід до формування та реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме:

по-перше, забезпечення максимальної ефективності публічного адміністрування транспортним сектором на основі принципів державно-приватного партнерства;

по-друге, підвищення безпеки та надійності перевезень;

по-третє, забезпечення доступності та підвищення якості надання споживачам транспортних послуг;

по-четверте, формування нової транспортної стратегії в межах критичних місцевих, регіональних, національних та глобальних екологічних порогів;

по-п’яте, інтеграції національної транспортної інфраструктури до міжнародної транспортно-логістичної системи і забезпечення її конкурентоспроможності на ринку обслуговування міжнародних транспортних потоків.

Характер і структура правовідносин і норм як основних елементів державної транспортної політики включає суміжні, але самостійні за своїми функціями правовідносини, що виникають в умовах перевізного процесу, а також норми, закріплені або відображені в джерелах конституційного, адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального, господарського, цивільного, фінансового та інших галузей права. Державна

транспортна політика є відносно самостійним видом і напрямом сталої політики держави.

Отже, правова природа державної транспортної політики розкривається через сукупність притаманних їй ознак, які полягають у тому, що така діяльність:

по-перше, головним чином спрямована на надання якісних, безпечних та комфортних транспортних послуг їх споживачам;

по-друге, покликана задовольняти потреби населення та суспільного виробництва у транспортних послугах;

по-третє, виконується на професійних засадах учасниками публічно-транспортних правовідносин; по-четверте, характеризується поєднанням публічних та приватних інтересів під організації транспортного процесу та надання споживачам транспортних послуг тощо.

З урахуванням викладеного, *державну транспортну політику слід розглядати як самостійну сферу діяльності держави з урахуванням інфраструктурного характеру об'єкта її регулювання, що реалізується через систему (комплекс) заходів законодавчого, виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру, регламентованих державою у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах та 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*.

Узагальнюючи вищевикладене, слід зауважити, що державна транспортна політика як складне і багатоаспектне явище може бути вивчено і розглянуто з боку різних підходів, кожен з яких вносить свій внесок у відображення її численних властивостей. Сутність державної транспортної політики може бути чітко виявлена і позначена тільки за умови врахування всіх її якостей і характеристик, саме тому питання про розуміння даного феномена дотепер залишається дискусійним. На наш погляд, державна транспортна політика є

стратегічним курсом розвитку держави і суспільства в комунікаційній сфері, який знаходить своє втілення через систему заходів, що вживаються органами державної влади для регулювання відносин між людиною, суспільством і державою, пов’язані з діяльністю транспорту задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях.

Висновки до розділу 1

Узагальнюючи теоретико-методологічні засади державної транспортної політики та її забезпечення, можна зробити такі висновки:

1. Окреслено передумови державного втручання в діяльність об’єктів транспортної системи та доведено важливість адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики, що зумовлено: 1) магістральним характером транспортної галузі по відношенню до інших галузей інфраструктури, соціальної та виробничої сфер, адже збалансований вплив держави на розвиток економіки в цілому неможливий за відсутності державного контролю в транспортному комплексі, оскільки транспорт одночасно обслуговує і виробничі, і невиробничі галузі, забезпечуючи тим самим життєдіяльність певної території; 2) поширенням процесів децентралізації управління, що вказує на необхідність створення регіональних адміністративних структур, рівневого розподілу сфер відповідальності, відпрацювання механізмів реалізації державної транспортної політики в регіонах і т. ін.; 3) необхідністю державної підтримки і фінансування розвитку транспортної системи, заохочення конкуренції і контролю над діяльністю природних монополій в транспортній галузі з метою обмеження прагнень монополіста до отримання максимальної вигоди за допомогою невиправданого завищення тарифів, економії на якості транспортного обслуговування споживачів відповідних послуг, відмови від невигідних, але при цьому соціально значущих перевезень; 4) важливістю регулювання та контролю інфляційних процесів через регулювання відповідних транспортних тарифів; 5) необхідністю поширення принципів державно-приватного партнерства в транспортній галузі, посилення діалогу між споживачами транспортних послуг,

органами державної влади та органами місцевого самоврядування, оптимізації та покращення управління державними ресурсами; 6) необхідністю правового регулювання процесу лібералізації транспортного ринку та забезпечення недискримінаційної відкритої конкуренції відповідно до законодавства ЄС, гарантування рівноправного, відкритого та прозорого доступу операторам до транспортної інфраструктури; 7) важливістю встановлення єдиних техніко-екологічних правил, норм і стандартів у сфері охорони навколишнього середовища, безпеки руху транспортних засобів, охорони праці та організації належного контролю з боку держави за виконанням зазначених вимог; 8) доцільністю встановлення та за окремими напрямами посилення юридичної відповідальності за порушення законодавства на транспорті.

2. З'ясовано основні чинники формування державної транспортної політики України на різних історичних етапах становлення та розвитку української державності, серед яких: територіальний (географічне та геостратегічне розташування, наявність морського кордону та найдовшого в Європі сухопутного кордону, наявність вагомих річкових комунікацій); інституційний (вплив держави та інституцій громадянського суспільства на розвиток транспортних комунікацій, поширення форм державно-приватного партнерства); інфраструктурний (поступовий розвиток транспортної інфраструктури, залізничної мережі, портового господарства, автомобільних шляхів, трубопровідних комунікацій та ін.); нормативно-правовий (зумовленість необхідністю прийняття концептуальних нормативно-правових актів на транспорті, транспортних кодексів, концепцій, стратегій тощо); загальноекономічний (посилення конкуренції на внутрішньому ринку транспортних послуг, активізація зовнішньоекономічної діяльності, орієнтація на інноваційну модель розвитку національної економіки, транспортної системи зокрема); глобалізаційний (активізація міжнародного співробітництва в межах адаптації до вимог єдиної транспортної політики країн ЄС, розбудова мережі міжнародних транспортних комплексів, інтеграція до світової транспортної системи тощо) чинники.

3. Державну транспортну політику визначено як самостійний напрям діяльності держави з урахуванням інфраструктурного характеру об’єкта її регулювання, що реалізується через систему (комплекс) заходів законодавчого, виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру, регламентованих державою у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах та 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.

4. Запропоновано концептуальний підхід до формування та реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме: по-перше, забезпечення максимальної ефективності публічного адміністрування транспортним сектором на основі принципів державно-приватного партнерства; по-друге, підвищення безпеки та надійності перевезень; по-третє, забезпечення доступності та підвищення якості надання споживачам транспортних послуг; по-четверте, формування нової транспортної стратегії в межах критичних місцевих, регіональних, національних та глобальних екологічних порогів; по-п’яте, інтеграції національної транспортної інфраструктури до міжнародної транспортно-логістичної системи і забезпечення її конкурентоспроможності на ринку обслуговування міжнародних транспортних потоків.

5. Встановлено, що принципи як основоположні, керівні засади (вимоги) державної транспортної політики виражають найбільш суттєві сторони (прояви) структури і функціонування системи управління цією соціально-економічною галуззю і виступають в якості офіційних орієнтирів в практиці правового регулювання.

До загальних принципів реалізації державної транспортної політики віднесено наступні: законності; прозорості, об’єктивності та неупередженості в діях органів державної влади та місцевого самоврядування під час прийняття владних рішень на транспорті; пріоритетності дотримання прав і свобод громадян як учасників транспортного процесу; кінцевої відповідальності держави за

забезпечення безпеки на транспорті; гармонізації основних положень транспортного законодавства України до світових стандартів транспортного обслуговування населення та законодавства ЄС.

Встановлено, що особливість реалізації державної транспортної політики виявляється в дотриманні низки спеціальних принципів: єдності державного регулювання у зазначеній сфері; розподілу функцій держави стосовно транспорту; забезпечення безпеки особистості; інформаційної відкритості; оптимального поєднання територіального та галузевого адміністрування транспортним сектором з метою максимального використання наявних в регіоні транспортних ресурсів для задоволення потреб населення в перевезеннях; забезпечення загальнодоступності транспортних послуг шляхом створення оптимального режиму сприяння діяльності національних та іноземних перевізників; поширення децентралізації управління транспортними перевезеннями; координації діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері транспорту; активного впровадження в сферу управління транспортом засад державно-приватного партнерства тощо.

РОЗДІЛ 2
ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної транспортної політики

Найважливішою складовою реалізації транспортної політики України є державне нормування, що означає правову регламентацію розвитку транспортної інфраструктури, надання якісних, безпечних і доступних транспортних послуг, з використанням найбільш важливих норм і стандартів. Останні, встановлені законами та підзаконними нормативно-правовими актами, визначають рівень реалізації конституційних прав і гарантій з метою створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг, а також забезпечення ефективного розвитку транспортної інфраструктури.

Регулювання транспортних та тісно пов’язаних із ними публічно-правових та приватно-правових відносин здійснюється за допомогою юридичних засобів та способів державно-владного впливу на учасників цих правовідносин через елементи механізму правового регулювання.

Комплексний та міжгалузевий характер транспортної системи будь-якої країни відзначається і на особливостях формування правових норм, правових відносин, а відтак і структурної побудови і реалізації відповідного законодавства. Водночас не слід ототожнювати транспортне право, з приводу існування якого лунають численні обговорення, з транспортним законодавством як сукупності нормативно-правових актів, що регулюють діяльність транспорту. І якщо система права виражає об’єктивно наявний взаємозв’язок правових норм, то система законодавства є підсумком цілеспрямованої діяльності законодавця, результат здійснюваної ним систематизації, а відтак, побудова системи

законодавства можлива з використанням різних критеріїв. Тому галузь законодавства може не співпадати з галуззю права, і це повною мірою відповідає змісту транспортних правовідносин, що мають не лише виключно господарську спрямованість, а міжгалузевий приватно-публічний характер.

Відтак транспортне законодавство складає певна сукупність нормативно-правових актів, що регулюють не лише суто транспортні відносини, але й усі відносини, які виникають у сфері функціонування певного виду транспорту. В першу чергу, основу таких відносин складають адміністративно-правові відносини, учасниками яких є широке коло суб'єктів публічного адміністрування.

Стосовно транспортного законодавства не може бути взято за основу висновки деяких вчених, які галузі законодавства визначають за кількістю галузей права, посилаючись на те, що законодавство є формою існування правової норми, а форма не може бути відірваною від свого змісту [191, с. 69]. Такий висновок може розглядатися, якщо конструювати галузі законодавства виключно за ознакою належності правових норм, що містяться в нормативних актах, до структурних підрозділів системи права – галузей. Проте не можна не враховувати тієї обставини, що система законодавства, залежачи від законодавця, може бути побудована з використанням й інших критеріїв. За таких обставин галуззю законодавства охоплюється сукупність нормативних актів незалежно від належності виражених в них норм до будь-якої галузі права. Цьому сприяє галузеве розмаїття змісту форм існування правових норм, комплексний характер більшості нормативних актів, що регулюють певну сферу діяльності. Побудова системи чинного законодавства за указаною ознакою прийнято іменувати комплексним, а складові її галузі законодавства – комплексними. Саме на цьому класифікаційному рівні слід шукати місце транспортному законодавству, що регулює діяльність транспорту, яка у свою чергу представлена не лише господарськими правовідносинами, але й відносинами публічного змісту, де активну роль відіграє публічна адміністрація

через реалізацію на транспорті дозвільних, ліцензійних, контрольно-наглядових та інших повноважень, які за своєю природою є адміністративно-правовими.

Національному транспортному законодавству наразі притаманні наступні ознаки, серед яких й те, що:

по-перше, таке законодавство є найбільш кодифікованим у чинній правовій системі України (слід відзначити як безпосередньо кодифіковані акти, такі як Повітряний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України, так і базові правові акти, діючі в певній транспортній галузі, як-то Статут автомобільного транспорту УРСР, Статут залізниць України, Статут внутрішнього водного транспорту Союзу РСР та ін.) та комплексним за своїм змістом, адже регулює значну кількість правовідносин на основі різних галузевих норм права;

по-друге, до системи транспортного законодавства входить велика кількість нормативних актів колишнього СРСР (наприклад, Статут автомобільного транспорту УРСР, Статут внутрішнього водного транспорту Союзу РСР та ін.);

по-третє, транспортне законодавство прямо залежне від міжнародних правових актів, зокрема угод, договорів, конвенцій, директив і т.ін.;

по-четверте, не має єдиного кодифікованого акта;

по-п’яте, переважну більшість національного транспортного законодавства складають нормативно-правові акти підзаконного регулювання [157, с. 10-11].

Водночас, слід зауважити, що державна транспортна політика України будується та реалізується не лише на основі національних регуляторів відносин, що виникають під час функціонування різних видів транспорту чи експлуатації транспортної інфраструктури. З огляду на міжгалузевий характер регулювання відносин у транспортній сфері не менш важливу роль відіграють норми міжнародного права, тим більше що Україна є активним учасником міжнародних угод, конвенцій, директив та декларацій в галузі транспорту, серед яких чи не найперше місце займає Угода про Асоціацію між Україною, з однієї

сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в якій зокрема, у п'ятому розділі (глава 7, статті 367-368) йдеться про співробітництво між сторонами, що має на меті сприяння реструктуризації та оновленню транспортного сектору України і поступову гармонізацію діючих стандартів та політики з існуючими в ЄС. Для цього передбачається розширювати і зміцнювати співробітництва в галузі транспорту, сприяти розвитку стабільних транспортних систем, реалізовувати ефективні та безпечні транспортні перевезення, а також забезпечувати інтермодальну й оперативну сумісність транспортних систем України та ЄС, посилюючи при цьому транспортні зв'язки між ними [506].

Крім угоди про асоціацію між Україною і ЄС пряме відношення до згаданої сфери у різні часи мають наступні міжнародні документи.

Так, по-перше, слід виділити Угоду про принципи і умови взаємодії в галузі транспорту, що була підписана у Мінську 30 грудня 1991 р.) та спрямована на реалізацію взаємовигідної економічної інтеграції та вжиття узгоджених заходів для стабілізації і розвитку економіки держав і входження в світовий ринок; по-друге, можна назвати Договір про створення Економічного союзу, що визначав проведення узгодженої політики в галузі розвитку транспорту та комунікацій, яка спрямована на здійснення ефективних перевезень вантажів; по-третє, не слід забувати про Угоду про принципи формування загального транспортного простору і взаємодії країн-учасниць СНД в сфері транспортної політики, де були закріплені положення, які при їх виконанні повинні були привести до створення загального транспортного простору країн Співдружності; по-четверте, Угода про принципи співпраці та умови взаємодії в транспортній сфері з урядами 10 країн СНД, відповідно до положень якої кожна із сторін забезпечує на своїй території на принципах взаємності сприятливі умови функціонування всіх видів транспорту іншої сторони, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів між обома країнами і транзит по їх територіях; по-п'яте, Угода про проведення узгодженої політики в сфері визначення транспортних тарифів, яка передбачає розробку комплексу

заходів по регулюванню тарифної політики, орієнтованих на забезпечення вільного переміщення вантажів і пасажирів, формування тарифів з урахуванням кон'юнктури транспортного ринку і економічних інтересів транспортно-дорожнього комплексу, необхідності комплексного регулювання взаєморозрахунків, виходячи з національних інтересів сторін, виділення тарифних коридорів для транспортування окремих вантажів з урахуванням законодавства сторін; по-шосте, Угода про міжнародне залізничне вантажне сполучення (1997 р.), яка застосовується до всіх перевезень вантажів в прямому міжнародному залізничному вантажному сполученні між станціями, які відкриті для вантажних операцій у внутрішніх сполученнях країн Співдружності; по-сьоме, Угода про взаємодію країн-учасниць СНД зі зближення механізму оподаткування на залізничному транспорті (березень 2000 р.), яка спрямована на скорочення транспортних витрат на перевезення залізничним транспортом в міжнародному сполученні між країнами СНД; по-восьме, Меморандум про співпрацю країн-учасниць СНД в галузі міжнародних транспортних коридорів, метою якого є: розвиток таких коридорів, що проходять по територіях сторін, що передбачає їх модернізацію, технічне переозброєння, будівництво основних і допоміжних елементів інфраструктури, а також їх використання і експлуатацію відповідно до міжнародних угод; створення взаємовигідних умов для переміщення пасажирів і вантажів, підвищення ефективності перевезень пасажирів і вантажів; сприяння розвитку міжнародного ринку послуг залізничного, автомобільного, водного та повітряного транспорту; по-дев’яте, Концепція узгодженої транспортної політики країн-учасниць СНД на період до 2010 р., що передбачає комплексні підходи до вирішення найважливіших проблем в транспортній сфері та відображає узгоджену точку зору урядів країн на перспективи подальшого розвитку транспортної системи, найбільш актуальні напрями співпраці із формування загального транспортного простору країн-учасниць СНД, підходи до формування цивілізованого ринку транспортних і експедиторських послуг; по-десяте, Стратегія економічного розвитку СНД на період до 2020 р., яка повинна сприяти якнайповнішому використанню

соціально-економічного потенціалу кожної країни-учасниці СНД, розширенню їх взаємовигідної і багатопланової співпраці, підвищенню конкурентоспроможності національних економік, створенню умов для їх упевненого входження в світову економіку при постійному підвищенні рівня добробуту громадян; по-одинадцяте, Пріоритетні напрями співпраці країн-учасниць СНД у сфері транспорту на період до 2020 р., де документально підтверджений намір вивести співпрацю у сфері транспорту на вищий рівень, що можливо завдяки: формуванню мережі транзитних транспортних магістралей континентального значення, євроазіатських транспортних коридорів, підвищення рівня взаємодії між різними видами транспорту, розробці концепції стратегічного розвитку залізничного транспорту країн-учасниць СНД, підвищення ефективності тарифної політики, усунення негативного впливу фіскально-адміністративних бар'єрів при здійсненні міжнародних перевезень тощо [543, с. 286-289].

Також слід назвати План імплементації Директиви Ради 92/106/ЄЕС про встановлення спільних правил для окремих типів комбінованого транспортування товарів між державами – членами ЄС [288].

В межах реалізації Дорожньої карти наближення законодавства України до вимог ЄС у сфері міжнародного морського та річкового транспорту діють директиви від 20.10.2010 р. та № 2010/65/ЄС «Про формальності з надання відомостей про судна, які прибувають та/або відбувають з портів держав – членів ЄС» та від 27.06.2002 р. № 2002/59/ЄС, що засновує систему ЄС «SafeSeaNet» з нагляду за рухом суден та інформування. Окрім своєї ролі у підтриманні технічної та громадської безпеки та екологічної сталості, система «SafeSeaNet» є основою для створення єдиного європейського морського простору без бар’єрів – «Європейського морського транспортного простору».

Пряму залежність від регулювання міжнародними нормами і стандартами має авіаційне сполучення країн та відповідно робота повітряного транспорту і його персоналу. З активним розвитком авіаційних перевезень у середені XX століття зацікавленими країнами 7 грудня 1944 р. було підписано Конвенцію про

міжнародну цивільну авіацію, в якій містяться загальні вимоги щодо діяльності цивільної авіації при експлуатації міжнародних сполучень, передбачено створення Міжнародної організації цивільної авіації – ІКАО, як спеціалізованої установи ООН, що розробляє і переглядає чинні угоди в галузі цивільної авіації та контролює їх виконання, закріплено основний принцип повного і виключного суверенітету держави на її повітряний простір [175, с. 44-72].

Конвенція про міжнародну цивільну авіацію закріпила універсальні основи регулювання взаємовідносин держав в сфері регулярних і нерегулярних польотів, що здійснюються в межах міжнародних повітряних сполучень, як сукупність універсальних обов'язкових дозволів та приписів, стала основою для прийняття у 1963 [179], 1970 [173], 1971 [174] та 1988 рр. [174], конвенцій про боротьбу з угоном і захопленням літаків, які утворили правовий фундамент співробітництва держав у боротьбі із терористичними актами в сфері цивільної авіації. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію регулює та забезпечує одноманітний технологічний режим міжнародної аеронавігації шляхом прийняття стандартів та рекомендованої практики, що розроблюються ІКАО відповідно до її положень. Вона фактично є статутом ІКАО, що визначає довгосторокові та оперативні задачі діяльності цієї міжнародної організації, яка має статус спеціалізованої установи ООН [423].

Окреме місце у міжнародному регулюванні повітряних перевезень авіаційним транспортом та основою реалізації державної політики в умовах функціонування цього виду транспорту є також Варшавська конвенція, що набула чинності 13 лютого 1933 р. і з того часу шість разів змінювалася, що оформлювалося відповідними протоколами [171; 170]. У 1999 р. було прийнято Монреальську конвенцію, що консолідує у собі положення всіх попередніх документів цієї системи [170; 171].

Поряд із повітряним транспортом активну участь у міжнародному транспортному сполученні приймає автомобільний транспорт, діяльність якого останнім часом також прямо залежна від керівних міжнародних нормативних

документів, на основі яких реалізується відповідний напрям державної транспортної політики країни.

Серед таких документів в першу чергу слід назвати Європейську угоду щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР) (Женева, 1 липня 1970 року) [132], Конвенцію про договір міжнародного автомобільного перевезення пасажирів та багажу від 1 березня 1973 р.; Угоду про міжнародні перевезення пасажирів автобусами нерегулярним сполученням (ASOR); Конвенцію про дорожній рух 8 листопада 1968 р.; Конвенцію про дорожні знаки та сигнали від 8 листопада 1968 р.; Європейську угоду про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ) від 30 вересня 1957 р.; Конвенцію про договір міжнародного автомобільного перевезення вантажів від 19 травня 1956 р.; Європейську угоду про міжнародні автомагістралі; Митну конвенцію про перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р.; Конвенцію про тимчасове ввезення транспортних засобів від 26 червня 1990 р.; Митну конвенцію щодо контейнерів від 2 грудня 1972 р.; Угоду про міжнародні перевезення швидкопсувних харчових продуктів і про спеціальні транспортні засоби, призначені для цих перевезень від 1 вересня 1970 р.; Угоду про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень, виданих на основі цих приписів від 20 березня 1958 р.; Угоду про порядок транзиту через території держав-учасниць СНД від 4 червня 1999 р. тощо.

Сучасними тенденціями реалізації національної транспортної політики є врахування нормативних приписів керівних документів транспортного законодавства ЄС.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Україна повинна імплементувати Директиву 92/106/ЄЕС, відповідно до якої Мінінфраструктури розроблено План заходів з імплементації Директиви Ради від 7 грудня 1992 р. 92/106/ЄЕС про встановлення спільних правил для окремих типів комбінованого

транспортування товарів між державами – членами ЄС [558], а також директиву Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 р. про встановлення спільних правил для окремих типів транспортування товарів між державами-членами (стосується комбінованих перевезень) [108] та Регламент Ради (ЄЕС) № 881/92 від 26 березня 1992 р. про доступ до ринку транспорту товарів дорожніми шляхами в межах Співтовариства на/або з території держави-члена або через територію одного або декількох держав-членів [433].

Крім цього, Україна має імплементувати в національне законодавство: Директиву Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 р. про розвиток залізниць Співтовариства; Директиву Ради 95/18/ЄС від 19 червня 1995 р. про ліцензування залізничних підприємств; Директиву 2001/14/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26 лютого 2001 р. про розділення пропускної здатності залізничної інфраструктури і стягнен-ня зборів за користування залізничною інфраструктурою; Директиву 2004/49/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. про безпеку залізниць у Співтоваристві; Директиву 2007/59/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про сертифікацію машиністів локомотивів та поїздів в залізничній системі Співтовариства; Директиву 2008/57/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 червня 2008 р. про інтероперабельність залізничної системи в межах Співтовариства; Директиву Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 р. про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами; Регламент (ЄС) 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про громадські пасажирські перевезення залізничним та автомобільним транспортом; Регламент Ради (ЄЕС) 1371/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про права та обов’язки пасажирів, які користуються залізничним транспортом; Регламент (ЄС) 913/2010 Європейського Парламенту та Ради від 22 вересня 2010 р. стосовно Європейської залізничної мережі для конкурентоздатності вантажних перевезень; Регламент Ради (ЄЕС) 1192/69 від 26 червня 1969 р. про спільні правила стандартизації звітності підприємств залізничного транспорту [89].

На сьогодні наявними є багато проблем, що мають місце під час реалізації нормативних положень міжнародних угод в транспортній сфері та розвитку транспортно-економічних зв'язків і міжнародної співпраці, серед яких найбільш актуальними можна й досі вважати:

– відсутність стратегічного бачення організації міжнародної співпраці та перспективних заходів розвитку спільної європейської транспортної системи;

– незавершеність процесу імплементації норм європейського права у транспортне законодавство України;

– проблеми уніфікації технічних норм, правил і стандартів у надання транспортних послуг, організації перевезень пасажирів і вантажів, забезпечення безпеки руху та екологізації транспорту;

– наявність дотепер окремих бюрократичних перепон під час здійснення міжнародних перевезень, насамперед в частині транзитних перевезень, організації митного контролю, здійснення фіскальних операцій, визначення єдиної методології формування транспортних тарифів, проведення узгодженої податкової політики; уніфікації всіх видів транспортної і митної документації і процедур; створення умов для рівноправної конкуренції видів транспорту; зняття адміністративних, прикордонних, митних, фіскальних, інформаційних, технічних і інфраструктурних бар’єрів тощо.

Підтримуючи позицію Я.Й. Багана, слід наголосити на значущості міжнародних актів у реалізації державної транспортної політики будь-якої країни, у тому числі й української держави, яка взяла курс на зближення із країнами ЄС в першу чергу через транспортні сполучення. Саме міжнародні документи дозволяють сформувати уніфіковані норми регулювання правовідносин у сфері функціонування транспорту, виступають головним регулятором транспортних правовідносин, адже своїми приписами закладають вихідні засади, на яких має будуватися національне транспортне право певної країни [24].

В цілому міжнародні документи, як основа реалізації державної транспортної політики, можна поділити за деякими критеріями, а саме: за

суб'єктним складом (двосторонні та багатосторонні), за предметом правового регулювання (у сфері експлуатації транспортних засобів, перевезень пасажирів і вантажів, транспортування газу або нафти тощо), за ініціатором прийняття (з ініціативи однієї сторони, з ініціативи союзу держав, з ініціативи уповноважених державою органів чи посадових осіб).

Сучасні міждержавні транспортні відносини повинні ґрунтуватися на основі загальних та спеціальних принципів регулювання. В систему перших входять принципи суверенної рівності, сумлінного виконання зобов'язань, обов'язку держав співробітничати між собою, взаємовигідних транспортних відносин тощо. Другу групу принципів складають принципи транспортної стандартизації, відповідності технічних норм правилам і стандартам міжнародного права, підтримання міжнародної транспортної безпеки.

Юридична природа цих принципів характеризується не тільки об'єктивною підставою, але й змістом, обсягом положень міжнародно-правових документів (конвенцій, договорів, угод) в сфері транспортних відносин, правовими положеннями, закріпленими у відповідних нормативно-правових актах національного законодавства, оскільки ці положення мають взаємозалежний і взаємодоповнюючий зміст.

Особливістю функціонування української транспортної системи також є певна її залежність, про що вже йшла мова раніше, від транспортної інфраструктури сусідніх країн, насамперед колишніх держав-учасниць СНД. Україна, свого часу перебуваючи тривалий час у складі СРСР, була прямо пов'язана тісними транспортними зв'язками із сусідніми республіками, що вплинуло й на формування чинного наразі транспортного законодавства. До речі, важливу роль у регулюванні спільних транспортних зв'язків і відповідних транспортних правовідносин мали модельні закони СНД та окремі рекомендації країн-учасниць, прикладом чого може бути Модельний закон про транспортну діяльність, прийнятий на двадцать дев'ятому пленарному заседанії Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД 31 жовтня 2007 року [239].

Не можна не відзначити в додаток до цього і Рекомендації із законодавчого забезпечення розвитку транспортної інфраструктури в державах-учасниць СНД, в яких крім огляду особливостей національного законодательства певної країни, двосторонніх угод, міжнародних правових актів, визначаються проблеми, що надають серйозний стримуючий вплив на розвиток єдиного транспортного простору на території держав - учасниць СНД, до яких віднесено:

відсутність гармонізованих правових норм з багатьох напрямків регулювання ринку транспортних послуг;

неуніфікованість технічних стандартів і технологічних норм в сфері перевезень пасажирів і вантажів;

відсутність узгоджених підходів з багатьох питань міжнародного співробітництва та майбутніх напрямків розвитку транспортної системи Співдружності;

різні бар'єри технічного, адміністративного, фіскального та транскордонного характеру та ін. [434].

Попри те, що транспортна сфера має міжгалузевий, позакордонний та комбінований характер, суттєвий вплив на її розвиток, організацію перевезень пасажирів і вантажів, забезпечення населення якісними, доступними та безпечними транспортними послугами справляє все ж таки найональне законодавство кожної окремо взятої країни, адже, як відомо, успішна реалізація певного напряму державної транспортної політики не можлива без існування її комплексного нормативно-правового забезпечення, що здійснюється за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [12, с. 145].

Саме держава через свої законодавчі та виконавчі органи влади, місцевого самоврядування, інших суб’єктів публічного адміністрування встановлює та нормативно закріплює правила, норми і стандарти, якими регулюватимуться

відповідні суспільні відносини, в тому числі й у транспортній сфері. Правила поведінки (як приклад, дорожнього руху) закріплюються у нормах, що знаходять своє юридичне оформлення у законах і підзаконній правотворчості, мета якого полягає у наданні дієвої допомоги щодо встановлення правовідносин транспортного обслуговування населення й надання якісних комунікаційних послуг.

У транспортній сфері упорядкований та структурований державницький вплив на відповідні суспільні відносини здійснюється через правове регулювання, яке: а) є впливом норм права на поведінку учасників правовідносин при здійсненні їх прав, задоволенні економічних у даному разі потреб щодо один одного; б) по суті є результатом зусиль держави в особі її правотворчих органів, які уповноважені впорядковувати транспортні правовідносини шляхом прийняття правових норм чи в необхідних випадках індивідуальних рішень у відповідності з цими нормами та відстеження результативності їх регулятивного впливу; в) є організуючим впливом на учасників транспортних правовідносин шляхом встановлення диспозиції норми як ідеального за даних умов алгоритму поведінки їх учасників; г) має цілеспрямований та результативний характер, зокрема стимулювання дотримання єдиного та найбільш безконфліктного здійснення прав та виконання обов’язків при перевезенні вантажів відповідно міждержавним і державним потребам; д) встановлення стандартів поведінки учасників перевезення через сертифікацію транспортних засобів, вантажів, схем їх перевезення (правила Інкотермс), визначення прав та обов’язків сторін; е) упередження можливих загальних та спеціальних порушень і недопущення у можливих небезпечних та шкідливих їх наслідків діяльності, зокрема при перевезення небезпечних вантажів (Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів»), що може призвести до екологічних катастроф, інших негативних наслідків (порушення транспортної інфраструктури і погіршення стану автомобільних доріг; є) є процесом послідовного використання правових засобів для розвитку цих відносин; ж) здійснюється через владний вплив на здійснення цивільних прав та

виконання обов'язків; з) гарантує виконання приписів правових норм використанням переконання та примусу, традицій, звичаїв ділового обороту тощо; і) має специфічний набір методів та способів, за допомогою яких відбувається корегування поведінки учасників цих правовідносин [66, с. 97].

В силу певних причин в процесі свого становлення і розвитку «транспортне законодавство» сформувалося в більш-менш чітку систему нормативних актів, згрупованих за сферами діяльності (перевезення вантажів залізничним, морським, річковим, повітряним, автомобільним транспортом, перевезення пасажирів і т.д.).

Система транспортного законодавства може бути поділена за різними підставами, і в першу чергу на горизонтальну і вертикальну структури. В основі першої лежать горизонтальні зв'язки між елементами системи транспортного законодавства, зазвичай похідні від характеру взаємозв'язків між складовими частинами предмета регулювання. Для вертикальної ж структури транспортного законодавства характерним є взаємозв'язок законодавчого матеріалу за іншою ознакою − за вертикальними, ієрархічними зв'язками між його елементами, за відносинами субординації.

За своїм змістом акти, що входять в горизонтальну і вертикальну структури системи транспортного законодавства, поділяються на комплексно-кодифікаційні і прості. До першої групи нормативно-правових актів належать ті, які мають своїм предметом різнорідні суспільні відносини, що передбачає використання двох або декількох юридичних методів. Прикладом таких актів є транспортні статути і кодекси. Одним з них є Статут залізниць України [365], однак він не перший спеціальний правовий акт, що регламентує перевезення залізничним транспортом, прийнятим у роки незалежності України. До речі, раніше діяли Загальний статут російських залізних доріг 1885 року, Статут залізних доріг РРФСР 1920 року, Статут залізних доріг СРСР 1922 року [256], 1927 року [254], 1935 року [260], 1954 року [510] та 1964 року [364].

Простими є такі акти, які не суперечать кодифікаційним і можуть лише уточнювати, доповнювати і конкретизувати їх. Наприклад, такими правовими

актами на транспорті є Правила перевезень вантажів і пасажирів, що діють на кожному виді транспорту [353; 352; 351], які уточнюють і конкретизують положення, закріплені в транспортних статутах і кодексах.

В основі горизонтальної структури транспортного законодавства лежить система законодавчих актів, що відрізняються великою різноманітністю за змістом і формою. Вона регулює питання, які стосуються всіх видів транспорту (залізничного, річкового, морського, повітряного, автомобільного). У цю систему входять законодавчі акти найвищого рівня: закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також акти про окремі види транспорту (залізнично-транспортне законодавство, внутрішньо-водне транспортне законодавство, морське транспортне законодавство, повітряно-транспортне законодавство, автомобільно-транспортне законодавство, законодавство у сфері функціонування трубопровідного транспорту тощо).

Нормативно-правові акти, що складають основу правового регулювання суспільних відносин у сфері реалізації державної транспортної політики, виокремлюються залежно і від їх функціонального призначення:

1) головними нормативно-правовими актами, які виконують основну функцію інтегратора (носія) певної сукупності нормативно-правових приписів – основи законодавства, кодекси;

2) допоміжні нормативно-правові акти, тобто такі, які вносять часткові зміни в чинні (головні) нормативно-правові акти. За своєю формою – це найрізноманітніші акти, від одиничних, які вносять зміни в одну статтю або припис, до тих, що являють собою викладення певного акта в новій редакції;

3) нормативно-правові акти, які виконують функцію припинення юридичної сили окремих нормативних положень або їх первісних структурних частин - статей, приписів, підпунктів, абзаців тощо. Особливістю цього виду актів є те, що вони містять тільки єдиний припис про визнання недіючими тих чи інших нормативних актів, їх структурних частин [185, с. 15].

За аналогічним принципом законодавчу базу функціонування транспортної галузі розглядає О.В. Пефтієв, поділяючи відповідні нормативно-правові акти на дві групи, а саме:

1) правові акти, що регулюють відносини між перевізниками, замовниками транспортних послуг, органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, пасажирами, а також їх відносини з юридичними та фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності, які забезпечують діяльність транспорту;

2) правові акти, які забезпечують безпеку перевезень, визначають систему державного контролю прав, обов'язків та відповідальності державних органів виконавчої влади та перевізників за порушення міжнародних договорів і законодавства України [282, с. 36-48].

Не зменшуючи ролі такого критерію поділу нормативно-правових актів регулювання транспортної діяльності як функціональне їх призначення, принциповим та більш інформативним здається поділ таких правових документів залежно від юридичної сили, що дозволяє виділити їх в якості ієрархічної вертикальної структури, до якої входять такі складові: Конституція України [182] і закони, що встановлюють відправні засади правового регулювання (конституційні закони) в транспортній сфері [309; 314; 316; 375; 376; 381; 411; 412; 415]; кодекси, головне призначення яких – забезпечення на основі науково обґрунтованих принципів комплексного, всебічного і цілісного вирішення тих чи інших завдань економічного і соціального розвитку суспільства [289]; нормативні укази і розпорядження Президента України, які приймаються у відповідності з Конституцією України [336; 380]; нормативні акти вищих органів виконавчої влади України, а саме постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України [301; 325; 328; 329; 346; 324; 326; 337; 341; 347]; нормативні накази міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади [349; 354; 317]; нормативні накази керівників державних підприємств, установ, організацій; нормативні акти місцевих рад, їх виконавчих органів (наприклад, рішення, які встановлюють правила, за

порушення яких передбачена адміністративна відповідальність); розпорядження місцевих державних адміністрацій (їх голів); акти органів місцевого самоврядування щодо здійснення функцій, які їм делеговані, а також щодо реалізації власних повноважень; міжнародно-правові акти, ратифіковані у встановленому порядку, а також певним чином і рішення Конституційного Суду України.

Кодифікація на транспорті, як бачимо з аналізу чинного законодавства, є одним із пріоритетних напрямків формування транспортного законодавства та дієвим інструментом державної транспортної політики. Саме транспортна галузь регламентована найбільшою кількістю кодифікованих нормативно-правових актів, що по суті є базовими засадами розвитку певного виду транспорту.

По-перше, слід відзначити нову редакцію Повітряного кодексу України, який набрав чинності 17 вересня 2011 р. та став одним з пріоритетів співробітництва у сфері транспорту, визначених у Порядку денному асоціації (ПДА) між Україною та ЄС та однією з передумов підписання Угоди про спільний авіаційний простір.

Серед кодифікованих нормативно-правових актів, що наразі складають основу реалізації державної транспортної політики, доречно також згадати Кодекс торговельного мореплавства України, Водний кодекс України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші.

По-друге, закони України, яких нараховується велика кількість, починаючи в першу чергу із Закону України «Про транспорт» і продовжуючи законами, що регулюють суспільні відносини у сфері функціонування певного виду транспорту, як-то Закони України «Про морські порти України», «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про перевезення небезпечних вантажів» та багато інших.

Закони та інші законодавчі акти посідають центральне місце в механізмі правового регулювання транспортної галузі. Причому їх значення в розбудові

правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється, перш за все, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їх норми складають серцевину, фундамент формування і розвитку інших правових норм [444, с. 55-57]

Законодавча діяльність на транспорті є стратегічним напрямком державної транспортної політики, оскільки саме в правових законах як найважливіших елементах правової основи громадянського суспільства відображаються основні інтереси і потреби людей. У громадянському суспільстві вирішальне значення має не кількість, а якість (цінність) прийнятих законів, що за своєю сутністю повинні бути дійсно правовими, тобто мати спрямованість на особистість, її права і свободи як вищу цінність.

На сьогодні законодавець пішов шляхом активної законотворчої роботи щодо оновлення чинного транспортного законодавства, прийняття нових довгоочікуваних законів, якими регулюватимуться принципові питання функціонування певного виду транспорту. Прикладом тому можна вважати Закон України «Про внутрішній водний транспорт», в якому визначено правові, економічні та організаційні засади діяльності внутрішнього водного транспорту, врегульовані питання державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту, функціонування та розвитку внутрішнього водного транспорту, його інфраструктури, перевезення вантажів та пасажирів, судноплавства на внутрішніх водних шляхах та його безпеки, майна, що затонуло на внутрішніх водних шляхах, відповідальності судновласників за порушення законодавства про внутрішній водний транспорт тощо. Більше того, законом внесено низку змін до Господарського, Земельного, Лісового та Водного кодексів, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу торговельного мореплавства України, законів України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про державний кордон України», «Про

транспорт», «Про оренду державного та комунального майна», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транзит вантажів», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про природні монополії», «Про страхування», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про транспортно-експедиторську діяльність», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», «Про морські порти України», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про ринок електричної енергії», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про приватизацію державного і комунального майна».

Разом з тим, Закон України «Про внутрішній водний транспорт» своєчасний, проте не є досконалим, адже: 1) у законі у статті 5 йдеться про Національну комісію, що здійснює державне регулювання діяльності у сфері транспорту, яка ще не створена і доцільність створення якої є дискусійною; 2) у цій же статті серед суб'єктів державного регулювання діяльності у сфері внутрішнього водного транспорту позначено державну спеціалізовану експертну установу з технічного розслідування подій на транспорті, а також Національну поліцію України, яку доволі важко віднести до органів державного регулювання діяльності у цій сфері, а повноваження першої взагалі не визначені; 3) відсутність норм, які детально регулюють порядок проведення перевірок та інших заходів державного нагляду (контролю) за господарською діяльністю суб'єктів господарювання торговельного мореплавства й судноплавства на внутрішніх водних шляхах; 4) декларативність більшості сформульованих принципів організації функціонування та розвитку внутрішнього водного транспорту тощо.

Так само можна наводити приклад й щодо проекту Закону України за № 1196 від 29.08.2019 року «Про залізничний транспорт України», яким презентовано нову нову модель ринку залізничних перевезень, аналогічну європейським залізничним системам, визначено основні вимоги, обов'язки та права оператора інфраструктури, перевізника, основні вимоги до залізничного рухомого складу та основи діяльності операторів залізничного рухомого складу, передбачено конкурентний ринок перевезень пасажирів та вантажів, недискримінаційний доступ до інфраструктури, врегулювання діяльності володільців під'їзних колій, створення нових органів, що здійснюватимуть державне управління на конкурентному ринку перевезень, впровадження системи безпеки руху на залізничному транспорті, введення технічного розслідування залізничних транспортних пригод, встановлення правових основ технічного регулювання для забезпечення інтероперабельності (здатності залізничного транспорту підтримувати безпечний рух), введення в експлуатацію структурних підсистем залізничного транспорту; ведення реєстрів залізничного рухомого складу, інфраструктури загального користування та під'їзних колій; підготовку машиністів та видання свідоцтва, сертифікату машиніста, новий підхід до забезпечення суспільно важливих перевезень тощо.

Водночас проект містить й низку недоліків, які гальмуватимуть розвиток галузі, створюватимуть перешкоди у реалізації державної транспортної політики на залізничному транспорті, зокрема не передбачено процедурних моментів по встановленню та зміні державних регульованих тарифів, у тому числі строків встановлення та порядку індексації; неперспективність запропонованої системи інвестування в об'єкти залізничного транспорту з точки зору створення сприятливого інвестиційного клімату, не передбачено формування системи збереження залізничного рухомого складу, актуальною є проблема розобладнання та пошкодження залізничних вагонів на шляхах загального користування, не передбачено чітких критеріїв формування інвестиційної програми ПАТ УЗ, а виноситься це на рівень постанови Кабінету Міністрів України, застосовуються норми, які викликають двозначність й потребують

спеціального тлумачення, наведені поняття, які є неоднозначними і такими, що не усувають недоліки у правовому регулюванні залізничного транспорту та спричиняють юридичні колізії, не передбачено жодних можливостей для участі громадськості (учасників ринку залізничних перевезень) у розгляді та обговоренні ініціатив ПАТ УЗ по встановленню та зміні тарифів на послуги, пропозицій до інвестиційної програми та інших документів, що мають визначальний вплив на діяльність суб'єктів господарювання, тощо.

По-третє, окрему групу нормативно-правових актів реалізації державної транспортної політики складають різні транспортні статути, як специфічна форма правового регулювання транспортних та тісно пов'язаних із ними правовідносин. Статути протягом тривалого періоду є візитною карткою правового регулювання діяльності транспорту, адже вони мають комплексний, узагальнюючий та подібний до кодексів характер. Проте вони затверджені та введенні в дію на відміну від кодексів нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. Прикладом дому може слугувати Статут автомобільного транспорту Української РСР, затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 27 червня ще у 1969 р. [509]. Останній є найважливішим, хоча і доволі застарілим, нормативним документом, що регулює діяльність підприємств і організацій автомобільного транспорту, а також організацій, підприємств і громадян, які користуються послугами цього виду транспорту. Він врегульовує найбільш важливі й основні питання автомобільних перевезень і є обов'язковим до виконання всіма транспортними організаціями та підприємствами незалежно від відомчої підпорядкованості і форми власності. У Статуті визначено права, обов'язки і відповідальність виробничих об'єднань автомобільного транспорту, автотранспортних і транспортно-експедиційних підприємств й організацій, що є на території країни; підприємств, організацій, установ і громадян, які користуються автомобільним транспортом; порядок складання і виконання плану автомобільних перевезень, основні умови перевезень автомобільним транспортом вантажів, пасажирів, багажу і пошти, а також взаємовідносини автотранспортних підприємств і організацій з підприємствами і організаціями

інших видів транспорту в частині здійснення автомобільних перевезень. Окремий розділ присвячено відповідальності підприємств і організацій автотранспорту, а також вантажовідправників, вантажоотримувачів, пасажирів, громадян, що користуються автомобілями з пунктів прокату [501, с. 166-167].

Попри усі переваги названого статуту, очевидною є необхідність його оновлення або прийняття нової редакції, яка враховуватиме положення щодо стимулювання добросовісної конкуренції, створення рівних умов надавачів автотранспортних послуг, виключення обов'язкового планування перевезень державою, введення та стимулювання принципів договірної тарифікації на автомобільному транспорті загального користування, урахування наявних змін у системі публічного адміністрування автотранспортною галуззю, появою нових суб'єктів владних повноважень, зміною ролі держави в управлінні автотранспортом, відображення принципу взаємодії різних видів транспорту, поширення державно-приватного партнерства у розвитку автотранспортної сфери.

Підзаконні нормативно-правові акти складають найбільш численну групу правових приписів, що діють у транспортній сфері та сприяють формуванню та реалізації відповідного напряму державної політики, спрямованої на поширення комунікативної її складової.

Отже, проведений аналіз наявних норм, правил і стандартів, діючих на транспорті, засвідчив те, що нормативна складова реалізації державної транспортної політики в Україні представлена значним масивом нормативно-правових актів різної юридичної сили, суб'єктного складу та цільового спрямування, до якої належать:

1) нормативні джерела міжнародного права (угоди, конвенції, меморандуми про співпрацю, дорожні карти, плани імплементації, стандарти і рекомендаційна практика, регламенти тощо);

2) Конституція України;

3) кодифіковані акти національного законодавства;

4) Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р., державні цільові програми реформування окремих видів транспорту;

3) акти Верховної Ради України;

4) Укази та розпорядження Президента України; 5) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;

6) міжвідомчі нормативні джерела (накази, інструкції тощо), а також нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, постанови, програми, листи, статути тощо);

7) державні та галузеві технічні стандарти функціонування транспорту;

8) корпоративні правила функціонування транспорту (нормативні документи експлуатантів).

Така кількість нормативно-правових актів здавалося б є достатньою для урегулювання різноманітних відносин у сфері функціонування транспортної системи країни, однак кожен із законодавчих актів даного переліку регулює лише окремі аспекти транспортної діяльності (функціонування інфраструктури різних видів транспорту; перевезення різними видами транспорту; питання забезпечення транспортної безпеки, транспортне страхування та ін.).

Поширенням відомчої нормотворчості різних питань функціонування транспорту на сьогодні залишається однією із проблем регламентації досліджуваної сфери, яка характеризується низькою якістю та юридичною технікою прийнятих нормативних актів. Часто можна спостерігати ситуацію, коли положення підзаконних актів не відповідають нормам чинного законодавства, що не в останній мірі спричинене застарілістю його правових норм, а останні в свою чергу нерідко суперечать положенням міжнародних договорів та стандартів. При цьому вчені зазначають, що зміни в законодавство вносяться нерівномірно: підзаконні акти «пристосовуються» до нових умов швидше і легше, ніж закони, а це призводить до юридичного нонсенсу: спочатку вносять зміни до підзаконного акта, а потім до закону [135, с. 48].

Як відомо ефективність правового регулювання будь-якої сфери суспільних відносин не знаходиться в прямій залежності від кількості прийнятих нормативно-правових актів, навпаки констатуємо іншу тенденцію – чим більше нормативних актів, тим менш стабільні суспільні відносини. «Справа також у тому, – наголошує А.О. Собакарь, – що документи попередніх десятиліть, прийняті тодішніми органами (наприклад, Міністерством цивільної авіації СРСР), закріпили екстенсивні форми і методи розвитку транспорту, що в даний час блокує нормативне регулювання, знижує його ефективність, дестабілізує господарську діяльність підприємств транспорту. Але й існуюча на сьогодні нормотворчість характеризується громіздкістю, суперечністю, невпорядкованістю. Звідси низька соціально-економічна ефективність документів, що приймаються. До того ж вирішення тих або інших проблем транспорту йде не шляхом підвищення рівня правового регулювання, а шляхом ухвалення нових актів. На сьогодні немає жодного фахівця, який зміг би визначити, якою кількістю нормативних актів регулюються, наприклад, питання забезпечення авіаційної безпеки або безпеки польотів повітряних суден. Становище ускладнюється тим, що практично всі питання діяльності транспорту регулюються не тільки спеціальними нормативними документами, але і окремими положеннями, що містяться в інших документах (скажімо, одним пунктом наказу). Подібне становище, безумовно, негативно позначається на ефективності управління об’єктами транспорту, ускладнює роботу кожного фахівця, вимушеного непродуктивно витрачати час на пошуки правової інформації, на тлумачення нормативних актів, відволікає його увагу від безпосередньої роботи. Більш того, всі наявні розробки нормативної, нормативно-технічної документації, а також документації міжнародних організацій при всіх, на перший погляд, достоїнствах володіють головним і вирішальним недоліком: відсутністю системного підходу, витікаючого, з одного боку, з ігнорування існуючої правової системи країни, і транспорту зокрема, а з іншої – з розробки тільки частини механізму правового регулювання, без взаємозв’язку його окремих елементів» [465].

Не випадково вчені до характерних вад сучасного стану правового забезпечення реалізації української транспортної політики відносять:

− недотримання ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів;

− наявність у нормативно-правових актах положень, що дублюють або суперечать одне одному;

− невелика ефективність законодавчих актів, що зумовлює необхідність внесення до них значної кількості змін та доповнень;

− недостатній ступінь відповідності національного законодавства міжнародним угодам та нормам міжнародного права;

− наявність застарілих правових норм, а також окремих нормативно-правових актів, що несумісні з чинним законодавством;

− неврегульованість на законодавчому рівні правовідносин, пов’язаних із забезпеченням прав людини в транспортному процесі;

− неналежне забезпечення верховенства закону в регулюванні суспільних відносин в транспортній сфері;

− відсутність належного державного контролю за здійсненням автомобільних перевезень, особливо міжнародних, тощо [112, с. 6].

Цей перелік, на наше глибоке переконання, можна й далі продовжувати, адже проведений вище аналіз чинного транспортного законодавства і практики його реалізації переконливо дає можливість визначити особливості та проблеми приведення національного законодавства з питань реалізації національної транспортної політики до світових стандартів своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, до яких також належать:

1) безсистемність імплементації світових та європейських стандартів забезпечення безпеки перевезень, охорони навколишнього природного середовища від шумових впливів та емісії двигунів, здійснення контролю технічного стану транспортних засобів до законодавства України;

2) відсутність єдиної наукової позиції щодо бачення системи принципів державної транспортної політики як на етапі формування, так і окремо під час її реалізації;

3) незавершеність модернізації інституційної складової державної політики на транспорті, відсутність концептуального бачення системи суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю, їх координації та взаємодії, принципів діяльності тощо;

4) відсутність єдиних процедурних засад організації публічного контролю на транспорті;

5) розпорошеність та безсистемність адміністративно-деліктного законодавства, а також прогалини у правовій регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті.

Зазначені прогалини у правовому забезпеченні реалізації державної транспортної політики є лише незначною часткою проблем державно-управлінських рішень та правових актів адміністрування, які потребують теоретичного з'ясування і чіткого врегулювання. Вирішення наведених проблем правотворчості та правозастосування в діяльності органів виконавчої влади у транспортній сфері слугуватиме більш ефективній організації виконавчої влади та швидшому перетворенню її на вагомий важіль реформування всієї правової системи. Правове регулювання правовідносин у транспортній сфері сприятиме найбільш повній реалізації вимог директивних органів, які стосуються транспортної держави. Навряд чи доцільно приймати нові нормативно-правові акти з одного й того ж питання до здійснення раніше прийнятих, необхідно забезпечити комплексний підхід до розробки керівних настанов, ураховуючи складні взаємозв'язки та взаємозалежності регульованих явищ. Корисні також норми, що забороняють використання під час підготовки, прийняття й виконання нормативно-правових актів застарілих, неефективних методів та прийомів нормотворчої діяльності, тобто такі, що визначають, як не слід діяти. Важливим об'єктом нормативного регулювання технології нормотворення є

його належне документаційне забезпечення. Перспективне правове регулювання такої сфери нормотворення, як підготовка та прийняття нових нормативно-правових актів у галузі транспорту, правильне визначення того, на що має бути спрямована робота, встановлення порядку виконання її операцій.

Усе це вказує на необхідність удосконалення законодавства, діючого на транспорті, шляхом приведення нормативно-правових актів у єдину упорядковану систему. І більшою перевагою у регулюванні транспортної сфери користуються саме закони, адже останній, будучи прийнятим представницьким органом державної влади чи безпосередньо народним волевиявленням на референдумі, є основним юридичним джерелом (формою) українського права.

«В умовах розбудови правової держави, – наголошує Є.В. Довженко, – значення закону має постійно зростати, оскільки його верховенство є її невід'ємною ознакою і виявляється, передусім, у суворій відповідності йому інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу та регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя. При цьому і транспортна сфера не може бути виключенням. Забезпечення верховенства закону та становлення правової держави – це процеси, які нерозривно пов'язані між собою і потребують вирішення таких серйозних проблем, як підвищення загального культурного рівня населення, створення розвиненої економіки та матеріально-технічної бази з високоефективними технологіями, підвищення матеріальної забезпеченості громадян, створення стабільного політичного середовища, розвинутої правової системи, формування у правосвідомості суспільства належного розуміння значення верховенства закону, забезпечення чіткої та професійної роботи правоохоронних органів тощо» [113, с. 15].

На думку В. Селіванова, закон має стати не лише політико-юридичним засобом, що використовується державою для вирішення різноманітних завдань, а й метою, реалізація якої створює можливості більш упорядкованого, безпечного та гідного суспільного життя [450, с. 6-13], а підвищення ролі закону має стати надійною основою впорядкування суспільних відносин, закон має

бути гарантом прав і свобод громадян, фундаментом взаємодії всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової [124, с. 4-10].

До речі, саме транспортними законами повинні визначатися: виключність суб'єктів законодавчих повноважень у транспортній діяльності; неприпустимість делегованого законодавства в зазначеній сфері; визначення юридичних наслідків порушення законів у нормативних актах, які регулюють транспортну діяльність, органами і посадовими особами центральної та місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування; система органів контролю і нагляду за конституційністю та законністю нормативних актів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері транспортної діяльності; компетенція в зазначеній сфері органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також транспортних відомств [111].

Водночас, зарубіжні вчені пропонують прийняття єдиного, системоутворюючого законодавчого акту, який визначав би основні засади реалізації державної політики на транспорті, як приклад, закону «Про основи державного регулювання транспортної діяльності» [187, с. 39-43].

Означені пропозиції є доволі слушними, адже прийняття нормативно-правового акту такого рівня сприяло би:

– забезпеченню єдності економічного простору шляхом встановлення єдиних вимог до організації і здійснення транспортної діяльності;

– розвитку транспортної діяльності з метою задоволення потреб галузей економіки в транспортних послугах, забезпечення доступності транспортних послуг для населення, формування конкурентного середовища в транспортній сфері, підтримки транспортних організацій і виробників транспортних засобів;

– забезпеченню дотримання прав і законних інтересів юридичних осіб, індивідуальних підприємців, що здійснюють транспортну діяльність, балансу економічних інтересів зазначених господарюючих суб'єктів, а також забезпечення при цьому дотримання прав і законних інтересів населення;

– плануванню та державному субсидуванню гармонійного і збалансованого розвитку транспортної інфраструктури різних видів транспорту

(мережі залізних і автомобільних доріг, річкових і морських портів, аеропортів, трубопровідного транспорту тощо);

– розмежуванню повноважень між органами державної влади, органами місцевого самоврядування в сфері регулювання транспортної діяльності;

– закріпленню єдиної термінології в сфері транспортної діяльності;

– здійсненню державного регулювання співробітництва країни та вітчизняних транспортних організацій з іноземними державами та іноземними транспортними організаціями в здійсненні міжнародних перевезень і в розвитку транспортної інфраструктури;

– кадровому забезпеченню транспортного комплексу шляхом розвитку системи транспортних освітніх організацій, вдосконалення транспортної освіти;

– стимулюванню і державній підтримці наукових досліджень в інтересах розвитку транспортного комплексу країни.

Створення упорядкованої системи нормативно-правових актів на транспорті іншими словами передбачає застосування заходів систематизації чинного на транспорті законодавства, характерними передумовами якої може вважатися:

– доречність упорядкування правил, норм і стандартів на транспорті та приведення їх у відповідність із вимогами Констиутції України;

– переважно відомчий характер адміністративно-правового регулювання правовідносин на транспорті;

– необхідність збільшення кількості та якості законів, що стосуються транспортної галузі, і, разом з тим, зменшення кількості підзаконних нормативних актів, чітке розділення їх компетенції;

– важливість гармонізації національного транспортного законодавства із світовими стандартами та європейською законотворчістю;

– необхідність вироблення єдиних підходів в організації публічного адміністрування на регіональному та місцевому рівнях з метою задоволення

потреб населення і суспільного виробництва у перевезеннях, надання якісних транспортних послуг.

З приводу кодифікації транспортного законодавства існує дві діаметрально протилежні позиції, суть яких полягає у визначенні доречності чи недоречності прийняття Транспортного кодексу, як головного кодифікованого акту транспортної галузі. З цього приводу як прихильники, так і противники прийняття такого нормативно-правового акту.

Українські вчені І.П. Вітрух та В.Р. Козак наполягають на розробці і прийнятті саме Транспортного кодексу України, обґрунтовуючи це тим, що він би закріпив основні принципи транспортної політики України, поняття й визначення транспортної системи України, її структуру, коло учасників ринку транспортних послуг, умови договорів перевезення вантажу, на транспортно-експедиційне обслуговування, інших договорів щодо транспортної діяльності, особливі умови перевезень залежно від властивостей окремих об’єктів, засоби державного регулювання та контролю за перевезеннями, органи управління транспортною системою тощо [61, с. 43].

Аналогічної позиції дотримується і Е. Деркач, пропонуючи прийняття Транспортного кодексу у складі Загальної та Особливої частини, де до першої вона вважає доцільним включити універсальні положення щодо всіх видів транспорту, а в другій могли б знайти відображення особливості правового регулювання господарської діяльності окремих видів транспорту [102, с. 33].

Саме кодифікацію Є. Довженко вважає одним з найперспективніших напрямків удосконалення правового регулювання транспортної галузі [112, с. 6]. Водночас вчена, як вихід із ситуації, що склалася, вбачає у розробці й прийнятті Верховною Радою України такого кодифікованого акту, як Основи транспортного законодавства України, при розробці якого мають бути застосовані наступні концептуальні підходи, зокрема: по-перше, у зазначеному кодифікованому акті доцільно відобразити мету функціонування й стратегічні завдання транспортно-дорожнього комплексу, його структурованість, визначити основні функції центральних і місцевих органів влади й управління, їх роль у

сфері впливу на суспільні транспортні відносини, по-друге, в основах мають міститися визначальні положення щодо захисту прав людини в транспортній сфері відповідно до Конституції України, міжнародних актів, по-третє, основи повинні визначати загальні засади державного регулювання відносин у транспортно-дорожньому комплексі, у т.ч. і на регіональному рівні, враховуючи специфіку діяльності окремих галузей транспорту та напрямки як державної, так і європейської політики в галузі транспорту; по-четверте, забезпечити соціальний захист зайнятих у сфері транспортно-дорожнього комплексу, який відповідав би європейським стандартам [112, с. 7-8].

Така форма пропонованого кодифікаційного акту в Україні, на думку деяких вчених, пояснюється, в першу чергу значним обсягом і різноманітністю суспільних відносин, які підлягають правовому регулюванню, комплексним характером предмета й метода правового регулювання [113, с. 17].

Якщо ж подивитися на континентальну Європу, то там процес зближення транспортного законодавства йде давно, але до єдиного транспортного кодексу поки так і не привів. У деяких європейських країнах транспортне право включено в цивільні кодекси, а питання адміністративного права в сфері транспорту регулюються окремими законодавчими актами та міжнародними конвенціями. Втім, у порівнянні з іншими видами цивільних правовідносин у правовідносинах в сфері транспорту є суттєва відмінність − це не просто відносини двох приватних осіб, а фактично публічні відносини, що іноді виявляється в силу природної монополії транспортного підприємства, а частіше в силу публічно-правового характеру договору перевезення. Крім того, питання створення та експлуатації транспортної інфраструктури − це завжди сфера суспільних інтересів, а не інтересів окремих інвесторів, оскільки користувачами таких об’єктів є практично все, і від того, наскільки вони доступні, безпечні, ефективні, залежить економіка і суспільне життя всього регіону або навіть цілої країни [502].

Такі міркування є цілком слушними, адже основу роботи транспорту та реалізації транспортної політики в цілому складаю в першу чергу публічно-

правові відносини, однією із сторін яких переважно виступає публічна адміністрація, як суб'єкт владних повноважень, діяльність якого спрямована на надання споживажам транспорту різнопланованих публічних послуг, у тому числі пов'язаних із реєстрацією транспортних засобів, видачею ліцензійних та дозвільних документів, свідоцтв тощо.

З іншого боку противники такого підходу стверджують, що «… питання прийняття єдиного Транспортного кодексу є не просто завчасним, але й в цілому безперспективним, адже збільшення правового регулювання в цій сфері діяльності може призвести до зниження ефективності правової регламентації різноманітних суспільних відносин, які винкають під час функціонування транспорту» [484, с. 80-82].

Слушними з цього приводу є думки й інших вчених, які наголошують, що «прийняття єдиного кодифікованого документа в транспортній сфері є в цілому утопічною ідеєю, оскільки не можна об'єднати в єдине ціле «кодифіковані» положення про різні види транспорту [29, с. 11].

Питання вимушеної «кодифікації» транспортного законодавства викликано наявністю наразі «критичної» маси нормативного матеріалу. Їх упорядкування є нагальною проблемою сьогодення та подальшого розвитку транспортного законодавства, адже розмаїття нормативно-правових актів, в тому числі кодексів і статутів зумовлене значною кількістю видів транспорту, типу транспортних засобів, що використовуються для перевезень, різними технологіями перевезень і способами забезпечення транспортної безпеки. Наявність величезної кількості нормативного матеріалу створює труднощі гносеологічного, онтологічного, праксіологічного, формально-догматичного і навіть лінгво-семантичного характеру у сфері регулювання відносин на транспорті.

До речі, сама проблема полягає не лише в кількісному вираженні нормативного матеріалу, але й в тому, що транспортна сфера поєднує в собі одночасно і владно-організаційні, і приватно-правові відносини, що регулюються принципово різними галузями права.

Системність законодавства зрозуміло багато в чому забезпечується шляхом видання кодифікованих актів, не є виключенням і транспортна сфера, де діє значна кількість кодифікованих джерел як-то Повітряний кодекс України, Статут автомобільного транспорту, Кодекс торговельного мореплавства України та ін. При цьому слід враховувати відсутність жорсткої прямої залежності між місцем і рівнем інституалізації правової освіти та наявністю кодифікованого акту. Очевидно, що кожна самостійна галузь права прагне мати свій кодифікований акт (основи, кодекс, статут, положення). Однак не завжди наявність кодифікованого акту є свідченням самостійності відповідної галузі права. У зв'язку з цим питання щодо створення єдиного транспортного кодексу є необґрунтованим та хибним з точки зору обов’язкового об’єднання наявного нормативного матеріалу в якомусь одному систематизованому правовому актів. Тим більше, як свідчить нормотворча практика, не лише кодекси, але й звичайні закони не відзначаються досконалістю та не взмозі охопити регулюванням усі галузеві суспільні відносини, як-то Закон України «Про транспорт», який морально застарів та не відповідає окремими положеннями вимогам часу та світовим тенденціям розвитку транспортної галузі.

Взагалі розробка єдиного кодифікованого правового акту в транспортній сфері є складним завданням, адже розв’язання такої проблеми теоретично можливо тільки при формуванні відповідної методології та визначенні концептуальних підходів на міцній науковій позиції. Спроби ж створити транспортний кодекс, грунтуючись на ентузіазмі представників наукової громадськості, хоча і можуть привести до тимчасового успіху і навіть дозволити сформувати якийсь законопроект, однак без належного досконалого опрацювання усіх складових проблеми, неминуче спричинять за собою безліч інших проблем і будуть приречені в кращому випадку на забуття.

Уважаємо недоречним бездумне «плодіння» усіляких кодифікованих актів, що пропонують прийняти, особливо коли мова йде про неможливість поєднання в одному кодексі норм, які належать до різних галузей права.

Розмаїтість суспільних відносин, що виникають під час функціонування транспортної системи та поєднують в собі одночасно суспільні відносини і державно-владного, і приватно-правового характеру, регулюються принципово різними галузями права, переконує в доречності застосування «системного» підходу до нормативно-правового регулювання державної транспортної політики, який передбачає збалансоване поєднання способів інкорпорації та кодифікації транспортного законодавства, ураховуючи комплексний, міжгалузевий та багатоінституційний характер транспортної сфери, та вказує на хибність пропозицій щодо прийняття єдиного транспортного кодексу. Пов’язано це з тим, що саме інкорпорація є однією з форм систематизації, яка передбачає упорядкування нормативних актів за допомогою їх об'єднання за певною системою в єдиних збірниках або інших виданнях без зміни змісту актів. Типовим прикладом інкорпорації є звід законів. При кодифікації навпаки відбувається заміна численних нормативно-правових актів одним зведеним, внутрішньо узгодженим актом, що охоплює з максимально можливою повнотою відповідну сферу суспільних відносин. Тому збалансоване поєднання різних за змістом, але важливих за значущістю способів систематизації нормативного матеріалу регулювання державної транспортної політики дозволить упорядкувати приписи численних нормативно-правових актів на транспорті, полегшить застосування і забезпечить більш вільний доступ до відповідних нормативних актів транспортного законодавства як для юристів, так і для практиків.

Необхідність удосконалення законодавства на транспорті не викликає сумнівів та підтримується фахівцями, громадськістю, а також профільним міністерством, результатом чого є численні законодавчі ініціативи, пропозиції до удосконалення правозастосовної практики та механізму її реалізації. Зрозуміло, що базовий закон про транспорт наразі не відповідає сучасним вимогам, є доволі застарілим, обмеженим в дії, має багато прогалин та таким, що не містить багатьох базових положень, які вже знайшли місце в інших галузевих актах та вимагають сучасної регламентації.

Прийнятий ще у 1994 році Закон України «Про транспорт» безнадійно застарів, адже прийнятий на початку 90-х років ще минулого століття не враховує сучасних тенденцій розвитку комунікацій в Україні, публічного адміністрування транспортною сферою, базується на принципах державно-управлінського виключно директивного впливу на учасників транспортних правовідносин, операторів надання транспортних послуг, організацію перевізного процесу, забезпечення надійності, екологічної обґрунтованості та безпечності перевезень, не ведучи вже мову про сучасні параметри тарифної політики на транспорті, здійснення ліцензування, сертифікації, стандартизації, страхування, а також дозвільно-реєстраційних та контрольно-наглядових заходів тощо.

В законі правові норми, що визначають вимоги до організації міжнародних перевезень, неповною мірою гармонізовано з європейськими нормами і направлено на створення сприятливих умов для вітчизняних перевізників і підвищення їх конкурентоспроможності з нерезидентами України. Це стосується, перш за все, вимог до транспортних засобів, їх оснащення, екологічних характеристик та характеристик енергоспоживання, а також щодо професійної підготовки водіїв і перевізників з широкого кола правових норм з міжнародних транспортних сполучень.

Саме тому на основі аналізу положень Закону України «Про транспорт» хотілося б акцентувати увагу на наявних прогалинах і колізіях. По-перше, за структурою названий закон не відповідає вимогам юридичної техніки та побудови аналогічних правових актів, адже містить лише три розділи, один з яких взагалі є заключними положеннями.

По-друге, базовими категоріями цього акта є такі поняття як «транспорт», «транспортна система», «транспортний комплекс» та інші, однак окремої статті, присвяченої визначенню основних термінів і понять, в законі не передбачено, що значно ускладнює їх уніфікацію та одноманітне тлумачення.

По-третє, статтю 3 закону присвячено меті і завданням державного управління в галузі транспорту, однак якщо завдання перелічені, то мету й досі не позначено.

По-четверте, не визначено засади реалізації державної транспортної політики, у зв'язку з цим вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про транспорт» розділом І-А *«Державна політика у сфері транспорту» та включити до нього такі статті, як «Мета державної політики у сфері транспорту», «Завдання державної політики у сфері транспорту», «Принципи державної політики у сфері транспорту»*.

По-п'яте, статтею 4 закону вказано про органи, що здійснюють державне управління в галузі транспорту, зокрема зазначено, що державне управління в галузі транспорту здійснюють центральний 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. Водночас, в законі визначено повноваження лише центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті. Інші суб'єкти реалізації державної політики на транспорті залишилися в поза увагою законодавця. Зокрема, в законі насамперед бажано визначити повноваження вищих органів влади у сфері реалізації державної транспортної політики (Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України), надалі Міністерства інфраструктури України як провідного центрального органу виконавчої влади у сфері транспорту, а також інших центральних органів виконавчої влади, які виконують окремі функції у сфері державного регулювання транспортною системою. До того ж законодавець не визначив ані повноважень місцевих органів виконавчої влади, ані повноважень органів місцевого самоврядування. Хоча, на наше переконання, в умовах децентралізації суб'єктами, які безпосередньо реалізують державну

політику на транспорті, є саме місцеві органи публічної адміністрації, а також ці органи є найбільш наближеними до суб'єктів транспортної сфери. Саме тому вважаємо за обов'язкове визначити повноваження вищих, центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в цьому законі, зокрема доповнити закон *розділом І-Б «Суб'єкти державного регулювання у сфері транспорту та їхні повноваження»* та включити до нього такі статті, як *«Повноваження Президента України у сфері державного регулювання транспортом», «Повноваження Верховної Ради України у сфері державного регулювання транспортом», «Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері державного регулювання транспортом», «Повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері транспорту», «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері транспорту»*, «*Повноваження районних, міських, селищних, сільських рад у сфері транспорту», «Координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації державної транспортної політики»*.

По-шосте, у законі логічно визначити повноваження не лише центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, а також з питань безпеки авіаперевезень, безпеки транспортування нафти й газу тощо.

По-сьоме, у законі порушено вимоги законодавчої техніки та послідовності викладення статей, насамперед присвячених організації контролю на транспорті. Так, статтю 41 викладено у заключних положеннях закону та присвячено контролю за додержанням законодавства на транспорті, зокрема позначено, що його здійснюють відповідні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень. Водночас, у 2012 році закон було доповнено статтями 16-1, 16-2, 16-3, при цьому статтю 41 залишено без змін, хоча у статті 16-1 зазначено, що «державний нагляд (контроль) за

діяльністю суб’єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у тому числі небезпечних), юридичних та фізичних осіб проводиться шляхом планових, позапланових, рейдових перевірок (перевірка на дорозі)», а також окреслено права посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на наземному транспорті, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті.

Отже, більш доречним, що також підтримується багатьма вченими різних наукових галузей, які досліджують проблеми транспорту, є усунення наявних прогалин та протиріч у чинному міжгалузевому транспортному законодавстві і регулюванні різного роду правовідносин на транспорті.

На відміну від прийняття одного кодифікованого нормативно-правового акту доцільним та обгрунтовано логічним, на наше переконання, здається прийняття комплексу законодавчих змін і доповнень у вигляді взаємозв’язаних таких законів:

по-перше, «Про засади державної транспортної політики», який визначатиме основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної транспортної політики як складової частини політики сталого розвитку України. Положення пропонованого закону сприятимуть забезпеченню єдності комунікаційного простору країни шляхом встановлення єдиних вимог до організації і здійснення транспортної діяльності; задоволенню потреб економіки та населення в транспортних послугах, забезпеченню їх доступності, безпечності та комфортності, формуванню конкурентного середовища в транспортній сфері, підтримці транспортних організацій і виробників транспортних засобів; забезпеченню дотримання прав і законних інтересів юридичних та фізичних осіб як учасників транспортних та тісно пов’язаних із ними правовідносин; плануванню та державному субсидуванню гармонійного і збалансованого розвитку транспортної інфраструктури різних видів транспорту; розмежуванню повноважень між органами державної влади, органами місцевого самоврядування у сфері

регулювання транспортної діяльності; закріпленню єдиної термінології у транспортній сфері; здійсненню державного регулювання співробітництва з іншими державами та іноземними партнерами у здійсненні міжнародних перевезень та розвитку транспортної інфраструктури; стимулюванню і державній підтримці наукових досліджень в інтересах розвитку транспортного комплексу країни тощо;

по-друге, «Про транспортну діяльність», який регулюватиме суспільні відносини, що відображають найбільш загальні положення про особливості функціонування транспортної системи країни, та буде спрямований на розвиток ринкових відносин в галузі транспортної діяльності і створенні умов для інтеграції її суб'єктів в міжнародний ринок транспортних робіт і послуг;

по-третє, «Про транспортну безпеку», мета якого полягатиме у регулюванні правових, організаційних, економічних та інших відносин у сфері забезпечення безпеки транспортного комплексу країни від актів незаконного втручання, техногенних і природних кризових ситуацій, безпеки руху транспортних засобів, надійності перевезень тощо.

2.2. Суб’єкти забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції

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 багатокомпонентних 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.

Власне регулювання транспортної системи вимагає додаткового розгляду численних факторів з урахуванням розв'язання задач управління (адміністрування), які, впливаючи на інтенсифікацію транспортних потоків, зокрема:

зумовлюють вибір передових прогресивних транспортних технологій, варіантів експлуатаційних процесів, напрямків підвищення ефективності використання наявного інфраструктурного капіталу;

пов'язані з чітким визначенням обсягів та інтенсивності перевезень, перспективних напрямів надання якісних транспортних послуг;

надають повну картину рівня ефективності транспортного обслуговування населення, основних показників функціонування і розвитку транспорту на різних рівнях управління тощо.

Саме ефективне цільове управління (адміністрування) транспортом з урахуванням основних тенденцій його розвитку дозволяє знайти вибір прогресивних технологій перевезень і визначення масштабів їх впровадження; змоделювати довгострокові перспективи розвитку транспортного сектору економіки; сформувати необхідні для розв’язання нагальних задач організаційні структури та забезпечити їх взаємодію; забезпечити необхідний рівень адміністрування транспортними процесами на всіх рівнях від загальнодержавного до локального та корпоративного з урахуванням пріоритетів і тенденцій розвитку транспорту певних територій чи об’єктів.

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 [239].

Більшість вчених суб’єктів публічного адміністрування асоціюють з органами, які не входять до публічної адміністрації організаційно, але виконують делеговані нею функції [166, с. 27–31].

У той же час автори навчального посібника «Порівняльне адміністративне право» публічну адміністрацію вважають системою організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень, та забезпечують виконання закону і здійснюють інші публічно-управлінські функції [538, с. 116–119].

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 [535].

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 [30, с. 8–12]. Останній досягається через реалізацію відповідної мети регулювання певного роду адміністративно-правових відносин, які в даному випадку складаються не просто в тій чи іншій сфері життєдіяльності, а «у зв’язку із здійсненням органами публічного управління завдань виконавчо-розпорядчої діяльності» [4, с. 72-73] або «з приводу реалізації повноважними суб'єктами виконавчої влади своєї управлінської компетенції» [69, с. 55].

Такі відносини прямо пов'язані із забезпеченням управлінських цілей і завдань держави. «Однак такого роду завдання, – наголошують деякі вчені, – не можуть виконуватися громадянами, недержавними об'єднаннями. Вони під силу тільки такому суб'єкту, який, по-перше, діє від імені держави і, по-друге, є носієм відповідних повноважень державно-владного характеру» [3, с. 69].

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 [500, с. 28-29; 283, 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 [430, 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 [430, с. 91; 501, с. 60; 440, с. 85].

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.

Саме суб'єкти різної компетнції та цільвого призначення покликані забезпечити ефективне цільове управління транспортом з урахуванням його розвитку, що насамкінець дозволятиме здійснити:

– моделювання прискорення розвитку транспортних комунікацій;

– оптимальний вибір заходів різних напрямків розвитку;

– вибір прогресивних технологій перевезень і визначення масштабів їх впровадження;

– формування організаційних структур і визначення ступеня використання ресурсів в умовах заданих варіантів їх взаємодії;

– ефективне управління процесом факторів інтенсивного і екстенсивного розвитку при забезпеченні переважно інтенсивного розвитку;

– розробку перспективних напрямків розвитку, що підвищують ефективність перевезень;

– організацію истеми оцінки локального рівня управління через розвиток транспортних засобів та окремих робочих місць.

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

На думку білоруських вчених, суб'єктів публічного адміністрування можна класифікувати на органи загальної компетенції (здійснюють свої функції в тій чи іншій мірі по відношенню до всіх чи значної частини об'єктів управління певного рівня), спеціальної компетенції (здійснюють особливі функції в системі механізму державного управління) а також галузевої компетенції (управляють окремими галузями, групами підприємств або установ за всіма питаннями їх діяльності), міжгалузевої компетенції (виконують окрему функцію по відношенню до непілеглих органів, підприємств, установ), господарчого керівництва [190].

Окремі вітчизняні вчені, зокрема С.А. Матійко, пропонує виділити за ознакою змісту 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 [215].

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) [52, 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 [430, 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 [427, 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).

Особливістю реалізації державної транспортної політики в Україні є в першу чергу обов'зкова орієнтація загальних суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю та окремих її складових на міжнародні організації у сфері транспорту, серед яких:

– Дунайська Комісія, що є міжнародною міжурядовою організацією, заснованою Конвенцією про режим судноплавства на Дунаї;

– Європейська конференція цивільної авіації (ЄКЦА), місія якої полягає у сприянні постійному розвитку безпечної, ефективної та стійкої європейської системи повітряного транспорту [551];

– Євроконтроль, що є організацією, яка заснована згідно з «Міжнародною конвенцією про співробітництво в галузі безпеки аеронавігації» від 13 грудня

1960 року з метою розвитку співробітництва країн Європи в галузі аеронавігації з урахуванням вимог усіх цивільних та військових користувачів з одночасним забезпеченням високого рівня безпеки польотів [130].

– Міжнародна гідрографічна організація (МГО), що є міжурядовою консультативною технічною організацією, створеною у 1921 році для сприяння безпеці мореплавства та захисту морського середовища, яка ставить перед собою за мету: координацію діяльності національних гідрографічних служб; уніфікацію морських карт і документів; застосування найсучасніших методів гідрографічних промірів для потреб картографічного забезпечення і картоскладання; розвиток гідрографічної науки і техніки для океанографічних досліджень [233];

– Міжнародна морська організація (ІМО), що є спеціалізованим агентством Організації Об'єднаних Націй, яке відповідає за заходи щодо підвищення безпеки міжнародного судноплавства та запобігання забрудненню з суден [234];

– Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), основною функцією якої є підтримка адміністративних та експертних заходів щодо підтримки взаємодії країн-учасників та дослідження нової політики повітряного транспорту стосовно стандартизації за вказівкою та схваленням урядами через Асамблею ІКАО або Раду ІКАО, яку асамблея обирає [553];

– Міжнародний транспортний форум (ITF), що виступає як міжурядова організація, до складу якої входять 62 країни-члени, та є аналітичним центром транспортної політики та організовує щорічний саміт міністрів транспорту [235];

– Перша Міжнародна конвенція про залізничні вантажні перевезення, що була укладена ще в 1890 році, дозволила утворити Адміністративний союз з постійним секретаріатом - Центральним бюро. Основною метою організації є встановлення єдиного правопорядку для перевезень пасажирів, багажу і вантажів в міжнародному прямому залізничному сполученні між державами-членами, а також сприяння застосуванню і розвитку цього правопорядку [281];

– Центральноєвропейська ініціатива (ЦЄІ), яка була заснована в Будапешті 11 листопада 1989 року як регіональний міжурядовий форум, який прагне підтримувати європейську інтеграцію та сталий розвиток шляхом співпраці між державами-членами та між ними, а також з Європейським Союзом, міжнародними та регіональними організаціями [525];

– Організація співробітництва залізниць (ОСЗ), що є міжнародною спеціалізованою організацією, створеною 28 червня 1956 року на Нараді Міністрів, що відають залізничним транспортом. Основними завданнями організації співробітництва залізниць є: створення передумов і співробітництво при здійсненні міжнародних залізничних перевезень між країнами Європи й Азії, включаючи комбіновані перевезення; співробітництво з проблем, пов’язаних із транспортною політикою, правовими і екологічним аспектами залізничного транспорту; ведення Угоди про міжнародне пасажирське сполучення (УМПС), Угоди про міжнародне залізничне вантажне сполучення (УМВС) тощо [268];

– Організація за демократію та економічний розвиток (ГУАМ), що є міжнародною регіональною організацією, до складу якої входять Азербайджанська Республіка, Грузія, Республіка Молдова та Україна та має за мету: затвердження демократичних цінностей, забезпечення верховенства права та поваги до прав людини; забезпечення сталого розвитку; зміцнення міжнародної та регіональної безпеки і стабільності; поглиблення європейської інтеграції для створення загального простору безпеки, а також розширення економічного та гуманітарного співробітництва тощо [267];

– Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), була створена у 1961 році на базі Європейської організації економічного співробітництва, заснованої для управління допомогою з боку США та Канади у рамках Плану Маршала по реконструкції Європи після Другої Світової війни [265];

– Європейська економічна комісія ООН, що є однією з 5 регіональних комісій ООН, що входить в систему допоміжних органів Економічної і

соціальної ради ООН. Заснована у 1947 році Економічною і Соціальною Радою ООН з метою розвитку економічної діяльності і зміцнення економічних зв'язків усередині регіону ЄЭК ООН і між цим регіоном і рештою світу [131];

– Організації Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС), що має за мету діяти у дусі дружби і добросусідства і зміцнювати взаємоповагу і довіру, діалог і співробітництво між державами-членами; сприяти розвитку та диверсифікації двостороннього і багатостороннього співробітництва на основі принципів і норм міжнародного права тощо [264];

– Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), в якій Україна є учасницею з 30 січня 1992 року [266].

Важливу роль у розвитку міжнародних автомобільних перевезень відіграють також такі міжнародні організації як:

– Міжнародна організація із запобігання дорожнім пригодам, була створена ще в 1959 році і є провідною всесвітньою організацією в галузі безпеки дорожнього руху. Один із головних напрямків її роботи – підтримка й проведення освітніх та інформаційних кампаній з безпеки дорожнього руху [26];

– Постійна міжнародна асоціація дорожніх конгресів, яка була заснована в 1909 р. для продовження роботи, розпочатої Першим міжнародним дорожнім конгресом, котрий проходив в жовтні 1908 р. в Парижі [569];

– Світова асоціація автомобільних магістралей є міжнародною організацією, заснованою у 1909 році. Її членами є керівники дорожніх органів 107 країн світу. Україна набула членство в цій організації в 1995 році [448];

– Міжнародний союз автомобільного транспорту є міжнародною організацією, що об'єднує інтереси національних автотранспортних спілок і організацій, заснована в Женеві 23 травня 1948 року. Членами IRU є 180 національних союзів і асоціацій в області транспортних перевезень різними видами автотранспортних засобів: вантажівок, автобусів, таксі та ін. [218];

– Міжнародна організація з перевезення швидкопсувних продуктів в умовах температур, які контролюються;

– Міжнародний союз водіїв вантажівок дальнього слідування і відповідних транспортних засобів тощо.

Не зменшуючи ролі міжнародних інституцій, провідне місце у формуванні та реалізації державної транспортної політики в Україні все ж таки 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 підвітності 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 центральний 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 [538, с. 116–119].

Відтак, і Верховна Рада України, будучи законодавчим органом влади, наділена повноваженнями щодо прийняття законів, регулюючих роботу

транспорту, визначаючих засади формування та реалізації державної транспортної політики, прийняття рішення щодо звіту про його виконання, визначення засад внутрішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, серед яких і у транспортній сфері. Так, наприклад, згідно статті 6 Закону України «Про автомобільний транспорт», як складова системи органів державного регулювання та контролю, Верховна Рада України визначає основні напрями державної політики у сфері автомобільного транспорту, законодавчі основи її реалізації [309]. Верховна Рада України є одним із органів, покликаних забезпечувати нормативно-правове регулювання суспільних відносин на транспорті.

Не менш значущу роль у формуванні та реалізації державної транспортної політики відіграє Президент України, хоча його Закон України «Про транспорт» та інші законодавчі «транспортні» закони залишили поза увагою. Проте він видає укази й розпорядження, що є обов'язковими для виконання на усій території держави. Багатогранна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів, які визначають вектори розвитку транспортної сфери.

Провідним суб'єктом забезпечення реалізації державної транспортної політики загальної компетенції виступають органи виконавчої влади на чолі із Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України відповідальний за реалізацію системного підходу та відповідальний за реформування системи управління, спрямованого на децентралізацію, забезпечення розвитку конкуренції, інтеграцію системи контролю якості, достатнього рівня фінансування, інновації, державно-приватне партнерство, ремонт доріг та будівництво автошляхів тощо.

Кабінет Міністрів України як суб'єкт забезпечення реалізації державної транспортної політики загальної компетенції, що має статус вищого органу у системі органів державної виконавчої влади, займає центральну позицію у сучасній державній системі функціонування транспорту й насамперед щодо забезпечення безпеки руху. Так, до компетенції уряду положеннями ст.ст. 93,

116 Конституції України, ст.ст. 2, 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст.ст. 3, 4 Закону України «Про дорожній рух» віднесено спрямування та координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, розробку і затвердження державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах, вимог екологічної безпеки, а також програм координації використання всіх видів транспорту загального користування, підготовку проектів законів, нормативних актів з питань дорожнього руху та його безпеки, а також відповідальності за їх порушення на території України [373; 314].

Важливо, що саме Кабінет Міністрів України визначає повноваження органів виконавчої влади і управління, формує державні органи управління у сфері дорожнього руху та здійснює керівництво їх діяльністю. Крім того, за урядом закріплено широке коло регулятивних та контрольних повноважень, серед яких фінансування, керівництво і контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки; контроль за виконанням законодавства про дорожній рух; визначення єдиного порядку організації дорожнього руху та його безпеки; встановлення єдиних вимог щодо проектування, будівництва, реконструкції, ремонту, утримання та охорони автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, затвердження програм їх будівництва; встановлення єдиних вимог щодо конструкції та технічного стану транспортних засобів, що експлуатуються в Україні та інші [50, с. 85-86].

Поряд із суб’єктами, які формують правові основи державної транспортної політики, окреме місце у згаданій системі займають суб’єкти публічного адміністрування, що безпосередньо сприяють реалізації державної транспортної політики в межах своєї компетенції та для яких реалізація окремих її напрямів не є головним владним повноваженням. До таких, в першу чергу належать:

– Міністерство внутрішніх справ України, як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави,

протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, у тому числі на транспорті (автомобільному). Відповідно до покладених завдань МВС України: організовує у випадках, передбачених законом, надання адміністративних та інших платних послуг; здійснює у випадках, передбачених законом, державну реєстрацію (перереєстрацію) та облік транспортних засобів, приймає іспити для отримання права керування транспортними засобами і видає відповідні документи; створює та веде реєстр закладів, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, а також здійснює державний контроль за додержанням ними вимог законодавства в зазначеній сфері; веде автоматизований облік, здійснює накопичення, обробку та використання відомостей про транспортні засоби, що підлягають державній і відомчій реєстрації, та про їх власників; веде реєстр суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю, а також здійснює державний контроль за додержанням такими суб'єктами вимог законодавства в зазначеній сфері; формує в установленому порядку загальнодержавну базу даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів; перевіряє у разі дорожнього перевезення небезпечних вантажів відповідність транспортних засобів та обладнання з видачею відповідного свідоцтва про допущення до перевезення небезпечних вантажів; здійснює контроль за забезпеченням організації підготовки водіїв транспортних засобів та уповноважених з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів, приймає іспити та видає відповідні свідоцтва установленого зразка; організовує діяльність територіальних органів з надання сервісних послуг МВС тощо [340]. У складі МВС України також функціонує Національна поліція України, як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, здійснює в основному повноваження щодо регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній

мережі; здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом; видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видачі та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху [379];

– Служба безпеки України, що наділена широкими повноваженнями, насамперед щодо інформаційно-аналітичного забезпечення безпеки на залізничному транспорті [37, с. 71], виявлення, припинення та розкриття злочинів, зокрема актів незаконного втручання в діяльність транспорту, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції підрозділів СБУ з боротьби з тероризмом згідно зі ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [37, с. 71; 382], – тобто терористичних актів на об’єктах залізничного транспорту, здійснення заходів щодо виявлення та припинення актів незаконного втручання на водному транспорті, у передбачених законом випадках використовує озброєні підрозділи для запобігання таким актам або ліквідації їх наслідків [391]. «На сьогодні, – наголошує експерт СБУ з питань захисту об’єктів транспортного комплексу Дмитро Нєвєдров, – головними негативними чинниками для критичної інфраструктури є підривна діяльність, що спрямована на ослаблення, зупинку функціонування та деформацію стратегічно важливих автомобільних та залізничних сполучень, станцій, вузлів і ключових магістралей... Лише за останні три роки на об’єкти транспорту здійснено понад 40 протиправних посягань, в 7 випадках зловмисникам вдалося частково пошкодити об’єкти залізничного та автомобільного транспорту» [505];

– Міністерство оборони України, яке забезпечує здійснення заходів з відвернення або ліквідації наслідків актів незаконного втручання у військових секторах аеродромів спільного використання та вживає заходів для виявлення та знешкодження вибухових пристроїв [342];

– Міністерство охорони здоров’я України, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, з метою недопущення поширення інфекційних хвороб, які мають міжнародне значення, здійснює медико-санітарні заходи в контрольованій авіазоні [343];

− Державна служба України з надзвичайних ситуацій, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює залучення та координацію діяльності підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності під час ліквідації надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівня, зокрема пов'язаних з техногенними проявами терористичної діяльності та іншими її видами; бере участь у заходах з мінімізації та ліквідації наслідків таких ситуацій під час проведення антитерористичних операцій [339];

− Державна прикордонна служба України, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, через органи охорони державного кордону, у зоні відповідальності яких розташовані пункти пропуску для автомобільного, залізничного, морського, річкового та повітряного сполучення, у межах своїх повноважень протидіє спробам незаконного переміщення через державний кордон зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів та предметів, заборонених до переміщення через державний кордон [311];

– Міністерство освіти і науки України, яке здійснює контроль за дотриманням закладами, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, вимог чинного законодавства [319];

– Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері екологічної безпеки на транспорті, наділено зокрема повноваженнями щодо здійснення контролю за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням; здійснення формування та ведення Державного реєстру суб’єктів господарювання, які здійснюють приймання та/або розбирання транспортних засобів, що утилізуються; забезпечення впровадження системи управління у сфері утилізації відходів, що утворилися у процесі утилізації

знятих з експлуатації транспортних засобів; організації в межах повноважень, передбачених законом, проведення моніторингу транспортування, розбирання транспортних засобів, утворення, збирання та утилізації відходів, які утворилися у процесі утилізації транспортних засобів [103];

– Державна митна служба України здійснює митний контроль, надає допомогу службам авіаційної безпеки міжнародних аеропортів у запобіганні незаконному розміщенню на повітряних суднах, які виконують міжнародні рейси, зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних та інших небезпечних речовин і предметів, а також перевезенню заборонених вантажів [229]. Митний контроль здійснюється на автомобільному транспорті на основі Порядку здійснення митного контролю автомобільних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1989 [298], на повітряному транспорті на основі Порядку здійснення митного контролю повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1989 [298], а також через використання Наказу Державної митної служби України від 17 листопада 2005 року № 1118 «Про затвердження Правил митного контролю та митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються громадянами через митний кордон України» тощо.

Серед суб’єктів публічного адміністрування транспортною сферою важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, оскільки слід обгрунтовано 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.

Рада фактично виступає і суб'єктом управління, і об'єктом взаємодії у відносинах з транспортними організаціями на відповідній території. При цьому, відповідно до ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відносини з транспортними комунальними підприємствами будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування [375].

Система органів місцевого самоврядування являє собою сукупність організаційних форм і політико-правових інститутів прямого волевиявлення жителів певної території, а також виборних та інших органів, що реалізують його функції.

Органи місцевого самоврядування мають право згідно із законодавством створювати комунальні підприємства з перевезення пасажирів. Отже, у населених пунктах місцева влада стає поряд з державою основним гравцем на ринку транспортних послуг. Діяльність міського транспорту є діяльністю з надання послуг громаді. Від імені громади замовниками транспортних послуг виступають органи влади, органи місцевого самоврядування та/або уповноважені ними юридичні особи, які замовляють транспортні послуги. Органи місцевого самоврядування, виходячи з повноважень, наданих їм Конституцією й законами України, здійснюють самоврядний контроль за пасажирськими перевезеннями та наданням якісних транспортних послуг [123, с. 140-145].

Особливістю міського транспорту є й те, що він може перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Складність полягає в тому, що вплив на державного й приватного перевізника з боку органів місцевого самоврядування є обмеженим. Разом із цим ці органи мають можливість впливати на надавачів транспортних послуг шляхом укладання або не укладання угод, визначення умов договорів тощо [123, с. 140-145].

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.

Самоврядні організації та органи громадського самоврядування відіграють важливу роль в адміністративно-правовому забезпеченні функціонування транспорту. При цьому, поряд з відомими формами громадського контролю, такими як громадські перевірки, громадське анкетування, опитування, сторонній нагляд, контент-аналіз, фокус-групові дискусії, громадські розслідування тощо [196; 91; 310], доцільним на сьогодні є застосування громадського моніторингу, що є практичною реалізацією публічного контролю в демократичному суспільстві, особливою формою діяльності, адже, залежно від поставлених завдань, він може включати і контроль, і оцінку, і спостереження, і прогнозування тощо [24, с. 138].

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. Для прикладу слід відзначити активну діяльність Української незалежної морської профспілки, Всеукраїнського об'єднання організацій роботодавців автомобільного транспорту «Укравтотранс», Громадської організації «Всеукраїнська асоціація

автомобільних перевізників», Асоціації «Східно-Європейська асоціація морської освіти», ВОП «Федерація морських професійних спілок України», Недержавного засобу масової інформації «Работник Моря», Громадської організації «Всеукраїнський центр реформ транспортної інфраструктури», Асоціації міжнародних експедиторів України, Асоціації «Український логістичний альянс», Вітрильно крейсерсько-пергонового союзу України, ВООРТ «Федерація роботодавців транспорту України», Професійної спілки робітників морського транспорту України, Громадської організації «Інститут менеджменту та стратегій», Громадська організація Трансперенсі Інтернешнл Україна, Всеукраїнської громадської організації «Українська асоціація перевізників», Громадської спілки «Українська авіатранспортна Асоціація», ГО «Асоціація працівників транспортної галузі та інфраструктури», Громадської спілки «Асоціація морського бізнесу України», Профспілки працівників автомобільного транспорту та шляхового господарства, Української спілки автомобільного транспорту та логістики, Громадської Спілки «Спілка Учасників Спеціального Автодорожнього Руху», Асоціації міжнародних автомобільних перевізників України, Громадської організації «Український транспортний союз», Молодіжного інформаційно-консалтингового центру «За якісний транспорт» та ін.

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 ними своїй діяльності керівних принципів і настанов міжнародних організацій у сфері транспорту.

Інституціональна складова державної транспортної політики насамперед представлена суб'єктним 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.).

2.3. Спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні

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.

Як вже було відзначено раніше, згідно статті 4 Закону України «Про транспорт» державне управління в цій сфері здійснюють центральний 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.

У попередньому підрозділі вже наголошувалось на очевидних прогалинах Закону України «Про транспорт», насамперед в частині визначення суб'єктів реалізації державної транспортної політики, адже стаття 4 закону називає серед них лише центральний 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. В даному випадку мова йде насамперед про Міністерство інфраструктури України, яке до речі наразі не забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері туризму, адже для цього утворене Державне агентство розвитку туризму України, що підпорядковано Міністерству культури та інформаційної політики України.

Міністерство інфраструктури України згідно Закону України «Про транспорт» забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, формує та реалізує державну політику з питань транспорту та забезпечує міжнародне співробітництво.

Закон України «Про транспорт» не дає жодного уявлення про правовий статус та відповідні повноваження Міністерства інфраструктури України.

Останні більш предметно розкриваються у відповідному Положенні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460, згідно якого Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, 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) [341].

Аналіз повноважень Мінінфраструктури, викладених у відповідному Положенні [341] щодо нього, дозволяє класифікувати їх на:

1) нормотворчі – розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України; здійснює нормативно-правове регулювання у сферах, які належать до його компетенції;

2) програмно-прогнозтичні – визначає пріоритети та здійснює заходи щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та річкового, міського електричного транспорту, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту та у сферах використання повітряного простору України, метрополітенів, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства; затверджує і виконує прогнозні і програмні документи з питань розвитку авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, поштового зв'язку, метрополітенів та міського електричного транспорту, а також розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту; затверджує, вносить зміни до галузевих будівельних норм та визнає їх такими, що втратили чинність; затверджує і виконує прогнозні і програмні документи з питань розвитку та розбудови національної транспортної мережі (міжнародних транспортних коридорів) в Україні, забезпечує інтеграцію національної транспортної системи до європейської та світової транспортних мереж;

3) дозвільно-реєстраційні – здійснює заходи щодо ведення реєстру сертифікатів типу транспортних засобів та обладнання і виданих виробниками сертифікатів відповідності транспортних засобів або обладнання; ведення Державного суднового реєстру України і Суднової книги України; видачі дозволів суднам під прапорами держав, з якими не укладені міжнародні договори про судноплавство на внутрішніх водних шляхах; видачі і носіння нагрудних знаків "Капітан далекого плавання" і «Судновий механік першого розряду»; видачі кваліфікаційних документів особам командного складу суден та суднової команди морських суден; видачі, зберігання бланків типових форм реєстраційних документів та знищення зіпсованих; видачі, перевірки і визнання свідоцтва, що підтверджує наявність забезпечення відповідальності оператора ядерного судна щодо заподіяної ядерної шкоди;

4) охоронні – забезпечує охорону та оборону в умовах надзвичайного стану та особливого періоду об’єктів державного значення національної транспортної системи, вирішує в межах своїх повноважень питання готовності до функціонування мереж поштового зв’язку загального користування у разі виникнення надзвичайної ситуації, в умовах надзвичайного стану та особливого періоду, забезпечує в особливий період переведення мереж поштового зв’язку у відповідний режим роботи;

5) контрольні – здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних тощо.

Центральні органи виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики у відповідних галузях транспорту та інфраструктури, в межах, визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, беруть участь у реалізації державної політики у міжнародному співробітництві у сфері безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, ведення дорожнього господарства, цивільної авіації та забезпечують виконання зобов’язань, що випливають із членства в міжнародних організаціях.

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, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і

який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті [424].

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.

Одним із перших документів у цій сфері стало видання Кабінетом Міністрів України розпорядження № 320 від 31 жовтня 1991 року, в якому визначалась майбутня політика в управлінні залізничним транспортом країни, та постанови Кабінету Міністрів України № 356 від 14 грудня 1991 року «Про створення Державної адміністрації залізничного транспорту України», згідно

якої Укрзалізниця була визнана державним органом управління, який здійснює керівництво залізничним транспортом. При цьому у відання Укрзалізниці було передано Донецьку, Львівську, Одеську, Південну, Південно-Західну, Придніпровську залізниці, а також усі інші розташовані на території України підприємства, установи й організації, що були підпорядковані Міністерству шляхів СРСР. На Укрзалізницю згідно вказаної вище постанови Кабінету Міністрів України було покладено виконання таких основних завдань:

координація діяльності підвідомчих підприємств, установ і організацій щодо задоволення потреб народного господарства і населення в перевезеннях;

розробка пропозицій щодо напрямів єдиної інвестиційної і тарифної політики в галузі та її реалізація;

вирішення питань соціально-економічного розвитку підвідомчих підприємств, установ і організацій;

забезпечення соціального захисту працівників залізничного транспорту та членів їхніх сімей, учнів і студентів навчальних закладів галузі;

організація матеріально-технічного забезпечення підприємств, установ і організацій залізничного транспорту;

сприяння зовнішньоекономічній діяльності підприємств, установ і організацій галузі [392]. Особливістю управління залізничним транспортом та специфіки правового статусу суб'єта публічного адміністрування цією галуззю стало те, що Укрзалізницю очолював президент і віце-президенти, які призначалися Кабінетом Міністрів України.

Прийняття означеної постанови Кабінетом Міністрів України стало вагомим кроком у питанні визначення меж і повноважень держави як щодо об'єктів транспортної інфраструктури, так і діяльності публічної адміністрації у напрямі регулювання відносин на залізничному транспорті та їх упорядкуванні, організації управління підпорядкованими залізницями, колійними господарствами тощо. Не випадково, менше чим через рік у цілях подальшого упорядкування різного роду правовідносин, що виникають під час функціонування залізничного транспорту, та утвердження адміністративно-

правового статусу відповідних владних інституцій, 12 лютого 1992 року Кабінетом Міністрів України постановою № 70 було затверджено Положення про державну адміністрацію залізничного транспорту України [338], яким уточнювалось місце Укрзалізниці в схемі органів державної влади, оскільки вона згідно положення визнавалась органом державного управління, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Положенням крім цього визначався правовий статус Укрзалізниці, сфера її діяльності та сам апарат управління. Елементи децентралізованого управління галуззю можна вже спостерігати у п. 10 згаданого положення, де зазначено, що для погодженого вирішення питань державного управління залізничним транспортом створюється рада Адміністрації у складі президента, віце-президентів, начальників залізниць, а також інших керівних працівників галузі. При цьому до складу ради передбачалося й те, що могли входити керівники інших органів державного управління та представники відповідних громадських об’єднань.

В цілому розбудова транспортної системи України на початковому етапі супроводжувалося створенням чіткої схеми та організаційно-правовим забезпеченням управління залізничним транспортом.

На цьому реформування залізничної галузі не завершилось, оскільки наступним кроком стало видання Кабінетом Міністрів України постанови № 586 від 30 липня 1993 року «Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України», яка мала деякі особливості, адже:

по-перше, нею було скасовано попередньо прийняті нормативно-правові акти управління залізничною галуззю, зокрема: розпорядження Кабінету Міністрів України № 320 від 31 жовтня 1991 року, постанови Кабінету Міністрів України № 356 від 14 грудня 1991 та постанови Кабінету Міністрів України № 70 від 12 лютого 1992 року;

по-друге, запроваджено принципово інший механізм публічного адміністрування залізничним транспортом, в якому Укрзалізницю визнано основним органом управління у цій сфері, однак провідним суб’єктом реалізації

деравної транспортної політики, у тому числі й під час залізничних перевезень, визнавалося Міністерство транспорту України, статус якого з роками так само неодноразово змінювався як і його назва;

по-третє, прогалиною цього правового акту було поширення управлінського впливу Укрзалізниці лише на залізничний транспорт загального користування, фактично відмежувавши від нього промисловий його вид.

Надалі було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 262 «Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України», яка по суті не змінила статусу Укрзалізниці, яка, як і раніше, покликана здійснювати централізоване управління процесом перевезень у внутрішньому і міжнародному сполученні та регулювати виробничо-господарську діяльність залізниць у сфері організації цього процесу. Водночас було уточнено правовий статус керівництва Укрзалізниці, де генеральний директор за посадою став першим заступником Міністра транспорту України (наразі Міністра інфраструктури України).

Протягом наступних років у Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України неодноразово вносилися зміни, наслідком чого маємо неодноразово реформований статус Укрзалізниці. Передостанні реформаційні зміни у системі суб'єктів публічного адміністрування залізничною галуззю відбулися у 2015 році, зокрема з 1 грудня 2015 року розпочало свою діяльність ПАТ «Укрзалізниця», яке стало правонаступником усіх прав і обов'язків Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підвідомчих підприємств і закладів, що мали статус окремих юридичних осіб [285]. Водночас у 2018 році постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 938 «Деякі питання акціонерного товариства «Українська залізниця» було змінено тип публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» з публічного на приватне та перейменовано його в акціонерне товариство «Українська залізниця».

Наразі АТ «Укрзалізниця» об’єднала у своїй структурі велику кількість державних підприємств, які перетворились на її структурні підрозділи. До складу Укрзалізниці входять:

а) підприємства залізничного транспорту загального користування (залізниці; державні підприємства, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту;

б) установи та організації залізничного транспорту загального користування (заклади охорони здоров’я, навчальні заклади, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, а також вищі навчальні заклади І рівня акредитації, які здійснюють підготовку фахівців для залізничного транспорту.

Таким чином, 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 [421].

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 [421].

Така структура управління залізничною галуззю формувалася, як бачимо, поступово і передумовами бажаних реформаційних процесів були потужність і складність залізничної інфраструктури, підвищена за централізованість його управління, що значно ускладнювала роздержавлення галузі та активне залучння

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. Остання у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 року № 398/2011, основними її завданнями є: 1) реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного 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.

Слід відзначити, що діяльність Державіаслужби спрямовується та координується через Міністра інфраструктури України, який:

забезпечує формування державної політики в галузі цивільної авіації та контролює її реалізацію Державіаслужбою;

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів розроблені службою проекти законів, актів Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритетні напрями роботи Державіаслужби та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;

видає обов'язкові до виконання службою накази та доручення з питань, що відносяться до сфери цивільної авіації;

вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності Державіаслужби.

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), основними завданнями якої, відповідно до Положення про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України, схваленого постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095, є:

1) виконання окремих функцій з реалізації державної політики у сферах: морського та річкового транспорту; торговельного мореплавства; судноплавства на внутрішніх водних шляхах; навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства; безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості);

2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики 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);

3) забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, діяльність яких пов'язана з морським та річковим транспортом, торговельним мореплавством, судноплавством на

внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічним забезпеченням мореплавства (крім суден флоту рибної промисловості);

4) забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства;

5) здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті, за торговельним мореплавством, судноплавством на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічним забезпеченням мореплавства (крім суден флоту рибної промисловості);

6) надання в передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері морського та річкового транспорту [414].

Напрями удосконалення структурної побудови та організації діяльності суб'єктів публічного адміністрування транспортною сферою вчені бачать по-різному, з урахуванням специфіки кожного окремого виду транспорту. Наприклад, Котлубай О.М., Дебель С.І. 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 громіздська 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 [189, 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 недоцільтності 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.

Державне агентство автомобільних доріг України є ще одним спеціалізованим суб'єктом публічного адміністрування правовідносин на транспорті, маючи специфічне спрямування та реалізуючи державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення, основними завданнями якого є:

1) реалізація державної політики у сфері дорожнього господарства та здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування державного значення (далі - автомобільні дороги);

2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного управління у сфері безпеки автомобільних доріг;

3) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики (стратегії) у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення, програм розвитку дорожнього господарства;

4) здійснення управління об'єктами державної власності [335].

Не можна також не відзначити доволі новий суб'єкт публічного адміністрування спеціальної компетенції у сфері реалізації транспортної політики держави Державне агентство інфраструктурних проектів України, основними завданнями якого є:

1) реалізація державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

3) здійснення управління об'єктами державної власності [104].

Державне агентство інфраструктурних проектів України з метою організації своєї діяльності:

1) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх виконанням в апараті Укрінфрапроекту;

2) здійснює добір кадрів в апарат Укрінфрапроекту і на керівні посади на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Укрінфрапроекту;

3) забезпечує ефективне і цільове використання бюджетних коштів, здійснення управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних повноважень та оцінку ефективності їх використання, здійснення внутрішнього контролю за взяттям бюджетних зобов'язань і витрачанням бюджетних коштів та організацію, ведення бухгалтерського обліку, складення і подання фінансової звітності у порядку, встановленому законодавством;

4) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

5) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил;

6) здійснює співпрацю з інститутами громадянського суспільства, забезпечує участь громадськості у реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Укрінфрапроекту [104].

Міркування вчених про те, що розв'язання окреслених вище проблем, насамперед організаційно-управлінського характеру, неможливе через зосередження усіх функцій та повноважень лише в руках одного державного органу, який фактично не спроможний на одночасне вирішення правових, технічних, політичних, економічних та інших проблем, є передчасними.

Розглядаючи транспортний комплекс країни взагалі та його відповідну інфраструктуру, окремі вчені навіть пропонують розділити сфери державного регулювання функціонуванням 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 [189, 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. 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;

Крім цього, законопроектом за № 3927 від 22 липня 2020 року основними завданнями Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, передбачатиметься:

1) формування цінової і тарифної політики на ринку транспортних послуг із застосуванням стимулюючих механізмів, контролю за ціноутворенням, недопущення перехресного субсидіювання.

2) формування та реалізації цінової політики на ринку послуг, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту, та суб'єктами господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, забезпечення її прогнозованості та відкритості, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін;

3) сприяння створенню умов для розвитку конкуренції та ефективного задоволення попиту, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках;

4) сприяння ефективному функціонуванню ринків послуг, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту та суб'єктами господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів господарювання, споживачів та держави;

5) здійснення державного контролю за додержанням встановлених тарифів (зборів, плати) на послуги, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту та суб'єктами господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту, визначених цим Законом;

6) прийняття участі у розробленні та внесенні Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

7) розробка та затвердження разом з іншими заінтересованими органами державної влади нормативно-правові акти, що мають міжвідомчий характер, з питань, що належать до його компетенції;

8) прийняття власних нормативно-правових актів у формі постанов, розпоряджень та наказів з питань, що належать до його компетенції [419].

Водночас, слід підкреслити передчасність утворення пропонованої 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.

Додаткові труднощі виникають також 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 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.

2.4. Адміністративно-правові форми та методи реалізації державної транспортної політики

Транспорт є однією з найважливіших сфер інфраструктури кожної держави, він утворює базові умови життєдіяльності суспільства, виступаючи в якості потужного чинника у формуванні його державно територіального устрою, внутрішнього і зовнішнього ринків. він об’єднує всі галузі економіки, виробництво і споживання, забезпечує життєво необхідні економічні і культурно-технічні зв'язки підприємств та регіонів, сприяє подоланню розмежування суспільства. Транспорт є важливим інструментом досягнення соціальних, економічних, зовнішньополітичних та інших цілей в процесі створення в країні громадянського суспільства. Сталий розвиток і надійна робота транспорту є гарантією єдності економічного простору країни, вільного переміщення товарів і послуг, конкуренції і свободи економічної діяльності, забезпечення прискореного і стабільного розвитку економіки, зміцнення національної безпеки, поліпшення умов і підвищення якості життя населення.

Функції державної транспортної політики є її важливими напрямками, що знаходять відповідну реалізацію, як правило, у загальновідомих організаційно-правових формах. Слід мати на увазі, що сам термін «форма» має кілька значень: встановлений зразок чого-небудь; зовнішній вигляд, зовнішні обриси; спосіб існування якогось явища. Форма змістовна, вона організовує зміст, надає йому закінченість і стрункість.

Форма ж публічного адміністрування дає життя методам, а через них – і функціям публічного адміністрування [6, с. 147]. Під формами С. Г. Стеценко розуміє зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб) [480, с. 127].

У формах реалізації державної транспортної політики компетенція державних органів знаходить свій предметний зміст. Іншими словами форми державної політики – це відпрацьовані практикою стійкі способи фіксації

функціональної організації та сукупності оптимальних прийомів і методів, за допомогою яких суб'єктом управління досягаються поставлені цілі.

Форму реалізації державної політики, у тому числі й на транспорті, на думку Т.О. Коломоєць, доречно розглядати як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, як здійснюються у процесі виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [8, с. 119]. На підставі наведеного А.О. Собакарь твердить про те, що форма реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху постає органічною складовою, зовнішнім вираженням управлінського впливу, хоча й водночас – і одним із найбільш складних для практичної реалізації напрямів державної політики загалом. При цьому, якщо застосовувати напрацьований наукою адміністративного права методологічний підхід до поділу форм державного управління на правові і неправові, а також структурні та процесуальні [8, с. 120], до визначення тих форм, у яких реалізовується державна політика у сфері безпеки дорожнього руху, то найбільш поширеною слід виділити саме правоохоронну форму. Так, правоохоронна діяльність спрямовується на захист (охорону, забезпечення, гарантування) врегульованих нормами національного права відносин управлінського характеру між державою та учасниками дорожнього руху, а її сутність обумовлено призначенням, що полягає у практичному здійсненні уповноваженими особами виконавчо-розпорядчих повноважень у межах виконання функцій відповідного державного органу у сфері безпеки дорожнього руху: регулятивної, охоронної, а також виховної [464].

Розмаїття організаційно-правових форм державної політики обумовлено широким діапазоном функцій, які виконуються державою та її органами, їх складністю і просторово-часовою протяжністю. Вибір форм державного управління залежить від типу суспільних відносин, організації виробничо-

господарської діяльності, політичної системи, правлячого режиму, характеру компетенції керуючого органу. Командно-адміністративна система використовує, як правило, жорсткі форми керуючого впливу, всеосяжного планування, суворі норми звітності та контролю, орієнтуючись головним чином на кількісні показники. Основний акцент тут робиться не на правові форми регулювання відносин, а на директивно оформлені рішення в адміністративному порядку. Ринковим відносинам притаманний принципово інший підхід. Державно-управлінська діяльність будується відповідно до норм права, спектр яких досить широкий.

У найзагальнішому вигляді форми державної політики (яка зрозуміло побудована на державному управлінні) можна розділити на два блоки: правові та організаційні.

Перша форма державної політики в загальнотеоретичній науці являє собою державно-правове явище, яке прямо відображає найважливішу державно-правову закономірність зв'язку держави і права. Характер цього зв'язку може тлумачитися по-різному, залежно від розуміння самих смислоутворюючих та взаємопов'язаних явищ правової форми діяльності.

Сутність правової форми діяльності полягає у тому, що при додержанні лише певних умов така діяльність може вважатися правовою, адже функціонування державних органів на основі приписів закону без урахування їх змісту створює тільки зовнішнє уявлення щодо цієї діяльності, зокрема такої, що здійснюється на основі обов'язкових формально-юридичних приписів.

Правова форма діяльності розуміється як діяльність легітимна, котра захищає безпеку громадян, їх права і свободи (де навіть примус і насильство мають відповідати ознакам легітимності), взагалі в ідеалі можлива не тільки як формально-юридична, а саме як правова тільки за умов, де досить розвинуті демократичні інститути, здатні реально впливати на владні структури. Правова форма діяльності в ідеальному варіанті, як така, що відображає партнерські відносини розвинутого громадянського суспільства й сильної авторитетної та передбачуваної влади, що випливають із договірної природи Конституції

України, тільки за умов розвинутих демократичних інститутів на основі погодження про правові засади життєвлаштування, втілені у правові принципи і цінності, котрі складають основи конституційного ладу, може стати моделлю правової конструкції, в якій державна діяльність зв'язана правом.

Правова форма реалізації державної політики, у тому числі й транспортної, повинна відповідати певним вимогам, у зв'язку з чим її характерними ознаками є:

– відповідність такої діяльності принципові верховенства права в організації та функціонуванні державних інститутів;

– дотримання принципу забезпечення гарантії додержання прав людини і громадянина;

– ціннісний зміст такої діяльності, оскільки сформована на підставі правових цінностей, об'єктивованих у правовому законі, та їм слугує з огляду на службову роль держави та її органів;

– модельне вираження цієї діяльності раціонально-правовій організації суспільства і держави в усіх її різновидах – законотворчості, процедурах референдумів та виборів тощо; основою раціональності державної влади й діяльності державних органів стає не просто формальний закон, а закон правовий легітимний; смислоутворювальним компонентом правової форми діяльності стає право, а не формальний юридично конкретний акт влади, що має значення раціоналізувального чинника, якщо він відповідає правовим принципам;

– легітимованість такої діяльності суспільством через ухвалені ним процедури легітимації, які тільки в цьому значенні стають правовими, такими, що відповідають уявленням людей про справедливу й гуманну владу, правові вимоги, цінності, іманентні суспільству;

– зв'язаність цієї діяльності з реалізацією державними та іншими органами лише тієї компетенції, яка має спеціально-правовий характер;

– однорідність правової діяльності за своїми зовнішніми ознаками та змістом незалежно від того, якими суб’єктами вона здійснюється;

– функціональна обмеженість правової діяльності (політики) організацією фактичного втілення в життя вимог правових норм;

– ґрунтовність на нормах, які функціонально призначені для регламентації їх діяльності;

– реалізованість в межах специфічних правовідносин, націлених на виконання певного кола їх владних повноважень;

– спрямованість мати «надвідомчий» характер і поширеність на всі без винятку ланки механізму держави;

– досягнення соціально-корисного результату через правові або організаційно-правові наслідки (видання правових актів).

Отже, правова форма реалізації державної транспортної політики може розглядатися як специфічна організаційна форма діяльності органів держави, посадових осіб та інших уповноважених на те суб’єктів, яка: а) здійснюється на основі дотримання принципу верховенства права в організації державних інститутів, а також забезпечення принципу додержання прав людини і громадянина; 2) є однорідною за своїми зовнішніми ознаками та змістом незалежно від того, якими суб’єктами вона здійснюється й реалізується в межах специфічних правовідносин, націлених на виконання певного кола їх владних повноважень. Її результати завжди спричиняють відповідні юридичні наслідки, які закріплюються у визначених законом юридичних актах (законах, указах і розпорядженнях Президента України, постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України, рішеннях суду, міжнародних договорах тощо), або такі, що пов’язані з їх настанням.

Діяльність публічної адміністрації відбувається в різноманітних правових формах: правотворчість, правозастосування, правоохорона, правосуддя, правозахист, юрисдикція і т.п. Правові форми пов’язані з виданням правових актів (закони і підзаконні акти, управлінські (адміністративні) акти), які спричиняють виникнення, зміну або припинення тих чи інших правовідносин

між їх суб'єктами. До правових форм відносяться і форми правового регулювання суспільних відносин.

Правові форми використовуються для визначення юридичного стану і регламентації інститутів, процесів і відносин державного управління з метою надання їм належної структурної організованості та офіційно вираженої фіксації. Вони повинні відповідати змістовної сутності і функціональним призначенням його елементів з точки зору їх доцільного закріплення і забезпечення ефективної можливості бути реалізованим.

Найважливішими формами засобів, що входять в механізм правового регулювання транспортною діяльністю, є правові акти. Вони являють собою правові форми офіційних документів, що породжують певні юридичні наслідки, що створюють юридичний стан і спрямовані на регулювання певних суспільних відносин. Їх поділяють на нормативні, тобто містять норми права, що регулюють певні сфери суспільних відносин, і ненормативні (індивідуальні), які породжують права і обов’язки тільки у тих суб’єктів, яким вони адресовані. Звідси вони мають двояку природу правового регулювання. По-перше, складають загальні правила поведінки людей, а, по-друге, – утворюють індивідуальні акти, що визначають на основі правової норми обов’язки і права учасників правовідносин. Акт застосування норм права включається в механізм як офіційно оформлений засіб реалізації прав, обов’язків і заходів юридичної відповідальності. Наприклад, в адміністративно-правовому відношенні як елементі правового регулювання державного управління індивідуалізуються положення тієї чи іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права і обов'язки учасників правовідносин.

Усі ці державно-управлінські відносини, явища, процеси і взаємозв'язки, що мають місце під час реалізації державної транспортної політики, повинні бути врегульовані в необхідних правових формах за допомогою юридичних норм.

Правові форми з точки зору їх змісту та механізму застосування є предметом права і детально розглядаються в курсі правових дисциплін. До них

належить: видання нормативно-правових актів та індивідуальних (адміністративних) актів, укладення договорів, прийняття державних програм, реєстрація, ліцензування, застосування різних адміністративних заходів та ін. Ці форми, в яких виявляється характерне для державного управління юридичне волевиявлення керуючого суб'єкта, припускають настання визначених юридичних наслідків. Мається на увазі видання відповідних правових актів або вчинення інших юридично значущих дій, наприклад, реєстрація, ліцензування, видача довідок, документів на керування транспортними засобами і т.д.

В організаційних формах реалізується діяльність державних органів щодо управління процесами соціальних перетворень, здійснюваних в державі і суспільстві. Ці форми включають в себе прийняття державно значущих рішень зі стратегічних і тактичних питань, визначення шляхів і засобів їх реалізації, прийняття оперативних заходів впливу при виникненні тих чи інших нестандартних ситуацій. Для вироблення оптимальних варіантів вирішення тієї чи іншої державно значущої проблеми проводяться сесії, засідання, наради, конференції, експертизи, консультації та узгодження, а також інші заходи. Якщо правова форма передбачає імперативність і формальну визначеність у волевиявленні керуючого суб'єкта, то організаційні форми рухливі, динамічні, припускають зіставлення різних точок зору, дискусії, пошуки компромісів, розгляд альтернативних варіантів, ліній поведінки для досягнення поставлених цілей. Через них матеріалізуються правові форми державної політики, функціонує механізм реалізації права. Важливою організаційною формою державної політики є прийняття управлінського рішення, процес якого розбивається на кілька фаз: визначення, виокремлення та актуалізація проблеми; формулювання проблеми і аналіз ресурсної бази для її вирішення; прийняття самого рішення і визначення шляхів його реалізації.

Постановка тієї чи іншої соціальної проблеми або ініціюється суб'єктом управління, виходячи з аналізу перспектив суспільного розвитку, або заявляє про себе загостренням протиріч, які в разі несвоєчасного реагування компетентних органів переростають в конфліктні ситуації. Тому мистецтво

державного управління включає в себе, з одного боку, визначення кола актуальних проблем і черговості їх вирішення, а з іншого – наявність добре поставленої служби моніторингу, яка своєчасно інформує органи державної влади про виникнення елементів соціальної напруженості.

Форми діяльності суб'єктів державного регулювання транспортної системи як зовнішній вияв їх конкретних дій С.А. Матійко пропонує розділяти на дві групи: правові та неправові (організаційні). Останні, у свою чергу, розділяються на: проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій. Правовими формами діяльності суб’єктів державного регулювання транспортної системи, вчений називає: правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну, установчу, контрольно-наглядову форми [215].

Правотворча форма займає особливе місце у механізмі реалізації державної транспортної політики, адже будується на сукупності норм і правил поведінки учасників адміністративно-правових і тісно пов’язаних із ними транспортних правовідносин.

Формування норм права є об’єктивною потребою належного управління транспортною сферою та реалізації у цьому напрямі державної транспортної політики, побудованої на євроінтеграційному векторі її розвитку, адже:

по-перше, такі норми об’єднані єдиним предметом правового регулювання – суспільними відносинами, що існують в процесі діяльності транспортної системи, зміст поведінки суб’єктів правовідносин якої мають особливості, пов’язані з тим, що суб’єкти державного управління мають діяти тільки так, як прямо передбачено законом, а громадяни, особи без громадянства, іноземці, біженці, що користуються транспортом або є учасниками дорожнього руху і не мають повноважень державно-владного характеру – так, як законом не заборонено. При цьому їх поведінка визначається, в основному, позитивними зобов’язаннями і заборонами. Нормами-дозволами регульовано більш широке коло правил поведінки суб’єктів державного управління, порівняно із особами, які не мають державно-владних повноважень;

по-друге, особливості норм визначені необхідністю закріплення порядку функціонування системи державного управління транспортною системою, оскільки такий порядок має відповідати положенням статті 3 Конституції України, в якій вказано, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Звідси – однією з властивостей державного управління транспортною системою, що іманентне його правовій природі, є забезпечення безпеки – особистої, національної [429, с. 173].

Отже, державна транспортна політика реалізується через певні форми, характеристика яких надає уявлення про діяльність спеціалізованої публічної адміністрації у зазначеній сфері щодо виконання покладених на них завдань, дозволяє зрозуміти їх правову природу, умови застосування та визначені до них вимоги. Слід наголосити на розмаїтті адміністративно-правових форм реалізації державної транспортної політики, що обумовлено широким діапазоном функцій, які виконуються державою та її органами в транспортній сфері, її складністю і просторово-часовою протяжністю. Адміністративно-правові форми реалізації державної транспортної політики доречно розподілити на: основні: а) правові (нормотворча, правозастосовча, охоронна і договірна форми, що реалізуються шляхом видання нормативних актів управління, видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, здійснення інших юридично значущих дій на транспорті) та організаційні (ужиття організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій) та 2) допоміжні (профілактична, виховна).

Державне регулювання транспортної системи не може ефективно відбуватися без цілеспрямованого впливу не неї відповідних методів.

Проблема методів правового регулювання залишається дискусійною в сучасному адміністративному праві, суть яких зводиться до:

а) встановлення певного порядку дій, передбачених адміністративно-правовими нормами;

б) заборони окремих дій під страхом юридичних засобів впливу (дисциплінарної або адміністративної відповідальності);

в) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою. Для посадових осіб – «жорсткий» варіант дозволу;

г) надання можливості діяти (не працювати) на свій розсуд, тобто здійснювати (не здійснювати) передбачені нормою дії у певних його умовах. Особливо важливий засіб при реалізації суб'єктивних прав – «м'який» варіант дозволу. На нашу думку, дозвільний метод є найбільш перспективним в адміністративному праві.

Адміністративно-правові методи розуміють як способи впливу держави через органи влади на сферу підприємництва, інфраструктуру транспортного ринку, некомерційний сектор з метою створення або забезпечення умов їх діяльності згідно з національною економічною політикою, поділяючи їх не прямі та непрямі. При цьому перші визначаються як адміністративна дія державних органів на транспортну систему, супідрядність, що реалізовується за допомогою вертикальних системних зв'язків. Другі (непрямі методи) базуються на товарно-грошових відносинах ринкового способу господарювання і саме в такий спосіб впливають на економічні інтереси суб'єктів господарювання [87].

Адміністративно-правове регулювання транспортної системи країни та ефективного надання населенню транспортних послуг передбачає застосування певного набору методів публічного адміністрування, які в комплексі із формами слугують вагомим інструментарієм в упорядуванні заходів реалізації державної транспортної політики.

Т. Мельник методи впливу на розвиток транспортної системи країни пропонує поділяти на: 1) методи оперативного контролю, які застосовуються, як правило, для простежування фактичної ситуації під час поїздки, а також при плануванні необхідного рівня комфортабельності – як сервісної, так і конструктивної. Ці методи достатньо ефективні для виявлення недоліків у роботі персоналу, який безпосередньо зайнятий обслуговуванням пасажирів.,

визначення показників комфортабельності, характерних для певного транспортного продукту;

2) методи розв'язання інженерних завдань, що застосовуються під час проектування нової конструкції транспортного засобу або під час переобладнання (модернізації) існуючого;

3) методи експрес-оцінки, які застосовуються в тих випадках, коли потрібно достатньо швидко та без особливих зусиль отримати уявлення про рівень комфортабельності, маючи лише одну-дві характеристики транспортного засобу [221, с. 24-25].

За визначенням британських дослідників, зважаючи на високу специфічність транспортної сфери діяльності, метод транспортного права, (незважаючи на свій комплексний характер) має низку характерних ознак: поєднання державного контролю та нагляду за діяльністю транспорту з договірним характером надання транспортних послуг і робіт; забезпечення вільного недискримінаційного доступу клієнтів до отримання транспортних послуг і робіт; тарифна система регулювання економічних взаємовідносин транспортних організацій і клієнтів; специфічний характер цивільно-правової відповідальності суб’єктів транспортної діяльності; наявність досудового порядку врегулювання спорів; особливий правовий статус суб’єктів транспортної діяльності (безпосередньо перевізників, що зумовлено залученням транспортних організацій у заходи військово-мобілізаційного характеру) [133].

На сьогодні можна спостерігати тенденцію поєднання не тільки адміністративних, але й разом з ними економічних методів впливу на роботу транспорту, здійснення регулювання як в довгостроковій перспективі, так і в режимі оперативного впливу на транспортні та тісно пов’язані із ними правовідносини.

На думку С.А. Матійко, реалізація державної транспортної політики забезпечується за допомогою адміністративних та економічних методів, при цьому перші повинні забезпечувати регулювання діяльності природних монополій, доступу власників транспортних засобів, а також експедиторів і

перевізників до професійної діяльності з використанням механізмів ліцензування або декларування (повідомлення про зобов'язання учасника ринку). Їх вплив на процеси підвищення ефективності функціонування транспортної галузі в умовах ринкової економіки поступово скорочується та змінюються їх зміст і задачі. Водночас до економічних методів формування конкурентного ринку транспортних послуг вчені відносять механізми податкової, тарифної та інвестиційної політики, які в сукупності стимулюють конкурентоздатність транспортних послуг в сфері вантажних і пасажирських перевезень [215].

Якщо перші методи встановлюються державою в імперативному порядку подальшого виконання усіма учасниками транспортного процесу, то друга група методів передбачає диспозитивний характер застосування з урахуванням особливостей функціонування транспортного ринку, діяльності суб'єктів перевізного процесу, особливостей надання транспортних послуг тощо.

Загалом, природа імперативного методу, за слушною думкою В.Й. Развадовського, характеризується низкою ознак:

по-перше, формування та використання владовідносин, за яких норми приймаються та реалізуються за принципом «розпорядження – виконання». Суб'єкт, що приймає обов'язкові рішення та видає розвпорядження, не пов'язаний згодою сторін, якій вони адресовані;

по-друге, наявність чітких правових меж діяльності суб'єктів публічного права, підпорядкування їх закону;

по-третє, позитивне зобов'язання, яке може мати або характер загально нормативної орієнтації, або конкретного припису;

по-четверте, знаходить прояв у забороні якихось дій, зокрема норми-заборони у даному випадку окреслюють зону можливої неправомірної поведінки і застерігають суб'єктів від неї [56, с. 79; 429, с. 168].

Прямі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні та відповідальності. Організаційно-адміністративний вплив здійснюється в наступних основних видах:

– пряме адміністративне вказівку, яке має обов'язковий характер, адресується конкретним керованим об'єктам або особам, впливає на конкретно ситуацію, що склалася;

– встановлення правил, що регулюють діяльність підлеглих (нормативне регулювання), вироблення стандартних процедур адміністративного впливу;

– розробка і впровадження рекомендацій з організації та вдосконалення тих чи інших процесів, що піддаються організаційно-адміністративному впливу;

– контроль і нагляд за діяльністю організацій та окремих працівників [224].

Визначення адекватних методів державного регулювання процесів в транспортному комплексі необхідно пов’язувати як з позицій поточного і середньострокового планування, так і з довгостроковою перспективою у зв'язку з тим, що, по-перше, об’єкти транспортної інфраструктури проектуються, будуються, вводяться в експлуатацію, модернізуються і реконструюються в терміни, які збігаються із спільними кордонами середньострокового планування і довгострокового прогнозування; по-друге, необхідно враховувати широкий спектр чинників, з яких найбільш актуальними є питання прогнозу фінансово-економічної кризи та її подолання як в межах короткострокового, так і середньострокового і довгострокового планування і прогнозування.

Одним із методів реалізації окремих напрямів державної транспортної політики держави слід вважати інститут ліцензування, запровадження якого у сфері транспорту спрямоване на досягнення двох основних цілей. По-перше, забезпечення високої якості перевезень пасажирів та вантажів, вжиття особливих заходів щодо безпеки перевезень, створення безпечних об’єктів інфраструктури (ліцензії надаються лише організаціям, які використовують сучасні транспортні засоби та будівельну техніку й технології, мають підготовлені кадри). По-друге, надання ліцензій здійснюється, як правило, на платній основі, отже є джерелом поповнення дохідної частини бюджету [43, с. 317].

Під ліцензуванням переважно розуміється сукупність заходів, вихідних від держави, об’єднаних єдиною метою й спрямованих на регулювання господарської діяльності певних суб’єктів. Цьому специфічному виду управлінського впливу на сферу транспорту притаманні властивості, які полягають у тому, що: по-перше, ліцензування належить до виключної компетенції відповідних державних органів; по-друге, ліцензування належить обмежується колом тих заходів, які передбачені чинним законодавством, у першу чергу транспортної спрямованості; по-третє, ліцензування спрямоване лише на конкретні види господарської діяльності, повністю нейтралізуючись за їхніми правовими межами.

Основним нормативно-правовим документом у цій сфері є Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», згідно якого до видів діяльності, на які необхідно отримувати ліцензію, належать перевезення пасажирів та міжнародні перевезення пасажирів. Перевезення пасажирів може здійснюватися на таксі, автобусами або ж легковими автомобілями на замовлення, зокрема мова йде про такі види діяльності:

внутрішні перевезення пасажирів на таксі;

внутрішні перевезення пасажирів легковими автомобілями на замовлення;

внутрішні перевезення пасажирів автобусами;

внутрішні перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів вантажними автомобілями;

міжнародні перевезення пасажирів на таксі;

міжнародні перевезення пасажирів легковими автомобілями на замовлення;

міжнародні перевезення пасажирів автобусами;

міжнародні перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів вантажними автомобілями;

міжнародні перевезення вантажів вантажними автомобілями (крім перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів) [327].

Так само і на залізничному транспорті діють Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом, які встановлюють вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, а також кадрових, організаційних, технологічних вимог, обов'язкових для виконання суб'єктами господарювання під час провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом. Процедури ліцензування на залізничному транспорті здійснюється відповідно до чинного законодавства, а саме на основі Цивільного та Господарського кодексівУкраїни, Законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про природні монополії», «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», «Про захист прав споживачів», «Про транзит вантажів», «Про захист економічної конкуренції», «Про оборону України», постанов Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. № 252 «Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом» [387, с. 167], від 6 квітня 1998 р. № 457 «Про затвердження Статуту залізниць України» [365], від 1 березня 2010 р. № 193 «Про затвердження Технічного регламенту надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом» [369], від 30 березня 2011 р. № 316 «Про затвердження переліку робіт і послуг, що належать до основної діяльності залізничного транспорту, та Порядку перерозподілу надходжень доходу від основної діяльності залізничного транспорту» [330], Директиві Ради Європейського Співтовариства 95/18/ЄЕС від 19 червня 1995 р. «Про ліцензування залізничних обслуговуючих підприємств», Директиві 2004/49/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 29 квітня 2004 р. «Про безпеку залізниць у Співтоваристві (Директива про безпеку на підприємствах залізничного транспорту)» [327].

Для різних видів транспорту передбачені чинним законодавством окремі суб'єкти ліцензування, що на сьогодні представлені Державною службою морського та річкового транспорту України, Державною авіаційною службою України, Державною службою України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) та ін., хоча раніше більшість повноважень щодо видачі ліцензій та здійснення процедури ліцензування провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів та вантажів різними видами транспорту було покладено на Міністерство інфраструктури України (раніше – Міністерство транспорту та зв'язку України) з певними змінами.

При побудові єдиного механізму публічного адміністрування транспортом загального користування обов'язково були б враховані усі показники, що стосуються правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, їх взаємостосунків під час управлінської діяльності, можливості запровадження єдиних вимог та їх поширення на всі, без винятку, виробничі ланки, а також налагодження ефективної взаємодії складових елементів транспортної системи специфічними засобами публічного адміністрування, одним із яких є ліцензування.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід підкреслити значення адміністративно-правових методів у реалізації державної транспортної політики, які слід розглядати як сукупність прийомів, засобів та способів впливу держави на правовідносини, що виникають у сфері функціонування транспорту, та за допомогою яких спеціалізована публічна адміністрація здійснює владний вплив на елементи транспортної діяльності, забезпечуючи досягнення і підтримку планованого стану і рівня функціонування транспортної галузі. Виокремлено адміністративні (прямі) та економічні (непрямі) методи реалізації державної транспортної політики, при цьому доцільно зробити акцент на пріоритетності використання в нинішніх умовах реалізації інфраструктурних проектів у різних галузях транспорту саме другої групи методів, спрямованих на широке застосування заходів економічного впливу на учасників транспортного процесу. І це не випадково, адже перехід від адміністративно-планової економіки до

ринкової супроводжується руйнуванням колишньої системи адміністративних методів регулювання транспортної системи і створенням системи економічних регуляторів. Це не означає, проте, відмови від використання адміністративних методів. Як правило, на практиці ми спостерігаємо поєднання всіх перерахованих методів державного впливу на учасників транспортних правовідносин. Пріоритетність тих або інших методів державного регулювання залежить від вибраної державою політики на транспорті.

Висновки до розділу 2

Узагальнюючи правові та організаційні засади реалізації державної транспортної політики, можна зробити такі висновки:

1. Охарактеризовано нормативну складову реалізації державної транспортної політики в Україні, що представлена значним масивом нормативно-правових актів різної юридичної сили, суб'єктного складу та цільового спрямування, до якої належать: 1) нормативні джерела міжнародного права (угоди, конвенції, меморандуми про співпрацю, дорожні карти, плани імплементації, стандарти і рекомендаційна практика, регламенти тощо); 2) Конституція України; 3) кодифіковані акти національного законодавства; 4) Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р., державні цільові програми реформування окремих видів транспорту; 5) акти Верховної Ради України; 6) Укази та розпорядження Президента України; 7) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 8) міжвідомчі нормативні джерела (накази, інструкції тощо), а також нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, постанови, програми, листи, статути тощо); 9) державні та галузеві технічні стандарти функціонування транспорту; 10) корпоративні правила функціонування транспорту (нормативні документи експлуатантів).

2. Узагальнено та охарактеризовано особливості і проблеми приведення національного законодавства з питань реалізації транспортної політики до

світових стандартів своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях.

3. Визначено систему суб'єктів загального забезпечення реалізації державної транспортної політики, 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.

4. Спеціалізована публічна адміністрація представлена органами державної влади, які безпосередньо забезпечують реалізацію державної транспортної політики країни, серед яких Міністерство інфраструктури України, 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. На підставі аналізу норм чинного законодавства досліджено завдання, функції та повноваження зазначених органів, а також особливості реалізації їх адміністративно-правового статусу.

5. Встановлено, що державна транспортна політика реалізується через певні форми, характеристика яких надає уявлення про діяльність спеціалізованої публічної адміністрації у зазначеній сфері щодо виконання покладених на них завдань, дозволяє зрозуміти їх правову природу, умови застосування та визначені до них вимоги. Наголошено на розмаїтті адміністративно-правових форм реалізації державної транспортної політики, що обумовлено широким діапазоном функцій, які виконуються державою та її органами в транспортній сфері, її складністю і просторово-часовою протяжністю. Адміністративно-правові форми реалізації державної транспортної політики запропоновано розподілити на: основні: 1) правові (нормотворча, правозастосовча, охоронна і договірна форми, що реалізуються шляхом видання нормативних актів управління, видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів

управління, здійснення інших юридично значущих дій на транспорті) та організаційні (ужиття організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій) та 2) допоміжні (профілактична, виховна).

6. З’ясовано сутність методів реалізації державної транспортної політики як сукупності прийомів, засобів та способів впливу держави на правовідносини, що виникають у сфері функціонування транспорту, та за допомогою яких спеціалізована публічна адміністрація здійснює владний вплив на елементи транспортної діяльності, забезпечуючи досягнення і підтримку планованого стану і рівня функціонування транспортної галузі. Виокремлено адміністративні (прямі) та економічні (непрямі) методи реалізації державної транспортної політики, при цьому зроблено акцент на пріоритетності використання в нинішніх умовах реалізації інфраструктурних проектів у різних галузях транспорту саме другої групи методів, спрямованих на широке застосування заходів економічного впливу на учасників транспортного процесу.

РОЗДІЛ 3
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації державної транспортної політики

Важливою категорією в ланцюгу визначення ефективності адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики є сенс назвати «засоби». Вони слугують ланкою, яка зв’язує суб’єкта мети з об’єктом його діяльності, спрямованої на досягнення результату. Без засобів цілі нереальні, нездійсненні, як і за відсутності останніх засоби не призведуть до бажаного результату. Певна ціль вимагає відповідних засобів, щодо яких вона виступає первинною, керівною. Це завдяки засобам реалізована мета набуває об’єктивності й конкретності. Ціль і засоби – категорії, що визначають поведінку; вони завжди повинні бути зазначені в нормах, щоб правове регулювання виконало свою роль.

Саме засоби є тими «прийомами і способами дій, які забезпечують пристосування для здійснення якої-небудь діяльності» [496, с. 85], що «служить знаряддям у якійсь дії, справі» [249, с. 390].

Якщо в нормах права вказувати тільки засоби, не вказуючи їх цілі, то ми ризикуємо не отримати того результату, до якого прагнемо, тому що одні й ті ж засоби можуть бути використані для досягнення різних, підчас протилежних цілей. У той же час, якщо в нормах назвати тільки мету (як обов'язок чи право), не вказуючи засобів для її досягнення, то можуть бути застосовані засоби, які не узгоджені з метою норми, тому остання може бути не виконана [272, с. 3-11].

У публічному адмініструванні досягнення бажаного управлінського результату досягається через специфічну систему юридичних засобів, що об’єднуються на окремих ділянках правового регулювання в своєрідні режими,

механізми, що забезпечують ефективне розв'язання соціально-економічних, політичних, культурних та інших завдань [446, с. 22].

«Правові засоби, – наголошує С.С. Алексєєв, – не утворюють будь-яких особливих, принципово відмінних від традиційних, зафіксованих в загальноприйнятому понятійному апараті явищ правової дійсності. Це весь діапазон правових феноменів різних рівнів з тією лише особливістю, що вони вичленяються і розглядаються не з позицій потреб юридичної практики, а з позицій їх функціонального призначення тих рис, які характеризують їх як інструменти вирішення економічних та інших соціальних завдань» [14, с. 217].

Відображаючі інформаційно-енергетичні ресурси права, передбачені нормами права та забезпечені примусовою силою держави, правові засоби фактично є інструментами і технологіями, спрямованими на досягнення раціональних юридичних цілей і породжуючими, у зв'язку з цим, юридичні наслідки [198].

Правові засоби – це юридичні явища, інститути, які необхідні для правового впливу на суспільні відносини та отримання конкретного юридичного результату. Парадигма правових засобів розглядається в різних дослідницьких діапазонах, як в галузі загальної теорії права, так і галузевих юридичних науках, що характеризує варіативність правового регулювання в цілому [227, с. 5-6].

Використання правових засобів як специфічних інституційних утворень (встановлення, форми) правової дійсності, призводить до досягнення певного результату у вирішенні соціально-економічних, політичних, моральних та інших задач і проблем, що стоять перед суспільством і державою на сучасному етапі [446, с. 10].

Функціональний підхід дозволяє розуміти під правовими засобами усю правову дійсність, оскільки розглядає весь інструментарій правового регулювання під кутом зору їх функцій, не обмежуючи цю категорію тільки певним колом правових явищ. Оскільки під правовими засобами розуміється весь діапазон правових явищ, то ними охоплюється і матеріальний, і процесуальний інструментарій правового регулювання.

В узагальненому виді правові засоби, як слушно наголошує М.І. Матузов, «виражають собою всі узагальнюючі юридичні засоби забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей (в цьому проявляється соціальна цінність даних утворень і права в цілому); віддзеркалюють інформаційно-енергетичні якості та ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили, спрямованої на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин; поєднуючись певним чином, виступають основними працюючими частинами (елементами) дії права, функціональної сторони механізму правового регулювання, правових режимів; призводять до юридичних наслідків, конкретних результатів, того чи іншого ступеня ефективності або дефектності правового регулювання; забезпечуються державою [217, с. 507].

Кожна з перелічених ознак може вважатися визначальною у розумінні правової природи правових засобів, адже характеризують певною мірою інструментарій, за допомогою якого забезпечується досягнення бажаного управлінського результату, досягається визначена мета.

Використання правових засобів в транспортній сфері забезпечує, зокрема: а) визначеність, надійність і стійкість створених відносин; б) кореляцію регулювання суб'єктивними правами; в) сувору регламентацію і в той же час гарантованість, захищеність суб'єктивних прав; г) комплекс способів, гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків; д) необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми і механізми, націлені на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях [13, с. 349–350].

Відтак, характерними ознаками правових засобів (в тому числі й під час реалізації заходів державної транспортної політки) можна вважати:

по-перше, пряме призначення на досягнення правових цілей, адже такі засоби покликані сприяти досягенню соціально-значущого результату на транспорті для забезпечення розвитку транспортної галузі, підвищення якості та надійності надання транспортно-логістичних послуг з урахуванням зовнішньоекономічних і регіональних зв'язків України, посилення діалогу між

споживачами послуг, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення безпечної експлуатації інфраструктури та рухомого складу;

по-друге, наявність нормативно-правової основи, адже саме нормативна регламентація правових засобів надає їм легальність і дозволяє виступати офіційним інструментом тиску на суб'єктів, що перешкоджають реалізації суб'єктивних прав і, як варіант, юридичних обов'язків. Правові засоби слід розглядати як один з можливих варіантів поведінки, що характеризується «діяльністю», наявністю процесуального змісту, спрямованого на досягнення суспільно корисних цілей, наповнення яких визначається в кожному конкретному випадку на основі розсуду уповноважених суб'єктів державного управління. «Через їх реалізацію, – слушно наголошує В.К. Колпаков, – забезпечується чіткість роботи виконавчо-розпорядчих органів, охорона суспільних відносин, честі, гідності, свобод громадян» [165, с. 64];

по-третє, обов'язок бути правомірними, адже своїм призначенням правові засоби повинні відповідати інтересам окремих осіб, суспільства і держави в цілому;

по-четверте, забезпеченість переважно примусовою силою держави, що особливо виявляється у питаннях забезпечення безпеки та надійності перевезень, через пріоритетне та ефективне застосування саме заходів адміністративно-примусового характеру. Як свідчить практика та слушні думки вчених, застосування виключно засобів профілактичного та превентивного характеру (хоча і це дає соціально-значущий результат), досягти належного рівня транспортної безпеки країни, знизити до мінімального рівень аварійності на транспорті, запобігти поширенню кількості ДТП та інших небезпечних подій, не дає ефективного результату [226, с. 1.; 461, с. 97];

по-п'яте, залежність під час вибору тих чи інших засобів від тих цілей, на досягнення яких мотивований суб'єкт;

по-шосте, залежність виконання певних функцій від конкретного виду, сфери застосування, галузі права;

по-сьоме, наявність двох форм їх застосування – статичної та динамічної;

по-восьме, наявність юридичних наслідків. Дійсно, коли правові засоби реально функціонують, їх дія передбачає вплив на суспільні відносини. Кінцевим результатом такого впливу виступає корекція правових відносин – їх приведення у відповідність з встановленими нормативними правовими актами моделями правомірної поведінки і відповідних правовідносин. При цьому засоби виступають конкретними прийомами, способами, інструментами, які акумулюються тільки завдяки діяльності суб'єктів щодо їх застосування для досягнення бажаного результату.

Саме цілеспрямоване та належне застосування правових засобів дозволяє забезпечити:

а) надійність і стійкість створених відносин;

б) зв'язок регулювання з суб'єктивними правами;

в) суворі рамки і в той же час гарантованість, захищеність суб'єктивних прав;

г) комплекс надійних способів, які гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків;

д) необхідну процедуру для здійснення юридичних дій;

е) процесуальну форму і механізми, націлені на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях.

Належне використання правових засобів означає фактичне проведення в життя власної цінності права, використання багатого потенціалу правової основи державного і суспільного життя.

Отже, правовими засобами державної транспортної політики виступають правові явища, виражені в формі інструментів (встановлень) і діянь (технологій), спрямованих на вирішення спільних і конкретних завдань в сфері функціонування транспортного комплексу країни.

Забезпечення належної організації роботи транспорту досягається застосуванням відповідного правового механізму, що являє собою встановлену чинним законодавством систему правових засобів, за допомогою яких органами

державної влади здійснюється вплив на суспільні відносини у згаданій сфері через задоволення споживчого попиту на безпечний рух транспорту різними комунікаційними шляхами сполучення [45, с. 32].

Адміністративно-правові засоби серед усього розмаїття правових засобів забезпечення реалізації державної транспортної політки займають дійсно вагоме місце, адже складають цілісну систему, є багатоманітними, взаємопов'язаними і взаємозалежними [168, с. 44-48]. «Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, − наголошує А.Т. Комзюк, − обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання їх і створюють умови для належного забезпечення здійснення, (визначеної мети) сприяють досягненню бажаних, очікуваних результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями і компетенцією органу (посадової особи), який діє в даній ситуації» [168, с. 44-48].

Адміністративно-правові засоби відрізняються певною специфікою і спрямовані, перш за все, на адресу головних суб'єктів адміністративного права – суб'єктів владних повноважень. Найважливіша особливість тут полягає у тому, що вони, по-перше, самі встановлюють специфічні методи і форми адміністративно-правового режиму, а, по-друге, вони ж і застосовують специфічні адміністративно-правові засоби. Разом з тим адміністративно-правові засоби під час реалізації державної транспортної політики можуть встановлюватися нормами інших галузей права. Наприклад, розпорядження – нормами фінансового, податкового права; дозволи – нормами земельного, екологічного, митного права та ін. Державна транспортна політика не може реалізовуватися виключно через застосування норм адміністративного права, адже це комплексний агломерат норм, правил, стандартів, що регулюють різноманітні відносини на транспорті як статичного, так і динамічного характеру, забезпечують не лише загальні вимоги організації перевезень, руху транспорту, вантажів, нафти, газу, пошти, багажів та інших речей, але й безпеку та їх надійність.

Незважаючи на важливість, позначені правові засоби забезпечення належної реалізації транспортної політики держави не можуть існувати та реалізовуватися у відриві від інших правових регуляторів суспільних відносин, а також правових засобів іншої галузевої належності. Їх використання в комплексі сприяє:

– створенню рівних і сприятливих умов для виробників транспортних послуг;

– проведенню узгодженої тарифної політики (розробці єдиної методології формування транспортних тарифів, що враховує специфіку транспортних послуг кожної держави);

– проведенню узгодженої податкової політики на транспорті;

– збереженню і розвитку єдиного техніко-технологічного побудови транспортної діяльності;

– виробленню загальної лінії співпраці з іншими країнами та міжнародними організаціями;

– узгодженості розробки і уніфікації транспортного законодавства органами законодавчої влади держав-учасників, в тому числі: формування правової основи міждержавних взаємин в галузі транспортної діяльності; проведення порівняльного аналізу прийнятих в державах законів про транспортну діяльності та здійснення заходів щодо їх уніфікації; узгодження зводу законів і законодавчих актів, що визначають діяльність транспортного комплексу; формування уніфікованої законодавчої бази; вдосконалення і зближення податкового, митного законодавства; зведення до мінімуму кількості формальностей при перевезеннях в межах держав-учасників; уніфікація всіх видів транспортної та митної документації та процедур; створення умов для рівноправної конкуренції видів транспорту; послідовне і поетапне зняття адміністративних, прикордонних, митних, фіскальних, інформаційних, технічних та інфраструктурних бар'єрів; погоджений розвиток транспортної інфраструктури (в тому числі створення розвиненої мережі об'єктів

обслуговування водіїв, пасажирів та транспортних засобів); взаємовигідний розвиток міжрегіональних транспортних зв'язків;

– розвитку інтермодальних перевезень на основі об'єднання національних транспортних систем в єдину транспортну структуру, а також взаємодії різних видів транспорту з метою підвищення їх ефективності на одному маршруті;

– здійсненню узгоджених дій щодо забезпечення колективних інтересів на міжнародному рівні, а також в сфері приєднання і дотримання міжнародних правових актів;

– здійсненню більш тісного науково-технічного співробітництва на транспорті;

– забезпеченню безпеки на транспорті;

– скороченню шкідливого впливу транспортних засобів на навколишнє середовище і т.д. [434].

Отже, адміністративно-правові засоби – це встановлені нормами адміністративного права способи здійснення юридично значимих дій з боку компетентних органів, що забезпечують реалізацію правових приписів з метою вирішення правоохоронних завдань [441, с. 221].

Саме за допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [164, с. 31]. Існування навіть декількох адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації державної транспортної політики вказує на необхідність їх класифікації, адже саме таким чином стають очевидними прогалини у законодавстві та правозастосовній практиці. Так, одні вчені поділяють їх на первинні (прості) і комплексні [77, с. 13], другі − на загальнообов’язкові правила, засоби переконання, засоби примусу [443, с. 29-31], треті – крім вказаних вище додають ще засоби контролю та відновлювальні засоби [238, с. 171], четверті − засоби переконання і примусу [522, с. 11], п’яті − на правові та організаційні [422], шості − на засоби адміністративно-правової охорони, діяльності правоохоронних органів та регулювання цивільно-правового обігу

[299, с. 15-16], сьомі – на засоби дозвільної та управлінської природи [544, с. 155] тощо.

Подані класифікації адміністративно-правових засобів державної транспортної політики є безперечно вірними та мають право на існування, проте враховують лише окремий компонент її реалізації.

Насамперед, транспортна політика держави реалізується через застосування адміністративно-правових засобів інституційно-правового характеру, що поєднують в собі симбіоз тісно пов'язаних інструментів як юридичного (нормативного), так і організаційно-управлінського спрямування. Їх значення, цілеспрямованість, особливості змісту і порядок застосування, у першу чергу, зумовлено обов'язковим закріпленням в адміністративному законодавстві України (законами та урядовими постановами), а свій розвиток і деталізацію вони отримують у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів влади та місцевого самоврядування [169, с. 123]. При цьому організаційно-управлінська складова застосування адміністративно-правових засобів реалізації державної транспортної політики передбачає прямий вплив на керований об'єкт (наприклад, транспортний засіб, об'єкт транспортної інфраструктури та ін.) із визначенням його найближчих задач, порядку і строків їх виконання, обсягів і видів необхідних ресурсів, а також організаційних умов виконання завдання.

Реалізація державної транспортної політики здійснюється шляхом застосування адміністративно-правових засобів нормативно-правового характеру шляхом видання нормативних актів управління та видання індивідуальних (ненормативних) актів управління [9, с. 218-219; 25, с. 122]. Тобто у процесі адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики уповноважені суб'єкти мають право видавати правові акти двох основних видів – нормативні та індивідуальні. Основне призначення нормативних актів – виконання й деталізація законів та указів Президента України, які закладають правовий режим управління комунікаційними процесами. Їх дія розрахована на довгострокове та багаторазове застосування

[476]. Встановлення норм права підзаконного характеру у процесі управлінської діяльності у досліджуваній сфері втілюється в адміністративній правотворчості [181, с. 286]. Завдяки наявності цих повноважень суб'єкти адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики мають можливість оперативно впливати на підвідомчу їм сферу суспільного життя [451, с. 116].

Ефективність застосування адміністративно-правових засобів реалізації державної транспортної політики знаходить своє зовнішнє вираження в нормах матеріального і процесуального права, які за своєю правовою природою можуть бути як імперативними, так і диспозитивними, виконують регулятивні або охоронні функції, можуть бути нормами приватного і публічного права тощо. Такі нормативні інструменти являють собою систему різних нормативних приписів, що безпосередньо впливають на транспортну систему країни, забезпечуючи своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи; захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту та споживачів транспортних послуг; створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту; обмеження монополізму та розвиток конкуренції; координацію роботи різних видів транспорту; ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту; охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту [411]. Саме в нормах права знаходять своє закріплення права і обов'язки, правові заборони і правові стимули, засоби покарання і заохочення та інші засоби реалізації різних напрямів державної транспортної політики.

Однак якими б абсолютно універсальними не були правові засоби, закріплені в нормі права, вони так і залишаться нормами, деклараціями і не зможуть виконати покладених на них функцій і досягти цілей і задач, для

реалізації яких вони були імплементовані в правову систему країни без ефективної, адекватної та послідовної реалізації правозастосовної форми державної транспортної політики. У цьому сенсі засоби правореалізації − це різні акти фактичного втілення нормативно-правових приписів у життя. До їх числа відносять засоби-документи (рішення суду, заяви, скарги, накази, договори і т.п.) і засоби-дії (правомірні вчинки − в формі дотримання, виконання, використання і застосування). Перетворення, що відбуваються в Україні, неминуче накладають відбиток на її правову систему. Адекватно цілям проведених реформ змінюються і цілі правового регулювання, а відтак повинні змінюватися і засоби їх досягнення, за допомогою яких, власне, і можливе підвищення соціальних цінностей і дієвості юридичних інститутів. Відтак, кожен засіб утворює деякий комплекс дій юридичного характеру, внаслідок чого воно піддається законодавчому регулюванню порядку оформлення, визначення змісту, способів і термінів здійснення [425, с. 97],

Серед адміністративно-правових засобів забезпечення належної реалізації транспортної політики держави ключову роль відіграють засоби інформаційно-аналітичного характеру, що сприяють удосконаленню бізнес-процесів усіма учасниками транспортно-логістичної системи за рахунок забезпечення інформаційної відкритості та прозорості, швидкості інформаційного доступу до відповідних баз даних.

І це не випадково, адже за своїм призначенням транспортна політика покликана:

а) оцінювати можливість, необхідність і перспективи розвитку транспортного комплексу країни;

б) визначати кількісні та якісні характеристики транспортної системи країни в інтересах економічного розвитку, підвищення її обороноздатності;

в) виробляти механізм реалізації планів розвитку транспортного комплекса [125, с. 187]. Як відомо, будь-яка політика тільки тоді стає реальною силою, здатною дійсно якимось чином поміняти суспільні відносини, коли вона втілюється в право, знаходить відображення в законодавстві держави. Право –

найбільш ефективний провідник вираженої в ньому політики. Остання, втілившись в право, вже не тільки самостійно, але і за допомогою правових засобів робить зворотний вплив на матеріальне життя суспільства. Повною мірою це відноситься до сфери транспортної діяльності держави.

Застосування засобів інформаційно-аналітичного характеру у забезпеченні належної реалізації транспортної політики держави має спиратися на принципах:

− забезпечення повноти інформації, що передбачатиме встановлення відповідальності учасників транспортних правовідносин за повноту інформації, її змістовність та відповідність вимогам чинного законодавства;

− прогнозтичності інформаційного обміну шляхом використання результатів прогнозування в операційному менеджменті підприємництва;

− конкретності інформації через забезпечення максимальної відкритості, структурованості та організованості інформації для користувачів;

− швидкості обміну інформацією шляхом максимальної підтримки кількості запитів із боку клієнтів, зниження витрат на прийняття рішень, а також регламентації доступу, виявлення атак та аудиту інформаційного порталу;

− інституціональності, тобто забезпечення прозорості доступу до корпоративної бази даних на договірній основі, державної підтримки застосування інформаційних технологій в транспортному секторі країни;

− безпеки інформаційних комунікацій через застосування засобів захисту інформації, забезпечення захищеності даних тощо.

На сьогодні вдосконалення механізму застосування засобів інформаційно-аналітичного характеру, як важливих інструментів реалізації транспортної політики держави, вбачається за рахунок:

по-перше, розширення масштабів використання електронних документів у сфері вантажного транспорту та супроводу транспортних засобів шляхом впровадження систем супутникової навігації;

по-друге, впровадження інноваційних транспортно-логістичних технологій, інформаційних систем, розвитку всієї транспортно-логістичної інфраструктури, спрямованої на забезпечення надійних і доступних перевезень

пасажирів і вантажів та задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України, тощо.

Використання правових засобів забезпечує досягнення фактичних цілей за допомогою як примусового, так і непримусового впливу на учасників транспортних і тісно пов’язаними із ними правовідносинами. Зрозуміло, що будь-який правовий механізм не повинен грунтуватися виключно на примусових засобах правового впливу. У його структурі повинні знаходити місце правові засоби, що стимулюють і заохочують поведінку учасників транспортних правовідносин. Правильне поєднання засобів різного функціонального характеру в механізмі правового регулювання дає, як правило, позитивний результат. Саме правові засоби як інституціональна категорія задають напрям правового регулювання, вирішуючи значне коло завдань в механізмі правового регулювання. Вони створюють загальні гарантовані державою та суспільством можливості для посилення позитивних регулятивних чинників і одночасно повинні бути спрямовані на усунення перешкод, що стоять на шляху впорядкування соціальних зв’язків [275].

В цьому аспекті, навіть не зважаючи на небезпечний характер діяльності транспорту та його інфраструктури, певну детермінованість загрозами виникнення аварійності, важливим для підтримання законності та дисципліни в організації суспільних відносин транспортного обслуговування населення є застосування поряд з примусовими й заходів профілактичного спрямування, адже завжди правильним здається запобігти, ніж потім усувати негативні наслідки скоєних правопорушень. В цьому аспекті саме профілактика правопорушень є стратегічним напрямом у системі заходів здійснюваних державою щодо зміцнення законності та правопорядку на транспорті, виступаючи найбільш дієвим шляхом боротьби з правопорушеннями, передусім забезпечуючи виявлення й усунення (нейтралізацію) їх витоків [29, с. 89].

Цілком слушно автори навчального посібника «Основи безпеки дорожнього руху» (Собакарь А. О., Холмянський Я. Д., Тараненко С. М. за ред. В. М. Бесчастного) вважають, що саме профілактика становить систему заходів

економічного, соціального, культурного, виховного і правового характеру, спрямованих на зниження рівня аварійності на автомобільних дорогах, мінімізацію шкідливих наслідків ДТП та підвищення гарантій безпеки дорожнього руху [463, с. 22].

Профілактична діяльність на транспорті, як засіб публічно-правового змісту впливу на поведінку учасників транспортних правовідносин, водночас значно програє засобам позитивного стимулюючого характеру, основу яких складають як засоби переконання, так і примусу. Застосування останніх широко підтримується науковцями, насамперед в частині забезпечення безпеки, надійності перевезень, підтримання законності та дисципліни, припиненню екологічно-небезпечної діяльності на транспорті тощо [443; 167; 74].

Проте окремі вчені наголошують на доцільності застосування в реалізації державної транспортної політики «позитивних» методів публічного адміністрування (зокрема, пропагандистські, роз'яснювальні, виховні, навчальні та інші заходи непримусового характеру) [94, с. 286].

На наше переконання, віддання переваги якимось одним публічно-правовим засобам забезпечення формування та реалізації державної транспортної політики здається не вірним, адже бажаного результату даватиме планове поєдання як примусових, так і запобіжних заходів, у тому числі профілактичного характеру, з цілеспрямованим вибором найбільш оптимального в певній ситуації варіанту.

Правові засоби, що застосовуються для реалізації державної транспортної політики, об'єднані регулятивними засадами, тобто всі вони функціонують в особливому, характерному саме для даного середовища правовому режимі. У специфічному юридичному режимі в системі державного управління виділяються конкретні засоби і прийоми правового регулювання, існує специфіка їх регулятивних властивостей. Разом з тим тут виявляється специфіка, яка пронизує весь зміст правового регулювання державного управління. Його особливості проявляються в поєднанні і при домінуванні використовуваних засобів, прийомів і способів регулювання, таких як: дозволи, заборони,

підпорядкованість, підзвітність і підконтрольність, правове стимулювання та правове обмеження. Наприклад, правове стимулювання, згідно загальновизнаної точки зору, включає в себе як позитивні (суб'єктивні права, пільги, заохочення), так і негативні (заборони, обов’язки, заходи примусу, стягнення, покарання) впливу. Поряд з цим можна вказати і на особливості, властиві тим чи іншим видам правового регулювання.

На сьогодні можна констатувати, що механізм адміністративно-правового регулювання включає в себе такі специфічні засоби як:

1) розпорядження – коли одній стороні регульованих відносин надається певний обсяг юридично владних повноважень по відношенню до іншої сторони, яка зобов’язана підкорятися першій. Так, суб’єкти публічного адміністрування наділяються юридично владними повноваженнями і реалізують їх по відношенню до багатьох суб’єктів права: громадян, установ, підприємств, організацій;

2) однобічність волевиявлення – принцип правового регулювання, за яким тільки один з учасників відносин має юридично владне значення в прийнятті рішення. Такою компетенцією володіють суб'єкти державної влади;

3) підпорядкованість суб’єктів права приписам, що виходять від тих посадових осіб, які наділені відповідними повноваженнями і компетенцією;

4) використання в певних випадках встановлених в нормативно-правових актах дозволів, через які учасники регульованих управлінських відносин знаходяться в рівноправних відносинах.

Останнє положення в частині застосування дозвільних засобів забезпечення реалізації державної транспортної політики є актуальним, адже передбачає значне коло дій спорідненого характеру, як-то здійснення реєстрації, сертифікації, ліцензування, стандартизації, видачі дозволів, надання допусків та ін.

Так, наприклад, дозволи надають на виконання польотів для цивільних повітряних суден; на виліт з аеропортів України та приліт до аеропортів України. Згідно статті 29 Повітряного кодексу України використання

повітряного простору України здійснюється в обов’язковому дозвільному порядку. Зокрема, використання повітряного простору України здійснюється на підставі дозволів, що надаються органами об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху відповідно до порядку, визначеного Положенням про використання повітряного простору України [334]; на перевезення зброї, боєприпасів, вибухових і отруйних речовин, ядерного палива, радіоактивних речовин та інших вантажів, які належать до особливо не безпечних; на виконання авіаційних робіт іноземними експлуатантами; на виконання нерегулярних міжнародних польотів та свідоцтв льотному екіпажу [24]; на керування транспортними засобами; рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами та в колоні; проведення ремонту та реконструкційних робіт автомобільних доріг; користування спеціальними звуковими та світловими пристроями тощо.

В якості одного з видів управління господарською діяльністю стандартизація являє собою сукупність взаємопов'язаних дій, операцій і вчинків, які переслідують такі цілі: 1) підвищення рівня безпеки життя і здоров'я громадян, майна фізичних і юридичних осіб, державного і муніципального майна, об'єктів з урахуванням ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, підвищення рівня екологічної безпеки, безпеки життя і здоров'я тварин і рослин; 2) забезпечення конкурентоспроможності та якості продукції (робіт, послуг), єдності вимірювань, раціонального використання ресурсів, взаємозамінності технічних засобів, технічної та інформаційної сумісності, порівнянності результатів досліджень і вимірювань, технічних та економіко-статистичних даних, проведення аналізу характеристик продукції, виконання державних замовлень, добровільного підтвердження відповідності продукції (робіт, послуг); 3) сприяння дотриманню вимог технічних регламентів; 4) створення систем класифікації та кодування техніко-економічної та соціальної інформації, систем каталогізації продукції (робіт, послуг), систем забезпечення якості продукції

(робіт, послуг), систем пошуку і передачі даних, сприяння проведенню робіт по уніфікації.

Формами оцінки відповідності (поряд з підтвердженням відповідності) є: контроль, акредитація, випробування, реєстрація, приймання [57, с. 19-20].

До форм підтвердження відповідності належать: сертифікація і декларування відповідності. Під сертифікацією розуміється форма здійснюваного органом по сертифікації підтвердження відповідності об'єктів вимогам технічних регламентів, положенням стандартів, правил або умов договорів. Зокрема на авіаційному транспорті сертифікації підлягає тип цивільного повітряного судна, кожний виготовлений в Україні екземпляр цивільного повітряного судна, кожне цивільне повітряне судно, що імпортується в Україну, планери, дельтаплани, надлегкі літальні апарати, інші повітряні судна спортивного призначення, повітряні судна аматорської конструкції, аеростатичні апарати та допоміжні пристрої, що впливають на безпеку польотів, кожне цивільне повітряне судно, що експортується з України; експертні центри у сфері авіаційної діяльності; розробник, виробник і експлуатант цивільної авіаційної техніки [357]; авіаційний персонал (здійснюється шляхом видачі свідоцтв авіаперсоналу) [348]; цивільні аеродроми та аеродроми спільного використання, аеропорти [355]; повітряні траси і місцеві повітряні лінії; служби авіаційної безпеки [359]; цивільні повітряні судна на придатність щодо шуму на місцевості [318]; навчально-тренувальні центри з підготовки персоналу з авіаційної безпеки [358]; авіаційний персонал, що здійснює експлуатацію повітряних суден, використання повітряного простору та обслуговування повітряного руху [350]; суб’єкти, що надають послуги з аеронавігаційного обслуговування [360], та експлуатанти, що здійснюють експлуатацію цивільних повітряних суден (літаків) з метою виконання комерційних транспортних перевезень згідно з вимогами OPS 1 [460, с. 77-78]. Так само й на інших видах транспорту сертифікація виступає засобом перевірки якості, оцінки продукції, забезпечення контролю за її відповідністю вимогам безпеки, надійності, екологічної чистоти, підвищення конкурентоспроможності.

До дозвільних засобів забезпечення реалізації державної транспортної політики також належать реєстраційні (наприклад, процедури реєстрації, перереєстрації автомототранспортних засобів та зняття їх з обліку), ліцензійні (відповідно до статті 9 Закону України від 23 лютого 2006 року «Про автомобільний транспорт» ліцензування на автомобільному транспорті спрямоване на визначення початкових і поточних умов надання послуг з перевезень пасажирів і вантажів, а також найважливіших параметрів обслуговування споживачів, у тому числі забезпечення їх безпеки під час перевезень) засоби. При цьому на кожному виді транспорту мають місце свої особливості застосування засобів дозвільного характеру, проте в цілому усі вони виступають об’єктивно необхідною формою державного регулювання транспортної системи країни,дотримання прав учасників транспортних та тісно пов’язаних із ними правовідносин, забезпечення безпеки та надійності перевезень, надання соціально-значущих послуг населенню під час його транспортного обслуговування.

Важливим елементом в системі правових засобів забезпечення безпеки продукції займає державний контроль (нагляд) за дотриманням технічних регламентів, під яким розуміється перевірка виконання юридичною особою або індивідуальним підприємцем вимог технічних регламентів до продукції або до продукції і пов'язаним з вимогами до продукції процесам проектування (включаючи вишукування), виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації і вжиття заходів за результатами перевірки. Заходи з контролю (нагляду) здійснюються органами виконавчої влади, підвідомчими їм державними установами, уповноваженими на проведення зазначеного контролю. Особливості його здійснення на транспорті розглядатимуться у наступних підрозділах наукового дослідження.

Особливу увагу під час реалізації державної транспортної політики слід приділити і адміністративно-правовим засобам охоронного характеру, адже запобігання, виявлення та припинення правопорушень у сфері функціонування транспорту забезпечується шляхом застосування широкого набору

адміністративно-запобіжних, адміністративно-припинювальних засобів та заходів адміністративної відповідальності, які з одного боку мають яскраво виражений профілактичний характер, з іншого − здійснюються у примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації владних повноважень, та виражаються, як правило, у вигляді певних обмежень та заборон [220, с. 21]. При цьому реалізація таких заходів відбувається без участі вільної волі підвладного суб'єкта, яка б базувалася на розумінні суспільних необхідностей. У даному випадку відсутня добровільність підкорення, яка є при виконанні загальноправових заборон [220, с. 21, 24], а також під час застосування організаційних та економічних засобів.

Охоронні засоби реалізації державної транспортної політики є об'єктивною передумовою подолання негативних явищ в «транспортній» галузі, недопущення завдання шкоди навколишньому природному середовищу під час експлуатації транспортних засобів, а також припинення порушень відповідних правил, норм і стандартів та притягнення винних у зв'язку із цим осіб до юридичної відповідальності. Такі засоби виступають дієвим інструментом забезпечення законності та дисципліни на транспорті, основний зміст такої діяльності полягає у виявленні всіх випадків порушення законів і підзаконних актів та притягненні винних до юридичної відповідальності, в усуненні причин та умов, що сприяють порушенню норм, правил і стандартів в згаданій сфері.

Необхідність удосконалення охоронних засобів реалізації державної транспортної політики не викликає сумнівів, що особливо стосується, з огляду на ситуацію, яка склалася у сфері транспортної безпеки, адміністративно-примусових засобів примусового характеру, зокрема в частині:

по-перше, посилення заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства на транспорті;

по-друге, визначення та нормативного закріплення юрисдикційних повноважень новоутворених суб'єктів забезпечення безпеки на наземному, морському та річковому транспорті;

по-третє, встановлення адміністративної відповідальності за незабезпечення уповноваженими посадовими особами потреб населення в перевезеннях, встановлення економічно необґрунтованих тарифів на перевезення тощо.

Отже, правовими засобами державної транспортної політики виступають правові явища, виражені в формі інструментів (встановлень) і діянь (технологій), спрямованих на вирішення спільних і конкретних завдань в сфері функціонування транспортного комплексу країни.

Значення адміністративно-правових засобів у реалізації державної транспортної політики полягає у безпосередньому застосуванні спеціально уповноваженою публічною адміністрацією законодавчо визначеного адміністративно-правового інструментарію (сукупності способів і прийомів), спрямованого на упорядкування суспільних відносин на транспорті, їх охорону та захист від небажаного впливу різноманітних чинників соціального та антропогенного характеру.

Слід наголосити, що перспективний розвиток транспортної системи країни забезпечується застосуванням адміністративно-правових засобів інституційно-правового, профілактичного, дозвільного (здійснення реєстрації, сертифікації, ліцензування, стандартизації, видачі дозволів, надання допусків), інформаційно-аналітичного, планово-прогностичного, контрольно-наглядового та охоронного (застосування адміністративно-запобіжних, адміністративно-припинювальних засобів та заходів адміністративної відповідальності) характеру.

3.2. Прогнозування, стратегічне планування та цільове програмування у сфері реалізації державної транспортної політики

Значний зарубіжний досвід переконливо доводить необхідність удосконалення системи довгострокового (стратегічного) планування та цільового програмування, а також прогнозування тенденцій розвитку транспортного сектору з метою розширення перевізної спроможності

транспортної мережі, забезпечення населення якісними, комфортними та безпечними транспортними послугами, оптимізації процесу технічного утримання транспортної інфраструктури, організації ефективного управління для забезпечення безперебійної його роботи у разі надзвичайних ситуацій та під час ліквідації їх наслідків, координації робіт, пов’язаних із запобіганням аваріям і правопорушенням на транспорті, а також організації взаємодії різних видів транспорту з метою більш ефективного їх використання, підвищення якості обслуговування населення.

Стратегічне планування, як відомо, є найважливішою складовою стратегічного менеджменту і одним з основних напрямків теорії управління, що в чималому ступені сприяє ефективній діяльності відповідних суб’єктів. Впровадження стратегічного планування дозволяє поєднувати вирішення поточних завдань підприємства з перспективними цілями, більш повно використовувати її потенційні можливості і зміцнювати ринкові позиції в конкурентному середовищі, розробляти якісні товари, що відповідають вимогам ринкової кон'юнктури [48].

Стратегічне планування в управлінні розвитком транспортної інфраструктури розглядається з позиції застосування системного підходу через залученість органів управління залежно від виду інфраструктури, цільового підходу до планування [136].

Відомим фактом є те, що без вірно побудовованого планування не можливо досягти бажаних цілей. Саме через механізми планування стає можливим як спрогнозувати тенденції розвитку транспортної галузі, так і окреслити майбутні перспективи досягнення цілей її окремими складовими.

Планування займає найважливіше місце в сучасному управлінні як на загальнодержавному, так і на регіональному (місцевому рівнях). З одного боку, воно знижує невизначеність розвитку, створює стійкі очікування щодо майбутнього керованої системи, а з іншого – виконує функції навчання, відбору ефективних рішень, накопичення корисного досвіду. Результатом такого планування завжди виступають нові інфраструктурні проекти, якщо ми кажемо

про транспортну сферу, принципово нові цілі задоволення потреб економіки та населення у перевезеннях, створення нових якісних, комфортних та надійних транспортних послуг, підвищення рівня безпеки на транспорті та зниження аварійності під час перевезень пасажирів або вантажів тощо.

Відомо, що «планування з однієї сторони − це постановка мети і визначення шляхів її досягнення, з іншої – це набір взаємопов'язаних показників, що характеризують правильність обраних шляхів досягнення мети та хід цього процесу. Планування можна визначити як специфічну форму суспільної практики людей, що є однією з функцій управління – пріоритетною, що складається в підготовці різних варіантів управлінських рішень у вигляді прогнозів, проектів програм і планів, обгрунтуванні їх оптимальності, забезпеченні можливості виконання і перевірки їх виконання. Для того щоб успішно управляти розвитком національної економіки, регулювати різноманітні процеси, що відбуваються в суспільстві, необхідно всім суб'єктам управління точно і правильно намічати цілі, які вони переслідують, готувати науково-обґрунтовані заходи, що забезпечують досягнення цих цілей, при цьому усі ці проблеми і вирішуються в процесі планування [482, с. 17].

В основі стратегічного планування крім терміну «планування» зрозуміло лежить ще й термін «стратегія», що має доволі багато визначень як в зарубіжній, так і вітчизняній науковій літературі, а саме її розглядають як: 1) набір правил для прийняття рішень, якими організація керується у своїй діяльності» [18], а також «засіб для досягнення мети» [18]; 2) «модель розміщення ресурсів, яка дозволяє організації поліпшити результати її господарської діяльності [549, с. 32]; 3) «довготривалі, найбільш принципові, важливі установки, плани, наміри уряду, адміністрації регіонів, керівництва підприємств щодо виробництва, доходів і витрат, бюджету, податків, капіталовкладень, цін, соціального захисту» [469]; 4) детальний всебічний комплексний план, призначений для того, щоб забезпечити здійснення місії організації і досягнення її цілей» [223, с. 187]; 5) «це модель (зразок поведінки) в потоці майбутніх дій або рішень» [557, с. 5]; 6) «план, напрям розвитку; принцип поведінки, слідування певної моделі

поведінки; позиція, розташування певних товарів на конкретних ринках; перспектива, основний спосіб дії організації; прийом, особливий маневр з метою обдурити, залякати, перехитрити конкурентів [228, с. 13]; 7) «визначення основних довгострокових цілей і завдань підприємства та затвердження курсу дій, розподіл ресурсів, необхідних для досягнення цих цілей» [481, с. 13]; 8) «мистецтво планування будь-якої діяльності (економічної, наукової і т.п.) на тривалу перспективу» [42]; 9) «заздалегідь спланована система дій, спрямована на те, щоб досягти встановлених головних цілей в майбутньому» [528, с. 46].

«Стратегія, – як слушно наголошує К. Михайличенко, – це документ, який має визначити довгостроковий вектор розвитку транспортного сектору України з урахуванням майбутніх викликів і загроз внутрішнього та зовнішнього характеру» [231, с. 88]. На думку К. Михайличенко, «визначені пріоритети розвитку повинні забезпечити очікуваний вихід галузі з кризи та надати необхідний імпульс для подальшої модернізації, дозволити запровадити дієві заходи державної політики та здійснити низку ефективних економічних, структурних, організаційних, технологічних та інституційних перетворень на транспорті» [231, с. 88].

На сьогодні не має остаточного розуміння поняття «стратегія», що пояснюється широтою охоплення важливих питань розвитку тієї чи іншої сфери, на яку спрямовані для реалізації стратегічні плани. При цьому наразі існує багато визначень цього поняття як зарубіжними, так і вітчизняними вченими, а саме «стратегію» визначають як: 1) систему управлінських рішень, що визначають перспективні напрямки розвитку підприємства, сфери, форми і способи його діяльності в умовах навколишнього середовища і порядок розподілу ресурсів для досягнення поставлених цілей [59]; 2) правила прийняття рішень, які формуються в момент початку їх реалізації [195, с. 112-117]; 3) ділова концепція розвитку підприємства на визначену стратегічну перспективу, що представлена у вигляді довгострокової програми конкретних дій, здатних реалізовувати цю концепцію та забезпечити конкурентні переваги в досягненні цілей [297]; 4) встановлена на досить довгий період сукупність норм, орієнтирів,

напрямків, сфер, способів і правил діяльності, що забезпечують зростання та високу конкурентоспроможність підприємства, які закріплюють позиції на ринку, підвищують здатність до виживання в конкретній ситуації [503, с. 104-109]; 5) модель прийняття рішень, що визначає і розкриває цілі і завдання підприємства, задає його основну політику і плани реалізації поставлених цілей, визначає сферу бізнесу, у якій зосереджена основна діяльність підприємства, тип економічної і людської організації, якої дотримується або для якої схильне підприємство, а також природу досягнень, які воно має намір запропонувати покупцям і суспільству в цілому [483].

Попри безліч визначень та піходів до розуміння сутності стратегії, при цьому з різних галузевих позицій, головним узагальненим критерієм виступає те, що будь-яка стратегія це в першу чергу певна можливість окреслена державою для вирішення проблем і досягнення цілей, або план дій, реалізація якого передбачає вибір різних варіантів стратегічних альтернатив та координацію досягнення цілей.

Тобто, іншими словами, стратегічний план є незвичним плановим документом, хоча й має перспективну назву та довгострокові наміри, адже йому притаманна ціла система якісних ознак, що принципово відрізняють його від інших планувальних правових актів, і головним все ж таки, ураховуючи викладені вище міркування вітчизняних та зарубіжних вчених, слід вважати послідовний інтеграційний процес, розрахований та має за мету довгострокову (тривалу) перспективу щодо розв’язання найбільш важливих для певної галузі проблем через застосування відповідних форм і методів.

Більше того, стратегія (та її окремий різновид стратегічний план) є інтегрованим поняттям, що влючає ключові, перспективні та загальностратегічні напрямки розвитку певного питання, встановлену законодавством на тривалий період сукупність норм, сфер, способів і правил діяльності, що забезпечують рух в тих чи інших питаннях, важливих для розвитку держави та суспільства.

На думку Б.Є. Грабовецького, О.В. Пітика, стратегічне планування формує основу для решти функцій управління, зокрема, організації, обліку, контролю,

економічного аналізу, координації (регулювання), мотивації, а також прогнозування [88, с. 48-52].

«Стратегічне планування, – відзначає М. Мескон, – являє собою набір дій і рішень, зроблених керівництвом, які ведуть до розробки специфічних стратегій, призначених для того, щоб допомогти організації досягти своїх цілей» [223, с. 159].

У науковій літературі можна зустріти різні визначення стратегічного планування, зокрема як: «процес розробки і підтримки стратегічної рівноваги між цілями і можливостями організації в ринкових умовах» [76, с. 14], «процес оптимізації всіх видів ресурсів, що дозволяє організації найкращим способом виконати її місію і досягти стійких конкурентних переваг» [545, с. 23], «процес формування місії, цілей і алгоритму реалізації стратегії розвитку компанії, заснованої на виявленні чинників впливу зовнішнього і внутрішнього середовища компанії, і спрямованої на реалізацію її конкурентних переваг» [27, с. 5], «процес об'єктивного обґрунтування системи найбільш пріоритетних цілей розвитку певного суб'єкта і методів їх найбільш ефективного досягнення, якому притаманні такі ознаки як: системність, об'єктивність, пріоритетність цілей, розвиток тощо [202]; «специфічна організаційно-управлінська діяльність, орієнтована на формування майбутнього бачення суб’єкта з урахуванням перспектив його розвитку, створених умов і тенденцій у зовнішньому і внутрішньому середовищі його функціонування, і визначення шляху досягнення і напрямку руху до бажаного стану» [219, с. 5].

Отже, стратегічне планування, як слушно відзначають вчені, являє собою особливий вид практичної діяльності людей - планової роботи, що складається в розробці стратегічних рішень (у формі прогнозів, проектів програм і планів), які передбачають висування таких цілей і стратегій поведінки відповідних об'єктів управління, реалізація яких забезпечує їх ефективне функціонування в довгостроковій перспективі, швидку адаптацію до мінливих умов зовнішнього середовища [482, с. 21].

У транспортній сфері стратегічне планування переслідує метою співробітництво усіх суб’єктів публічного адміністрування задля формулювання та отримання інформації про потреби суб'єктів транспортної інфраструктури, транспортні послуги, якість їх наданя, інструменти досягнення цілей, прогнозування попиту на такі послуги і тенденції впливу на попит (обсяги авіаційного, автомобільного, залізничного, морського перевезення) [292].

До речі, визначення та документальне закріплення мети, завдань та принципів державної транспортної політики відповідними суб’єктами публічного адміністрування так само можна розглядати в якості елементів стратегічного планування, що має також враховувати тенденції зарубіжних країн, більшість з яких є лідерами на ринку транспортного обслуговування та надання якісних транспортних послуг. Попри визначення у багатьох програмах та стратегіях розвитку різних видів транспорту, так і транспортної галузі взагалі, узагальнених напрямів та заходів їх реалізації (як-то забезпечити, удосконалити, необхідність фінансування, якість послуг та ін.), нечіткість та розмитість формулювань унеможливлює досягнення бажаного результату, окресленого метою відповідної стратегії.

Доречно казати про уміння використовувати різні способи впливу державної політики на сферу транспорту, адже реалізація стратегії є практичним адміністративним завданням, що передбачає вдосконалення системи управління транспортним комплексом країни, розробку фінансових важелів впливу на ресурси транспортного комплексу тощо. При цьому слушно наголошує В.Ю. Степанов, що «стратегія розвитку транспортного комплексу повинна базуватися на теорії програмно-цільового управління й передбачати постановку стратегічних (глобальних) і тактичних (локальних) цілей, а також визначення критеріїв їх досягнення – кількісних показників або склад оцінки досягнення мети порівняно з іншими можливими варіантами розвитку транспортного комплексу» [478, с. 49-53].

«Водночас стратегічне управління, – на думку В.Ю. Степанова, – багатоплановий, формально-поведінковий управлінський процес, який

допомагає формулювати та виконувати ефективні стратегії, що сприяють балансуванню відносин між організацією, включаючи її окремі частини, та зовнішнім середовищем, а також досягненню встановлених цілей [478, с. 49-53].

Оскільки стратегічні проблеми пов'язані з довгостроково орієнтованими рішеннями, постановка цих проблем і пошук напрямків їх розв'язання вимагають не тільки застосування процедур стратегічного планування, налагодженої аналітичної роботи, але й акумулювання ресурсів для реалізації якогось стратегічного алгоритму.

Стратегічне планування розвитку сталої національної транспортної політики, «яка буде охоплювати всі види транспорту, зокрема з метою забезпечення ефективних і безпечних транспортних систем, і сприяти інтеграції ініціатив у сфері транспорту в інші напрями політики» відповідно до статті 369 Угоди про асоціацію України з ЄС, представлено насамперед схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України № 430-р від 30 травня 2018 року Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року, яка спрямована на комплексне розв'язання проблем у транспортній галузі та містить пріоритети її розвитку, зокрема в контексті впровадження євроінтеграційного курсу та імплементації Угоди про асоціацію [404]. Слід сказати, що на виконання Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, було також розроблено проект плану заходів з її реалізації у 2019-2021 роках, проте й досі цей важливий стратегічно-планувальний документ так і залишився на стадії проекту.

Водночас, перш ніж вести мову про Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року, не можа забувати попередні програмно-стратегічні документи, на які покладалися вагомі сподівання та які на жал не виправдалися. Так, наприклад, Транспортна стратегія України на період до 2020 р. так і не набула розвитку в конкретних програмних документах, тобто не існує затверджених програм розвитку транспортних галузей на середньострокову перспективу. Відповідно розвиток залізничного, водного, авіаційного, автомобільного транспорту та дорожнього господарства України

відбувається значною мірою за інерцією і не спрямований на досягнення конкретних і обґрунтованих цілей. Структурні реформи в транспортному секторі відбуваються вкрай повільно, а в окремих транспортних підгалузях були фактично заблоковані протягом тривалого періоду часу. «Консервування» структурних реформ у монопольних сегментах транспортно-дорожнього комплексу, насамперед, на залізничному транспорті, унеможливило своєчасне проведення розмежування функцій державного і господарського управління, загальмувало процеси формування прогресивної виробничо-технологічної системи залізничного транспорту, структурованої за видами діяльності, досі не дозволяє демонополізувати перевізний процес та забезпечити доступ до ринку перевезень приватних компаній [279, с. 45-52].

Не можна казати, що стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики не приділяється увага, адже у складі Міністерства інфраструктури України навіть створено й діє Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, до складу якого входять експертна група з питань планування державної політики, експертна група з питань координації бюджетного планування та тарифної політики, експертна група з питань інвестиційної політики, а також Головне управління моніторингу та аналізу політики в галузі транспорту.

На сьогодні маємо тенденцію до приділення законодавцем значної уваги до необхідності окреслення стратегічних приорітетів розвитку транспортної галузі в цілому та окремих її складових зокрема. Однак, попри такі кроки, хибною залишається політика розгляду «стратегічного планування» виключно в аспекті визначення довгострокових заходів розв’язання певної проблеми транспортної галузі, що є наслідком суперечливої системи планування через створення значної кількості різних за змістом програм, концепцій, стратегій, планів, які лише збільшують нормотворчість, унеможливлюють ефективний документообіг, протирічать один одному, мають недосяжні цілі та необґрунтовані заходи.

В нинішніх умовах розвитку транспортної галузі мова повинна йти про перехід до нового бачення стратегічного планування заходів реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме:

по-перше, зміну сутності планування як інструменту науково-обгрунтованих та збалансованих рішень, а не системи адміністративно-командних та примусових заходів;

по-друге, посилення стратегічного характеру планування з урахуванням значної кількості критично важливих для країни об’єктів транспортної інфраструктури;

по-третє, покладення в основу стратегічного планування ідеї не довгострокового планування, а саме вироблення стратегічних пріоритетів розвитку галузі;

по-четверте, врахування регіональних особливостей транспортної системи та інтересів територіальних громад під час розробки стратегічно важливих планових документів;

по-п’яте, забезпечення громадської участі у розробці стратегічних планів та їх інтеграції з іншими національними стратегіями (концепціями) соціально-економічного розвитку країни, враховуючи особливості бюджетного планування;

по-шосте, залучення фахівців та наукової спільноти до вироблення стратегічних заходів, узагальнених в відповідний плановий документ;

по-сьоме, встановлення юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання окреслених в документах стратегічного планування розвитку транспортної системи країни заходів.

В цілому стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики притаманні такі характерні риси, як:

– спрямованість на середньострокову і довгострокову перспективу (на період понад один рік);

– орієнтація на вирішення ключових, визначальних для транспортної системи цілей, від досягнення яких залежить її поступовий прогрес;

– органічна зв’язаність намічених цілей з об’ємом і структурою ресурсів, що вимагаються для їх досягнення, причому як наявних інфраструктурних ресурсів, так і тих, що будуть створені в планованій перспективі реалізації державної транспортної політики;

– врахування особливостей численних зовнішніх чинників впливу на транспортну систему країни як позитивних, так і негативних, а також розробка заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, передчасне запобігання та врахування особливостей задля успішного вирішення стратегічних завдань державної транспортної політики України;

– адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього і внутрішнього транспортного середовища і пристосувати до них процес його функціонування.

Стратегічне планування у сфері реалізації державної транспортної політики можна розглядати як процес практичної діяльності відповідних суб’єктів публічного адміністрування транспортною галуззю, що має свій зміст, охоплює не лише сутність, але й процедури розробки стратегічних прогнозів, проектів, програм і планів розвитку транспортної системи України.

Зміст стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики розкривають його процедури, основними з яких є: стратегічне прогнозування (наприклад, прогнозування аварійності транспортних засобів, прогнозування пасажирських потоків, обсягів перевезень, надання транспортних послуг та ін.); транспортне планування (передбачає забезпечення раціональної організації та оптимізації схем руху транспорту, комфортних умов для посадки і висадки пасажирів різних видів транспорту; забезпечення безпечного переміщення пасажиропотоків між різними видами транспорту; нормативної пішохідної доступності до зупинних пунктів та інших елементів пересадочних вузлів, мінімізації витрат часу; організації відстою маршрутного пасажирського транспорту, стоянок таксі, перехоплюючих стоянок транспортних засобів та вело стоянок тощо); програмування (проекти стратегічних програм), а також проектування (проекти стратегічних планів).

Процес стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політки може бути результативним лише тоді, коли всі поточні програми, плани розвитку окремих транспортних галузей в основі мають стратегічну мету.

Відтак, слабкий взаємозв'язок між стратегічним і поточним плануванням можуть зашкодити досягненню бажаних цілей. Тому для зміни такого становища необхідно:

1) змінити саме ставлення до документів стратегічного характеру, які реально повинні стати основою поточних програм;

2) підвищити рівень наукової спрацьованості відповідних стратегій і програм;

3) конкретизувати кожну програму за термінами, виконавцями і обсягами фінансування;

4) виробити стратегічну логіку, тобто сукупність принципів, які зумовлюють процес розробки, зміст, розуміння і форми реалізації стратегії розвитку;

5) забезпечити контроль виконання запланованих заходів.

У питаннях планування заходів організації та функціонування транспорту корисним є зарубіжний досвід, який переконує у доцільності запровадження концепції «Sustainable Development», що передбачатиме комплексну та всебічну оцінку не лише господарських результатів, але й інших чинників, таких як екологічні та соціальні наслідки, якість перевезень, ресурсні можливості транспорту та окремих інфраструктурних технологій, безпека руху та перевезень, розв'язання проблем інноваційного та інтелектуального розвитку транспортно-логістичних систем тощо. Така концепція у поєднанні з різними складовими стратегічного планування вказує на багатоаспектність критерію оцінки ефективності транспортно-логістичної системи, що вимагає принципово нових, інноваційних підходів до управління транспортною діяльністю, урахування не тільки інтернальних, але й екстернальних витрат і результатів [90].

До речі, зупинятися виключно на одному програмно-цільовому документі реалізації державної транспортної політики мабуть і не доцільно, адже, наприклад, угорський досвід представлений двома основними документами, такими як Угорська транспортна політика та Єдина стратегія розвитку транспорту. При цьому обидва документи складені на строк більше 10 років та передбачають амбітні цілі в межах реалізації транспортної політики, зокрема: поліпшення якості життя, збереження здоров'я, зменшення регіональних диспропорцій, підвищення безпеки транспортування, захист навколишнього середовища; вдосконалення та розширення зв’язку до сусідніх країн, сприяння реалізації цілей регіонального розвитку, створення регульованих умов для ефективної експлуатації та обслуговування транспортних потоків, оптимізація розподілу завдань пасажирського транспорту за рахунок збереження частки громадського транспорту вище середнього по ЄС; підвищення ефективності розподілу завдань у громадському транспорті шляхом забезпечення товарності; збільшення мобільності шляхом забезпечення рівних можливостей; забезпечення економічної стійкості пасажирських перевезень шляхом раціональної організації; збільшення частки комбінованих перевезень вантажів; підвищення ефективності інтермодальних центрів логістичного обслуговування та ін.

Національна транспортна стратегія України є доволі перспективним документом, адже складена на дванадцятирічну перспективу та має за мету окреслення концептуального бачення щодо розвитку транспортної галузі та її окремих складових, розроблена для комплексного розв’язання наявних проблем в транспортній галузі та містить пріоритети її розвитку, зокрема у контексті впровадження євроінтеграційного курсу та імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, а також зміни геополітичного середовища в регіоні. Стратегія визначає основні напрями покращення якості надання транспортних послуг, передбачає

наближення рівня їх надання та розвитку інфраструктури до європейських стандартів, підвищення рівня безпеки та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, реагує на необхідність поліпшення системи управління, проведення адміністративної реформи та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади, запровадження антикорупційної політики, корпоративного управління у державному секторі економіки [404].

Разом із тим, детальне вивчення цього стратегічно-планувального документу засвідчило, що мета і пріоритети розвитку транспортного сектору на перспективу сформульовані дуже загально і потребують уточнення. Головним недоліком стратегії є й те, що вона у запропонованому вигляді не дозволить змінити сутність деструктивних тенденцій та вирішити основні проблеми, характерні для сучасного транспорту України – технологічної відсталості та неефективності роботи транспортних підприємств, високого ступеня фізичного і морального зносу основних фондів, відсутності фінансування для відтворення та модернізації рухомого складу та інфраструктури, низької якості та високої вартості транспортних послуг, втрати транзитних вантажопотоків, які дедалі частіше спрямовуються в обхід території України [231, с. 86].

Крім цього, у Національній транспортній стратегії України, як важливому стратегічно-планувальному документі, представлені сценарії розвитку транспортної галузі, що, безумовно є його плюсом. Однак суттєвим мінусом є відсутність економічних розрахунків, на яких ці сценарії могли б базуватися. Стратегія також включає план реалізації та механізми оцінки, які здійснюються на основі розробленої для документа методики розрахунку показників. Більше того, в цілому структура стратегії дуже нерівномірна – вступна частина і об’ємна аналітична частина, яка досить рельєфно прописана, не врівноважені власне стратегічними цілями, завданнями та пріоритетами, які вкрай мінімалізовані. Також можна спостерігати змістовну розбіжність аналітичної і декларованої частин, що стосується загальних принципів і підстав для розвитку

транспортної галузі, з позначеними пріоритетами, що фокусуються в основному навколо завдань певних відомств.

Безпосередня реалізація запланованих заходів знаходить місце у відповідних програмних документах. За часи незалежності України таких різнопланових документів було прийнято величезну кількість, враховуючи те, що законодавець лише нещодавно почав приділяти увагу документам стратегічного характеру перспективного розвитку транспорту та його інфраструктури в цілому. Раніше увага приділялася кожному виду транспорту окремо, в основному звертаючи увагу більше на питання безпеки та екологічної надійності перевезень.

Отже, в узагальненому виді до програмно-концептуальних документів, як важливих орієнтирів та необхідних нормативних засобів реалізації державної транспортної політики в Україні, прийнятих за роки незалежності, можна віднести:

а) на авіаційному транспорті: Концепцію розвитку цивільної авіації України, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 року № 1587 [390], Програму заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті, схвалену постановою Кабінету Міністрів України № 7 від 05 січня 1995 року [388], Програму розбудови державної системи використання повітряного простору України на 2002-2006 роки, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2002 року № 1328 [362], Програму спрощення формальностей при міжнародних повітряних перевезеннях, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 622 [363], Концепцію розвитку системи регулювання авіаційної діяльності у сфері створення та використання малих повітряних суден, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 234-р. [324], Комплексну програму профілактики правопорушень на підприємствах, підпорядкованих Укравіатрансу на 2001-2005 роки, затверджену наказом Міністерства транспорту України від 28 листопада 2000 року № 230, Програму боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004-

2006 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. № 2029 [405]; Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації, схвалену Законом України від 20 лютого 2003 року [312] та розроблену на підставі Додатка 17 до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію «Безпека. Захист міжнародної цивільної авіації від актів незаконного втручання» [116] та Керівництва з безпеки для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання [438], а також Концепцію Державної цільової програми безпеки польотів на період до 2015 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 року № 273-р. [398], Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації, схвалену Законом України від 21 березня 2017 року [313]; Державну цільову програму розвитку аеропортів на період до 2023 року, яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України 24 лютого 2016 року [322]; Стратегічний план розвитку авіаційного транспорту на період до 2020 року, затверджений наказом Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 року № 546 [367];

б) на автомобільному транспорті: Концепцію Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху на 2009-2012 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 р., № 1384-р. [399]; Стратегію підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 р., схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р., № 480-р [406]; Програму забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р., № 456 [361]; Державну програму забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003-2007 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р., № 56-р. [394]; План заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 231-р [333]; Стратегію підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року, схвалену

розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1360-р [407];

в) на залізничному транспорті: наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Стратегічного плану розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року» [368]; Концепцію Державної програми реформування залізничного транспорту, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. [397]; Державну цільову програму реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390 [321];

г) на морському та річковому транспорті: Стратегію розвитку морських портів України на період до 2038 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 548-р [366]; Стратегію розвитку морських портів України на період до 2015 року [409]; Морське доктрине України на період до 2035 р., схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 [328]; Державну програму удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки, схвалену постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р., № 96 [395] тощо.

Зрозуміло, що це не весь перелік програмно-цільових документів стратегічного та концептуального плану розвитку транспортної складової національної економіки країни

Слід сказати, що на сьогодні вже розроблено та очікує впровадження комплекс нормативних документів стратегічно-планувального характеру у сфері розвитку транспортної галузі, а саме Проєкт розпорядження Кабінету міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2020−2022 роки з реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року» та Проєкт розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Стратегії та Плану дій реформування управління життєвим циклом інфраструктурного проєкту в Україні на 2020-2024 роки», метою яких є вдосконалення управління життєвим циклом інфраструктурного проєкту, усунення перешкод для ефективного

планування, підготовки і реалізації інфраструктурних проєктів для підвищення рівня конкурентоспроможності економіки України та поглиблення європейської інтеграції [300].

Незважаючи на нібито певну зацікавленість держави у стратегічному плануванні заходів щодо розвитку транспортної галузі, рівень організації та виконання програмно-цільових заходів є неадекватним заявленим цілям. Цікавим є той факт, що за роки незалежності України було прийнято достатню кількість програмно-цільових документів, проте жодний із заявлених документів не досяг омріяної мети. Локальні здобутки є радше винятком, ніж правилом. Прийняті концепції, стратегії, плани рідко знаходять продовження в цільових програмах, натомість останні не мають єдиної концептуальної основи. Всі вони розробляються без чітко визначеної системи, приймаються не із заздалегідь обумовленою періодичністю, а залежно від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, містять ефемерні цілі та нереальні завдання, недостатні обсяги бюджетних асигнувань. Зрозуміло, що за таких умов про стовідсоткову реалізацію програмних документів можна лише мріяти.

Власне, державна програма є системою заходів і положень, що забезпечують досягнення пріоритетів і цілей державної політики в певній сфері соціально-економічного розвитку. Вона складається з окремих елементів (наприклад, цільових програм), які в свою чергу включають заходи що втілюються у вигляді конкретних дій, що реалізуються в рамках державних, регіональних або місцевих завдань. Іншими словами, під державною програмою слід розуміти, в першу чергу, фінансово-плановий акт, затверджений компетентним органом влади, що містить цільову установку, завдання, планові показники, досягнення яких передбачається в результаті запланованих дій, які повинні бути здійснені відповідальними особами (виконавцями) у встановлені терміни, а також розподіл за обсягами, джерелами і термінами отримання фінансових ресурсів, необхідних для реалізації заходів, передбачених програмою [140, с. 57-71].

Стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики з метою підвищення її ефективності має передувати система прогнозування, що може розглядатися як своєрідна розвідка майбутнього з урахуванням досвіду минулого і теперішнього.

Прогнозування передбачає систематичне дослідження перспектив розвитку того чи іншого явища або процесів при використанні сучасних наукових засобів, достовірність яких забезпечується вибором правильних методів прогнозування і надійної вихідної інформації [188].

В широкому сенсі прогноз – це передбачуваний сценарій розвитку певних явищ, наявність альтернативних варіантів розвитку при можливих змінах зовнішнього середовища. Вивчення минулого і теперішнього необхідно для виявлення стійких тенденцій, можливих змін багатьох показників, що дозволяє більш обґрунтовано забезпечити планування найважливіших показників діяльності транспорту. Саме прогноз має стати основою планування, адже прогнози створюють наукову базу для планування, а плани в свою чергу повинні все в більшій мірі ґрунтуватися на висновках відповідних прогнозів.

Прогнозування застосовується на попередній стадії розробки певного стратегічного рішення і сприяє виробленню стратегії (планів) на перспективу. Сукупність прогнозів розглядається як різноманітне уявлення про перспективи змін досліджуваного об'єкта в майбутньому, можливих при певних умовах і припущеннях. Якісне бачення перспективи дозволяє своєчасно виявляти ризики та загрози, а відтак – приймати попереджувальні заходи. Тому прогнозування покликане вирішувати двоєдине завдання: з одного боку, давати об’єктивну науково-обґрунтовану картину майбутнього, спираючись на процеси сьогоднішнього дня (нормативний прогноз), а з іншого – вибирати напрямок сучасної діяльності з урахуванням прогнозних оцінок (пошуковий прогноз). Головна функція прогнозування складається в проведенні наукового аналізу процесів і тенденцій, а також в передбаченні нових ситуацій. Функції прогнозування полягають також в дослідженні об'єктивних зв'язків явищ і процесів в конкретних умовах, на певному етапі розвитку, в оцінці об'єкта

прогнозування, виявлення можливих альтернатив розвитку ситуації в перспективі, в прийнятті оптимальних рішень. Принципи прогнозування забезпечують методологічну єдність різноманітних методів і моделей прогнозування.

Прогнозування розвитку транспортного комплексу та прийняття на державному рівні відповідних програм і стратегій потребує досить виваженого та професійного підходу із залученням фахівців оскільки продукує подальше прийняття державних управлінських рішень, які повинні бути адекватними існуючим вимогам [273].

Саме прогноз дає змогу встановити можливі напрями й різні варіанти розвитку регульованого процесу, а також допомагає у виборі конкретних цілей державної регуляторної політики. Тому основне призначення прогнозу в державному регулюванні полягає в розкритті тенденції зміни мікро- й макрологістичного середовища та одержанні ймовірних кількісних і якісних оцінок динаміки логістичних активностей, потрібних для необхідного рівня регуляторного впливу на транспортне забезпечення економічної діяльності [456, с. 68].

Особливістю стратегічного планування та цільового програмування в транспортній сфері є реалізація відповідних заходів за кожним із видів транспорту окремо. Наприклад, така важлива галузь як автомобільний транспорт, де вчиняється величезна кількість ДТП та відбуваються майже щодня небезпечні резонансні події, представлена, насамперед Стратегією підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2020 року, ухвалену Кабінетом Міністрів України у 2017 році [408], та що має за мету зниження рівня смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод щонайменше на 30 відсотків до 2020 року, ступеня тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод для учасників дорожнього руху та зменшення соціально-економічних втрат від дорожньо-транспортного травматизму, а також запровадження ефективної системи управління безпекою дорожнього руху для забезпечення захисту життя та здоров’я населення.

Досить амбітні цілі передбачалося розв’язати за рахунок застосування системного підходу обґрунтованих цільових показників шляхом впровадження сучасних вимог і технологій, які системно охоплюють усі ключові аспекти безпеки дорожнього руху, зокрема поведінку людини (людський фактор), дорожню інфраструктуру, конструкційну безпечність транспортних засобів, і одночасно розглядаються на етапі запобігання аварії, під час аварії та після неї відповідно до загальноприйнятих у світі підходів до формування та реалізації політики підвищення безпеки дорожнього руху.

Водночас, як свідчить статистика та реальна ситуація в транспортно-дорожній галузі і безпосередньо на автошляхах країни, досягти омріяних цілей напевно цей стратегічний документ навряд чи зможе.

Так, за даними Національної поліції України у порівнянні з 2017 роком по 2019 рік на автомобільному транспорті зареєстровано 473 321 ДТП, що підлягають обліку, в яких 15 935 осіб загинуло та 168 114 - травмовано, у тому числі: у 2017 році – 162 526 ДТП, в яких 3432 особи загинуло на місці ДТП, 1884 померли на протязі 30 днів в лікарні, 59 184 - травмовано; у 2018 році – 150 120 ДТП, в яких 3350 осіб загинуло на місці ДТП, 1851 особа померли на протязі 30 днів в лікарні, 52 797 – травмовано; у 2019 році – 160 675 ДТП, в яких 3454 особи загинуло на місці ДТП, 1964 померли на протязі 30 днів в лікарні, 56 133 – травмовано [475, с. 9].

Загалом з 2010 по 2019 роки в Україні зареєстровано 1 701 355 ДТП, у тому числі з загиблими та/або травмованими 278 073 ДТП. Особливістю сучасного стану безпеки дорожнього руху, як найбільш критичного та резонансного серед інших видів вітчизняного транспорту, є те, що до 2015 року кількість скоєних ДТП та загиблих і травмованих в них осіб, мала тенденцію до поступового зниження. Однак вже з 2015 року спостерігаємо прямо протилежну ситуацію, коли лише за 2019 рік кількість всього ДТП в Україні збільшилася на 7,0 % порівняно з 2018 роком, з загиблими та/або травмованими – на 7,2 %, кількість загиблих збільшилася на 3,1 %, а кількість травмованих – на 6,0 % [475, с. 5-15].

Безпосередньо для реалізації положень Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2020 року у 2018 році Кабінетом Міністрів України був затверджений План заходів [333], який містить 58 кроків, одним з яких є затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, яку Кабінет Міністрів України розробив і схвалив пізніше 25 квітня 208 року постановою за № 435 [320]

Метою Державної програми є зниження в Україні рівня аварійності та ступеня тяжкості наслідків ДТП, насамперед соціально-економічних, відповідно до цілей, визначених Стратегією підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року та Генеральною Асамблеєю ООН в рамках Десятиліття дій з безпеки дорожнього руху 2011 – 2020 років, зокрема зниження на 30% рівня смертності внаслідок ДТП, а також створення безпечних і комфортних умов руху транспортних засобів, пішоходів та інших учасників дорожнього руху на вулично-дорожній мережі.

Водночас, передбачені заходи повною мірою реалізовані не були, більшість з них, як і у попередніх стратегічно-планувальних документах підвищення безпеки руху транспортних засобів та зниження аварійності, залишилися на папері. Наразі слід сподіватися на ефективну реалізацію заходів, передбачених Стратегією підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1360-р [407].

Слід відмітити й те, що стратегічне планування також включає фінансові плани підвідомчих організацій, де міститься інформація про факт минулого року, план поточного року, прогноз на поточний рік, плановий рік, інформація згідно із стратегічним планом розвитку. Підвідомчі організації також формують плани роботи на три роки, для прикладу Державна служба морського та річкового транспорту на 2020-2022 роки або План діяльності Державної служби України з безпеки на транспорті на 2020 рік. Важливо, що б заходи, передбачені у таких планах йшли у прямий розріз із галузевими програмами та стратегіями

розвитку певного виду транспорту та транспортної галузі в цілому. В іншому випадку вони не відповідатимуть заявленим цілям та досягатимуть розв'язання локальних задач, не вирішуючи проблеми в цілому.

Зарубіжна практика так само свідчить про широке застосування елементів стратегічного планування у процесі реалізації національної транспортної політики в основному через схвалення як правило вищим законодавчим органом влади програмно-політичного документу, який надалі стає загальним орієнтиром у питаннях розвитку транспортної системи для всіх органів влади і управління [247, с. 160–168]. Особливістю системи стратегічного планування у більшості європейських країн є обов'язкова орієнтація на світові стандарти сталого і гармонійного розвитку транспорту в міжнародному масштабі, що знаходять розвиток в міжнародних угодах і конвенціях, стандартах, інструктивному матеріалі та рекомендованій практиці.

Підхід до формування національної транспортної стратегії у різних країнах світу відрізняється. В одних країнах розробка транспортної стратегії тісно пов'язана із процесом складання багаторічних національних планів розвитку економіки у цілому. У Китаї, наприклад, плани національного соціально-економічного розвитку розробляються на п'ять років. На цей же строк розробляються й стратегії розвитку транспорту. При цьому готуються вони різними міністерствами (Міністерством залізничних доріг та Міністерством зв'язку, яке відповідає за всі інші види транспорту). В інших країнах (Нова Зеландія, Фіджі тощо) зміни у національній транспортній стратегії відбуваються після змін політичних пріоритетів, які часто мають місце при зміні уряду [43, с. 313].

Крім цього, стратегічне планування реалізації національної транспортної політики провідних країн світу полягає також у:

– яскраво вираженому комплексному підході до розвитку транспортної системи, що спрямований на економічне стимулювання забезпечення населення якісними і доступними транспортними послугами, розвиток мультимодальних

перевезень, підвищення надійності, безпечності, енергоефективності та їх екологічності;

– окресленні, в тому числі й на законодавчому рівні, сфери впливу держави на транспортну систему та її відповідальності;

– програмно-цільовому характері заходів, що намічені для реалізації основних напрямів транспортної політики;

– детальному аналізі пропонованих заходів у транспортних проектах, програмах, планах, інших документах стратегічно-планового характеру, де здійснюватиметься покрокова оцінка екологічних, фінансових, господарських ризиків, їх відповідність пріоритетним напрямам транспортної політики;

– обов'язковому урахуванні застосування принципів державно-приватного партнерства в транспортній сфері, що є загальновизнаним у світовій практиці інструментом партнерської, рівноправної та взаємовигідної співпраці між державою, територіальними громадами та бізнесу, у межах якої спільні зусилля спрямовуються на реалізацію перспективних інфраструктурних проектів, розвиток окремих напрямів реалізації державної транспортної політики.

На думку деяких вчених, довгостроковий вектор розвитку транспортного сектору країни у системі сучасних викликів та загроз внутрішнього і зовнішнього характеру, враховуючи прогнозовані структурні зрушення в економіці країни та результати впровадження реформ в транспортному секторі, має вказати нова національна транспортна стратегія України, яка забезпечить безальтернативність інноваційного шляху розвитку транспортної галузі України. При цьому, на їх думку, впровадження нової транспортної стратегії дозволить сформувати конкурентний внутрішній ринок транспортних послуг та побудувати комплексну, збалансовану за видами, ефективну систему, здатну задовольняти в повному обсязі потреби суспільства у перевезеннях та бути конкурентоспроможною на міжнародному ринку транспортних послуг [231, с. 91].

Отже, як бачимо, універсальними ланками прийняття рішень, що лежать в основі розробки державної транспортної політики і спрямованими на

узгодження інтересів, співвіднесення цілей і засобів і т.д., є прогнозування (розробка концептуально обгрунтованих суджень про стан об'єкта в майбутньому, а також про альтернативні шляхи і терміни здійснення цього стану), стратегічне планування (визначення перспективи стану об’єкта в майбутньому, а також альтернативних шляхів і термінів досягнення цього стану) і цільове програмування (прийняття заходів щодо досягнення запланованого стану об’єкта в майбутньому, з урахуванням встановлених альтернативних шляхів і термінів досягнення цього стану).

Саме від якості прогнозування, планування та програмування залежать обґрунтованість державної транспортної політики, її цілеспрямованість, реальність, ефективність. «Навіть дрібні погрішності в ході їх здійснення, − слушно наголошує Т.О. Гуржій, − можуть обернутися серйозними проблемами при вирішенні важливих політичних завдань» [94, с. 161].

Загалом система стратегічного планування та цільового програмування у сфері реалізації державної транспортної політики має будуватися на принципах:

– забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, а також захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування, що полягає в максимально повному задоволенні інтересів учасників транспортного процесу з урахуванням наявних ресурсних обмежень;

– наукової та методологічної обґрунтованості основних положень пропонованих програмно-цільових заходів, в тому числі й з урахуванням думки громадськості;

– ієрархічності підпорядкування окремих конкретних цілей впливу на проблемну область стратегічним цілям розвитку, цілей розвитку окремих територій і регіонів - загальнонаціональним, а також поєднання пріоритетів галузевого та регіонального розвитку;

– збалансованості заходів стратегічного планування із ресурсами, термінами, виконавцями;

– вимірності сучасного стану розвитку транспортної галузі, проблемних

сфер функціонування окремих видів транспорту шляхом використання кількісних індикаторів;

– гнучкості діяльності суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю через швидке та динамічне реагування на зміни, що можуть мати місце у запланованих заходах;

– безперервності виконання стратегічно-планувальних та програмно-цільових заходів розвитку транспортного сектору країни.

Підтримуючи позицію окремих вчених, на загальнодержавному рівні доцільно встановити єдині вимоги до структури і загального вмісту регіональних і міських транспортних програм, порядку їх розробки, узгодження, експертизи і затвердження. Найголовнішою умовою реального позитивного впливу цих документів має стати чітке визначення механізмів їх фінансування та безпосереднє узгодження з програмами містобудівного зонування, планами забудови міських територій і надання дозволів на будівництво [206].

Підсумовуючи викладене, слід вказати на необхідність законодавчого визначення принципів, на яких має будуватися система стратегічного планування та цільового програмування у сфері реалізації державної транспортної політики, які доречно нормативно окреслити у Законі України «Про транспорт» шляхом доповнення його новою статтею «Стратегічне планування та цільове програмування на транспорті».

Також слід прийняти *Стратегічний план розвитку транспортної системи України*, що включатиме стратегічні цілі та власне стратегію розвитку транспортного комплексу на довгострокову перспективу; мінімальний транспортний стандарт, що відображатиме основні вимоги до функціонування транспорту, виходячи з необхідності досягнення встановленого рівня розвитку транспорту, визначеного державною політикою, а також саму програму розвитку транспортного комплексу на черговий плановий період (охоплюватиме період не менше 25 років), що стане частиною державної цільової програми розвитку транспорту та програми соціально-економічного розвитку держави.

Очевидною виглядає його практична значущість, яка підтверджується додатковими аргументами, що характеризують стан стратегічних і тактичних основ, які детермінують функціонування сучасної української транспортної політики. До того ж, застосування проектування, прогнозування та стратегічного планування в процесі розробки державної транспортної політики в її розумінні в контексті теорії публічної політики як діяльності щодо вироблення і здійснення концептуальних стратегій і курсів нейтралізує ефект непродуманості, неминуче веде до фіаско в перспективі. Саме такий підхід, заснований на далекоглядних перспективах розвитку транспортного сектору економіки країни, здається найбільш оптимальним та теоретично і практично значущим в українських реаліях сьогодення.

3.3. Публічний контроль як засіб забезпечення реалізації державної транспортної політики

Ключовим елементом системи забезпечення реалізації державної транспортної політики є контроль. Аналіз теоретичних джерел свідчить про відсутність єдиного підходу до його визначення та розуміння. Зокрема, одні вчені визначають контроль як специфічну правову форму, що має своє соціальне призначення та відповідні функції [83, с. 31]. Інші схиляються до того, що контроль є однією із функцій управління та відповідно самостійною державно-значущою формою юридичної діяльності [22, с. 56]. Водночас, абсолютно протилежною є думка Б.М. Лазарєва, який стверджує, що контроль слід розглядати як метод управління [201, с. 30; 85, с. 1].

Розглядаючи контроль як засіб забезпечення реалізації державної політики, найбільш переконливою здається позиція щодо розгляду контролю, використовуючи організаційно-управлінський підхід, в якості самостійної функції держави.

У системах соціального управління контроль – найважливіший вид зворотного зв’язку, каналами якого суб'єкти влади отримують інформацію про

фактичний стан справ при виконанні прийнятих рішень, внаслідок чого вони можуть вживати заходів з метою коригування процесу виконання (на різних його стадіях) або покарання виконавців. Контроль в системі державної політики може бути зовнішній і внутрішній. Так, контроль, за апаратом виконавчої влади здійснюється ззовні: Президентом, законодавчим органом влади, судами, прокуратурою, громадськими організаціями тощо. Контроль всередині самого держапарату проводиться в різних організаційно-правових формах. Серед них потрібно розрізняти: 1) контроль суб'єктів лінійної влади (такі контрольні повноваження реалізуються по владній вертикалі «зверху - вниз» органами загальної компетенції щодо підвідомчих їм органів) і внутрішньовідомчий контроль; 2) контроль суб'єктів / функціональної влади (наприклад, фінансовий контроль) та інші види над- і міжвідомчого контролю. За часом здійснення розрізняються контроль попередній (наприклад, при ліцензуванні), поточний (в процесі діяльності) і подальший (за результатами діяльності). Залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, в процесі якого перевіряється законність і доцільність діяльності, і нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності, при цьому втручання в оперативно-господарську або іншу професійну діяльність піднаглядного об’єкта не допускається.

Якщо підходити до контролю з точки зору теорії управління, то він повинен відповідати таким вимогам: оперативності, гласності, об'єктивності, доцільності. Контрольна функція полягає у виявленні відхилень і коригуванні управлінських дій. При цьому державний контроль може носити як загальний, так і специфічний характер.

Значення контролю, в якій би сфері він не здійснювався, полягає у спостереженні за законністю і доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Водночас, в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб’єктів влади обмежуються правовими актами, які надають їм можливість здійснювати тільки нагляд. Однак коли між перевіряючими і тими,

кого перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів, які не несуть відповідальність за її наслідки [129, с. 148].

Обидва ці терміни є важливими, хоча й не єдиними, способами забезпечення законності і дисципліни на транспорті. На наше переконання, і контроль, і нагляд є взаємозалежними явищами, доповнюючи один одного, хоча більшою мірою зміст терміна «контроль» у тлумачних словниках розкривається за допомогою терміна «нагляд».

Розкриваючи зміст обох цих термінів, вчені цілком слушно вважають, що контроль переважно тлумачиться як: перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; люди, які здійснюють перевірку; контролери [492, с. 49]. Те, що терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням, підтверджує і С.І. Ожегов, вказуючи, що таке значення полягає у спостереженні або постійному спостереженні з метою догляду, перевірки за ким-небудь (або чим-небудь), за дотриманням якихось правил [262, с. 286, 331, 371].

Головним у розумінні контролю та нагляду є наявність для обох єдиної мети, пов'язаної із забезпечнням законності і дисципліни в певній сфері публічного адміністрування. Переважна більшість вчених навіть і не розділяє поняття «контроль» і «нагляд», свідомо не приділяючи цьому належної уваги, посилаючись на єдину мету, про яку вказано вище. Вчені, ототожнюючи контроль і нагляд, вказують про них разом, наприклад, коли мова йде про контрольно-наглядові органи. Інші вчені, такі як В.М. Гаращук, взагалі наголошують про те, що «поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві і практиці не розділені» [73, с. 22].

Спільними рисами контролю та нагляду можна вважати те, що:

1) вони є державними функціями;

2) вони здійснюються суб'єктом – державним органом (організацією), за винятком внутрішньофірмового контролю, який, однак, може бути пов'язаний з

державним контролем і наглядом шляхом договірних або законодавчо встановлених взаємовідносин;

3) вони здійснюються шляхом перевірок;

4) при перевірці вивчаються набори параметрів об'єкта і його діяльності;

5) вони виходять із заздалегідь встановлених цільових параметрів об'єкта, що перевіряється, та його діяльності;

6) за підсумками здійснюються певні управлінські дії щодо об’єкта, який перевіряється [246, с. 99].

Доречно сказати й про те, що на законодавчому рівні, на відміну від теоретичних праць, поняття контролю і нагляду найчастіше не розмежовуються. Так, у Законі України «Про транспорт» стаття 41 має назву «Контроль за додержанням законодавства на транспорті», проте раніше у статті 16-1 зазначено, що «державний нагляд (контроль) за діяльністю суб’єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у тому числі небезпечних), юридичних та фізичних осіб проводиться шляхом планових, позапланових, рейдових перевірок (перевірка на дорозі)», у статті 16-2 зазначено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, «здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства, норм на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті», у статті 16-3 зазначено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, «здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства на морському та річковому транспорті» [411].

Не має чіткого поділу та змістовного відмежування між контролем і наглядом також і в Законах України:

«Про автомобільний транспорт», де у статті 6, яка має назву «Система органів державного регулювання та контролю», вказується про те, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, здійснює «державний

нагляд і контроль за дотриманням автомобільними перевізниками вимог законодавства, норм на автомобільному транспорті» [309];

«Про трубопровідний транспорт», де у статті 5 зазначено, що «суб'єктами правового регулювання відносин у галузі трубопровідного транспорту є юридичні і фізичні особи, діяльність яких безпосередньо стосується державного нагляду і контролю за будівництвом і експлуатацією об'єктів трубопровідного транспорту» [413] тощо.

В Кодексі торговельного мореплавства України термін «контроль» не вживається, а мова йде саме про «нагляд». Зокрема, у статты 10 вказується про «державний нагляд за торговельним мореплавством», у статты 22 про «технічний нагляд за морськими суднами», у статті 75 про «державний нагляд за безпекою мореплавства у морському порту» [162].

Окремо слід вести мову про залізничний транспорт, адже Закон України «Про залізничний транспорт» [316] фактично не закріплює основних положень щодо організації та здійснення контролю за різними напрямами функціонування цього виду транспорту. Водночас слід відмітити проект нового Закону України «Про залізничний транспорт» від 29 серпня 2019 року № 1196, де забезпечення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері залізничного транспорту незалежно від форми власності в частині забезпечення безпеки руху контроль віднесено законодавцем до принципів функціонування залізничного транспорту [420]

Отже, законодавець, як бачимо, означені терміни принципово не розрізняє, що можна оцінювати як певну тенденцію у сучасній нормотворчості Української держави. Аналогічне поєднання понять «нагляду» і «контролю» має місце у більшості нормативних актів не лише транспортного законодавства. Проте і юридична наука з її висновками, що потребують точності вживання різноманітних термінів, не дає підстав для позитивної відповіді на питання про їх синонімічність чи не синонімічність, про що було наголошено раніше. Більше того назви, певних явищ, де зустрічаються в різних інтерпретаціях терміни

«контроль» і «нагляд», є більше формальним, а не сутнісним критерієм їх розрізнення.

Попри певне ототожнення та уявний зв'язок контролю з наглядом, переважають все ж таки думки про внутрішній зміст та очевидні відмінності між цими явищами. Так, наприклад, автори підручника «Виконавча влада і адміністративне право» (за редакцією В.Б. Авер'янова) слушно наголошують на тому, що «залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряється законність і доцільність діяльності, і нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності, при цьому втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим» [56, с. 482], тобто нагляд розглядається лише як діяльність щодо «забезпечення законності» [60, с. 385].

Майже подібною є думка О.Ф. Андрійко, яка зазначає, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [72, с. 349-350].

Досліджуючи співвідношення адміністративного нагляду і зовнішнього контролю, відмінності між ними Ф.С. Разаренов бачить у тому, що органи зовнішнього контролю володіють більш широкою компетенцією, яка включає перевірку не тільки з точки зору правильності, а й доцільності контрольованої діяльності; нагляд і контроль розрізняються по об'єкту їх діяльності (нагляд обмежується перевіркою дотримання певних правил, органи зовнішнього контролю займаються і питаннями господарської діяльності, виконання планових завдань за кількісними та якісними показниками і т.п.); для

адміністративного нагляду характерні особливі методи його здійснення; характер повноважень органів зовнішнього спеціального контролю відрізняється від повноважень органів адміністративного нагляду. В підсумку адміністративний нагляд визначається як самостійний організаційно-правовий спосіб забезпечення законності в державному управлінні, що представляє систематичне спостереження за точним і неухильним дотриманням законів і актів, заснованих на законі, здійснюване органами управління з підвідомчих їм питань і спрямоване на попередження, виявлення та припинення порушень, а також залучення порушників до відповідальності [426, с. 69-78].

У широті діяльності, що охоплюється обстеженням певної сфери, а також в специфіці методів і правових форм впливу вбачає відмінності між органами контролю та адміністративного нагляду М.С. Студенікіна, яка вважає, що органи контролю цікавляться не тільки тим, чи не порушив суб'єкт управління чинне законодавство, а й тим, наскільки правильно, доцільно і ефективно він використовував надані йому повноваження. Специфіка адміністративного нагляду проявляється в обмеженні меж його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об’єкта [485].

Головні відмінності нагляду від контролю полягають: по-перше, у призначенні нагляду, забезпеченні виконання норм права, дотримання законності, тісної взаємодії наглядових органів із піднаглядними, організаційно непідпорядкованими об’єктами; по-друге, у потенційних цілеспрямованих можливостях, тобто універсальних способах (методах, прийомах) адміністративного нагляду, таких як охорона і регулювання «тих об’єктів і цінностей, яким держава надає особливого значення» [28, с. 599]; по-третє, у суворій процесуальній регламентації адміністративного нагляду, що необхідна для визнання адміністративно-процесуальних актів наглядового характеру обґрунтованими і законними, а дій відповідних суб’єктів – правомірними. Саме таким чином реалізація наданих повноважень повинна відбуватися в межах відповідних адміністративно-наглядових процедур, регламентуючих проведення тих чи інших адміністративно-наглядових заходів, прийняття рішень за

результатом нагляду та їх процесуального оформлення; по-четверте, в оцінці результатів адміністративно-наглядової діяльності, що включає в себе два важливих компоненти: свободу адміністративного розсуду під час оцінки діяльності піднаглядного об’єкта і параметри результатів адміністративного нагляду; у недопущенні погіршення результатів діяльності піднаглядного об’єкта і запобігання можливих негативних наслідків. За таких умов уповноважені суб’єкти адміністративного нагляду можуть застосовувати заходи профілактичного, обмежувального, припинювального характеру, а також заходи процесуального забезпечення у справах про адміністративні правопорушення.

Ключова різниця між цими майже подібними на перший погляд явищами все ж таки полягає у підпорядкованості того кого перевіряють контролюючому суб’єкту, а при нагляді, навпаки, обов’язковими ознаками є незалежність і самостійність перевіреної особи.

Більш предметно, принципові відмінності між контролем і наглядом полягають у тому, що:

1) функція контролю є більш широкою, ніж функція нагляду, оскільки крім перевірки виконання законодавства, вимог і правил безпеки (у перспективі якості послуг), що властива однаково обом функціям, при контролі в силу підпорядкованості об’єкта перевіряється ще й виконання поточних управлінських (керівних) розпоряджень;

2) при здійсненні процедури контролю існує можливість прямого оперативного втручання в діяльність підконтрольного об'єкта (при нагляді така можливість відсутня);

3) мета контрольних процедур полягає не тільки у виявленні відповідності здійснюваної діяльності приписам норм права, але також і в оцінці раціональності, розумності, ефективності здійснюваної діяльності; нагляд же здійснюється з метою виключно виявлення правових, технологічних порушень в діяльності піднаглядних об'єктів;

4) для контролю характерна плановість перевірочних заходів. Контрольні процедури проводяться в порядку поточного контролю, тобто безперервно, а

також вибірково, в ході спеціальних контрольних заходів. Нагляд же здійснюється вибірково, він не може і не повинен бути поточним, щоб не викликати тривалих збоїв в діяльності піднаглядних об'єктів;

5) у разі проведення контрольних заходів за підсумками перевірки можуть здійснюватися як прямі, так і непрямі заходи впливу на об'єкт перевірки, в разі ж наглядових – тільки непрямі. Для здійснення прямого впливу, тобто втручання в діяльність об’єкта управління та перевірки суб'єкт управління повинен мати адміністративні повноваження [246, с. 99].

Отже, різноманітність поглядів щодо співвідношення контролю і нагляду свідчить про складність і водночас важливість даних категорій у теорії права. Якщо ж з’ясувати етимологічне значення даних понять, то контролювати означає перевіряти кого-, що-небудь; перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [251, с. 318], а наглядати – пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку [251, с. 729]. Тобто, нагляд виступає складовим, але водночас самостійним елементом більш широкої категорії «контролю». Він ніби доповнює контроль і є його невід’ємною ланкою. Основна відмінність між ними полягає у сферах їх застосування і засобах реалізації. Нагляд можна охарактеризувати наступними ознаками: - відсутність організаційних зв’язків між суб’єктами і об’єктами нагляду, тобто їх відособленість і непідпорядкованість; - застосування спеціальних засобів впливу у процесі проведення нагляду; - в процесі нагляду здійснюється перевірка спеціальних правил, вимог, норм тощо [20, с. 270-275].

На відміну від нагляду, що особливо виявляється в транспортній сфері, контроль є організаційно-правовим способом забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об’єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську й виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [480, с. 192-193].

Як спосіб забезпечення законності у сфері транспорту, контроль є одночасно однією з основних управлінських функцій держави та її безпосередньою діяльністю, яка здійснюється уповноваженими на те державними органами в єдиній транспортній системі України з метою повсякчасного та повсюдного забезпечення законності, верховенства права та дисципліни в транспортних правовідносинах шляхом всановлення фактичного стану об'єктів контролю (єдиної транспортної системи та її елементів), їх відповідності/невідповідності затвердженим нормам, правилам і стандартам, з'ясування причин такої невідповідності і реалізації заходів (форм і методів контролю) щодо їх усунення та превенції виникнення й надалі [120, с. 66; 122, с. 89-91; 121, с. 184-189.].

Особливості такий контроль знаходить під час реалізації на кожному виді транспорту окремо, хоча в цілому йому притаманні деякі загальні риси, як-то владний і регулятивний характер, націленість на своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України, орієнтація на обов'язкове забезпечення безпеки його функціонування, наявність значної кількості підконтрольних об'єктів, як індивідуальних, так і колекчтиних тощо.

Наприклад, на авіаційному транспорті контроль визначається як особливий вид управлінської діяльності спеціальних об'єднаних в ієрархічну структуру суб'єктів, спрямований на забезпечення належного стану підконтрольних (піднаглядних) об'єктів, забезпечення авіаційної безпеки, льотної придатності повітряних суден, їх льотної експлуатації шляхом реалізації відповідних завдань і функцій та застосування необхідних контрольних засобів [24].

На залізничному транспорті такий вид контролю трактовано як нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями вимог чинних актів законодавства, правил, норм, інструкцій, якими регламентовано вимоги безпеки руху поїздів на залізничному транспорті [344]. В той же час зрозуміло, що трактування контролю через нагляд визначально є не правильним, адже це два

окремих поняття, хоча й значною мірою доволі залежні між собою. І перший, і другий покликані виконувати одні й тіж функції, головним чином маючі за мету зменшити вплив «людського чинника» на стан безпеки руху, мінімізувати імовірність виникнення аварій, катастроф та різного роду інцидентів, забезпечити максимально відповідальне ставлення працівників різних професій залізниці до виконання своїх обов'язків, попередити та припинити правопорушення і злочини на залізничному транспорті без використання засобів державного контролю неможливо [466].

У сфері судноплавства на морському і річковому транспорті контроль визначається як функція управління, що полягає у перевірці виконання вимог безпеки судноплавства з метою отримання інформації про стан виконання вказаних вимог та своєчасного вжиття необхідних заходів [345].

Найбільш виразно зміст публічного контролю розкривається під час забезпечення безпеки перевезень пасажирів і вантажів, хоча це і не єдиний його напрям реалізації. У зв'язку із цим державний контроль за безпекою руху транспортних засобів А.О. Собакарь визначає як діяльність уповноважених державних органів (посадових осіб), здійснювану на постійній основі із використанням специфічних форм і методів та спрямовану на оперативне втручання в діяльність підприємств транспорту з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан безпеки руху, законності й дисципліни на підконтрольних об'єктах, попередження, виявлення та припинення порушень норм, правил і стандартів учасниками транспортного процесу, а також застосування до них заходів відповідальності в разі порушення чинного законодавства про безпеку руху транспорту [462, с. 50-51].

Яскравим прикладом дієвості здійснення заходів контролю на транспорті можна вважати роботу Укртрансбезпеки, якою у 2019 році було виявлено 121 690 порушень на автомобільному транспорті, що на 10 % менше, ніж у 2018 році. Зокрема, 108 329 порушень виявлено під час перевезення пасажирів/вантажів, у тому числі небезпечних вантажів та перевізників, які здійснюють перевезення пасажирів без дозвільних документів, що на 9 % менше

показника 2018 року (118 444 порушень – у 2018 році), та 13 361 порушень – під час здійснення габаритно-вагового контролю, що майже на 17 % менше показника 2018 року (16 051 порушень – у 2018 році). У 2019 році до Державного бюджету України перераховано 94 276 591 гривні, що на 6 % перевищує показник 2018 року (88 728 082 гривень – у 2018 році). У тому числі надходжень за рахунок адміністративногосподарських штрафів за порушення законодавства про автомобільний транспорт – 68 057 334 гривень (на 18 % менше показника 2018 року); плати за проїзд, нарахованої за порушення норм габаритно-вагових параметрів – 26 219 257 гривень, що на 15 % менше від аналогічного показника 2018 року. За результатами перевірок складено 84 594 актів, 3 521 протоколів про адміністративні правопорушення і винесено 77 746 постанов про застосування адміністративно-господарських штрафів, тоді як аналогічні показники 2018 року становили 87 667 та 4 026 і 71 444 відповідно. У 2019 році в рамках габаритно-вагового контролю за результатами перевірок виявлено 13 361 порушення норм габаритно-вагових параметрів, (на 17 % менше, ніж у 2018 році). Винесено 6 743 постанов про застосування адміністративно-господарського штрафу за порушення норм габаритно-вагових 7 параметрів (7 541 постанова – у 2018 році). Нараховано плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування за перевищення норм габаритно-вагових параметрів на суму 3 588 532 євро та перераховано до Державного бюджету України 26 219 257 гривень. Також у 2019 році Державною службою України з безпеки на транспорті виявлено 13 769 порушень автотранспортного законодавства України. За порушення вимог законодавства про автомобільний транспорт працівниками територіальних органів Укртрансбезпеки складено 9 116 актів (в 2018 році складено 8 021 акт) проведення перевірки додержання вимог законодавства про автомобільний транспорт під час виконання перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом та 2 113 протоколів про адміністративне правопорушення на перевізників, які здійснювали автоперевезення поза межами правового поля. На перевізників, які здійснювали автоперевезення поза межами правового поля,

накладено штрафних санкцій на загальну суму 11 712 870 гривень, що на 30 % більше, порівняно з 2018 роком (9 021 970 гривень) та перераховано до Державного бюджету України у 2019 році 6 515 364 гривень, що на 40 % більше, порівняно з 2018 роком (4 637 250 гривень). Крім того, при здійсненні державного контролю за роботою водіїв колісних транспортних засобів при перевезенні вантажів автошляхами України, особлива увага приділяється перевірці дотримання режимів праці та відпочинку водіїв, встановлених Положенням про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, затвердженим наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 07.06.2010 № 340 [424].

Відповідно до статті 23 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» у 2019 році Укртрансбезпекою було здійснено державний ринковий нагляд щодо відповідності виду продукції - колісні транспортні засоби, нові частини та обладнання, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах. Працівниками Укртрансбезпеки проведено 11 перевірок, складено 8 актів, вжито 4 обмежувальні заходи та складено 1 постанову про накладання адміністративного стягнення за недопуск до перевірки.

У 2019 році одним із стратегічних напрямків роботи Укртрансбезпека визначила для себе підвищення ефективності роботи придбаного обладнання у 2017 році обладнання і вибудовування чіткої системи заходів державного контролю, спрямованих на виявлення перевізників, які здійснюють перевезення пасажирів/вантажів із порушенням вимог чинного законодавства. З огляду на те, що при зменшенні штатної чисельності Державної служби України з безпеки на транспорті, констатуємо збільшення кількісних показників за результатами здійснення заходів державного контролю, маємо усі підстави стверджувати про зростання ефективності роботи у цьому напрямку [424].

З урахуванням викладеного необхідність здійснення контролю на транспорті обумовлюється декількома чинниками:

по-перше, транспорт є джерелом підвищеного ризику, отже, вимагає підвищеної уваги.

по-друге, в одному транспортному засобі одночасно можуть знаходитися декілька десятків людей, що збільшує ризики негативних наслідків у разі аварії.

по-третє, транспортом перевозяться великі партії вантажу, який має значну вартість, тому у випадках аварії його власнику наноситься значні майнові збитки;

по-четверте, у випадках виникнення надзвичайних подій під час здійснення перевезення небезпечних вантажів може виникати значна загроза громадській та екологічній безпеці.

Значення здійснення контролю на транспорті важко переоцінити, адже за умови застосування ефективних контрольно-наглядових заходів можна досягти належного рівня транспортної безпеки, надійності та комфортності перевезень, їх доступності та ефективності. І в цьому сенсі вагому роль відіграють відповідні інституційні структури. Зокрема на автомобільному та залізничному транспорті значними контрольними повноваженнями наділено Укртрансбезпеку.

В нинішніх умовах вдосконалення системи публічного контролю за додержанням законодавства на транспорті вбачається через розширення можливостей системи інформаційного супроводження транспорту, що є складовою публічного контролю в механізмі забезпечення реалізації державної транспортної політики, яка дозволяє: 1) контролювати відстань і маршрут руху, що повністю виключає нецільове використання транспорту; 2) контролювати витрату паливно-мастильних матеріалів, що дає пряме зменшення експлуатаційних витрат за рахунок виключення нецільового їх використання; 3) контролювати швидкісний режим, що виключає псування вантажу та автотранспорту; 4) підвищити ефективність управління автотранспортними перевезеннями й рівень безпеки перевезень, оскільки дозволяє контролювати рівень безпечного управління транспортними засобами дає можливість контролювати «жвавість» стилю керування автомобілем, і в разі аварії можна проаналізувати цю інформацію. Це допоможе встановленню істини при втраті,

пошкодженні вантажу, дорожньо-транспортній пригоді та за інших обставин. Слід відзначити, що ця електронно-технічна система дистанційного контролю може діяти як на території України, так і на території інших країн, використовуючи мережі як космічного зв'язку так і операторів стільникового зв'язку чи Інтернет-провайдерів [512, с. 83].

Також цілком логічним є вдосконалення наразі системи внутрішнього контролю підприємства за допомогою вивчення фактичного стану підприємства, яка повинна забезпечити виявлення і попередження всіх факторів та явищ, які негативно можуть вплинути на результати діяльності підприємства та виконання ним поставленої мети. Система внутрішнього контролю дозволяє керівництву через систему нагляду, перевірок і стеженням за його фінансово-господарською діяльністю переконатись, що остання перебуває у відповідності до розробленої стратегії розвитку, прийнятої керівництвом маркетингової політики, інструкцій, інших нормативних документів та вимог діючого законодавства. Для існуючих та потенційних інвесторів внутрішній контроль виступає гарантією збереження та ефективного використання інвестованих коштів. Метою внутрішнього контролю є своєчасне виявлення та запобігання причин нераціонального використання майна та коштів підприємства, ідентифікація та усунення „слабких місць" в системі управління підприємством, пошук шляхів оптимізації господарських рішень, оцінка виконання управлінських рішень тощо. До основних завдань, які виконує служба внутрішнього контролю підприємства відносять: безупинне спостереження за ефективністю використання майна підприємства та забезпечення його збереження; законність та доцільність здійснюваних господарських операцій; збереження грошових коштів і матеріальних цінностей підприємства; пошук та мобілізація можливих резервів підвищення ефективності діяльності підприємства; перевірка правильності виконання прийнятих рішень. Організація системи внутрішнього контролю на підприємстві залежить від видів і масштабів діяльності підприємства, його організаційно-правової форми, організаційної структури підприємства, достатньої наявності фінансових ресурсів. Так, на малих підприємствах, у яких

незначні об’єми діяльності та спостерігається брак фінансових ресурсів функції системи внутрішнього контролю зазвичай реалізуються бухгалтерською службою підприємства. Відокремлення системи внутрішнього контролю у окремий підрозділ, найчастіше відбувається на середніх та великих підприємствах із розгалуженою організаційною структурою, великою чисельністю працівників та великими об’ємами діяльності. Сьогодні в Україні на ринку транспортних послуг функціонують як малі так і великі підприємства, що здійснюють як перевезення пасажирів та вантажів, так і змішані перевезення [243, с. 529-534].

Не заперечуючи вагомих кроків, зроблених останнім часом як на рівні правотворчості, так і правозастосування, необхідність удосконалення контрольних заходів на транспорті залишається на порядку денному, що може бути зроблено за рахунок: удосконалення чинних правил із перевезення небезпечних вантажів відповідно до європейських норм у зв’язку з тенденціями щодо розширення номенклатури вантажів, що можна перевозити в контейнерах, зокрема й таких вантажів, що відносяться до категорії небезпечних (мінеральні добрива, отрутохімікати); забезпечення впровадження дієвого контролю держави за перевезеннями небезпечних вантажів; забезпечення ефективного розподілу функцій між державними органами щодо розслідування транспортних подій, ліцензування, сертифікації та державного контролю за безпекою на транспорті; удосконалення спеціального навчання суб’єктів здійснення контролю за перевезенням небезпечних вантажів шляхом також імплементації Директиви 2008/68/ ЄС Європейського парламенту та Ради від 24 вересня 2008 року про перевезення небезпечних вантажів внутрішнім транспортом; утворення єдиного міжвідомчого планово-координуючого та контрольно-наглядового органу управління на транспорті; підвищення ефективності системи здійснення контролю за технічним станом транспортних засобів; запровадження ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення професійної компетентності водіїв та менеджерів з перевезень відповідно до законодавства ЄС тощо.

Важливу роль на транспорті відіграє громадський контроль. Чинне законодавство у сфері функціонування транспорту практично не приділяє громадському контролю належної уваги за виключенням окремих рішень органів місцевого самоврядування, якими схвалено положення про громадський контроль за роботою громадського транспорту.

Закон України «Про транспорт» здійснення контролю за додержанням законодавства на транспорті обмежує лише органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень, абсолютно не згадуючи про можливість здійснення такого виду публічного контролю. На сьогодні характерними недоліками чинного законодавства, у тому числі й того, що діє на транспорті, у напрямі здійснення громадського контролю, які ускладнюють практичне застосування його норм, можна вважати:

1) занадто узагальнений характер повноважень органів державної влади у сфері здійснення демократичного цивільного контролю, їх компетенцію в основному обмежено конституційними повноваженнями;

2) відсутність дієвих механізмів громадського контролю, його сферу зведено в основному до отримання інформації від правоохоронних органів, проведення наукових досліджень, громадської експертизи законодавства та права виступу зі своїми пропозиціями через суб’єктів законодавчої ініціативи;

3) не визначено перелік правоохоронних органів, а запропоновані критерії вносять більше плутанини, ніж роз’яснення;

4) дисбаланс в організації взаємодії суб’єктів державного контролю за додержанням законодавства на транспорті із зацікавленими інституціями громадянського суспільства в напрямі недопущення обмеження прав і свобод громадян, запобігання наданню неякісних транспортних послуг, забезпечення транспортної безпеки та ін.;

5) поширеність громадського контролю у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та його недосконаліть на інших видах транспорту і в інших сферах функціонування транспортної системи країни.

Аналіз зарубіжного і вітчизняного законодавства, спеціальної літератури і періодики дозволяє виділити, принаймні, чотири основні форми контролю громадянського суспільства в сфері публічної служби: по-перше, шляхом залучення представників структур громадянського суспільства до роботи колегіальних утворень, створюваних в апараті управління (колегії, конкурсні, кваліфікаційні, атестаційні та інші комісії, ради з етики); по-друге, за допомогою участі структур громадянського суспільства в експертно-консультативної діяльності; по-третє, через узгодження зі структурами громадянського суспільства рішень із кадрових питань у системі публічної служби; по-четверте, шляхом створення громадських організацій контролю [453, с. 237].

Громадський контроль на транспорті може реалізовуватися у таких організаційних формах як: моніторинг діяльності громадського транспорту; фіксація фактів скарг громадян (пасажирів); фіксація фактів порушень встановлених норм транспортних (пасажирських) перевезень та інформування підрозділів Національної поліції, правоохоронних органів; участь в перевірках, що здійснюють органи контролю.

Яскравим прикладом активної реалізації функцій громадського контролю на транспорті можна вважати діяльність Всеукраїнської громадської організації «Громадський комітет транспортної безпеки», головною метою діяльності якої є сприяння підвищенню безпеки на дорогах України [149].

До речі, слід нагадати, що на відміну від сучасних тенденцій обмеження законодавчих можливостей здійснення громадського контролю на транспорті свого часу у радянській період цьому питанню приділялася належна увага. Як приклад, Радою Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради професійних спілок 7 серпня 1978 р. було прийнято постанову за № 399 «Про затвердження Положення про комісію громадського контролю за безпекою руху на автомобільному транспорті і міському електротранспорті». Згідно цього положення передбачалося утворення комісій громадського контролю за безпекою руху на автомобільному транспорті і міському електротранспорті на підприємствах і в організаціях автомобільного транспорту і міського

електротранспорту при місцевих комітетах профспілок. Основним завданням комісії передбачалося подання допомоги адміністрації та місцевому комітету профспілки підприємства, організації автомобільного транспорту і міського електротранспорту в проведенні заходів по запобіганню дорожньо-транспортним пригодам і по підвищенню транспортної дисципліни [259].

Комісія була покликана здійснювати контроль за:

а) додержанням водіями підприємства, організації правил безпеки руху;

б) додержанням режиму праці та відпочинку водіїв;

в) своєчасним проведенням медичного переогляду водіїв;

г) технічним станом автомобілів, трамваїв, тролейбусів при виході їх на лінію, під час роботи та при поверненні на підприємство, в організацію;

д) своєчасним і правильним проведенням інструктажу по безпеці руху;

є) підвищенням кваліфікації водіїв;

ж) зовнішнім виглядом рухомого складу, чистотою і порядком в салонах автобусів, трамваїв і тролейбусів;

з) зовнішнім виглядом, чистотою та охайністю робочого і форменого одягу водіїв, ремонтних та обслуговуючих робітників;

к) станом доріг на постійних маршрутах руху автомобільного транспорту і міського електротранспорту [259].

Отже, проведений аналіз чинного законодавства вказує на необхідність вдосконалення цього важливого та необхідного різновиду публічного контролю у транспортному секторі, що стосується як закріплення базового поняття «громадського контролю на транспорті», так і врегулювання процедур його реалізації. З цією метою доречно розробити Положення про громадський контроль на транспорті, де на законодавчому рівні закріпити напрямки контрольної діяльності, перелік суб’єктів громадського контролю, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичне оформлення, механізм відповідальності державних і недержавних (діяльність фізичних та юридичних осіб як державного, так і недержавного секторів) структур та їх посадових осіб за невиконання або неякісне чи несвоєчасне виконання законних вимог

громадськості та ін. Положення про громадський контроль на транспорті має стати нормативною основою реалізації громадянами та уповноваженими інституціями громадянського суспільства моніторингових заходів щодо виявлення стану дотримання законності в діяльності владних структур на транспорті, оцінки якості надання транспортних послуг на засадах безпечності, комфортності, швидкості та зручності перевезень та вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень на транспорті.

В цілому, публічний контроль за додержанням законодавства на транспорті слід розуміти як діяльність не лише уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснювану в межах повноважень з використанням специфічних форм і методів шляхом встановлення фактичного стану підконтрольного об'єкта як елемента транспортної системи, перевірки відповідності його діяльності (поведінки) вимогам транспортних правил, норм і стандартів, застосування заходів юридичної відповідальності у випадку їх порушення, а також інституцій громадянського суспільства, покликаних через застосування заходів суспільного впливу сприяти своєчасному, повному та якісному задоволенню транспортом потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України.

Види публічного контролю за додержанням законодавства на транспорті доречно класифікувати за такими найбільш суттєвими критеріями: 1) за суб'єктами здійснення (державний, муніципальний та громадський); 2) за видами транспорту (контроль на автомобільному, морському, внутрішньому водному, авіаційному, трубопровідному, міському електричному, у тому числі метрополітені, промисловому залізничному транспорті, відомчому транспорті та у сфері дорожнього господарства та реалізації інфраструктурних проектів); 3) за періодичністю проведення (плановий, позаплановий, рейдовий); 4) залежно від етапу проведення перевірки діяльності підконтрольного об'єкта (попередній, поточний та наступний).

Висновки до розділу 3

Узагальнюючи адміністративно-правові засоби забезпечення реалізації державної транспортної політики, можна зробити такі висновки:

1. Підкреслено значущість адміністративно-правових засобів у реалізації державної транспортної політики, що полягає у безпосередньому застосуванні спеціально уповноваженою публічною адміністрацією законодавчо визначеного адміністративно-правового інструментарію (сукупності способів і прийомів), спрямованого на упорядкування суспільних відносин на транспорті, їх охорону та захист від небажаного впливу різноманітних чинників соціального та антропогенного характеру. Встановлено, що перспективний розвиток транспортної системи країни забезпечується застосуванням адміністративно-правових засобів інституційно-правового, профілактичного, дозвільного (здійснення реєстрації, сертифікації, ліцензування, стандартизації, видачі дозволів, надання допусків), інформаційно-аналітичного, планово-прогнозтичного, контрольно-наглядового та охоронного (застосування адміністративно-запобіжних, адміністративно-припинювальних засобів та заходів адміністративної відповідальності) характеру.

2.. Визначено характерні риси, які притаманні стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики, серед яких: спрямованість на середньострокову і довгострокову перспективу (на період понад один рік); орієнтація на вирішення ключових, визначальних для транспортної системи цілей, від досягнення яких залежить її поступовий прогрес; органічна зв’язаність намічених цілей з об’ємом і структурою ресурсів, що вимагаються для їх досягнення, причому як наявних інфраструктурних ресурсів, так і тих, що будуть створені в планованій перспективі реалізації державної транспортної політики; врахування особливостей численних зовнішніх чинників впливу на транспортну систему країни як позитивних, так і негативних, а також розробка заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, передчасне запобігання та врахування особливостей задля успішного вирішення стратегічних завдань державної

транспортної політики України; адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього і внутрішнього транспортного середовища і пристосувати до них процес його функціонування.

3. Публічний контроль за додержанням законодавства на транспорті запропоновано розуміти як діяльність не лише уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснювану в межах повноважень з використанням специфічних форм і методів шляхом встановлення фактичного стану підконтрольного об’єкта як елемента транспортної системи, перевірки відповідності його діяльності (поведінки) вимогам транспортних правил, норм і стандартів, застосування заходів юридичної відповідальності у випадку їх порушення, а також інституцій громадянського суспільства, покликаних через застосування заходів суспільного впливу сприяти своєчасному, повному та якісному задоволенню транспортом потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України.

4. Види публічного контролю за додержанням законодавства на транспорті класифіковано за такими найбільш суттєвими критеріями: 1) за суб’єктами здійснення (державний, муніципальний та громадський); 2) за видами транспорту (контроль на автомобільному, морському, внутрішньому водному, авіаційному, трубопровідному, міському електричному, у тому числі метрополітені, промисловому залізничному транспорті, відомчому транспорті та у сфері дорожнього господарства та реалізації інфраструктурних проектів); 3) за періодичністю проведення (плановий, позаплановий, рейдовий); 4) залежно від етапу проведення перевірки діяльності підконтрольного об’єкта (попередній, поточний та наступний).

РОЗДІЛ 4
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

4.1. Адміністративно-правові заходи забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором

Одним з найбільш важливих індикаторів стану економіки будь-якої країни є ситуація в транспортній галузі. Транспорт – специфічна сфера матеріального виробництва і сфери обслуговування. На відміну від інших галузей виробництва, де створюються нові матеріальні цінності, результатом роботи транспорту є корисний ефект, який полягає в переміщенні вантажів і людей.

Розв’язання на сьогодні актуальних комунікаційних завдань, що полягають у забезпеченні стійких зв'язків між окремими галузями і районами країни; своєчасному і повному задоволенні потреб економіки і населення в перевезеннях; підвищенні економічної ефективності певних територій і регіонів; забезпеченні безпеки та надійності перевезень, не можливе, як свідчить практика та передовий зарубіжний досвід, без активного втручання у ці процеси держави. Характерними передумовами активного втручання державних інституцій в роботу транспортного сектору та забезпечення ефективного управління багатьма комунікаційними процесами можна вважати й те, що: транспорт в якості базової сфери національної економіки відіграє важливу роль у функціонуванні та розвитку всіх її сфер і має стратегічне значення в подоланні територіальної роз'єднаності і забезпеченні єдності економічного простору в країні; держава несе відповідальність за стан безпеки функціонування транспорту, а також за гарантоване забезпечення свободи пересування громадян і руху товару в рамках єдиного економічного простору в країні; функціонування і розвиток транспортної сфери забезпечуються на основі оптимального поєднання державного регулювання і ринкових принципів саморегулювання;

випереджувальний розвиток і модернізація транспортної інфраструктури є необхідною умовою і важливим фактором соціально-економічного розвитку країни та зміцнення її конкурентоспроможності; підвищення рівня безпеки на транспорті є загальнонаціональним пріоритетом при вирішенні задач в області розвитку і функціонування транспортної системи; транспорт є важливим елементом підтримки високого рівня обороноздатності і зміцнення безпеки країни.

Реалії сьогодення вимагають від держави розглядати транспортний комплекс як єдиний об'єкт управління, основна мета діяльності якого – задоволення суспільних потреб і забезпечення сталого функціонування і розвитку економічного комплексу країни в цілому. Досягненню цієї мети може сприяти тільки комплексний підхід, що включатиме, в тому числі, вдосконалення нормативно-правової бази транспортної діяльності та розвиток на її основі єдиних принципів державного регулювання всіх видів транспорту.

Важливе значення в цьому зв'язку набуває і координація розвитку інфраструктури різних видів транспорту, формування єдиного інформаційного простору для всього транспортного комплексу, узгодження інтересів і об'єднань зусиль держави і бізнесу в розвитку транспортної системи. Однак, розвиваючи і продовжуючи удосконалювати транспортний комплекс, необхідно враховувати специфічні особливості того чи іншого виду транспорту.

Всій системі державного управління транспортом властиво повсякденне і безпосереднє регулювання суспільних відносин у згаданій сфері. Всі органи державного управління вирішують це завдання в межах наданих їм повноважень доступними для них засобами відповідно до того рівня, який вони займають в єдиній системі державного управління. Остання передбачає збалансований поділ відповідальності між державою і транспортним експлуатантом; можливість державі постійно впливати на діяльність експлуатанта, здійснювати контроль, не упускаючи при цьому можливості ефективного управління транспортними компаніями або окремими перевізниками, чи навіть учасниками руху транспорту в межах наданих повноважень; можливість вибудовувати довірчі відносини між

державою (уповноваженим органом в певній транспортній галузі) і експлуатантом. Незважаючи на відмінності, слід зазначити, що загальний підхід до вибудовування відносин між державою і експлуатантом в розвинених країнах приблизно однаковий.

Те, що державні органи управління транспортом мають право і зобов'язані робити, випливає з тих функцій, які їм надані. Функції державних органів управління транспортом поділяються на загальні, властиві всім органам, і специфічні, притаманні лише даному органу, на що зверталася увага в літературі, серед яких зокрема функції:

– організації – встановлення вихідного стану суб'єкта управління (формування організаційної структури управління транспортною інфраструктурою);

– цілеполагання – встановлення цілей управління і бажаного стану об'єкта управління (постановка задачі досягення певної регулярності руху транспортних засобів);

– керівництва – розпорядчі дії з передачі керівництвом своїм підлеглим вказівок для виконання (вказівки щодо підготовки руховмого складу до експлуатації);

– прогнозування – встановлення бажаного стану об'єкта управління (стану безпеки руху та рівня аварійності на певному виді транспорту, шільності транспортних потоків, кількісних характеристик надання населенню транспортних послуг та ін.);

– планування – розробки програми впливу на об'єкт управління і визначення необхідного для цього ресурсного забезпечення (наприклад, складання плану розвитку маршрутної системи на рік);

– контролю – отримання інформації про поточний стан об'єкта управління для оцінки досягнення поставлених цілей і наступного регулювання (спостереження за станом доріг, перевезенням небезпечних, великогабаритних або великовагових вантажів, перевірки технічного стану транспортних засобів, відповідності тарифних показників тощо);

– регулювання – коректування фактичного стану об’єкта управління у відповідності з виявленими відхиленнями від бажаного стану (умов перевезень, порядку використання засобів транспорту, шляхів сполучення, організації безпеки руху, охорони громадського порядку, пожежної безпеки, санітарних та екологічних вимог, що діють на транспорті, надання транспортних послуг);

– координації – узгодження інтересів різних складових частин системи управління транспортом, що мають самостійні цілі та інтереси (мова йде про розвиток інтермодальних та мультимодальних перевезень, транспортних вузлів та ін.);

– обліку та аналізу діяльності – систематизаці даних, отриманих при контролі, і встановлення закономірностей та причин виникнення відхилень від намічених цілей і стану об’єкта управління (наприклад, ведення звітної документації та аналіз трансопртно-експедиційної діяльності) [471, с. 41].

Побудова системи державного управління транспортом наразі характеризується ієрархічністю, багаторівневістю, окремі рівні системи обумовлюють певні аспекти її функціонування. Будь-яка система може виступати як елемент системи вищого порядку, а її елементи – як системи більш низького порядку. Цілісне функціонування системи в даному випадку транспортної стає результатом взаємодії всіх її сторін, рівнів ієрархії.

Ієрархічну будову і функціонування транспортної системи країни та відповідного її державного управління обумовлює необхідність координації нижчих рівнів системи з боку її вищого рівня управління. У той же час діяльність вищого рівня визначається результатами функціонування всіх інших підсистем.

У державному управлінні суспільство, його структурні сфери, частини, регіони, підприємства розглядаються в якості складної системи з безліччю рівнів ієрархії. Кожен рівень є відкритою системою, має вхідні і вихідні канали, залежить від зовнішнього середовища.

Ієрархічно взаємодіючі підсистеми стійкі до збереження своїх станів в умовах впливу зовнішніх факторів, але не мають здатність до повної

самоорганізації, а тому потребують постійного вдосконалення. Можливості самоорганізації збільшуються в міру розвитку кібернетики – науки про загальні закономірності управління.

При вивченні конкретних питань управління транспортом слід застосовувати ситуаційний підхід, що виявляється в додатку наукових висновків до конкретних умов. При виборі ситуації визначаються мета та шляхи її досягнення, розробляються альтернативні комбінації і рішення. Для перевірки ефективності методів управління підприємствами, галузями, господарськими комплексами, територіями широко застосовуються експерименти.

Критерієм істини виступає громадська практика, яка визначає істинність або хибність теоретичних побудов, моделей, програм. Постійна взаємодія, поєднання теорії та практики забезпечують підвищення істинності, об'єктивності знань і просувають суспільство вперед.

Система соціального управління, в якій реалізуються різні функції управління: а) включає різних фахівців, об'єднаних в органах управління; б) використовує цілу сукупність методів управління, в тому числі і сукупність засобів обчислювальної та організаційної техніки; в) об'єднує різні види інформації (економічної, соціальної, політичної, організаційної та т. п.), яка дозволяє встановити надійний зв'язок між суб'єктом і об'єктом управління, врахувати всі зміни внутрішнього і зовнішнього середовища.

Тому можна сказати, що наявність стійкої рівноваги між суб'єктом і об'єктом управління, здатність суб'єкта управління відповідати на виклики постійно мінливого середовища (внутрішньої і зовнішньої) є однією з основоположних закономірностей управління, що обумовлює всі інші його загальні закони і принципи.

Глибоке порушення рівноваги між об'єктом і суб'єктом управління призводить до кризи управління. Можливість такого кризи постійна по ряду причин: а) внутрішнє і зовнішнє середовище об'єкта управління сьогодні дуже рухлива, динамічна; б) її зміни залежать від дуже багатьох взаємопов'язаних факторів, врахувати і передбачити які стає все важче.

Все це висуває підвищені вимоги до суб'єкта управління, який повинен найточніше вловлювати суть змін, що відбуваються в суспільному житті, що є не тільки об'єктом, а й суб'єктом впливу. У суспільному житті спостерігається постійне нарощування потенціалу суб'єктивності, що складається з колективного інтелекту спільності в цілому, з його окремих соціальних організацій та складових їх людей. Можна стверджувати, що чим вище (в кількісному і якісному вираженні) колективний інтелект суспільства, його прагнення до саморозвитку, тим все більш точними стають управлінські рішення і ефективніше дії суб'єктів управління: всього суспільства, органів управління, держави, окремих людей, покликаних адекватно відповідати на зміни у внутрішній і зовнішній середовищі з боку соціальних організацій.

Система управління транспортом поділяється на дві основні підсистеми: керуючу і керовану, кожна з яких може розглядатися як відносно самостійна з притаманними їй особливостями. Вони мають багаторівневу ієрархічну структуру, в кожній ланці (підсистемі) є свої напрямки прямих і зворотних зв'язків, що утворюють внутрішні джерела саморегуляції.

Аналізуючи далі систему управління транспортом, необхідно виділити наступні її компоненти. Крім об'єкта і суб'єкта управління організаційних і управлінських відносин і відповідних видів діяльності, в неї входять функції управління, під якими розуміють конкретні напрямки діяльності. Функції управління можна класифікувати за їх загальним значенням, розділяючи їх на функції цільові та організаційні. Призначення цільових функцій полягає в спрямованості до певної мети системи, яка може охоплювати різні рівні соціальної організації. Оскільки суть управління полягає в досягненні мети, цільові функції є не тільки необхідним, але і визначальним елементом як управлінської діяльності, так і всієї системи управління, її становлення і розвитку.

Процес цілепокладання є визначальною умовою ефективності всієї системи управління. Зміст існуючої системи управління функціонально організується (самоорганізується) саме для досягнення певних цілей.

Цілепокладання завжди виконує елемент прогнозування - передбачення станів, змін, які очікуються в результаті розвитку даної соціальної системи.

Отже, основні завдання управління і його складової частини - організації - вирішує система управління. Кінцевим результатом її функціонування є прийняття і реалізація грамотного управлінського рішення, яке завжди представляється інтелектуальним і психологічним актом вибору однієї або декількох альтернатив з безлічі можливих варіантів.

Забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором передбачає комплексне розв’язання задач реформування всіх видів транспорту, адже, як свідчить практика, невірним можна вважати підхід, наприклад, в частині реформування лише портового сектору економіки держави через реалізацію державної політики в галузі морського та річкового транспорту, на яку покладаються надії щодо забезпечення комплексного підходу до їх розвитку, без обов’язкового урахування відповідних зрушень на інших видах транспорту України. З цього приводу вчені слушно кажуть, що «безглуздо вирішувати питання розвитку окремих елементів транспортної системи країни без системної ув’язки цього процесу» [189, с. 11].

Невипадково Закон України «Про морські порти» передбачає (ст. 7), що «Стратегія розвитку морських портів України на 25 років» повинна базуватися на головних принципах державної політики у сфері транспорту і враховувати плани розвитку інших транспортних галузей України» [378].

В іншому випадку, головними детермінантами негативного впливу на розвиток транспортного комплексу країни можуть стати відомча та технологічна роз’єднаність окремих його складових, відсутність єдиного підходу до державного регулювання перевезеннями як нерозривним процесом, ефективність здійснення якого пов’язана з комплексним використанням всіх видів транспорту та постійних устроїв транспортної мережі, розбалансованість у розвитку залізничних та автомобільних підходів до портів та їх пропускної спроможності тощо [189, с. 11].

Державне управління транспортом – це врегульована нормами права юридично владна діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, яка спрямована на задоволення в повному обсязі матеріальних і культурних потреб суспільства в перевезеннях та зміцнення обороноздатності країни [449, с. 13-14].

В транспортній галузі управління покликано забезпечувати:

− своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України;

− захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування;

− безпечне функціонування транспорту, додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи;

− захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту і споживачів транспортних послуг;

− створення однакових умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту;

− обмеження монополізму та розвиток конкуренції;

− координацію роботи різних видів транспорту;

− ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту та охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту (ст. 3 Закону України «Про транспорт») [411].

Водночас, на сьогодні до основних недоліків у державному регулюванні транспортної інфраструктури України можна віднести:

1) відсутність єдиного органу державного регулювання у транспортній сфері, який одночасно має виконувати регулюючу, моніторингову та контролюючу функції;

2) існування дисбалансу у розвитку транспортної інфраструктури за категоріями транспорту;

3) відсутність надання податкових пільг інвесторам в інфраструктурні об'єкти;

4) відсутність механізму збалансованості кількості операторів в різних секторах транспортного ринку через процес ліцензування;

5) відсутність дієвого механізму формування цінової (тарифної) політики у транспортній сфері з урахуванням необхідності запобігання монополізації, водночас сприяючи конкуренції на суміжних ринках [110, с. 18-27].

Розв'язання означених проблем вказує на необхідність забезпечення єдності управління транспортною системою країни, що передбачатиме розвиток на єдиних підходах і принципах інституційного регулювання на всіх видах транспорту, координацію розвитку всіх елементів транспортної інфраструктури, збалансований розподіл бюджетних ресурсів між видами транспорту, а також регулювання конкуренції між різними транспортними компаніями на ринку транспортних послуг. На єдиних принципах потрібне узгодження інтересів та об'єднання зусиль держави і бізнесу в сфері транспорту, координація забезпечення засобами транспорту національної безпеки і обороноздатності країни, а також формування на транспорті єдиного інформаційного простору.

Сферами відповідальності держави в управлінні транспортом країни слід вважати 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.

Державне управління транспортом включає також заходи, що враховують підвищення доступності та безпеки перевізної діяльності, збалансованості надання різними транспортними компаніями послуг. Забезпечення доступності та розширення використання транспортних засобів для різного роду потреб припускають наявність адекватних форм регулювання і контролю, спрямованих, перш за все, на дотримання стандартів безпеки та екологічності транспортного процесу в сфері некомерційного використання транспортних засобів. В цьому плані найважливішим завданням держави є комплексне регулювання процесу автомобілізації країни з урахуванням її позитивних і негативних наслідків.

Поява, до речі, великої кількості незалежних власників у транспортній мережі викликало необхідність суттєвої децентралізації вертикальних зв'язків і

значного збільшення їх на горизонтальному рівні. На початковому етапі формування правовідносин у транспортній галузі необхідно було створити одноманітну структуру управління на всіх його видах, що повинно було забезпечити принцип сумісності виконання технічних процесів. Нова ж система управління транспортом повинна відповідати вимогам комерційної самоорганізації і державного регулювання і бути побудованою на засадах:

поєднання економічних (тарифи, податки, дотації, кредити та ін.), правових (законодавчі та нормативні акти, ліцензії на транспортну діяльність та ін.) та адміністративних форм регулювання;

створення рівних умов для розвитку і функціонування в транспортному комплексі підприємств усіх форм власності;

забезпечення технологічної єдності основних транспортних підсистем та управління усіма видами транспорту в цілому;

наявності єдиного державного органу управління усіма видами транспорту, який виробляє загальну транспортну політику країни і реалізує основні державні програми в транспортній сфері;

широкого делегування повноважень суб'єктам публічного адміністрування транспортною сферою на регіональному рівні [431].

Загалом, світова практика вказує на існування двох підходів у забезпеченні ефективності державного управління транспортним сектором – централізований та децентралізований, кожний з яких має свої переваги та недоліки. Зокрема централізовані структури більш сприятливі для координації розбіжностей місцевих інтересів, використання більш широкого кола інструментів, консолідації інформації і, можливо, більш професійний підхід серед осіб, які приймають рішення. І навпаки, децентралізовані структури краще визначають місцеві уподобання та мають гнучкий підхід до впровадження. Прикладом децентралізованого підходу стають елементи політики державно-приватного партнерства. Водночас централізовані структури є кращими для планування, фінансування та залучення інвестицій в інфраструктуру на великі відстані, таких як національні та міжнародні коридори, для яких вигоди та витрати мають

сильний міжрегіональний компонент, а вичерпна інформація необхідна для прийняття обґрунтованих рішень [566].

Одним з важливих пунктів в політиці розвитку транспортної інфраструктури в ЄС стало використання агентств, за допомогою яких Євросоюз здійснював політичне керівництво. Основним завданням даних агентств є підтримка прийнятих рішень, акумулювання і подальше поширення технічних та інших експертних знань та інформації щодо конкретних транспортних проблем. Так, 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. Вони були саморегульованими, децентралізованими і незалежними. Створення транспортних агентств на рівні Євросоюзу визначило його подальшу політику в даній сфері. Поряд із наявними позитивними тенденціями політики розвитку транспортної інфраструктури Євросоюзу, яка до речі може бути корисною і для України, можна відзначити і ряд проблем. Зокрема, транспортна політика ЄС є дворівневою: перший рівень носить глобальних характер, що є необхідною умовою успішного розвитку регіону, другий рівень пов'язаний з конкретними практичними пропозиціями і рішеннями. Підписання Маастрихтського договору [114, с. 62] внесло істотні корективи на рівні законодавства, що сприяло прогресу у вирішенні транспортних задач. Однак наміри Європейської комісії та національні інтереси держав-членів ЄС часто не збігалися. Вирішення цієї проблеми вбачалося ЄК в лібералізації ринку транспортних послуг, посиленні конкуренції в даній сфері, підвищення якості послуг та зниження цін [79, с. 43-51].

Показовим для розвитку української транспортної політики в частині організації управління транспортним сектором є досвід у цьому плані ЄС. І тут варто відзначити новий документ в сфері транспортної політики, який був прийнятий Європейською Радою 28 березня 2011 року в Брюсселі – Біла книга «Транспорт-2050» [568] з підпрограмою «План створення єдиного європейського транспортного простору – прагнення до досягнення конкурентної

і ресурсозберігаючої транспортної системи». Як і всі Білі книги, документ не відноситься до законодавчих актів, проте визначає діяльність відповідних інститутів Європейського союзу в сфері транспортної політики [79, с. 43-51].

Відтак, в сучасних умовах реалізації державної транспортної політики будь-якої країни пріоритетність отримують елементи політики державно-приватного партнерства, особливо в реалізації інфраструктурних проектів в різних галузях транспорту.

Державно-приватне партнерство відображає зростаючу тенденцію зустрічного руху держави і приватного сектора у світовій економіці і успішно використовується не тільки на транспорті, але й в інших сферах. В результаті його застосування держава може: залучити приватні інвестиції в транспортну сферу, яка до цього фінансувалася тільки з боку держави; зосередити зусилля на найбільш типових адміністративних функціях органів державної влади, надавши приватному партнеру можливість працювати безпосередньо на виробництві; залучити з приватного сектора кращі управлінські кадри, техніку і технології; розділити витрати і ризики з приватним інвестором; підвищити продуктивність, скоротити терміни виконання проектів і підвищити якість сервісу безпосередніх користувачів за рахунок ринкової орієнтованості і досвіду приватного партнера [546].

На сьогодні законодавчо визначено, що державно-приватне партнерство в Україні – система відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами. В Україні закон «Про державно-приватне партнерство» передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків –

ще за участю фінансових інститутів. У рамках даного об'єднання і укладаються договори, що дозволяє досягти максимальної структурованості і прозорості операції.

В рамках державно-приватного партнерства має відбутися делегування державою ряду повноважень приватному сектору, але ключова роль в забезпеченні перевізного процесу все одно належатиме державі. Держава нестиме відповідальність перед суспільством за безперебійне забезпечення публічними благами (перевезеннями), визначатиме правові рамки, якими повинні керуватися усі інші суб’єкти правових відносин, зберігатиме за собою владні функції, навіть вступивши на правах рівноправності сторін, так як може приймати адміністративні акти, які цю рівноправність ігноруватимуть. Держава призвана встановлювати цілі проекту з позицій суспільних інтересів і визначати вартісні та якісні параметри, здійснювати моніторинг реалізації проектів. Приватний партнер має відповідати за оперативну діяльність на різних стадіях реалізації проекту – розробка, фінансування, будівництво і експлуатація, управління, практична реалізація послуг споживачам.

Держава частково знімає з себе інвестиційні зобов’язання перед інфраструктурним комплексом, приватний сектор – отримує повноваження щодо будівництва та експлуатації відповідних об’єктів, а в суспільстві будуть усунуті суперечності, пов’язані із залишковим фінансуванням соціальних потреб. Загалом така форма співпраці держави та приватного сектору стимулює розвиток інфраструктурної мережі. Щорічні інвестиції по всьому світу через механізм ДПП залучаються в обсязі від 7,5-9 млрд. євро, близько 40% цих коштів оперує в Сполученому Королівстві. Європейський інвестиційний банк активно підтримує цю тенденцію з самого початку і до теперішнього часу фінансується близько 60 проектів ДПП в Європі з загального обсягу кредитів [562].

Успішними прикладами державно-приватного партнерства стали проекти у сфері залізничного транспорту: Tunnel Rail Link (Великобританія), високошвидкісна магістраль HSL Zuid (Нідерланди), лінія Oresund (Данія –

Швеція). Із застосуванням механізму державно-приватного партнерства були закінчені й такі складні проекти, як Євротунель під проливом Ла-Манш, Сіднейський портовий тунель, міст Конфедерації у Канаді, національні аеропорти в Гамбурзі та Варшаві, Центральний парк в Нью-Йорку, окремі гілки метрополітену у Лондоні та інші. Досвід експлуатації платних автомагістралей мають практично всі країни-сусіди України: Білорусь (з 1996 р., що дало змогу погасити кредит ЄБРР та забезпечити фінансування від 75% до 98% витрат на поточний ремонт і утримання платної автомагістралі М1/Е30), Республіка Польща, Словацька Республіка, Угорська Республіка, Російська Федерація. У бюджеті України на один квадратний кілометр обслуговування та утримання автодороги виділяється близько трьох тисяч доларів, тоді як у Республіці Франція ця сума складає 30 тисяч, у Федеративній Республіці Німеччина – 27, у Російській Федерації – 12 тисяч доларів США. Таким чином, враховуючи сучасний стан дорожньої інфраструктури, її розбудова в Україні може здійснюватись лише за рахунок залучення приватного капіталу [93, с. 108].

Досвід роботи з використанням ДПП у Великобританії, Нідерландах, Іспанії, Португалії та Греції показує, що існує потенційна економія близько 10-20%, в порівнянні з вартістю інфраструктури, що встановлюється і експлуатується під егідою держави [562].

Здійснення аналізу причин незадовільного стану реалізації інфраструктурних проектів в транспортній галузі України дало можливість виявити характерні причини такого становища, а саме: 1) слабкість державної політики у сфері публічно-приватного партнерства, яка спричинена відсутністю єдиного органу, відповідального за цю сферу в Україні; 2) застарілість основних нормативно-правових актів, які стосуються публічно-приватного партнерства; 3) неузгодженість нових законодавчих ініціатив із вже існуючими юридичними нормами [192, с. 57-59]. Як наслідок учасники, насамперед приватний сектор інвестиційно незахищений, немає чітких гарантій захисту власних інвестицій.

Вчені Таджикістану (зокрема П. Ходжаєв), розглядаючи у дисертації особливості управління транспортною системою країни, наголошують про те,

що зміни в розвитку системи управління відбуваються за такими основними напрямками: а) розвиток організаційних структур системи управління; б) вдосконалення органів управління; в) зміна характеру взаємодії системи і об'єкта управління. Державна система управління передбачає регулювання діяльності підприємств і підприємців автомобільного транспорту, незалежно від форм власності, законодавчо-правовими засобами і шляхом проведення цілеспрямованої фінансово-економічної, інвестиційної, податкової, тарифної, ліцензійної, екологічної політики, реалізації державних програм, а також шляхом контролю за дотриманням нормативно-правових актів. Центральним органами АПР в РТж у сфері МТ стали: Міністерство транспорту, Державна служба з нагляду і регулювання в сфері транспорту (здійснює незалежний контроль виконання транспортного законодавства, норм і нормативів в галузі транспорту, а також ліцензійну діяльність) і органи, що не входять безпосередньо в систему управління транспортом, але які здійснюють вплив на розвиток і функціонування транспортної галузі – це Державна санітарно-епідеміологічна станція, Міністерство екології та природокористування, Державний комітет з інвестицій та управління державним майном та інші. Системі державного регулювання на місцевому рівні в даний час приділяється велика увага, оскільки одним з важливих елементів економічної політики держави є зараз широке делегування функцій управління на місця. Підвищення самостійності територій в області регулювання транспортної діяльності носить об'єктивний характер. Причиною є неможливість ефективного централізованого контролю транспортної діяльності в масштабах країни при істотній відмінності місцевих умов і постійних змінах загальної кон'юнктури, притаманних ринковій економіці. Функціонування транспортних організацій регіону поєднує застосування адміністративних методів управління і взаємодію з комерційними та некомерційними структурами на договірно-господарській основі. Механізм підготовки і прийняття органами транспортних організацій рішень з питань розвитку транспорту регіону передбачає обов'язкову участь у цьому процесі представників усіх зацікавлених сторін: транспортників, споживачі

транспортних послуг, громадськості, законодавців і т. д. Для цього створюються спеціальні координаційні структури - постійні комісії, комітети та інші подібні органи з основних питань (тарифікації, оподаткування, фінансування і т.д.). Отже, основними органами транспортної адміністрації регіону є: Управління транспорту – це адміністративний орган місцевої виконавчої влади в складі адміністрації регіону, області; Регіональне відділення Служби з нагляду і регулювання в сфері транспорту [523, с. 225-228, 232-234; 210, с. 41-42].

Управлінський процес реалізації транспортної політики іншим чином побудований в Угорщині з акцентом на підвищення у цьому процесі ролі місцевих владних структур, навіть попри те, що відповідальність несуть одночасно і національний уряд, і органи місцевого самоврядування щодо розвитку та експлуатації транспортної інфраструктури відповідно до юридичних зобов'язань та залежно від права власності. Однак важливим є забезпечення державою усіх умов, необхідних для співпраці влади із регіональними структурами в частині задоволення транспортних потреб населення. Мова йде про зв'язок транспортних систем, що передбачає будівництво транспортних розв'язок, узгодження розкладу руху міського громадського транспорту, використання залізниць у приміському транспорті, будівництво об'їзних доріг тощо. Слід також додати, що погоджена міська транспортна політика базується на послідовності, що відповідає вимогам ЄС, а саме в частині задоволення стійкого транспортного попиту, підтримки збалансованого регіонального розвитку; забезпечення справедливого регулювання ринку; підтримки транспортної інтеграції; покращення якості сервісних центрів; захисту життя людини та навколишнього середовища; застосування цін, співмірних з фактичними показниками та витратами тощо.

В європейських країнах вагомий вплив на реалізацію транспортних потреб населення та суспільного виробництва справляє Європейський Союз, що здійснюється, в першу чергу, через видання нормативних актів, різного роду директив та вжиття інших заходів впливу на транспортні ринки всередині та між державами-членами. Яскравим прикладом можна вважати участь ЄС у

дерегуляції європейських ринків авіаперевезень у 90-х роках минулого століття, зокрема реалізації проекту «Угода про відкрите небо». Незважаючи на свій прямий або опосередкований вплив, ЄС все ж таки обмежений національною транспортною політикою окремої країни. Наприклад, націоналістична позиція щодо портів змусила уряди субсидувати аеропорти або зайняти інші менш відкриті дії щодо зміцнення своїх конкурентних позицій на шкоду загальним транспортним ринкам. Двосторонні угоди між урядами країн-членів ЄС та США залишаються перешкодою для ефективної роботи трансатлантичних ринків авіації. Нарешті, перед ЄС стоїть складне завдання при визначенні сфери дії його директив та визначенні заходів, які держави-члени повинні вжити, щоб виконати їх. Ще один приклад цього виклику полягає у регуляторній реформі залізниць, втіленій у Директиві ЄС 91/440 та подальшому законодавстві. Держави-члени дуже різняться щодо того, наскільки вони далекі до запровадження змін, причому Великобританія була на одному полюсі радикальної залізничної реформи, а інші країни – на іншому кінці, де ще має відбутися значна лібералізація.

Транспортна політика ЄС рекомендує у зв’язку із цим урядам країн брати на себе відповідальність за визначення норм безпеки та навколишнього середовища, регулювання національних послуг на основі політики конкуренції, визначати основу національної політики ціноутворення на громадський транспорт та здійснювати моніторинг результатів діяльності регіональних та місцевих органів влади з точки зору цих норм, відповідальність за національну інфраструктуру, зокрема високу швидкість інтермодальних та залізничних послуг, відігравати ключову роль у забезпеченні ефективної роботи інституційних структур на національному, регіональному та місцевому рівнях, сприяючи інтегрованому підходу до транспорту та політики землекористування, забезпечуючи належну законодавчу та нормативну базу, у розробці послідовних підходів до фінансування, оцінки, моніторингу та порівняльного аналізу для заохочення інновацій та підтримки досліджень.

У більшості європейських країн реформування транспортної інфраструктури вирішується в рамках державних програм, в яких встановлюються обсяги фінансування, показники розвитку та ключові об'єкти інвестицій. Найбільш успішні реформи, як показує досвід, пройшли в Німеччині. Особливістю реформування транспортної інфраструктури Німеччини є система державного управління дорожнім господарством, яка характеризується гнучкістю і оперативністю прийняття рішень в законодавстві, в економічних питаннях, а також розробці різних програм підтримки інвесторів. Це стає можливим за умови більш широких повноважень місцевих органів управління [518, с. 49].

При реформуванні транспорту змінюється розподіл між державою та бізнесом. Особливу увагу в світі приділяється залізничному міському і приміському транспорту. В цьому випадку необхідно чітко розмежувати повноваження. Міський транспорт, як правило, регулюється муніципалітетом (видаються дозволи, ліцензії) вносяться зміни і доповнення до законодавчих актів, розподіляються ресурси на місцевому рівні, причому володіти транспортом дозволено тільки комерційним підприємствам (з досвіду Великобританії, Данії, Швеції, Німеччини, Нової Зеландії) [518, с. 49].

З урахуванням меж реалізації інституціональної складової транспортної політики та державного впливу на розвиток транспортної сфери вчені до основних завдань розв’язання цієї проблеми вказують визначення ролі, меж та форми участі уряду та приватного сектору в розробці й експлуатації транспортної інфраструктури та наданні транспортних послуг; визначення меж компетенції центральних державних, регіональних та місцевих органів, інших органів влади щодо впливу на розвиток транспорту і транспортної інфраструктури; визначення функцій державного сектору (наприклад, розробка політики, планування, регулювання, інвестиції, експлуатація тощо) та спосіб організації їх виконання; встановлення правил регулювання, ліцензування та регламентації; управління у сфері інфраструктури та надання транспортних послуг; визначення сфер, де можуть конкурувати державні та приватні послуги,

а також прийнятний рівень конкуренції; забезпечення організації моніторингу та контролю за підтримкою рівня конкуренції; визначення способів сприяння розвитку транспортних послуг та інфраструктури, вирішення питань транспортного розвитку міст та усунення заторів; встановлення способів та методів захисту суспільної безпеки та оточуючого середовища від несприятливого впливу транспорту [43, с. 316].

За слушною думкою В.В. Хрустальової, адміністративно-правові заходи забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором мають бути спрямовані на реалізацію структурних реформ на транспорті, зокрема шляхом: розмежування господарських функцій і функцій державного управління залізничним транспортом та транспортною інфраструктурою шляхом розподілу природно-монопольного та конкурентного секторів, забезпечення рівноправного доступу до інфраструктури суб'єктів господарювання різних форм власності, створення операторських компаній за видами діяльності; реформування системи управління морськими торговельними портами; збереження в державній власності стратегічних аеропортів України та закріплення функції управління ними центральним органом виконавчої влади з питань транспорту та зв'язку; реформування міського громадського транспорту [524].

Вище викладене дозволяє сформулювати концептуальний підхід до формування та реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме: по-перше, забезпечення максимальної ефективності публічного адміністрування транспортним сектором на основі принципів державно-приватного партнерства; по-друге, підвищення безпеки та надійності перевезень; по-третє, забезпечення доступності та підвищення якості надання споживачам транспортних послуг; по-четверте, формування нової транспортної стратегії в межах критичних місцевих, регіональних, національних та глобальних екологічних порогів; по-п'яте, інтеграції національної транспортної інфраструктури до міжнародної транспортно-логістичної системи і забезпечення її конкурентоспроможності на ринку обслуговування міжнародних транспортних потоків.

З урахуванням системних якостей транспорту слід наголосити на доцільності реалізації основних напрямів державної транспортної політики на загальнодержавному, регіональному, місцевому та корпоративному рівнях, адже побудована за територіально-галузевим принципом та маючи свою внутрішню структуру, транспортна система поєднує в собі елементи як галузевого, так і регіонального управління, відображає склад та співвідношення елементів різних видів транспорту.

При цьому пріоритетами реалізації державної транспортної політики на регіональному рівні слід вважати: 1) врахування територіальних особливостей регіону і сприяння максимальному розвитку його внутрішнього ресурсного потенціалу; 2) сприяння розвитку транспортної мережі регіонів; 3) максимально повне використання потенціалу прикордонних регіонів в розвитку регіональної транспортної інфраструктури шляхом їх залучення до міжнародних транспортних коридорів; 4) забезпечення всебічного розвитку релевантних для конкретного регіону типів транспорту; 5) орієнтованість на комплексний розвиток усіх видів транспорту та забезпечення їх взаємодії; 6) сприяння досягненню оптимальної відповідності між густотою транспортної мережі, частотою експлуатації транспортних засобів і доступністю транспортної інфраструктури; 7) забезпечення інноваційності в розвитку регіональної транспортної інфраструктури шляхом впровадження кращих світових практик.

Отже, на сьогодні актуальним питанням залишається вироблення комплексу адміністративно-правових заходів забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором, спрямованого на:

– збалансований та ефективний розвиток транспортної інфраструктури на основі збільшення пропускної здатності опорної транспортної мережі, розвитку великих транспортних вузлів, створення і розвитку портових особливих економічних зон;

– реалізацію великомасштабних транспортних проектів, в тому числі в рамках державно-приватного партнерства;

– формування нових транспортних (перевізних) і транспортно-логістичних технологій, що забезпечать підвищення якості і доступності транспортних послуг, включаючи організацію руху пасажирських поїздів на пріоритетних напрямках мережі залізниць, впровадження прогресивних товаротранспортних технологій, в тому числі з використанням логістичних систем;

– забезпечення комплексної безпеки і стійкості функціонування транспортної системи, включаючи підвищення транспортної безпеки, зниження шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище і переведення транспорту на нові види палива;

– максимального врахування транспортних потреб регіонів та окремих територій з поступовим підвищенням ролі у цьому процесі місцевих органів виконавчої влади та об’єднаних територіальних громад;

– планування розвитку транспортної інфраструктури на основі транспортно-економічного балансу, який повинен формуватися на різних рівнях державного управління;

– чітке розмежування повноважень в транспортній сфері органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях публічного адміністрування;

– підвищення екологічності та безпеки дорожньо-транспортного комплексу, в тому числі забезпечення безпеки дорожнього руху, підвищення рівня експлуатаційного стану небезпечних ділянок дорожньої мережі, забезпечення діяльності та вдосконалення автоматичних систем контролю за дотриманням учасниками дорожнього руху відповідних правил, норм і стандартів;

– запровадження сучасної інформаційно-аналітичної системи забезпечення належного функціонування транспортного комплексу країни та підвищення рівня транспортної безпеки.

4.2. Адміністративно-правові заходи забезпечення надання якісних та ефективних транспортних послуг

Досягнення мети задоволення потреб суспільства та національної соціально орієнтованої економіки неможливе без активного державного регулювання розвитку транспортної системи, що потребує наявності безпечних і конкурентоздатних транспортних послуг.

Необхідність державного регулювання транспортної діяльності виходить із самої специфіки галузі як однієї з найважливіших інфраструктурних складових економіки будь-якої країни. Транспорт забезпечує не тільки переміщення вантажів і перевезення пасажирів, але й служить каталізатором для промислового зростання, виступає стимулятором розвитку економіки. Обсяги транспортних послуг багато в чому визначаються станом економіки країни, її географічним становищем, попитом населення, технічними можливостями транспорту, правовим забезпеченням їх надання.

Саме державне регулювання є об’єктивною необхідністю в унормуванні та приведенні до відповідних вимог сфери транспортних послуг. Разом з тим, вирішення означених питань наразі гальмується недосконалістю нормативно-правової бази. Діючі нормативно-правові акти або застаріли, або не відповідають потребам і сучасним реаліям. У нинішніх умовах потрібно також розширення меж як публічно-правового, так приватноправового регулювання відносин на транспорті та організації перевезень і надання населенню відповідних транспортних послуг.

У чинному законодавстві визначення поняття «послуга» зустрічається не часто, проте все ж таки існують окремі приклади, що дають змогу сформувати певне уявлення разом із науковими джерелами суть цього явища, яке не можна з впевненістю вважати виключно правовим. Так, наприклад, має Закон України «Про захист прав споживачів», в якому в п. 17 ст. 1 послугу визначено як «діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за

індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб» [371].

Наступним документом слід вважати Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. [389], в якому «послуги – будь-який предмет закупівлі (крім товарів і робіт), зокрема, транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-технічні (експериментальні) розробки, медичне та побутове обслуговування, лізинг, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт».

Не відзначається чіткістю формулювання означеного поняття і Положення про порядок здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг для державних потреб, затвердженого Указом Президента України від 01 червня 1999 року № 595/99, згідно якого послугами є будь-який предмет закупівлі, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування, а також інша подібна діяльність [315].

Попри певну невизначеність чинного законодавства у питанні усвідомлення сутності та змісту поняття «послуга», нам більше імпонує стандартизований підхід, пропонований у Державному стандарті України (ДСТУ) «ISO 9000-2001 Системи управління якістю. Основні положення та словник», введеному у дію наказом Держстандарту України від 27 червня 2001 року № 317, і який відповідає міжнародному стандарту «ISO 9000:2000 Quality management systems - Fundamentals and vocabulary», в якому поняття «послуга» розглядається з позиції задоволення потреби: «послуги - результат щонайменше одного виду діяльності, обов'язково здійсненої у взаємодії між постачальником (3.3.6) і замовником (3.3.5), і, як правило, нематеріальний» [119].

Наукова та енциклопедична література дає розмаїття визначень поняття «послуга», яку розуміють як: 1) сприяння задоволенню індивідуальних і колективних потреб без передачі прав власності на будь-яке майно [32, с. 522]; 2) економічне благо, що виступає у формі праці, консультації, управління, відрізняється від матеріального товару [36, с. 792]; 3) певне благо, що складає

основу (сутність), і спрямоване на задоволення відповідної потреби [54, с. 81]; 4) дію, що приносить користь, допомогу іншому [261, с. 771]; 5) дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; добрість, прислуга, чемність, служба» [250, с. 827]; 6) корисна дія тієї чи іншої споживчої вартості товару або праці, втілена в товарах [212, с. 413]; 7) благо, що надається індивіду для задоволення його специфічних потреб [495, с. 26]; 8) благо, яке одержується кредитором у зв'язку з діяльністю боржника [58, с. 282]; 9) благо, яке отримує кредитор у зв'язку з діями боржника, або діяльність боржника, яка не має матеріального результату, а також діяльність послугодавця, що не має матеріального вираження [519, с. 63]; 10) вид суспільного блага, за допомогою якого задовольняються потреби шляхом вчинення суб'єктом дій (здійснення діяльності), у корисних властивостях яких і полягає суб'єктивний інтерес особи [54, с. 27] тощо.

Викликає певний інтерес результати аналізу концепцій сутності категорії «послуга», що здійснений В.В. Рєзніковою, якою були систематизовані 9 груп концепцій: 1) концепція, прибічники якої (Ю.Х. Калмиков, С. Ємельянчик, Д. Степанов) визначають сутність послуги через діяльність (дію); 2) концепція, прибічники якої (Є.Н. Романова, С.С. Алексєєв, Н.П. Індюков, М.В. Кротова, О. Красавчиков та ін.), підтримуючи у цілому першу концепцію, визначають послугу як результат діяльності або ж розкривають її сутність через результат діяльності; 3) концепція, за якою сутність послуги виводиться через сукупність (нерозривну єдність) діяльності та її результату (Т.Л. Левшина, Ю.В. Романець та ін.); 4) концепція, за якою послуга визначається як діяльність, що не має уречевленого результату (О.С. Іоффе, Є.Д. Шешенін та ін.); 5) концепція, за якою послуги протиставляються роботам за критерієм відсутності уречевленого результату; 6) концепція, що визначає сутність послуги через аналіз сутності потреби та блага; 7) концепція, за якою послуги визначаються як будь-які функції, пов'язані безпосередньо або опосередковано із задоволенням особистісних потреб, але безпосередньо не спрямовані на виробництво будь-яких предметів; 8) концепція, за якою сутність послуги розкривається через поняття економічних відносин та/або правовідносин; 9) концепція, за якою

сутність послуги розглядається через тлумачення її як зміни у стані інституціональної одиниці [436, с. 58-68].

В якості самостійного об'єкта публічно-правового забезпечення послуги транспортного сектора з’явилися порівняно нещодавно. І, незважаючи на активну нормотворчість в країні, розвиток системи правового регулювання транспортних перевезень відстає від рівня розвитку ринкових відносин в даному секторі. Нормативно-правові акти, що приймаються на всіх рівнях законодавства, надають регулюючий вплив як на сферу послуг в цілому, так і на послуги перевезень за окремими видами транспорту зокрема.

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), визначає транспортні послуги як «платні пасажирські перевезення, вантажні перевезення, якщо вантаж не належить власнику або користувачу транспортного засобу». Зрозуміло що таке визначення не відзначається досконалістю та не розкриває усіх особливостей послуги, що надається певним видом транспорту. Поряд із цим названий модельний закон надає також визначення поняття «транспортний сервіс», що розуміється як «система обслуговування, що дозволяє споживачеві вибрати оптимальний комплекс (пакет) послуг і робіт, що забезпечує переміщення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу, транспортної техніки в заданий місце і час з узгодженими витратами» [239].

Транспортна послуга являє собою безпосереднє переміщення вантажів, пасажирів і комплекс супутніх послуг, що надаються споживачам (вантажно-розвантажувальні операції, обслуговування під час перевезення і т.п.). При цьому транспортна послуга, будучи товаром пропонованої на ринку, має свою специфіку. По-перше, ставлячись до сфери матеріального виробництва, вона сама по собі не виробляє матеріальних благ, і носить не речовинний характер. По-друге, її не можна накопичити, створити запаси, в той же час сам транспорт повинен мати постійні резерви рухомого складу, пропускних спроможностей. При цьому процеси виробництва і споживання транспортних послуг

відбуваються одноразово. По-третє, при виробництві транспортної продукції до вартості перевезення не включається вартість перевезеної продукції. Зазначені особливості транспортного ринку і транспортної продукції роблять значний вплив на взаємодію всіх суб'єктів даного ринку і визначають специфіку формування попиту на дану продукцію і міжвідомчу конкуренцію [253, с. 84].

На думку А. Матвєєвої, транспортні послуги потрібно розглядати як сукупність зобов'язань, урегульованих нормами права, опосередкованих відповідними договорами, забезпечених господарсько-правовими засобами державного регулювання, та пов'язаних із фізичним переміщенням у просторі пасажирів, багажу, вантажів [214].

Чинне транспортне законодавство наразі дає визначення поняття транспортних послуг, але в контексті особливостей функціонування певного виду транспорту або здійснення окремого виду транспортної діяльності. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про міський електричний транспорт» від 29 червня 2004 р. транспортні послуги – це перевезення пасажирів та їх багажу міським електричним транспортом, а також надання інших послуг, пов'язаних з таким перевезення [377]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про транспортно-експедиторську діяльність» від 1 липня 2004 р. транспортноекспедиторська послуга – це робота, що безпосередньо пов'язана з організацією та забезпеченням перевезень експертного, імпортного, транзитного або іншого вантажу за договором транспортного експедирування [412]. Як синонім поняття «транспортні послуги» в законодавстві України використовується словосполучення «послуги з перевезення». Зокрема, в ст. 1 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 5 квітня 2001 р. закріплюється визначення поняття послуги з перевезення пасажирів чи вантажів, під якою запропоновано розуміти перевезення пасажирів чи вантажів транспортними засобами на договірних умовах із замовником послуги за плату [309].

Визначення поняття транспортних послуг міститься і в деяких підзаконних нормативно-правових актах. Так, згідно з п. 2 абз. 19 Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою Кабінету

Міністрів України від 18 лютого 1997 р. № 176 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р.) транспортні послуги – це діяльність, пов'язана із задоволенням потреби населення в перевезеннях автомобільним транспортом [303]. Відповідно до п. 1 Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 14 жовтня 1997 р., транспортна послуга – це перевезення вантажів та комплекс допоміжних операцій, що пов'язані з доставкою вантажів автомобільним транспортом [304].

Транспортні послуги, як і будь-які інші послуги, мають свої особливості [109, с. 460], а саме:

– транспорт не виробляє нового товару чи продукту, але саме завдяки їх переміщенню з одного місця в інше забезпечується продовження процесу виробництва та обігу, має місце кінцеве споживання вироблених товарів. Переміщення товарів, продукції з місця виробництва до місця споживання і є тією споживчою вартістю, яку створює транспорт, його транспортні послуги;

– реалізація транспортних послуг виражається в тому корисному ефекті, який не може виникати, зберігатися і реалізовуватися у відриві від транспорту. Разом з тим виробництво транспортних послуг не відривне від їх споживання. Транспортні послуги задовольняють потреби в момент свого прояву, тобто створення таких послуг збігається з їх споживанням;

– транспорт займає особливе місце в міжнародному товарообігу. З одного боку, він є необхідною умовою здійснення міжнародного поділу праці, зовнішньоекономічних зв'язків. З другого боку – транспортна індустрія виступає на світових ринках експортером своєї продукції - транспортних послуг;

– на транспортні послуги, що надаються у сфері ЗЕД, впливають всі фактори, що характеризують розвиток ринкової економіки. Насамперед це коливання попиту і пропозиції товарів, цін на нафту, валютного курсу, ступінь втручання держави у зовнішньоекономічну діяльність, стан політичних та економічних відносин різних держав тощо [97, с. 231-235].

Транспортним послугам, як публічним послугам, взагалі притаманні свої

специфічні ознаки, зокрема:

– транспортні послуги споживаються в процесі їх надання (транспортні послуги надаються і споживаються одночасно);

– неподільність транспортної послуги, що означає, що транспортна «послуга не може існувати окремо від виконавця, оскільки споживається в процесі діяльності виконавця»;

– транспортні послуги мають нематеріальний характер (їх не можна відчути як матеріальний об’єкт, результатом послуг не може виступати уречевлений результат);

– недовговічність транспортних послуг (транспортні послуги не можна зберігати, накопичувати, використовувати в подальшому);

– непостійність якості транспортних послуг (якість транспортних послуг може змінюватись залежно від суб’єкту надання, місця надання, часу надання та інших обставин) [207, с. 116].

Такі послуги, в цілому, являють собою результат транспортної роботи з переміщення вантажів і пасажирів (предмет послуги), а також сукупності супутніх, доповнюючи перевізний процес операцій, які виконуються транспортним підприємством (суб’єкт послуги) за попередньою заявою клієнта (об’єкт послуги) [63]. З позицій динаміки транспортна послуга є процесом переміщення вантажів та пасажирів, а також комплексу супутніх операцій та робіт, що пов’язані з його підготовкою та здійсненням [47, с. 51].

Транспортна сфера крім відносин приватно-правового характеру охоплює значну кількість норм та відносин публічно-правового змісту, що є основою надання населенню та юридичним особами публічного права широкого набору адміністративних послуг. Зокрема, за даними Голови Державної служби України з безпеки на транспорті у 2019 році було надано 771 868 адміністративних послуг та перераховано до державного бюджету 45 796 880,40 гривень. У 2019 році було:

– видано 580 дозволів на перевезення пасажирів на міжміському міжобласному автобусному маршруті загального користування і перераховано до державного бюджету кошти на суму 220 591,40 гривень;

– видано 748 197 дозволів на поїздку територією іноземних держав під час виконання перевезень вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні, перераховано до державного бюджету за видачу цих дозволів 36 781 364,52 грн.,

– видано 4793 дозволи на нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні, перераховано до державного бюджету за видачу цих дозволів 506 524,24 грн.,

– видано 11 538 дозволів на міжнародні регулярні пасажирські перевезення і перераховано до державного бюджету кошти на суму 2 354 444,28 гривень.

У 2019 році прийнято рішення про:

– видання 3454 ліцензій на автомобільному транспорті і перерахування до державного бюджету 6 759 693 гривень;

– залишення 989 заяв про видачу ліцензій без розгляду на автомобільному транспорті;

– відмову у видачі ліцензій на автомобільному транспорті 22 заявникам;

– анульовано 1436 ліцензій на автомобільному транспорті.

На залізничному транспорті у 2019 році було прийнято: 26 рішень про видачу ліцензій на залізничному транспорті і перераховано до державного бюджету 51 797 гривень; 7 рішень щодо залишення заяв про видачу ліцензій без розгляду на залізничному транспорті; 14 рішень щодо відмови у видачі ліцензій на залізничному транспорті, – анульовано 1 ліцензію на залізничному транспорті. За період 2019 року було прийнято та опрацьовано 30187 повідомлень поштовим відправленням, в тому числі 1614 повідомлень за допомогою системи «Електронний кабінет перевізника» [424].

Аналізуючи роботу Укртрансбезпеки з надання адміністративних послуг у 2019 році, варто відзначити не стільки зростання кількісних показників, скільки напрацювання механізмів для якісних змін у процесі надання адміністративних послуг, що дозволить зробити останні максимально простими, зручними і прозорими, мінімізувавши при цьому час надання послуги, та усунути контакт із співробітником надавача послуг з метою мінімізації корупційних ризиків. Прозорість і доступність адміністративних послуг – ознака демократичного суспільства, один із ключових моментів реформування державних установ у рамках Угоди про асоціацію. Переведення в електронний формат послуг, які надають державні інституції, забезпечує відновлення довіри громадян до влади і законів [424].

Слід також зауважити, що сьогодні нормативно-правова база регулювання сфери транспортних послуг характеризується великою кількістю застарілих законодавчих актів, невідповідностей і протиріч, як всередині них, так і між ними. Практично повністю відсутні нормативи, які регламентують надання послуг приватними підприємцями, крім того, уповільнена їх розробка в сфері механізмів управління і фінансування.

Попри те, що відповідальність за організацію перевезень покладено на органи місцевого самоврядування, стан та рівень надання соціально значущих послуг у перевезенні пасажирів і вантажів в частині забезпечення належного рівня їх безпеки, комфортності, якості, надійності та доступності далекий від оптимального.

Особливості транспорту зайвий раз переконують в тому, що кінцевою метою транспортного обслуговування населення країни є його забезпечення гарантованим набором мінімальних транспортних послуг, які, як правило, серед основних показників визначають: транспортну рухливість населення, співвідношення між громадським та індивідуальним видами транспорту, інтегральну транспортну допустимість, що показує можливість досягнення будь-якого комунікаційного орієнтиру, рівень транспортної дискримінації населення, стан забезпечення комфортності пасажирських та вантажних перевезень,

сумарні непродуктивні втрати часу на одержання транспортних послуг соціально-гарантованого мінімуму, рівень впливу навколишнє середовище, стан розвитку енергоефективних видів транспорту, рівень убезпеченості пасажирських або вантажних перевезень, в тому числі й транспортування газу або нафти, тощо [107, с. 170-173].

Ринок транспортних послуг – це складна система врегульованих нормами права та забезпечених засобами правового регулювання відносин, що складаються між виробниками та споживачами транспортних послуг, а також іншими учасниками ринку та державою в особі уповноважених органів державної влади з приводу перевезення пасажирів, багажу та вантажів як на національному, так і на міжнародному рівні [214].

В узагальненому виді ринок транспортних послуг є системою відносин між перевізниками (експедиторами) та замовниками транспортних послуг, а також іншими учасниками і державою в особі уповноважених органів державної влади з приводу перевезення пасажирів та вантажів на національному і міжнародному рівнях.

Ринок транспортних послуг характеризується наявністю особливих суб'єктів – учасників ринку. До них необхідно зарахувати замовників послуг: пасажирів, власників багажу та вантажовласників, а також суб'єктів, які надають ці послуги, – перевізників та експедиторів. Водночас, важливу роль серед таких учасників відіграють саме органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють функції державного регулювання і контролю за учасниками ринку транспортних послуг [61, с. 42].

Вчені Казахстану визначають ринок транспортних послуг як категорію, що представляє собою громадську форму організації і функціонування перевізного процесу, включає безпосереднє переміщення вантажів, пасажирів і комплекс супутніх послуг, що надаються споживачам, і представленого сукупністю всіх видів транспорту, що функціонують як єдине ціле [253, с. 89].

Початком процесів експорту транспортних послуг в континентальних просторах слід вважати початок інтеграційних економічних процесів в Європі,

тобто 50-ті роки XX століття. Наслідками Паризького договору про Європейське Співтовариство вугілля і сталі 1951 року, і Римського договору про Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) 1957 року стали транскордонні свободи переміщення людей, капіталів, товарів і послуг, в тому числі і послуг транспортних (частина III, розділ V (Транспорт) і розділ XV (Транс'європейські мережі) [115].

Транспорт, пропонуючи послуги з перевезення вантажів і пасажирів, одночасно виступає і в ролі суб’єкта правовідносин, особливо під час формування попиту на перевезення і розподілі їх між взаємодіючими видами транспорту, а також при встановленні взаємовигідних господарсько-правових відносин з вантажовласниками та пасажирами.

Транспортна послуга являє собою безпосереднє переміщення вантажів, пасажирів і комплекс супутніх послуг, що надаються споживачам (вантажно-розвантажувальні операції, обслуговування під час перевезення і т.п.). При цьому транспортна послуга, будучи товаром пропонованим на ринку, має свою специфіку:

по-перше, ставлячись до сфери матеріального виробництва, вона сама по собі не виробляє матеріальних благ, і носить не речовинний характер;

по-друге, її не можна накопичити;

по-третє, транспорт повинен мати постійні резерви рухомого складу, пропускних спроможностей, при цьому процеси виробництва і споживання транспортних послуг відбуваються одноразово;

по-четверте, при виробництві транспортної продукції до вартості перевезення не включається вартість перевезеної продукції. Зазначені особливості транспортного ринку і транспортної продукції роблять значний вплив на взаємодію всіх суб'єктів даного ринку і визначають специфіку формування попиту на дану продукцію і міжвидовою конкуренцію [253, с. 83-89].

Ключовим параметром транспортної послуги є показник якості обслуговування на транспорті, що полягає у виконанні робіт відповідно до

вимог нормативних документів; мірі доступності послуги; репутації підприємства; інформації про продукт і фірму; надійності транспорту; безпеці; компетентності персоналу; можливості і рівні спілкування; реакції і поведінки персоналу; зовнішнього вигляду підприємства, устаткуванні, співробітників тощо.

Показник якості надання транспортних послуг являє собою певну сукупність характеристик такої послуги, які визначають її здатність задовольняти визначені або можливі потреби користувачів. Тобто певна якість послуги задається ще до процесу її споживання. Якість обслуговування становить собою сукупність характеристик процесу обслуговування та умов обслуговування, які забезпечують задоволення визначених або можливих потреб користувачів.

Показник якості обслуговування на транспорті прямо пов’язаний із підвищенням комфорту пасажирів, швидкості доставки вантажів, виявлення і виправлення проблем під час роботи окремих елементів системи. До основних критеріїв якості транспортного обслуговування населення слід відносити: 1) регулярність перевезнь; 2) ритмічність перевезень; 3) швидкість перевезень; 4) безпека поїздки; 5) зручність при придбанні квитка; 6) відповідність послуги і сервісу вимог; 7) поводження водіїв відносно пасажирів.

Якість обслуговування формується в процесі споживання послуги й залежить як від якості самої послуги, так і від характеристик персоналу, який задіяний (безпосередньо та опосередковано) у процесі надання послуги. Таким чином, на якість обслуговування впливає низка факторів, усю множину яких можна поділити на три групи: матеріально-технічна база, прогресивність технологій обслуговування, професіональні якості та компетентність обслуговуючого персоналу [221, с. 22-25].

Якісне транспортне обслуговування в даному випадку передбачає інформування клієнта як на етапі вибору маршруту слідування, так і в процесі перевезення. Перевізник повідомляє клієнту і про мінімізацію витрат на транспорті. Така інформація важлива для тих клієнтів, які розглядають

перевезення як складову частину виробничо-технологічного процесу або комерційного процесу, тобто логістичного ланцюга товаропросування. Інтеграція різних видів транспорту і ділове партнерство вантажовласників, експедиторів та перевізників, використання переваг приватно-державного партнерства безсумнівно сприятимуть підвищенню ефективності не тільки транспортної сфери послуг, а й економіки в цілому.

З цього приводу корисним може бути досвід Чехії, Угорщини та інших європейських держав, де вимоги до потенційного учасника ринку транспортних послуг досить високі і передбачають наявність сучасних транспортних засобів (вимоги екології); досвіду і стажу роботи і відповідної репутації (вимоги безпеки руху); фінансової стабільності перевізника (вимоги економічної безпеки для клієнтури). Вихід з цієї ситуації вбачається у переорієнтації транспортних підприємств, що знаходяться в зоні прилягання до основних магістралей, з внутрішнього ринку на обслуговування транзиту та облаштування рекреаційних зон [143, с. 79-89].

Одним з основних показників для оцінки функціонування транспортних систем можна виділити результативність та доступність транспорту як на місцевому, так і на регіональному рівні. Рівень доступності системи транспорту вказує на ступінь інтегрованості транспортної системи країни, рівень мобільності населення та ступінь нерівномірності розвитку регіонів щодо задоволення попиту населення на транспортні послуги.

Загальними критеріями результативності ринку транспортних послуг слід вважати: рівень задоволення потреб у транспортних послугах регіону; ефективність виробництва послуг і розміщення ресурсів у транспортній системі регіону; параметри стійкості статичного й динамічного потенціалу ринку транспортних послуг. Для створення ефективної конкурентоздатної транспортної системи необхідні три основні складові: – конкурентоздатні високоякісні транспортні послуги; – високопродуктивні безпечні транспортна інфраструктура і транспортні засоби, які необхідні в тій мірі, в якій вони

забезпечать конкурентоздатні високоякісні транспортні послуги; – створення умов для перевищення рівня пропозиції транспортних послуг над попитом [273].

Для формування високоякісних транспортних послуг перш за все визнаються параметри і стандарти якості, забезпечується стимулювання їх виконання і створення високоефективних технологій, що відповідають стандартам якості, відпрацьовуються елементи технологій, нормативної бази і методи державного регулювання [291, с. 13].

Отже, якісні показники транспортної послуги включають в себе:

«узгодженість» – достатність підсистем транспортного обслуговування;

«регулярність» – доставка пасажирів, вантажів, пошти або багажу вчасно;

«збереженість» – мінімум сумарних втрат клієнта через порушення технічних умов транспортування або крадіжки вантажів;

«екологічну безпеку» – властивість відповідності транспортного процесу екологічним нормам;

«безпеку руху транспортних засобів» – властивість транспортного комплексу не створювати небезпеку для життя та здоров’я пасажирів, а також збереженості вантажів, що перевозяться.

Транспортні послуги розрізняють залежно від:

– виду транспорту: водний (морський і річковий); наземний (залізничний та автомобільний); повітряний (авіаційний); трубопровідний; змішаний;

– транспортні операції (вантаж, пасажир, багаж);

– транспортні характеристики товару: сухої (навалювальні (вугілля, руда), насипної (зерно, цемент, фосфати), генеральної (штучні), наливної (нафта і продукти її переробки, рослинні олії, вино та ін.);

– періодичності перевезення (регулярні і нерегулярні);

– порядку проходження кордону (перевантажувальні і безвантажні);

– виду транспортно-технологічної системи (контейнерна, поромна, ліхтерна та ін.);

– виду повідомлення (пряме, непряме та ін.) [183]

Окреме місце в транспортному обслуговуванні населення займають транспортно-експедиторські послуги. Однією із особливостей правового статусу споживачів транспортних послуг є наявність різного обсягу прав та обов'язків для різних категорій споживачів. Так, наприклад, вантажовідправник і вантажоодержувач користуються різними правами та обов'язками. Вантажовідправник має право укладати договір від свого імені, але на користь іншої сторони – вантажоодержувача, виконати певні дії з підготовки вантажу до перевезення. Вантажоодержувач зобов'язаний отримати вантаж, здійснити певні дії при отриманні вантажу, а також виконати інші дії, які передбачені договором перевезення вантажу в пункті прибуття вантажу. Деякими повноваженнями вантажоодержувач наділяється не лише на підставі договору перевезення, а й закону. Залежно від виду транспорту та виду перевезення споживачі транспортних послуг мають різний обсяг прав та обов'язків [449, с. 33].

Згідно статті 8 Закону України «Про транспортно-експедиторську діяльність» експедитори надають клієнтам послуги відповідно до вимог законодавства України та держав, територією яких транспортуються вантажі, згідно з переліком послуг, визначеним у правилах здійснення транспортно-експедиторської діяльності, а також інші послуги, визначені за домовленістю сторін у договорі транспортного експедирування.

Транспортно-експедиторські послуги надаються клієнту при експорті з України, імпорті в Україну, транзиті територією України чи іншими державами, внутрішніх перевезеннях територією України. Зокрема, експедитори за дорученням клієнтів:

забезпечують оптимальне транспортне обслуговування, а також організовують перевезення вантажів різними видами транспорту територією України та іноземних держав відповідно до договорів (контрактів), згідно з якими сторони мають право використовувати відомі міжнародні звичаї, рекомендації, правила міжнародних органів та організацій, якщо це не заборонено прямо або у виключній формі цим та іншими законами України;

фрахтують національні, іноземні судна та залучають інші транспортні засоби і забезпечують їх подачу в порти, на залізничні станції, склади, термінали або інші об'єкти для своєчасного відправлення вантажів;

здійснюють роботи, пов'язані з прийманням, накопиченням, подрібненням, доробкою, сортуванням, складуванням, зберіганням, перевезенням вантажів;

ведуть облік надходження та відправлення вантажів з портів, залізничних станцій, складів, терміналів або інших об'єктів;

організовують охорону вантажів під час їх перевезення, перевалки та зберігання;

організовують експертизу вантажів;

здійснюють оформлення товарно-транспортної документації та її розсилання за належністю;

надають в установленому законодавством порядку учасникам транспортно-експедиторської діяльності заявки на відправлення вантажів та наряди на відвантаження;

забезпечують виконання комплексу заходів з відправлення вантажів, що надійшли в некондиційному стані, з браком, у пошкодженій, неміцній, нестандартній упаковці або такій, що не відповідає вимогам перевізників;

здійснюють страхування вантажів та своєї відповідальності;

забезпечують підготовку та додаткове обладнання транспортних засобів і вантажів згідно з вимогами нормативно-правових актів щодо діяльності відповідного виду транспорту;

забезпечують оптимізацію руху матеріальних потоків від вантажовідправника до вантажоодержувача з метою досягнення мінімального рівня витрат;

здійснюють розрахунки з портами, транспортними організаціями за перевезення, перевалку, зберігання вантажів;

оформляють документи та організовують роботи відповідно до митних, карантинних та санітарних вимог;

надають підготовлений транспорт, який має додаткове обладнання згідно з вимогами, передбаченими законодавством;

надають інші допоміжні та супутні перевезенням транспортно-експедиторські послуги, що передбачені договором транспортного експедирування і не суперечать законодавству [412].

Вдосконалення на сьогодні механізму надання транспортних послуг вимагає формування не лише їх нового переліку, що відповідає вимогам сучасних світових стандартів, але й визначення параметрів їх якості, надійності, безпечності та доступності тощо.

Законодавець наразі йде шляхом вдосконалення механізму забезпечення процесу надання різного роду транспортних послуг. Не є виключенням Проєкт Закону України про залізничний транспорт України, у ч. 4 ст. 20 якого зазначено, що «перевізники визначають норми якості надання послуг з перевезення пасажирів і впроваджують систему управління якістю для підтримки якості послуг. Мінімальні стандарти якості послуг повинні включати: … *вивчення рівня задоволеності пасажирів* …». Водночас, здається не зовсім зрозумілим, яким чином «вивчення рівня задоволеності пасажирів», що, по суті, є процесом, може кваліфікуватися в якості мінімальної норми якості послуг. Адже сам процес без наслідків для пасажира немає ніякого значення [420].

На прикладі залізничного транспорту відповідні послуги фахівці пропонують поділяти на такі групи:

1) обов’язкові послуги (або мінімальний пакет доступу): розгляд заявок на розподілення пропускної спроможності інфраструктури; укладання договору на виділення пропускної спроможності інфраструктури; надання інфраструктури для пропуску поїздів головними коліями, в тому числі в межах залізничних станцій; управління рухом поїздів, включаючи сигналізацію, регулювання, диспетчерське управління і зв’язок, використання обладнання для постачання тягового електричного струму; допуск рухомого складу та локомотивних бригад перевізників на залізничну інфраструктуру загального користування; ліквідація наслідків транспортних подій;

2) послуги об’єктів обслуговування та доступу коліями до них: послуги залізничних станцій по розформуванню, накопиченню, формуванню поїздів; надання інфраструктури, пов’язаної з організацією посадки-висадки пасажирів: на залізничних станціях та зупинкових пунктах; послуги залізничних вокзалів з надання доступу до інформаційних табло та виділення місць для продажу білетів, обробки багажу та вантажобагажу; надання інфраструктури для виконання приймально-здавальних операцій; виконання приймально-здавальних операцій; охорона рухомого складу та вантажів в місцях, де відповідальність за них покладена на оператора інфраструктури; надання інфраструктури для зміни локомотивів та локомотивних бригад; технічний огляд, обслуговування та екіпірування рухомого складу; постачання палива та електроенергії; послуги з транспортування та виконання іншої маневрової роботи; накочування й викочування вагонів на/з пором(а); зважування вагонів; надання колій для понаднормативного заняття рухомим складом; надання колій для понаднормативного заняття рухомим складом; надання складських послуг на місцях загального користування;

3) додаткові послуги: тяговий струм; організація перевезень довгосоставних та великовагових поїздів, поїздів з небезпечними вантажами та інших поїздів, що вимагають спеціальних умов пропуску;

4) допоміжні послуги: доступ до телекомунікаційної мережі; надання додаткової інформації; продаж проїзних квитків; спеціальні види обслуговування рухомого складу [16].

Так само можна вести мову й про інші види транспорту, діяльність яких пов’язана із наданням специфічного виду транспортних та тісно пов’язаних із ними послуг, у тому числі публічно-адміністративного характеру. Не вдаючись до особливостей та видів таких послуг, цілком логічним здається формування надалі мінімального транспортного стандарту, який покласти в основу державної транспортної політики та визнати формою державного регулювання транспортної системи країни, як сукупності цільових показників кінцевого споживання транспортних послуг, від яких залежить своєчасне, повне та якісне

задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України.

Окреме місце на ринку транспортних послуг посідає держава: вона є і прямим учасником в особі виробника (маються на увазі юридичні особи, засновані на державній формі власності) або споживача певної продукції, і опосередкованим – в особі уповноважених органів, які здійснюють функції регулювання та контролю на конкретному ринку.

Роль держави в цьому процесі важко недооцінювати, адже неврахування можливостей державних інституцій унеможливлює формування відповідної нормативно-правової бази, застосування ефективних методів управління, створення високоефективних технологій, а також нових систем управління якістю [244].

Необхідність правового регулювання ринку транспортних послуг пов’язано із проявами окремих елементів монополізації на транспорті, особливо у так званих «природних» монополіях, необхідністю забезпечення ефективних організаційно-правових умов для функціонування окремих видів транспорту, транспортних підприємств, перевізників, окремих суб’єктів надання транспортних послуг та якісного задоволення споживачів такими послугами на засадах якості, безпечності та комфортності перевезень [71, с. 224].

Для транспортної системи будь-якої держави активна участь у глобалізації ринку транспортних послуг означає:

– лібералізацію усіх сфер транспортної діяльності, відмову від державного регулювання та зростання конкуренції;

– уніфікацію і універсалізацію транспортних засобів, технологій, технічних вимог, активний розвиток і модернізацію транспортної інфраструктури;

– зростання транспарентності ринку транспортних послуг, зростання інформаційної відкритості (зокрема фінансову інформацію), підпорядкування діяльності транспортних компаній вимогам закону і міжнародних угод [511, с. 2-5].

У структурі світової транспортної системи різні види транспорту мають специфіку функціонування, особливо сьогодні, коли зростають вимоги щодо якості послуг, забезпечення максимальної швидкості та зручності перевезень за умови мінімального використання відповідних ресурсів. На потенціал окремих видів світового транспорту, поряд із внутрішніми інфраструктурними чинниками, що визначаються кількісними та якісними характеристиками транспортної мережі й рухомих транспортних засобів, найвагоміший вплив мають глобальні чинники, а саме: стан, тенденції, динаміка і структура розвитку світової торгівлі товарами, відповідно до якої формується попит на той чи інший вантажопотік на світових ринках та, як наслідок, визначається обсяг попиту на послуги з перевезень певними видами транспорту. Окрім тенденцій, що складаються у зовнішньоторговельній діяльності, на величину потенціалу світової транспортної системи впливають конкуренція на світових ринках транспортних послуг та інтеграційні процеси у світовому господарстві, що обумовлюють закріплення маршрутів руху вантажопотоків за відповідними країнами і регіонами в межах міжнародних транспортних коридорів, тим самим посилюючи їх транспортний потенціал [138, с. 14-17].

Підкреслюючи роль місцевих владних структур в організації надання транспортних послуг, ключовим завданням таких інституцій є забезпечення безпечних послуг пасажирського транспорту. Безперечно, вдосконалення державного регулювання транспортної системи в будь-якому регіоні країни повинне супроводжуватись постійним і дієвим контролем. Одна із визначальних характеристик наявності на території конкретного регіону тенденцій щодо розвитку регіонального транспортного комплексу є чинник рівня моніторингу владою якості надання послуг перевізниками. Варто відмітити та приділити окрему увагу питанню виконання регулярності рейсів перевізниками регіону на внутрішньообласних автобусних маршрутах загального користування. Найбільш важливим показником якості транспортного обслуговування є регулярність руху, що характеризує ступінь готовності Запровадження системи моніторингу приміського та міжміського внутрішньообласного автобусного транспорту дає

можливість відслідковувати виконання рейсів на маршрутах загального користування. Контроль може здійснюватись в режимі реального часу або через звіти, які формуються за встановленими критеріями: по періоду, по перевізнику, по маршруту. Також це дає можливість відслідковувати дотримання графіку руху автобусу та визначених зупинок. Відшкодування коштів за пільгові перевезення пасажирів напряму залежить від кількості виконаних рейсів, що також стимулює перевізників до надання якісної послуги. Важливим є те, що можливості системи моніторингу не обмежуються лише встановленням відповідності фактичного руху автобусів маршрутам і графікам, заявленим у договорах з перевізниками. Вона також дозволяє контролювати витрати пального, використовувати електронні квитки та проводити облік пасажирів, установлювати системи оповіщення в салоні автобусу тощо. Отже, GPS-контроль створює умови для подальшого вдосконалення та підвищення якості послуг з перевезення пасажирів. Необхідно сформувати методи державного регулювання, які будуть направлені на забезпечення: – гарантованого рівня доступності і якості транспортних послуг для населення, включаючи розробку і впровадження мінімальних соціальних транспортних стандартів відносно можливості переміщення населення по території країни (модель комунікацій всіх видів пасажирського транспорту, відповідний склад, купівельна, цінова доступність, стандарт по періодичності транспортного обслуговування для кожного населеного пункту), а також розробку нормативної бази, що регулює комерційний допуск до транспортної діяльності в галузі пасажирських перевезень; – безпеки і стійкості транспортної системи, включаючи вдосконалення нормативно-правової бази, на забезпечення безпеки в транспортній галузі і розвитку транспортної системи вимог по забезпеченню військової безпеки України, а також вдосконаленню нормативно-правової бази, що регулює шкідливу дію транспорту на навколишнє середовище і здоров’я людини, у тому числі і визначення умов допуску підприємств до транспортної діяльності [197, с. 77; 274].

Сама політика держави щодо забезпечення населення необхідним пакетом соціально значущих транспортних послуг, заснованих на засадах комфортності, безпечності та оперативності перевезень, має будуватись на консенсусі поглядів як державних, так й регіональних і місцевих органів влади щодо основних цілей та принципів галузевої політики, передбачати вивчення на рівні місцевих та регіональних органів влади найбільш прийнятних способів задоволення потреб споживачів транспортних послуг та узгодження прийнятих рішень з основними зацікавленими сторонами.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що публічні (адміністративні) послуги на транспорті є різновидом адміністративних послуг та мають такі ознаки:

1) надаються у спеціально визначеній сфері транспортного обслуговування населення й суспільного виробництва у перевезеннях, що є напрямом цілеспрямованої діяльності спеціально уповноваженої публічної адміністрації, наділеної контрольно-наглядовими повноваженнями, передбаченими законодавством щодо спостереження й перевірки стану відносин у транспортній галузі;

2) обов’язковий публічний інтерес;

3) безпосередня ініціатива (заява) фізичних та/або юридичних осіб щодо отримання соціально значущих транспортних послуг;

4) законний характер;

5) спеціальна форма звернення суб’єкта;

6) результатом є видання індивідуального адміністративного акта (свідоцтво, дозвіл, ліцензія, рішення органу про реєстрацію тощо);

7) надаються спеціальними суб’єктами (центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, місцевими Радами народних депутатів та іншими спеціально уповноважені на те органами відповідно до їх компетенції);

8) законодавчо визначена юридична відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов’язку з надання публічних (адміністративних) послуг у сфері транспорту.

Вдосконалення адміністративно-правового механізму надання транспортних послуг вимагає формування не лише їх нового переліку, що відповідає вимогам сучасних світових стандартів функціонування транспорту, але й визначення параметрів їх якості, надійності, безпечності та доступності.

4.3. Адміністративно-правове забезпечення підвищення безпеки та надійності перевезень

Одним із важливих напрямів реалізації державної транспортної політики є забезпечення безпеки транспорту, що передбачає формування і контроль вимог безпеки на всіх видах об'єктів транспортної інфраструктури і транспортних засобів, а також створення нормативно-правових умов і економічних методів стимулювання безальтернативного і повного їх виконання.

Як найважливіша складова суспільства, транспортний комплекс є джерелом підвищеної небезпеки, адже в ньому задіяні величезні людські, матеріальні, технічні та інформаційні ресурси, неправильне їх використання, збої під час експлуатації можуть призводити до аварій, різного роду транспортних інцидентів, людських жертв, економічних втрат, техногенних та екологічних катастроф тощо.

Безпека, як похідна від функції самозбереження будь-якої складної, саморозвинутої системи, є системним поняттям і базовою умовою її функціонування. Без забезпечення цієї умови неможливо реалізувати інші цільові функції системи (розвиток, виконання власних задач в межах більш широкої системи).

У довідковій та енциклопедичній літературі досліджувана категорія визначається як: по-перше, здатність предмета, явища або процесу зберігати свої основні характеристики, параметри, сутність при патогенних, руйнівних впливах

з боку інших предметів, явищ і процесів; по-друге, стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз; по-третє, система відносин між суб'єктами суспільного життя, які забезпечують належні умови для функціонування і розвитку суб'єктів [204, с. 51].

Безпеку, як універсальну категорію, слід розглядати з різних сторін: як соціальне явище, як властивість системи, як критерій якості системи, як стан системи, соціальну мету, що виражається через сукупність внутрішніх зв'язків системи і спрямована на її стійкий та прогресивний розвиток.

Аналіз актуальних напрямків оптимізації забезпечення безпеки на транспорті передбачає поетапний розгляд становлення державних механізмів нормативно-правового регулювання відповідної сфери, що в свою чергу має на увазі операціоналізацію адекватного теоретико-методологічного інструментарію.

Категорія «безпека» не абсолютна, а відносна і набуває смислового значення тільки у зв'язку з конкретними об'єктами або сферою життєдіяльності людини і навколишнього світу. Види безпеки також можна поділити в залежності від джерел небезпеки, характеру загроз (безпеку від загроз природного, антропогенного, техногенного, соціального характеру).

Категоріально-методологічний аналіз передбачає розмежування численних понять в сфері забезпечення безпеки, що існують в чинній правовій системі, особливо пов'язаних із забезпеченням безпеки на транспорті як її складової частини.

На стан безпеки на об'єктах залізничного, повітряного, водного та інших видів транспорту значний вплив мають специфічні фактори, які необхідно враховувати в практичної діяльності. До них належить: велика концентрація громадян, їх майна на відносно обмеженій території об'єктів залізничного, водного і повітряного транспорту; особливості архітектурного планування і технічного обладнання конкретного об'єкта; цілодобовий цикл роботи більшості об'єктів залізничного, повітряного і водного транспорту; зосередження значних

матеріальних цінностей на об'єктах залізничного, повітряного і водного транспорту; нетривалість перебування пасажирів на об'єктах залізничного, повітряного і водного транспорту; інтенсивність руху поїздів, повітряних, морських і річкових суден; схильність обсягу пасажирських і вантажних перевезень сезонним, погодних, кліматичних і тимчасових умов; швидкоплинність подій і явищ на залізничному, повітряному і водному транспорті; психологічний стан і контингент пасажирів; підвищена небезпека злочинів і адміністративних правопорушень.

Необхідно відзначити, що відносини, які складаються під час забезпечення безпеки на транспорті, охоплюються поняттям «транспортна безпека». На жаль, поки відсутнє юридично закріплене визначення поняття транспортної безпеки, а також продовжують залишатися на сьогодні актуальними і достатньо дискутованими темами її легальне законодавче визначення.

Такий стан свідчить про несистемність підходів законодавця до питання про транспортну безпеку. У діючих нормативних актах в сфері транспорту містяться найчастіше розрізнені норми про безпеку на повітряному транспорті, безпеки дорожнього руху, мореплавання, судноплавства, безпеки гідротехнічних споруд, роботи трубопровідного транспорту тощо.

Для того, щоб дефініція транспортної безпеки була робочою, необхідно функціонально наситити її, визначити ті завдання, які збираються вирішувати з її використанням. В даному контексті це завдання державного управління в галузі забезпечення транспортної безпеки, регулювання відносин суб'єктів і об'єктів даних відносин.

Невід’ємним та одним із надважливих компонентів транспортної системи країни, покликаної забезпечити стабільність та надійність функціонування усього транспортного комплексу, безперечно є транспортна безпека. Стале, ефективне і безпечне функціонування транспорту є необхідною умовою стабілізації і підйому економіки, забезпечення цілісності держави, національної безпеки і обороноздатності країни. Транспорт крім цього справляє прямий вплив і на інші складові національної безпеки: зовнішньоекономічну,

внутрішньополітичну, екологічну, антитерористичну, інформаційну та науково-технічну.

Глобалізація транспортного простору викликає об'єктивну необхідність встановлювати єдині вимоги безпеки при експлуатації різних видів транспорту та транспортної інфраструктури. Нормами міжнародного права визначаються пріоритетні напрями відносин, пов'язаних із забезпеченням транспортної безпеки [494, с. 598].

Відтак, за діапазоном і рівнем можливих загроз транспортний комплекс належить до числа найбільш критичних об'єктів, що обумовлено рядом чинників, серед яких:

– високий і постійно зростаючий рівень морального зношення основних і допоміжних виробничих фондів транспортного комплексу;

– високий ступінь зношеності та аварійності об'єктів транспортного комплексу;

– низький рівень забезпеченості засобами контролю та нагляду;

– посилення загальної криміногенної ситуації на транспорті, високий рівень терористичних загроз в умовах перевезень тощо.

Більше того, як свідчить практика, транспортний комплекс привертає до себе увагу не тільки пасажирів і вантажовідправників, він є об'єктом підвищеного інтересу злочинних груп і співтовариств, а також окремих осіб, які вчиняють протиправні діяння, його комунікації активно використовуються злочинцями для незаконного транспортування зброї, вибухових речовин, наркотичних засобів та інших заборонених в цивільному обігу предметів.

Будучи джерелом підвищеної небезпеки, адміністративно-правовий режим функціонування транспорту пред'являє суб'єктам, які експлуатують транспортні засоби, досить жорсткі вимоги з точки зору забезпечення безпеки пасажирів та збереження вантажів. І це не випадково та вважаємо цілком виправданим, що в Законі України від 2 березня 2015 року № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», до переліку діяльності, для здійснення яких обов'язково потрібна ліцензія, відноситься діяльність, пов'язана з експлуатацією

різних видів транспорту. Обов'язковому ліцензуванню підлягають: діяльність з перевезення внутрішнім водним транспортом, морським транспортом пасажирів і небезпечних вантажів, діяльність з перевезень повітряним транспортом пасажирів і вантажів; діяльність з перевезень пасажирів автомобільним транспортом; діяльність з перевезень залізничним транспортом пасажирів тощо [374].

Стан безпеки та надійності транспортних перевезень в Україні, на жаль, залишається на незадовільному рівні, адже у порівнянні з країнами-членами ЄС за питомими показниками аварійності та наслідків ДТП Україна є одним з лідерів, оскільки, якщо в Європі на 100 тис. населення припадає 5 загиблих у ДТП, тоді як в Україні такий показник становить відповідно 12,5 осіб, що більше середньоєвропейського показника на 150% [475, с. 8].

Так, за розрахунками зарубіжних вчених вартісна оцінка соціально-економічних втрат України (без урахування матеріальних витрат, пов’язаних з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці) від цих ДТП та їх наслідків тільки за 2019 рік становить близько 4,79 млрд. доларів США (3,18 % валового внутрішнього продукту України). При цьому, вартісна оцінка соціально-економічних втрат України (без урахування матеріальних витрат, пов’язаних з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці) від ДТП, що сталися з 2017 року по 2019 рік, та їх наслідків становить близько 12,19 млрд. доларів США, що в середньому становить 3,15 % валового внутрішнього продукту України за рік [475, с. 9].

За даними Державної служби України з безпеки на транспорті за участю автомобільного транспорту, які надають послуги з перевезення пасажирів та небезпечних вантажів автомобільним транспортом, лише за 2019 рік на автошляхах України сталося 2829 дорожньо-транспортних пригод в яких 184 особи загинули та 1588 отримали травми. Із зазначеної кількості аварій з вини водіїв ліцензованого автомобільного транспорту за вказаний період сталось 1507 дорожньо-транспортних пригод, в яких 63 особи загинули, а 744 отримали травми різного ступеня тяжкості [424].

Також за 2019 рік сталося 14 пожеж на автомобільному транспорті загального користування без загиблих та травмованих. На міському електричному транспорті за 2019 рік сталося 683 дорожньо-транспортні пригоди за участю міського електричного транспорту, в яких 9 осіб загинули та 194 особи отримали травми. З вини водіїв міського електричного транспорту за вказаний період сталось 249 дорожньо-транспортних пригод, в яких 2 особи загинули, а 55 осіб отримали травми різного ступеня тяжкості. Також за 2019 рік сталося 4 пожежі на рухомому складі міського електричного транспорту без загиблих та травмованих [424].

За 2019 рік у порівнянні з аналогічним періодом 2018 року загалом спостерігається збільшення кількості загиблих по Україні на 3,1 %. Слід зазначити, що найбільше зростання кількості загиблих зафіксоване у Київській, Кіровоградській, Сумській та Тернопільській областях. Частка ДТП з загиблими та/або травмованими за 2019 рік становить 16 % від їх загальної кількості, а саме 26052 ДТП. Відповідно кількість ДТП з матеріальним збитком становить 84 % 134623 ДТП. За 2019 рік в порівнянні з 2018 роком кількість всього ДТП з тяжкими наслідками збільшилася на 0,7 %. В цих ДТП загинула 361 особа, та було травмовано 2380 осіб. На кількість та тяжкість наслідків, викликаними ДТП, суттєво впливають чинники, пов’язані не лише із поведінкою водіїв або інших учасників дорожнього руху, але й, наприклад, стан дорожнього покриття, попри те, що цій проблемі приділяється зараз значна увага. Так, за 2019 рік у порівнянні з аналогічним періодом 2018 року, кількість всього ДТП, скоєних за умов незадовільного утримання автомобільних доріг загального користування державного значення, збільшилась на 20,89 %. Проблемною залишається ситуація і на автомобільному транспорті загального користування, де, наприклад, за 2019 року кількість ДТП за участю транспортних засобів ліцензованих автомобільних перевізників збільшилась, у порівнянні з відповідним періодом 2018 року, на 4,9 % (з 2698 до 2829 ДТП). При цьому, спостерігається зростання тяжкості наслідків від ДТП, кількість загиблих осіб за участю водіїв ліцензованого транспорту збільшилась на 7 % (з 172 до 184 осіб),

Так, з 184 осіб, які загинули в результаті настання ДТП, 63 осіб загинули в результаті настання ДТП з вини водіїв ліцензованого автомобільного транспорту. Кількість травмованих осіб за участю водіїв автомобільного ліцензованого транспорту зменшилась на 7,1 % (з 1709 до 1588 осіб). Із зазначеної кількості ДТП з вини водіїв ліцензованого автомобільного транспорту за вказаний період сталось 1507 дорожньо-транспортних пригод, в яких 63 особи загинули, а 744 особи отримали травми різного ступеня тяжкості [475, с. 48-49].

Окремо слід сказати, що з вини водіїв автобусів, які здійснюють перевезення пасажирів, у 2019 році сталися 1 388 ДТП, в яких 32 особи загинули та 676 - отримали травми. У 2018 році сталися 1 301 ДТП, в яких 52 особи загинули та 748 - отримали травми. Таким чином, рівень аварійності у 2019 році з вини водіїв автобусі збільшився на 6,7 %, однак кількість загиблих у цих ДТП осіб зменшилася на 38,5 % та травмованих - на 9,6 % у порівнянні з 2018 роком. З вини водіїв вантажних автомобілів, які здійснюють перевезення небезпечних вантажів, у 2019 році сталися 72 ДТП, в яких 29 особи загинули та 44 - отримали травми. У 2018 році сталися 60 ДТП, в яких 4 особи загинули та 11 - отримали травми. Таким чином, рівень аварійності у 2019 році з вини водіїв вантажних автомобілів збільшився на 20 %, кількість загиблих у цих ДТП осіб збільшилася на 625 %, а кількість травмованих збільшилася на 300 % у порівнянні з 2018 роком. З вини водіїв таксі, які здійснюють перевезення пасажирів, у 2019 році сталися 54 ДТП, в яких 2 особи загинули та 24 - отримали травми. У 2018 році сталися 59 ДТП, в яких жодної особи не загинуло, а 36 - отримали травми. Таким чином, рівень аварійності у 2019 році з вини водіїв таксі, зменшився на 8,5 %, однак кількість загиблих осіб збільшилася на 100 %, а кількість травмованих зменшилася на 33,3 % у порівнянні з 2018 роком. Відсоткове співвідношення кількості ДТП з вини водіїв автобусів, вантажних автомобілів, таксі у 2019 році [475, с. 52].

На інших видах транспорту питання забезпечення стан безпеки руху та експлуатації відповідних транспортних засобів так само залишаються

актуальними. Згідно з інформацією, яка надходила до Укртрансбезпеки, у 2019 році на залізничному транспорті України сталось 1202 транспортні події, з них: 705 аварій, в яких 354 особи загинули та 232 отримали травми, з них: 1) 577 аварії зі сторонніми особами завдані рухомим складом залізничного транспорту, в яких 354 особи загинули та 232 отримали травми; 2) 128 аварій за участю залізничного транспорту, без постраждалих. 3) 473 інциденти, без постраждалих; 4) 24 пожежі. Протягом 2019 року на залізничних переїздах Укрзалізниці сталось 65 дорожньо-транспортних пригод, в яких 11 осіб загинули та 20 отримали травми [424].

Згідно з даними, що надійшли до Національного бюро з розслідування авіаційних подій, тільки у першому півріччі 2019 року, при експлуатації цивільних повітряних суден (далі – ПС) України з виконання пасажирських та вантажних перевезень, при здійсненні авіаційних робіт, навчально-тренувальних польотів та під час експлуатації повітряного судна авіації загального призначення, що внесені в Державний реєстр цивільних повітряних суден сталися: 2 аварії (аварії з літаками Ан-2); 1 серйозний інцидент (при виконанні транспортних перевезень); 11 інцидентів; 1 пошкодження повітряного судна на землі; 376 порушення порядку використання повітряного простору; 1 надзвичайна подія [17].

У порівнянні з 2018 роком у 2019 році:

– при виконанні пасажирських та вантажних перевезень на регулярних і нерегулярних лініях: сталася 1 катастрофа з літаком Ан-12 UR-CAH при виконанні вантажного рейсу Віго – Львів, в якій загинуло 5 людей, у 2018 році сталася також 1 катастрофа; сталася 1 аварія з повітряним судном Ан-12 UR-CKL під час руління в аеропорту Ліверпуль, у 2018 році також була 1 аварія під час викочування ПС MD-83 за межі ЗПС в аеропорту Київ (Жуляни); кількість серйозних інцидентів зменшилась на 2, у 2018 році їх було 4; кількість інцидентів зменшилась на 28; сталося 3 події з повітряними суднами, у 2018 році сталось 1 подія на землі; також сталася 1 надзвичайна подія;

– при виконанні польотів на авіаційних роботах (у тому числі навчально-тренувальних польотів): кількість катастроф не змінилась, у 2018 році сталася 1 катастрофа; кількість аварій не змінилась, у 2018 році сталося 2 аварії; стався 1 серйозний інцидент, у 2018 році серйозних інцидентів не було;

– при експлуатації авіації загального призначення: у 2019 році сталася одна катастрофа, в якій загинула одна людина, а також 6 інцидентів. У 2018 році сталися 3 аварії, в яких 2 людей отримали тілесні ушкодження, 1 серйозний інцидент та 3 інциденти [475, с. 55].

Протягом 2019 року на морському і річковому транспорті України, у тому числі з маломірними (малими) суднами сталося 30 аварійних подій, в яких 10 осіб загинуло, 10 осіб зникло безвісти та 16 осіб отримали травм. Таким чином, всього аварійних подій, що відбулося протягом 2019 року: морський транспорт – 11 аварійних подій (37 %), у яких загинули 3 особи, 9 осіб зникло безвісти та 7 осіб отримали травм (у 2018 році – на морському транспорті відбулися 3 аварійні події, без загиблих, зниклих безвісти та травмованих); річковий транспорт – 10 аварійних подій (33 %) без загиблих та зниклих безвісти, але 1 особа була травмована (у 2018 році – на річковому транспорті відбулося 8 аварійних подій, без загиблих та травмованих, але 1 особа зникла безвісти); маломірні (малі) судна – 9 аварійних подій (30 %) під час яких 7 осіб загинуло, 1 особа зникла безвісти та 8 осіб було травмовано (у 2018 році – з маломірними суднами відбулася 2 аварійні події під час якої 1 особа загибла та 6 осіб були травмовані) [474].

Слід зауважити також те, що значне зростання аварійних подій на водному транспорті протягом 2019 року у порівнянні з 2018 роком обумовлено тим, що 2018 рік був переходим періодом, періодом створення та початку роботи Морської адміністрації (Морська адміністрація була створена та почала функціонування з 22.08.2018 року). У цей час тільки почала створюватися система активного виявлення, обліку, аналізу та контролю за виникненням аварійних подій, яка сформувалась та повноцінно запрацювала тільки

наприкінці січня 2019 року, коли був створений та запрацював у повну силу сектор організації розслідування аварійних подій [475, с. 58].

Залізничний транспорт, як один із безпечніших серед інших видів транспорту, не стоїть осторонь у питанні підтримання безпеки та надійності перевезень пасажирів і вантажів, адже у 2019 році допущено 1081 транспортну подію, з них 561 аварія, у т.ч. 57 випадків сходження рухомого складу, 6 випадків зіткнення рухомого складу, 3 випадки пожежі на рухомому складі, 495 випадків травмування осіб рухомим складом (315 зі смертельним наслідком), у т.ч. 7 робітників залізничного транспорту та 520 інцидентів, проти 1282 транспортних подій, з них 1 катастрофа, 626 аварій, у т.ч. 80 випадків сходження рухомого складу, 7 випадків зіткнення рухомого складу, 1 випадок пожежі на рухомому складі, 538 випадків травмування осіб рухомим складом, у т.ч. 4 працівника залізничного транспорту (317 зі смертельним наслідком) та 655 інцидентів за аналогічний період 2018 року [475, с. 74].

Питання безпеки також залишаються актуальними і на трубопровідному транспорті. Фактори, які спричиняють аварії на трубопровідному транспорті, можливо розділити на такі, що вносять на стадії проектування (неправильний вибір матеріалу, технології виготовлення, неврахування умов експлуатації), виготовлення (порушення технології, використання матеріалів незадовільної якості, недостатня увага контрольним заходам) та експлуатації (корозія, зовнішні механічні дії, старіння металу), несанкціоновані «врізки», вплив зовнішніх сил та навколишнього середовища. В Україні серед причин аварій розповсюдженим є суб’єктивний фактор, пов’язаний із недбалим ставленням до трубопроводу або порушенням вимог до його експлуатації.

Окремо слід сказати про стан транспортної інфраструктури країни, який прямо впливає на надійність і головне безпечність перевезень пасажирів і вантажів різними видами транспорту. Старіння основних фондів транспортної інфраструктури, зношеність рухомого складу, невідповідність національної транспортної мережі потребам економіки загострює й до того складні тенденції розвитку транспортної галузі. Побудована ще за радянських часів транспортно-

комунікаційна система України з часом вичерпала свій ресурс і потребує суттєвого відновлення. Так, наприклад, індекс якості автомобільних доріг в Україні один з найгірших в світі. За оцінками експертів Світового економічного форуму, які оцінювали якість доріг 148 країн світу, Україна отримала 2,14 бали з 7 можливих і посіла 144 місце, перемістившись в рейтингу вниз одразу на 7 позицій за рік, у той час як сусідня Польща отримала 3,05 бали і 105 місце [564]. Пояснюється це тим, що в Україні із 169,5 тис. км автомобільних доріг загального користування дороги першої категорії становлять лише 1 %, другої – 8 %, третьої – 17 %, четвертої категорії – 63 % загальної протяжності автомобільних доріг. При цьому транспортно-експлуатаційний стан автодоріг є незадовільним: 51,1% не відповідає вимогам за рівністю, 39,2% – за міцністю. Низький рівень функціонування автомобільної транспортної мережі проявляється внаслідок низьких темпів будівництва автомобільних доріг загального користування, з одного боку, і значно вищих темпів автомобілізації країни – з іншого [40, с. 110-120]. Найбільш значним є знос основних виробничих фондів та об’єктів інфраструктури на залізничному транспорті, який складає приблизно 85%. Залізнична інфраструктура потребує масштабної модернізації, її фізичний знос перевищує 60 %, у т.ч. колійного господарства – 86 % [520]. Внаслідок незадовільного технічного стану шлюзів, що добігають граничного терміну експлуатації – 70 років, а також через тривале недофінансування утримання судноплавних шлюзів р. Дніпро, яке за останні роки не перевищувало 50 % від необхідної потреби, утворилася ситуація, що несе реальну загрозу виникнення техногенної катастрофи. Інфраструктура річкових причалів (вокзалів) не відповідає сучасним міжнародним технічним характеристикам та стандартам і використовується лише на 5-10 % від своєї пропускної спроможності. Наявний потенціал річкового флоту зменшується через наближення значної частки флоту до критичного терміну експлуатації. На річковому транспорті технічно і морально застарілі судна, із середнім віком експлуатації від 21 до 25 років, складають 81,9 % флоту. Скорочення вітчизняного річкового флоту, технічне і моральне старіння суден,

незадовільний стан інфраструктури, зокрема наближення до аварійного стану значної кількості гідротехнічних споруд, відсутність коштів для державного фінансування розвитку річкової інфраструктури та недостатня зацікавленість приватних інвесторів брати участь у її розбудові створюють загрозу подальшого занепаду річкового транспорту в Україні. В авіаційні галузі також спостерігається технічна невідповідність більшості аеропортів України вимогам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) та Міжнародної асоціації авіаційного транспорту (ІАТА); серед інших проблем аеропортів слід зазначити: застарілість основних засобів виробництва, зменшення ресурсу аеродромного покриття, авіаційної наземної техніки, споруд та обладнання, недостатні геометричні розміри, а також низька пропускна спроможність термінальних комплексів тощо. Найбільш гострою є проблема старіння парку літаків, серед яких не більше 6% від загальної чисельності експлуатуються менш ніж 5 років; при цьому занадто повільно реалізуються програми лізингового придбання літаків, а кошти, що виділяються на це державою, витрачаються неефективно [532, с. 185-186].

Досвід останнього десятиліття дозволив переконатися, що надання стихії ринку необмеженої свободи призвело до глибокої кризи, серед іншого і в транспортній сфері. Змінення соціально-економічних умов, пов’язане з трансформацією власне економічної системи, викликало необхідність перегляду концептуальних засад управління транспортною галуззю України, оскільки в процесі економічних реформ були втрачені стратегічні цілі розвитку транспортного комплексу. Система управління цим комплексом залишалася надскладною, високовартісною зі значним дублюванням функцій на усіх її рівнях. При цьому контроль центру за діяльністю багатьох підприємств був слабким, що, відповідно, ускладнювало провадження єдиної державної транспортної політики. Як наслідок, – щороку транспортна сфера привертає увагу резонансними дорожньо-транспортними пригодами (далі – ДТП), падінням літаків, сходженням залізничного рухомого складу, аваріями та катастрофами на морському і внутрішньому водному транспорті, результатами

чого є людські втрати, величезні економічні збитки і непіддатний жодному матеріальному обліку психологічний чинник [465, с. 23-24; 467, с. 107].

Отже, безпека на транспорті є складною соціально-економічною проблемою, зумовленою різними чинниками, серед яких: технічний стан транспортних засобів, транспортної інфраструктури, стан публічного адміністрування і розвиток правової бази, рівень соціальної та правової культури громадян, ефективність державного контролю за безпекою руху, якість превентивних заходів, ефективність системи охорони здоров'я, невідворотність покарання за порушення встановлених правил безпеки на транспорті тощо [465, с. 23-24; 467, с. 107].

Вчені неодноразово наголошували на те, що в Україні дотепер не вироблено єдиної державної політики гарантування безпеки руху транспорту, спостерігається брак системності думок, ідей, понять та стрункіх теоретичних концепцій [237, с. 4].

Зрозуміло, що ані за роки незалежності України, ані зараз системної державної політики забезпечення безпеки та надійності транспортних перевезень не вироблено, дієві заходи убезпечення транспортної інфраструктури, подолання вагомого рівня аварійності у порівнянні з іншими провідними світовими країнами лідерами гарантування надання населенню безпечних комунікаційних послуг радше є винятком та мають спорадичний характер. Водночас певні зрушення у цьому сенсі вже є, прикладом чому можна вважати довгострокову національну транспортну стратегію, а також численні зміни до чинного законодавства щодо удосконалення публічно-правового механізму убезпечення транспортної системи країни.

Іноваційним можна вважати прийнятий у 2019 році Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління безпекою автомобільних доріг», яким було вперше введено у правозастосовну практику поняття «економічні втрати у зв'язку із загибеллю або пораненням (травмуванням) людей внаслідок дорожньо-транспортних пригод», а також запроваджено проведення аудиту безпеки автомобільних доріг (на стадії їх

проектування) і перевірки безпеки автомобільних доріг (під час експлуатації). Згідно із законом, «Управління безпекою автомобільних доріг здійснюється шляхом організації та проведення аудиту безпеки автомобільних доріг, перевірок безпеки автомобільних доріг, виявлення аварійно-небезпечних місць (ділянок) та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод та ліквідації їх причин. Проведення аудиту безпеки автомобільних доріг є обов'язковим на міжнародних та національних автомобільних дорогах». Законом також визначено, що «аудит безпеки автомобільних доріг - незалежне, системне, технічне та детальне оцінювання впливу проектних рішень на безпеку автомобільних доріг»; встановлено, що фінансування проведення аудиту безпеки автомобільних доріг забезпечує замовник аудиту на умовах, визначених договором на проведення аудиту безпеки автомобільних доріг. Витрати на проведення аудиту безпеки автомобільних доріг на стадії техніко-економічного обґрунтування і на стадії підготовки проекту або робочого проекту включаються до кошторисної вартості проектно-вишукувальних робіт, на стадії після введення в експлуатацію - до витрат на утримання автомобільних доріг [308].

Ще одним позитивним кроком у реалізації державної транспортної політики в частині убезпечення транспортних перевезень можна вважати проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів. Проектом передбачається переглянути компетенції органів, які здійснюють державне управління у сфері перевезення небезпечних вантажів, та визначити уповноважені органи для здійснення класифікації окремих небезпечних вантажів, проведення випробовувань зразків тари та інших засобів утримання вантажів, визначення безпечних умов перевезення окремих небезпечних вантажів, для забезпечення можливості застосування вимог Директиви 2008/68/ЄС та вимог міжнародних договорів України у сфері перевезення небезпечних вантажів у повному обсязі до національних перевезень небезпечних вантажів необхідно тощо. З метою гарантування належного рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів автомобільним, залізничним

та річковим транспортом слід привести умови перевезення небезпечних вантажів до європейського рівня шляхом перегляду національного законодавства в цій сфері, зокрема щодо наявності та відповідності норм стосовно функцій, обов'язків і відповідальності уповноваженого з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів (консультанта, радника) та інших учасників процесу перевезення небезпечних вантажів, а також стосовно операцій завантаження/розвантаження, перевантаження, взаємодії з іншими видами транспорту, забезпечення транспортної галузі кваліфікованим персоналом, використання рухомого складу з підвищеним рівнем безпеки до конструкції [418].

Прикладів на сьогодні достатньо, проте залишається й досі низка невирішених питань забезпечення ефективної реалізації державної транспортної політики в частині убезпечення транспортної системи країни, дотримання законодавства на транспорті, створення умов надання безпечних та комфортних транспортних послуг. Розв'язання подібних проблем неможливе у рамках існуючої одно гілкової структури державного регулювання транспортної діяльності, коли один державний орган займається всім без винятку колом проблем: технічними, технологічними, політичними, правовими, економічними та комерційними, тим більше, що економічні правові та комерційні проблеми потребують вирішення не на галузевому (окремий вид транспорту), а на міжгалузевому рівні з урахуванням інтересів транспортної клієнтури стосовно конкурентного позиціювання їхніх товарів на відповідних товарних ринках. Тому вже зараз законодавцем запропоновано розділити сфери державного регулювання функціонуванням та розвитком транспортної системи між Міністерством інфраструктури України (відповідні департаменти за видами транспорту) та Національною комісією з регулювання діяльності транспорту, яка створена Указом Президента України. Відповідно до такого розподілу за Міністерством інфраструктури закріпляються функції забезпечення безпеки функціонування транспортного комплексу, технічної політики, розвитку транспортних засобів, шляхового господарства, форм власності у транспортному

комплексі. Ці функції загалом є традиційними, притаманними існувавшим структурам колишнього Мінтрансзв'язку і у подальшому нами не розглядаються. За Національною комісією з регулювання діяльності транспорту закріпляються функції забезпечення балансу інтересів між суб'єктами транспортного комплексу, які забезпечують діяльність певного виду транспорту. Баланс інтересів між операторами транспортної системи та вантажовласниками досягається встановленням взаємоприйнятних принципів тарифоутворення правил перевезення, класифікацій, типових угод і документів, винятків та обмежень відповідальності, тощо.

На думку Г. Фельдмана, державна політика транспортної безпеки України має визначатись з урахуванням пріоритетності національних інтересів України у сфері транспортної безпеки та здійснюватися шляхом реалізації відповідних стратегій і програм згідно з чинним законодавством, а також будуватися принципах: гарантованого забезпечення державою функціонування й розвитку систем забезпечення безпеки на транспорті; поширення державного контролю і нагляду в зазначеній сфері на виробників, імпортерів і власників транспортних засобів будь-яких форм власності й видів діяльності; забезпечення адекватності санкцій (покарань), що застосовуються, до ступеня суспільної небезпеки порушень норм і правил; координації дій із забезпечення антитерористичної безпеки на транспорті; координації дій із використання транспорту з метою захисту населення і територій в частині цивільної оборони, у надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, а також під час ліквідації їх, наслідків з одночасним недопущенням створення надзвичайних ситуацій під час експлуатації транспортної інфраструктури; формування єдиних принципів і підходів до професійного добору, підготовки й перепідготовки працівників транспортної сфери, регулювання їх праці; зміцнення кадрової професійної бази транспортної галузі, вдосконалення системи спеціалізованих навчальних закладів відповідно до перспективних вимог до висококваліфікованих фахівців транспорту [513].

Цей різновид державної політики ґрунтується на ідеологічних засадах (гарантіях), котрі передбачають належний рівень знань населенням правил руху транспорту, що ґрунтується на повазі до закону, на внутрішній згоді людей із нормативними приписами. До основних умов ефективної реалізації державної політики в цій сфері належать широке пропагування серед громадян правових знань, створення звички, внутрішньої потреби дотримуватися правил, норм, а також стандартів, якими врегульовано поведінку учасників транспортного руху, і виховання у свідомості людей нетерпимості до їх порушення, а також розвиток навичок і уміння застосовувати правові норми для захисту своїх прав у разі їх порушення [34].

Така політика реалізується через законодавство України, нормативно-правову й нормативно-технічну базу, вдосконалення системи державного управління, управління державною власністю (об'єктами інфраструктури, підприємствами транспорту) та державне регулювання у сфері відносин і діяльності суб'єктів підприємництва [141, с. 7].

Забезпечення транспортної безпеки безперечно є одним із головних системних питань реалізації державної політики у цій сфері, яке в цілому визначається якістю виконання завдань у ряді відносно самостійних складових, таких, як: технічний стан транспортної системи; рівень професійної підготовки спеціалістів, задіяних у роботі транспорту та охорони; наявність засобів інформаційного контролю, спостереження та супроводу транспорту; протидію спробам проведенню терористичних актів та несанкціонованого втручання у транспортну діяльність; укомплектованість та рівень підготовки охоронних структур; стан протипожежної безпеки; забезпечення технічними засобами спостереження та охорони; взаємодія силових структур [513].

Виступаючи в якості невід'ємної складової національної безпеки країни, зміст транспортної безпеки полягає у запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті, що здійснюється, насамперед, шляхом створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних

аварій і мінімізації їх наслідків. До речі, під забезпеченням транспортної безпеки вчені розуміють соціальний процес діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті [33].

На думку В. Бесчастного та А. Собакаря, «транспортна безпека є складником національної безпеки і полягає в запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність з огляду на пріоритетність прав і свобод людини здійснюється шляхом створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків» [33].

Сукмановська Л.М. пропонує розглядати транспортну безпеку як динамічну самокеровану систему із сукупністю цілей, принципів, напрямків, форм і методів, якими керується держава в організації перевізного процесу на всіх видах транспорту [486, с. 258].

«Транспортна безпека, – на думку Сумановської Л.М., – це цілеспрямована, планомірна, безперервна діяльність органів державної влади, спрямована на створення та забезпечення своєчасності та якості морських, річкових, повітряних, залізничних і автомобільних перевезень, транспортування речовин трубопровідним транспортом. Ця діяльність проявляється у виконавчо-розпорядчому за формою й організуючому впливі на керовані об'єкти господарювання та має на меті забезпечення задоволення потреб сучасного суспільства у всіх видах перевезень пасажирів і вантажів» [486, с. 258].

Як сукупність заходів правового, організаційного, соціального, економічного та науково-технічного характеру, спрямованих на захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суб'єктів господарювання, суспільства і держави, а також забезпечення розвитку транспортної системи, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз національним інтересам у сфері транспорту, розглядає транспортну безпеку О.В. Клепікова [156, с. 174].

Традиційно до визначення транспортної безпеки підійшов В.Г. Ковальов, який пропонує розуміти її як «стан захищеності життєво важливих інтересів

людини і громадянина, суспільства і держави (споживачів транспортних послуг), об’єктів та суб’єктів транспортної інфраструктури, за якого забезпечується її сталий розвиток, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам» [160, с. 170]. Цілком слушним є визначення транспортної безпеки з позиції «стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави» в певній сфері, проте не зрозумілим залишається, яким чином пропонується досягти бажаного результату.

У сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті відповідну державну політику Є.В. Скрипа пропонує розуміти як систему послідовних, цілеспрямованих дій, які вчиняють органи державної влади (зокрема, вищі органи виконавчої влади) з метою вирішення конкретних проблем у певній сфері суспільних правовідносин [455].

Майже аналогічним чином визначають транспортну безпеку й інші вчені, слушно стверджуючи, що це важлива складова частина національної безпеки, що відображає стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави в транспортному комплексі від внутрішніх та зовнішніх загроз [445; 539].

Власне визначення транспортної безпеки наводить А.М. Новікова, визначаючи її як стан захищеності національних (життєвоважливих) інтересів особи, економіки, держави від реальних та потенційних загроз якісному транспортному забезпеченню на внутрішніх та міжнародних ринках перевезень на основі ефективного використання її транзитного потенціалу. Транспортна безпека, на її думку, характеризується як стійкість функціонування транспортних мереж до негативних впливів внутрішніх та зовнішніх економічних, політичних, техногенних і природних чинників, а також здатність мінімізувати викликані ними збитки [252]. Подане Новіковою А.М. визначення транспортної безпеки є досить ґрунтовним, адже в ньому одночасно виділяються сфери, в яких ймовірно можуть виникати потенційні загрози сталому функціонуванню певного виду транспорту в країні. Водночас, головним і

ключовим аспектом у визначенні транспортної безпеки, на нашу думку, має бути те, що вона безперечно є невід'ємною складовою національної безпеки будь-якої країни.

Як цілісний, стійкий, структурно впорядкований соціальний інститут, детермінований своїми складниками і зв'язками, система забезпечення транспортної безпеки спрямована на забезпечення:

– можливості доступу кожного до безпечних перевезень;

– відтворення, розбудови та модернізації транспортної системи України, її приєднання до загальноєвропейських транзитних шляхів (тобто як процес розбудови транспортних коридорів, визначених пріоритетними для загальноєвропейського товарообігу, так й імплементація міжнародного досвіду і законотворчих актів для створення єдиного правового поля, єдиного транспортного документа тощо);

– створення умов розвитку та гармонізаційного становлення ринку транспортних послуг (створення конкурентоздатного на міжнародному ринку перевізника, державне гарантування участі національних перевізників у переміщенні стратегічних вантажів або в обслуговуванні зовнішньоекономічної діяльності, боротьба проти дискримінаційних умов участі в міжнародних перевезеннях тощо);

– гарантування соціальної мобільності населення, особливо що стосується доступу до можливості проведення освітньої діяльності та вільного обрання виду трудової діяльності, задоволеність у переміщенні людей з особливими потребами;

– підпорядкованості транспортної системи цілям обороноздатності країни (програми мобілізації, можливості доступу до транспортної системи під час екстрених випадків та надзвичайних подій тощо);

– введення новітніх технологій, що забезпечують випереджальний розвиток транспортної галузі, інтеграцію різних видів транспорту для досягнення поставленої мети (треба враховувати та розвивати ті елементи транспортної

системи, які або дають найбільший економічний ефект, або відповідають нагальним потребам суспільства та стратегічним на-прямам розвитку);

– наукової розробки нових стандартів у галузі безпеки як пасивних, що мають на меті мінімізацію негативних наслідків від нецільового використання транспорту, так і активних, направлених проти незаконного втручання в діяльність транспорту (терористична діяльність, діяльність окремих неформальних об'єднань, орієнтованих на досягнення короткотермінового економічного ефекту, що ставить під загрозу безпеку всієї системи або її окремої ланки);

– зменшення негативного впливу транспорту як об'єкта підвищеного ризику на людину, навколишнє середовище, суспільство тощо;

– проведення широкої роз'яснювальної роботи щодо переваг використання безпечного транспорту та популяризації ідей інноваційної організації транспортного простору тощо [161, с. 207].

Використання наявних на сьогоднішній день суміжних з «транспортною безпекою» синонімічних понять таких, як «безпека на транспорті», «безпека руху транспортних засобів», «безпека транспортних потоків», «безпека транспортної інфраструктури» та ін., не може повністю ототожнюватися із досліджуваною категорією, адже перша є набагато ширшою, комплексною, міжгалузевою, що враховує різні складові цього інституту транспортного права. Такий підхід зумовлений також традиційним виділенням в законодавстві норм, які регулюють правила, стандарти і процедури забезпечення авіаційної безпеки, залізничної безпеки, безпеки дорожнього руху, безпеки судноплавства і т.д., що свідчить про забезпечення окремих видів транспортної безпеки, а відтак породжує в свою чергу проблеми відповідного адміністративно-правового регулювання в цілому і тягне в результаті виникнення окремих юридичних помилок.

Певне ототожнення досліджуваних явищ та невизначеність й досі сутності поняття «транспортна безпека» зумовлено також:

складністю та багатогранністю предмета його правового регулювання, що вимагає регламентування численними нормативно-правовими актами різної галузевої приналежності і юридичної сили;

відсутністю дотепер єдиного трактування змісту цього поняття та його співвідношення з іншими невід'ємними складовими національної безпеки (зокрема, екологічна, інформаційна, пожежна та інші види безпек), які в тому числі впливають на підтримання в належному стані і «транспортної безпеки»;

невизначеністю критеріїв відмежування предмету адміністративно-правового регулювання транспортної безпеки від предмета правового регулювання суміжних галузей права, в тому числі кримінального, цивільного, інформаційного тощо.

Питання забезпечення транспортної безпеки для України має особливе значення. Насамперед, це можна пов'язати з розмірами території та геополітичним розташуванням нашої країни, з політичним і соціально-економічним курсами, спрямованими на подальше зміцнення суверенітету. Однак на тлі зростаючих показників аварійності, травматизму, збитків, зносу технічних засобів вихід української транспортної галузі на шлях сталого розвитку із забезпеченням комплексної безпеки вельми ускладнений [51].

Забезпечення транспортної безпеки України включає: своєчасне прогнозування і виявлення внутрішніх і зовнішніх загроз транспортної безпеки; реалізацію довгострокових заходів щодо попередження і нейтралізації внутрішніх і зовнішніх загроз транспортної безпеки; здійснення заходів спрямованих на профілактику та недопущення матеріальної та моральної шкоди від злочинної діяльності та надзвичайних подій на транспорті; інвентаризацію міжнародних вимог до забезпечення транспортної безпеки, розробку та реалізацію комплексу заходів спрямованих на якісне підвищення рівня транспортної безпеки України, приведення законодавства у відповідність з міжнародними стандартами транспортної безпеки [278, с. 38-43; 454, с. 24–27; 489; 479].

В цілому можна стверджувати, що транспортна безпека є узагальненим поняттям, яке охоплює такі складові елементи як: безпека повітряного транспорту, безпека залізничного транспорту, безпека морського та річкового транспорту, безпека автомобільного транспорту, безпека трубопровідного транспорту, муніципального транспорту (у тому числі й метрополітену).

Важливим питанням в організації забезпечення належного рівня транспортної безпеки в Україні залишається відповідне правове урегулювання названих процесів убезпечення транспортної інфраструктури, перевезень пасажирів і вантажів, транспортування нафти і газу і т.ін.

Попри слушні пропозиції вчених та фахівців транспортного сектору економіки й досі залишається відкритим питання розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акту, присвяченого виробленню єдиного розуміння у виробленні підходів до забезпечення транспортної безпеки країни.

Показовим у цьому сенсі є окремі зарубіжні країни, зокрема слід віддати належне російському законодавцю, який ще у 2007 році прийняв закон № 16-ФЗ «Про транспортну безпеку», під забезпеченням якої окреслено розуміти реалізацію державою системи правових, економічних, організаційних та інших заходів в сфері транспортного комплексу, відповідних загрозам вчинення актів незаконного втручання [257].

У числі основних завдань забезпечення транспортної безпеки, визначених цим законом, названі: нормативне правове регулювання в області забезпечення транспортної безпеки; визначення загроз вчинення актів незаконного втручання; оцінка уразливості об'єктів транспортної інфраструктури і транспортних засобів; категорування об'єктів транспортної інфраструктури і транспортних засобів; розробка і реалізація вимог і заходів щодо забезпечення транспортної безпеки.

Під загрозами транспортної безпеки закон визнав умови і чинники, а також протиправні дії осіб, які можуть спричинити збитків національній безпеці, обмеження національних інтересів в галузі транспортної діяльності, порушення стійкості транспортної діяльності, нанесення шкоди здоров'ю і загибель людей,

збитків майну і навколишньому природному середовищу при транспортної діяльності [257].

Отже, можна констатувати, що на стан безпеки на об’єктах транспорту значний вплив мають специфічні фактори, до яких належить: велика концентрація громадян, їх майна на відносно обмеженій території об’єктів залізничного, водного і повітряного транспорту; особливості архітектурного планування і технічного обладнання конкретного об’єкта; цілодобовий цикл роботи більшості об’єктів наземного, повітряного та водного транспорту; зосередження значних матеріальних цінностей на об’єктах транспорту; нетриваліть перебування пасажирів на об’єктах транспорту; інтенсивність руху поїздів, повітряних, морських і річкових суден; схильність обсягу пасажирських і вантажних перевезень сезонним, погодним, кліматичним і тимчасовим умовам; швидкоплинність подій і явищ на транспорті; психологічний стан і контингент пасажирів; підвищена небезпека злочинів і адміністративних правопорушень, що вчиняються у цій сфері.

З урахуванням викладеного, можна визначити характерні проблеми, що гальмують процеси підвищення рівня безпеки та надійності перевезень, серед яких зокрема наразі:

неурегульованість питання розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів вздовж автомобільних доріг загального користування державного значення;

відсутність нормативно визначеного порядку погодження (видачі) дозволу на встановлення зовнішньої реклами, а також єдиних правил щодо демонтажу самовільно встановленої зовнішньої реклами;

неконкурентність умов роботи на ринку пасажирських перевезень, велика кількість суб’єктів, які надають послуги з перевезення пасажирів нелегально (без укладення договорів з уповноваженими органами та/або без отримання дозволів в установленому порядку);

неврегульованість питання компенсації за пільгові перевезення пасажирів, неналежний рівень якості та безпеки перевезень, соціального захисту персоналу,

низька енергоефективність автомобільного транспорту, зокрема неузгодженість законодавства України acquis communautaire тощо.

Зарубіжними експертами, що досліджували практику створення системи забезпечення безпеки провідних країн світу, були запропоновані наступні шляхи розв'язання проблем, пов'язаних з транспортної безпекою: класифікація організацій, які беруть участь в забезпеченні безпеки аеропортів; визначення функцій органів і посадових осіб щодо забезпечення безпеки; поділ відповідальності між учасниками; виклад особливостей організації забезпечення безпеки ряду провідних країн; перелік змісту повноважень і відповідальність підрозділів і деяких посадових осіб, що беруть участь у забезпеченні безпеки. На думку експертів, найбільш ефективна система забезпечення безпеки аеропортів може бути створена тільки на основі принципу єдиноначальності в тому випадку, коли систему безпеки забезпечує єдина організація, є чітка і ясна система управління, одна з організацій має абсолютну владу і несе повну відповідальність за всі функції по забезпеченню безпеки аеропорту [488].

Таким чином, на підставі аналізу законодавства та правозастосовної практики слід запропонувати адміністративно-правові заходи усунення деструктивних чинників у системі підвищення безпеки та надійності перевезень, які мають бути спрямовані на їх виявлення шляхом:

– аналізу результатів діяльності уповноваженої в цій сфері спеціалізованої публічної адміністрації, здійснення транспортного контролю, перевірок та оцінки стану суб'єктів надання транспортних послуг;

– моніторингу стану аварійності на транспорті та рівня дорожньо-транспортного травматизму;

– визначення системи критеріїв та показників ефективності діяльності окремих суб'єктів, уповноважених га забезпечення транспортної безпеки;

– нормативного упорядкування розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів вздовж автомобільних доріг загального користування державного значення, в тому числі розробки порядку погодження (видачі) дозволу на встановлення зовнішньої реклами відповідним органом та

впровадження єдиних правил щодо демонтажу самовільно встановленої зовнішньої реклами;

– встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо проходження габаритно-вагового контролю та відмову від нього;

– посилення адміністративної відповідальності за порушення водіями Правил дорожнього руху, законодавчого закріплення можливості використання поліцейськими технічних засобів відеозапису з обов'язковим долученням таких матеріалів до протоколу про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинки транспортного засобу поліцейським з метою проведення огляду водіїв з використанням спеціальних технічних засобів для перевірки на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції;

– виключення норм, що передбачають накладення штрафних балів за порушення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, як таких, що не були реалізовані протягом тривалого часу, засвідчили свою неспроможність у розв'язанні проблем зниження дорожньо-транспортного травматизму, та стали фактично «мертвими» у адміністративно-деліктній практиці;

– удосконалення нормативних засад використання безпілотних літальних апаратів, насамперед в частині забезпечення необхідного рівня безпеки їх експлуатації, організації контролю за використанням, посилення відповідальності за порушення норм, правил і стандартів під час виконання польотів, посилення вимог до підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації дистанційного пілота тощо.

4.4. Адміністративно-правові заходи забезпечення функціонування екологічно чистого та енергоефективного транспорту

Транспорт та його можливості з одного боку вирішують важливі проблеми інституційного розвитку країни, а з іншого негативно впливають на навколишнє

середовище. Важлива роль у процесі розв’язання складних завдань забезпечення функціонування екологічно чистого та енергоефективного транспорту безперечно належить державі, участь якої у вирішенні проблем зниження негативного впливу транспорту на навколишнє середовище полягає в реалізації екологічної політики на транспорті, відповідно до якої екологічні параметри стають не обмежувачем, а рушійним фактором розвитку транспорту. В рамках даної політики передбачається реалізація комплексу заходів, спрямованих на мотивацію використання на транспорті інноваційних технологій охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки транспорту. Пріоритетне значення матиме економічне стимулювання використання екологічно чистих видів палива, поновлюваних джерел енергії, транспортних засобів з гібридними і електричними двигунами, матеріалів і технологій, які мінімізують негативний вплив на навколишнє середовище, а також впровадження технічних регламентів екологічно безпечного поводження з відходами транспортного комплексу.

Відомо, що діяльність транспорту в силу своїх техніко-технологічних особливостей є екологічно небезпечною, адже транспорт, як відомо, є сукупністю механічних засобів перевезень, виробничо-технологічного комплексу, організацій і підприємств, призначених для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни у перевезеннях у внутрішньому та міжнародному сполученнях і надання інших транспортних послуг усім споживачам [384]. Однак з огляду на те, що рухомі засоби транспорту (автомобілі, тепловози, морські та річкові судна), що використовують як пальне, різні види нафтопродуктів, а також стаціонарні об'єкти матеріально-технічного забезпечення (склади пально-мастильних матеріалів, зливні води після миття автомобілів та їх агрегатів, пари різних шкідливих речовин, кислот, матеріалів, які використовуються в технологічних процесах ремонту автомобілів або перевозяться за його допомогою, транспорт, як галузь народного господарства визнано одним із значних забруднювачів довкілля [383].

Забруднення навколишнього середовища транспортом відбувається, в першу чергу, через шум, вібрації, теплового та електромагнітного випромінювання, попадання в атмосферу продуктів згоряння палива, випаровування і протікання на грунт і у воду нафтопродуктів, які,включаючись в кругообіг речовин і енергії, засмічують собою навколишнє середовище, завдають шкоди існуванню всіх живих організмів. Транспорт як одна з важливих галузей економіки призначений для надання послуг з перевезення, переміщення людей і вантажів з одного пункту призначення в інший, тобто для задоволення потреб як населення, так і суспільного виробництва. Транспорт використовує значні обсяги палива, забруднює навколишнє середовище, вимагає вилучення сільськогосподарських угідь під шляхи і стаціонарні споруди, часто стає причиною травмування та загибелі людей [472, с. 41–43].

У вихлопних газах автомобілів міститься близько 200 різних речовин, серед яких можна виділити альдегіди (токсичні речовини, які здатні накопичуватися в організмі людини і надають дратівливу, збудливу, нейротоксичну дію), бензопірен (сильний канцероген і мутаген, речовина першого класу небезпеки, оскільки вивести з організму її неможливо, а її накопичення призводить до розвитку онкологічних захворювань і генетичних змін у майбутніх поколінь), свинець (викликає загальну слабкість, біль в животі, анемію, хвороби нирок, опорно-рухового апарату), канцерогенні речовини (що викликають ракові захворювання) і т. д. [472, с. 41–43].

Автомобільний транспорт завдає шкоди навколишньому середовищу через протікання і згоряння нафтопродуктів, засмічення навколишнього середовища, в тому числі водних ресурсів, забруднення ґрунту залишками від стертих шин, втратами при транспортуванні сипучих, рідких і пилових вантажів, хлоридами, які використовуються для посипання доріг взимку. До цього причетні також об'єкти автомобільного транспорту: бази дорожньої техніки, авторемонтні підприємства, асфальтобетонні заводи і т. д. [472, с. 41–43].

Залізничний транспорт завдає шкоди рослинному і тваринного світу, оскільки шляхи нерідко прокладаються на перетині сформованих шляхів

міграції деяких видів тварин, що ускладнює їх існування і розмноження, а іноді призводить до їх загибелі. Особливо небезпечні аварії на залізницях, здатні стати причиною значного широкомасштабного забруднення всіх компонентів навколишнього середовища.

Авіаційний (повітряний) транспорт завдає шкоди навколишньому середовищі через шумів, які створюють двигуни літаків і вертольотів, обладнання аеропортів, об'єктів по ремонту та технічного обслуговування літальних апаратів; через електромагнітного випромінювання від радіолокаційної і радіонавігаційної техніки, вібрації, продуктів згоряння палива, теплового випромінювання [472, с. 41–43].

Інтенсивність забруднення навколишнього середовища, в першу чергу повітря, авіаційним транспортом значно залежить від графіка роботи аеропорту, руху літальних апаратів: при зльоті та посадці в навколишнє середовище надходить максимальний обсяг оксиду вуглецю і вуглеводневих сполук, а в польоті – більше всього оксиду азоту. Так, за кожні 300 злетів і посадок трансконтинентальних авіалайнерів в навколишнє середовище надходить 3,7 т. оксиду вуглецю, 2 т. вуглеводневих сполук і 1,7 т. оксидів азоту. Позитивним моментом при цьому є те, що продукти згоряння палива в основному розсіюються у верхніх шарах атмосфери і на великих територіях, що знижує їх концентрацію в повітрі і ступінь негативного впливу авіації на всі компоненти навколишнього середовища. Внаслідок цього прилеглі до аеропортів території стають непридатними для проживання людини, ведення сільськогосподарського виробництва і т. п. [473, с. 38–47].

Залізничний транспорт України використовує приблизно 170 млн. кубометрів води на рік. Близько 50 % води використовується на господарсько-питні потреби, безповоротні втрати води становлять понад 40 %. Окремої уваги заслуговує і фізичний вплив транспорту, який проявляється у вигляді шумового і/або вібраційного впливу на навколишнє природне середовище та життя і здоров'я людей. Не можна залишити поза увагою і перевезення небезпечних вантажів, оскільки ці перевезення пов'язані із підвищеною небезпекою

порівняно із здійсненням перевезення вантажів звичайних. При потраплянні транспортного засобу, який здійснює перевезення будь-якого небезпечного вантажу, в аварію, наслідки, як правило, бувають значно важчими, оскільки підвищується ризик загибелі та захворювання людей, забруднення навколишнього природного середовища, пошкодження транспортних вузлів та історичних пам'яток і природних заповідників, а також місць відпочинку. Дія небезпечних речовин, які перевозяться транспортними засобами, на навколишнє природне середовище може викликати в ньому незворотні зміни і навіть загибель деяких представників флори та фауни [186, с. 18].

Екологічна оцінка транспортної системи показує, що вона завдає суттєвих (навіть, невідворотних) збитків навколишньому природному середовищу, так один автомобіль в середньому за рік поглинає 1 тонну кисню та викидає в атмосферу до 600-800 кг. вуглекислого газу, 40 кг. оксидів азоту та 200 кг. незгорілих вуглеводнів. Негативного впливу в процесі експлуатації різних видів транспорту зазнає не лише атмосферне повітря, але і водні об'єкти, землі, ґрунти, рослинний, тваринний світ тощо [142, с. 191].

Сьогодні атмосферне повітря вже не є гарантом здорової життєдіяльності людини. Щорічні викиди в атмосферу у ряді випадків можна зіставити хіба що з їх рівноважним складом у повітрі, наприклад, для чадного газу, який утворюється в основному внаслідок неповного згоряння палива у двигунах транспортних засобів, у 50-х рр. XX ст. викиди становили близько 200 млн. тонн на рік, у 70-х – близько 700 млн. тонн, а у 2000 р. досягли 2000 млн. тонн на рік [200, с. 38].

Найбільшим забруднювачем у містах є транспорт (автомобільний, залізничний, авіаційний тощо). За даними І.І. Доценка, в Україні транспортні засоби викидають в атмосферу понад 40 % оксиду вуглецю, 46 % вуглеводнів та близько 30 % оксидів азоту, у деяких містах викиди транспорту вже давно перевищили викиди інших джерел, а саме: Київ і Вінниця – 97 %, Ужгород – 91 %, Полтава, Хмельницький – 88 %, Луцьк та Івано-Франківськ – 83 %, Львів – 79 %, Чернівці – 75 %, при цьому у Києві щороку викидається в атмосферу

понад 200 тис. тонн шкідливих речовин, а в Івано-Франківську – від 20 до 32 тис. тонн [527, с. 18].

Одним із забруднювачів повітря разом із автомобільним та авіаційним транспортом також є залізничний транспорт, кількісні та якісні показники вмісту забруднюючих речовин у повітрі у процесі діяльності якого свідчать, що обсяги викидів дизельних двигунів у атмосфері розподіляються наступним чином: 7-8 % відпрацьованих газів – токсичні, 2-3 % – картерні гази, пари палива [159, с. 436].

Експлуатаційна діяльність залізничного транспорту чинить негативний вплив на довкілля та його елементи. Важко визначити, на який з об'єктів екологічної системи залізничний транспорт впливає найбільш шкідливо, адже кожен з них в тій чи іншій мірі відчуває цей тиск. Основна екологічна перевага залізничного транспорту у порівнянні з автомобільним чи іншим видом транспорту, головним чином, полягає в значно менших кількостях шкідливих викидів на одиницю виконуваної роботи [19, с. 264].

Особливо важливе значення має екологічний аспект перевезень небезпечних вантажів. Дія небезпечних речовин, що перевозяться різними видами транспорту, на навколишнє середовище може викликати незворотні зміни і навіть загибель флори і фауни. Особливо відчутні відхилення від екологічної рівноваги викликають інциденти з небезпечними вантажами. Наприклад, забруднення річок і морського узбережжя при розливі нафтопродуктів, загибель або захворювання тварин при попаданні хімічних речовин в стічні води, знищення лісових масивів в результаті пожежі, що виникла при перевезенні легкозаймистих речовин, і т.д. [213, с. 15].

Зменшення шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище передбачає розв’язання завдань щодо: зниження викидів на всіх видах транспорту; використання екологічно чистих видів палива; зниження енергоємності транспорту до рівня показників передових країн; мінімізація шкідливого впливу на природу; відновлення і заміщення екологічних втрат, в тому числі за рахунок висадки нових зелених насаджень. Загалом, питання

екології – велике поле для співпраці міжнародних та громадських організацій, а також урядів різних держав. Процес посилення вимог до екологічних стандартів експлуатації транспортних засобів та об'єктів транспортної інфраструктури є загальносвітовим. Як доказ до часткового розв’язання цієї проблеми можна вважати встановлення квот на викиди парникових газів при експлуатації повітряних суден в Європі чи заборона використання на території Європейського союзу автомобільного палива нижче класу «Євро-4».

До основних причин, що зумовлюють негативний вплив транспортної галузі на навколишнє середовище, відносяться:

– недолік конкретних екологічних цілей при постановці завдань в галузі забезпечення роботи автомобільного транспорту і його розвитку;

– неприйнятні екологічні характеристики продукції, що виготовляється транспортної техніки;

– незадовільний рівень технічного утримання парку автомобілів;

– низька якість доріг і погане їх розвиток, а також недоліки в координуванні перевезень і руху транспортних засобів [417].

Транспортна політика повинна поетапно інтегрувати базові принципи сталого розвитку транспорту, згідно з якими розв’язання задач задоволення транспортних потреб не вступає в протиріччя з пріоритетами охорони навколишнього середовища і здоров'я громадян, не порушує інтересів майбутніх поколінь. Пояснюється це тим, що транспорт є одним з основних постачальників забруднюючих речовин в навколишнє середовище, серйозним споживачем природних ресурсів, в той час як транспортне законодавство лише формується як самостійна галузь законодавства і коригування правових норм можливе ще на стадії розробки і прийняття того чи іншого нормативного правового акта. Так, в рамках П'ятої міжнародної програми дій в інтересах навколишнього середовища був розроблений спеціальний документ - Green Paper on Transport, що містить ряд рекомендацій, спрямований на зниження негативного впливу транспорту на природу, в тому числі акцентовано увагу на ширшому використанні громадського транспорту, необхідності продовження інтегрування екологічного

«вимірювання» в політику транспортної галузі, підтримці таксі та мікроавтобусів, забезпечення програм безпеки водіїв, пішоходів та велосипедистів; реалізації ініціатив стимулювання варіантів транспортування громадських транспортних засобів для жителів з різними можливостями; закупівлю нових енергоефективних громадських автобусів та поромного парку із цифровим носієм тарифів та програмами GPS відстеження тощо.

Прийняті ЄС Директиви є логічним наслідком для вирішення виниклих проблем у транспортній сфері на нормативному рівні:

- забруднення навколишнього середовища;

- збільшення шкідливого впливу на здоров'я людей;

- транспортна перевантаженість, транспортна аварійність.

Так, Директива 2009/28 / ЄС спрямована на збільшення споживання енергії з поновлюваних джерел; у Директиві 2009/31 / ЕС прописані нормативні принципи для уловлювання та зберігання вуглецю; в Регламенті № 443/2009 визначено зниження викидів CO2, передбачене для приватних і комерційних легкових автомобілів; в Директиві 2009/30 / ЄС прописано якість палива; Директива 2008/101 / ЄС регламентує обсяг викидів CO2 повітряним транспортом; Директива 2009/33 / ЄС - викиди CO2 в дорожньо-транспортній системі; заохочується виробництво екологічно чистих і енергоефективних транспортних засобів.

Чинне українське екологічне законодавство також пішло шляхом визнання небезпечною діяльності на транспорті через наявність у процесі її здійснення шкідливих речовин, тому основними вимогами щодо екологічного убезпечення у транспортній галузі є встановлення вимог, які зобов'язані виконувати підприємства, установи, організації, що здійснюють: 1) проектування; 2) виготовлення; 3) експлуатацію, 4) обслуговування автомобілів, літаків, суден, інших пересувних засобів, установок та 5) виробництво і постачання пального. У межах виконання таких вимог суб'єкти, що здійснюють діяльність на транспорті, зобов'язані: по-перше, розробляти і здійснювати комплекс заходів щодо зниження токсичності та знешкодження шкідливих речовин, які містяться

у викидах та скидах транспортних засобів; по-друге, переходити на менш токсичні види енергії й пального; по-третє, дотримуватися режиму експлуатації транспортних засобів; по-четверте, здійснювати інші заходи, спрямовані на запобігання і зменшення викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднювальних речовин; по-п'яте, дотримуватися встановлених рівнів фізичних впливів [385].

Не менш важливу роль у справі відвернення негативного впливу транспорту на навколишнє середовище відіграє політика держави щодо визначення програмних та концептуальних заходів щодо подолання таких явищ. Насамперед, слід відзначити такі важливі документи програмно-цільового характеру у сфері забезпечення екологічної безпеки країни, у тому числі й в частині використання транспортних засобів, серед яких:

– постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», у розділі 4 якої принагідно зазначено, що «транспортна галузь є значним забруднювачем довкілля, зокрема її рухомі засоби (автомобілі, тепловози, морські та річкові судна), що використовують як пальне різні види нафтопродуктів, а також стаціонарні об'єкти матеріально-технічного забезпечення (склади пально-мастильних матеріалів, заправні станції, станції технічного обслуговування, майстерні тощо)». При цьому для розв’язання екологічних проблем на автотранспорті пропонувалося «забезпечити пріоритетність розвитку у великих містах України пасажирського транспорту загального користування на електротязі з послідовним скороченням автобусного сполучення; забезпечити жорсткіші екологічні нормативи щодо конструкції нових моделей автомобілів та двигунів; розробити та впровадити систему сертифікації автомобілів та двигунів на екологічну безпеку і контролю за їх відповідністю сертифікатам; створити систему сертифікації шляхових засобів та оснастити її необхідним випробувальним устаткуванням та приладами; розробити комплекс типових прогресивних технологій та проектних рішень

щодо будівництва та реконструкції в автопідприємствах споруд очищення використаної води; розробити комплекс технологій, методик та технічних засобів для оцінки екологічної безпеки автомобілів при їх експлуатації; розробити комплекс технологій і технічних засобів для оцінки та захисту довкілля від забруднення у виробничих зонах автопідприємств» [383];

– Концепція зменшення обсягів викидів важких металів в атмосферне повітря, якою передбачено реалізацію державної політики, що мала забезпечувати: створення державної системи регулювання, спрямованої на скорочення викидів важких металів; гармонізацію природоохоронного законодавства України із законодавством ЄС щодо скорочення викидів важких металів; організацію вітчизняного виробництва сучасного технологічного та газоочисного устаткування, яке забезпечує мінімальні обсяги викидів важких металів в атмосферне повітря тощо [323];

– план заходів щодо зменшення негативного впливу автомобільних транспортних засобів на довкілля на 2004-2010 роки, яким було передбачено реалізацію 12 дієвих на той час заходів реалізації державної транспортної політики в частині впливу на запобігання забрудненню довкілля автомобільними транспортними засобами, більшість з яких так і не були виконані [332];

– План реалізації на транспорті Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки на 2002-2006 роки, який швидше має вказівний, ніж регулятивний характер: він не визначає порядок та механізми реалізації заходів щодо охорони довкілля у сфері транспорту, а лише передбачає за необхідне в межах певного періоду (2002-2006 роки) розробку нормативно-методичного забезпечення охорони довкілля в цілому та окремих його елементів [386]. План є схематичним відображенням того, що доцільно було зробити для забезпечення екологічної безпеки на транспорті [21, с. 56-57];

– Концепція реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону, схвалена розпорядженням Кабінету

Міністрів України від 15 жовтня 2003 року № 610-р., одним із заходів передбачених якою стало розроблення нормативів, технічних регламентів, що обмежують викиди забруднюючих речовин, і вимог до якості продуктів, що їх містять, з урахуванням директив Європейського Союзу і Протоколу про боротьбу з підкисленням, евтрофікацією та приземним озоном до Конвенції про транскордонне забруднення атмосферного повітря на великі відстані 1979 року [401];

– Концепція Державної програми забезпечення технологічної безпеки в основних галузях економіки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 червня 2003 року № 351-р [396], у ст. 2 якої зазначається, про необхідність першочергового забезпечення надійної і безпечної експлуатації об'єктів, від яких залежить задоволення базових потреб життєдіяльності країни або, які становлять підвищену техногенну та екологічну небезпеку. До них, зокрема, належать залізничні та автодорожні мости і тунелі, рухомий склад залізниць та міського електротранспорту;

– Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р, що стала вагомим кроком щодо зменшення навантаження транспорту на екологічну систему країни та вироблення дієвих заходів щодо охорони навколишнього природного середовища від забруднення різними видами транспорту. Важливим є те, що в концепції запропоновано заходи щодо екологізації транспорту, які передбачають: «розвиток екологічно безпечних видів транспорту; упровадження інноваційних проектів, спрямованих на зменшення рівня шумового забруднення; оптимізацію дорожнього руху на території великих міст, подальший розвиток громадського електротранспорту; підтримку використання автотранспортних засобів, що відповідають європейським стандартам; підвищення вимог до забезпечення екологічної безпеки та надійності трубопровідного транспорту; гармонізацію планів розвитку транспортної структури з вимогами, принципами та пріоритетами розвитку екомережі, невиснажливого використання, відтворення та збереження

біо- та ландшафтного різноманіття; стимулювання використання альтернативних видів палива» [400];

– Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р, якою передбачено заходи щодо удосконалення державної системи екологічного моніторингу та спрощення системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів тощо [402];

– Концепція створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля», схвалена розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2018 р. № 825-р, в якій окреслено сучасні проблеми із забезпеченням надання вільного доступу до екологічної інформації про стан навколишнього природного середовища та шляхи їх розв’язання [403];

– Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, в яких п. 11 вказано на необхідність «забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів» [416];

– Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року, в якій одним із ключових пріоритетів названо реформу транспортної інфраструктури, а відтак і зменшення його негативного впливу на довкілля [393] та ін.

Попри певну увагу законодавця щодо вироблення окремих дієвих заходів забезпечення функціонування екологічно чистого та енергоефективного транспорту та закріплення керівних принципів такої діяльності у програмно-цільових документах, основним нормативно-правовим актом, що окреслює стратегічні перспективи розвитку транспортної галузі в цілому та забезпечення у зв’язку із цим окремого напряму, пов’язаного із відверненням негативного впливу транспорту на навколишнє природне середовище в Україні, можна вважати лише Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018

р. № 430-р [404]. В останній зокрема вперше приділено значну увагу виробленню стратегічних адміністративно-правових заходів забезпечення функціонування безпечного для суспільства, екологічно чистого та енергоефективного транспорту. І це не випадкове, а доволі нагальне для українського суспільства питання, пов'язане із тим, що «виконання зобов'язань у рамках конвенцій Міжнародної морської організації, Конвенції про охорону біологічного різноманіття, ратифікованої Законом України від 29 листопада 1994 р. № 257/94-ВР, та Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці, до якої Україна приєдналася згідно із Законом України від 4 липня 2002 р. № 61-IV, вимагає застосування технологій, які мінімізують вплив на живу природу та землі, сприяють збереженню морського біорізноманіття, врахування потреб охорони навколишнього природного середовища, збереження земель, водних об'єктів, біорізноманіття під час розвитку транспортної інфраструктури» [404].

На окрему увагу заслуговують заходи організаційно-правового характеру, окреслені в стратегії, та спрямовані законодавцем на підвищення рівня екологічної безпеки на транспорті, серед яких: забезпечення пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів під час провадження господарської, управлінської та іншої діяльності; здійснення запобіжних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища в транспортній галузі та вироблення механізму компенсації заподіяної шкоди; забезпечення проведення стратегічної екологічної оцінки під час розроблення планів та програм розвитку транспортної галузі, зокрема забезпечення під час планування, проектування та будівництва об'єктів транспортної інфраструктури опрацювання альтернативних варіантів з метою недопущення чи мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище, збереження лісів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, включаючи будівництво спеціальних переходів і захисних огороджень у місцях міграції диких тварин [404].

Водночас, проголошені у стратегії положення щодо необхідності Міністерству інфраструктури разом з іншими заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади розробляти та подавати у тримісячний строк Кабінетові Міністрів України проект плану заходів на 2018-2020 роки з реалізації Національної транспортної стратегії, а починаючи з 2021 року розробляти та подавати Кабінетові Міністрів України також проект трирічних планів заходів з реалізації транспортної стратегії, так і залишилися на папері. Єдиним виключенням стало затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 231-р [333].

Більш логічним та практично виправданим здається прийняття окремого програмно-стратегічного документу, який включатиме і відповідний план заходів з реалізації його основних положень, щодо підвищення екологічності транспорту та його енергоефективності.

Крім названих вище програм та концепцій Україна приєдналася до деяких важливих міжнародних угод, що має знайти своє відображення в національній політиці в галузі транспорту і навколишнього середовища, і зокрема у 2000 році – до Женевської угоди 1958 року про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та / або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень, виданих на основі цих приписів [507]. Положення цієї угоди регулярно оновлюються і передбачають поетапний перехід ЄС від стандартів Євро-1 до стандартів Євро-5. Понад 80 з цих приписів прийняті Україна в якості національних стандартів для нових транспортних засобів. Проте Україна досить сильно відстає в реалізації Женевської угоди. Україна все ще не впровадила стандарти Євро-5 щодо транспортних засобів, вже зареєстрованих в країні.

Україна також ратифікувала інші угоди, які мають безпосереднє відношення до транспортному сектору: Рамкову конвенцію Організації

Об'єднаних Націй про зміну клімату (РКЗК ООН) в 1997 році і Кіотський протокол до неї в 2004 році [155]. Кіотський протокол став першою глобальною угодою про охорону навколишнього середовища, заснованою на ринкових механізмах регулювання − механізмі міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів. Країни протоколу визначили для себе кількісні зобов'язання по обмеженню або скороченню викидів на період з 1 січня 2008 р. до 31 грудня 2012 р. Мета обмежень − знизити в цей період сукупний середній рівень викидів 6 типів газів (CO2, CH4, HFCs, PFCs, N2O, SF6) на 5,2 % в порівнянні з рівнем 1990 р. Основні зобов'язання узяли на себе індустріальні країни: Євросоюз повинен скоротити викиди на 8 %, Японія і Канада — на 6 %, Країни Східної Європи і Прибалтики − в середньому на 8 %, Україна і Росія – зобов'язалися зберегти середньорічні викиди в 2008-2012 рр. на рівні 1990 р. Країни, що розвиваються, включаючи Китай та Індію, зобов'язань на себе не брали. Україна ратифікувала протокол 4 лютого 2004 р. і виконала всі необхідні умови для отримання права застосовувати його механізми [67, с. 28-29].

Україна також приєдналася до ряду конвенцій щодо забруднення повітря, включаючи Конвенцію про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (КТЗВБР) і три протоколи до неї, в тому числі що стосуються викидів оксидів азоту і сірки. В Україні діють тільки кілька внутрішніх законодавчих актів, що конкретно стосуються технічних стандартів на транспорті і пов'язаних з ними викидів забруднюючих речовин в навколишнє середовище в результаті діяльності транспортного сектору. Чинне законодавство в основному випливає з приписів вищезгаданої Женевської угоди, які були запозичені і затверджені в якості змін до законодавства щодо впровадження стандартів Євро-1-5, прийнятих в 2005 році.

Закон України «Про транспорт» також містить положення, що стосуються охорони навколишнього середовища [411]. Однак, якщо норми і існують, то немає ніяких доказів забезпечення їх належного виконання. Це особливо відноситься до стандартів щодо якості палива, викидів в атмосферне повітря та технічних вимог до обладнання транспортних засобів. Завідомо низька якість

палива обертається більш високими викидами, як це випливає з високих лімітів викидів, встановлених національними стандартами. Підлягають регулюванню 12 показників палива, включаючи бензол, фенол, вуглеводні і сірку, хоча це регулювання все ще не відповідає стандартам ЄС; використання етилованого палива заборонено з 2003 року. Незважаючи на вимоги в щодо сертифікації всіх видів палива та контроль його якості на заправних станціях, вибіркові перевірки на цих станціях час від часу виявляють порушення паливних стандартів.

Викликають занепокоєння серйозні невідповідності і прогалини в офіційних даних України, що стосуються показників роботи транспорту і відповідного впливу на навколишнє середовище. Цих даних недостатньо для підтримки будь-якого процесу прийняття рішень, і вони не можуть використовуватися для адекватного відображення тенденцій. Такий стан свідчить про те, що повноваження державних органів не використовуються належним чином і що відсутня співпраця між державними установами. Крім того, як видається, загальна політика в області транспорту і його впливу на навколишнє середовище не координує одним державним органом, а відповідальність за її проведення розподілена між низкою міністерств, установ та обласними та місцевими органами влади.

Вище викладене дає можливість сформулювати очевидні детермінанти впливу на функціонування екологічно безпечного для довкілля транспорту, серед яких:

а) низька ефективність громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища та епізодична їх участь у заходах Держекоінспекції з нагляду (контролю) за додержанням законодавства на транспорті;

б) недостатня прозорість механізму проведення екологічного моніторингу пересувних джерел забруднення;

в) відсутність належної координації та взаємодії контролюючих суб’єктів на транспорті щодо додержання екологічних стандартів його функціонування;

г) відсутність дієвих заходів адміністративної профілактики екологічних правопорушень під час функціонування об’єктів транспортної системи та окремих пересувних джерел забруднення.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід наголосити, що з’ясування особливостей адміністративно-правового забезпечення функціонування екологічно чистого транспорту дозволяє на підставі аналізу чинного законодавства та практики його реалізації запропонувати такі адміністративно-правові заходи, які передбачатимуть:

1) визначення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувного джерела;

2) оцінку впливу на довкілля об’єктів транспортної системи;

3) дозвільно-ліцензійний порядок провадження діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів різними видами транспорту;

4) екологічний моніторинг пересувних джерел забруднення;

5) заборону проектування, виробництва та експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів і установок, вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах яких перевищує нормативи або рівні впливу фізичних факторів;

6) здійснення публічного екологічного контролю на транспорті, в тому числі застосування адміністративно-примусових заходів припинення екологічно-небезпечної діяльності на транспорті;

7) посилення адміністративної відповідальності за порушення екологічного законодавства під час експлуатації транспортних та інших пересувних засобів і установок.

Державна політика щодо підвищення екологічності транспорту та його енергоефективності в якості ключової мети повинна прагнути до формування так званого «зеленого транспорту». Основними напрямками такої політики повинні стати: – вдосконалення законодавчого та регуляторно-інституційного середовища, стимулюючого впровадження екологічних та енергозберігаючих

«зелених» технологій (двигуни, що працюють на альтернативних джерелах палива, гібридні та електричні двигуни, технології, спрямовані на зниження ресурсоспоживання на транспортних засобах, використання транспортних засобів, матеріалів і технологій, які мінімізують негативний вплив на навколишнє середовище); – вдосконалення законодавчого та регуляторно-інституційного середовища, стимулюючого використання немоторизованих транспортних засобів; – формування комплексу нормативів, стандартів і регламентів, спрямованих на посилення екологічних вимог на транспорті, забезпечення екологічно безпечного поводження з відходами транспортного комплексу та ефективний контроль виконання даних вимог; – впровадження систем екологічного менеджменту та управління якістю в галузі охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки на транспорті, при загальній координуючій і регулюючій ролі однієї державної інституції; – вироблення комплексу заходів, спрямованих на розширення застосування більш економічних транспортних засобів з більш низькою витратою моторного палива, стимулювання впровадження транспортними підприємствами енергоефективних технологій перевізного процесу; – розроблення комплексу заходів з підвищення кваліфікації персоналу транспортних компаній, навчання ефективним прийомам управління і режимам керування транспортними засобами, способам раціоналізації маршрутів руху; – розроблення і впровадження комплексної інформаційно-аналітичної системи екологічного моніторингу та контролю екологічної обстановки на об'єктах транспортної інфраструктури, через: введення в дію екоаналітичних лабораторій і постів екологічного контролю; впровадження практики проведення екологічних аудитів та екологічного страхування ризиків на транспорті.

Висновки до розділу 4

Узагальнюючи адміністративно-правові заходи реалізації окремих напрямів державної транспортної політики в Україні, можна зробити такі висновки:

1. Окреслено перелік адміністративно-правових заходів забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором, зокрема спрямованих на: реалізацію великомасштабних транспортних проектів, в тому числі в рамках державно-приватного партнерства; забезпечення комплексної безпеки і стійкості функціонування транспортної системи, включаючи підвищення транспортної безпеки, зниження шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище і переведення транспорту на нові види палива; максимального врахування транспортних потреб регіонів та окремих територій з поступовим підвищенням ролі у цьому процесі місцевих органів виконавчої влади та об'єднаних територіальних громад; чітке розмежування повноважень в транспортній сфері органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях публічного адміністрування тощо.

2. Визначено, що публічні (адміністративні) послуги на транспорті є різновидом адміністративних послуг та мають такі ознаки: 1) надаються у спеціально визначеній сфері транспортного обслуговування населення й суспільного виробництва у перевезеннях, що є напрямом цілеспрямованої діяльності спеціально уповноваженої публічної адміністрації, наділеної контрольно-наглядовими повноваженнями, передбаченими законодавством щодо спостереження й перевірки стану відносин у транспортній галузі; 2) обов'язковий публічний інтерес; 3) безпосередня ініціатива (заява) фізичних та/або юридичних осіб щодо отримання соціально значущих транспортних послуг; 4) законний характер; 5) спеціальна форма звернення суб'єкта; 6) результатом є видання індивідуального адміністративного акта (свідоцтво, дозвіл, ліцензія, рішення органу про реєстрацію тощо); 7) надаються спеціальними суб'єктами (центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, місцевими Радами народних депутатів та іншими спеціально уповноважені на те органами відповідно до їх компетенції); 8) законодавчо визначена юридична відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне

виконання обов’язку з надання публічних (адміністративних) послуг у сфері транспорту.

3. Підкреслено значущість транспортної безпеки як невід’ємного та одного із надважливих компонентів транспортної системи країни, покликаного забезпечити стабільність та надійність її функціонування. Встановлено, що на стан безпеки на об’єктах транспорту значний вплив мають специфічні фактори, до яких належить: велика концентрація громадян, їх майна на відносно обмеженій території об’єктів залізничного, водного і повітряного транспорту; особливості архітектурного планування і технічного обладнання конкретного об’єкта; цілодобовий цикл роботи більшості об’єктів наземного, повітряного та водного транспорту; зосередження значних матеріальних цінностей на об’єктах транспорту; нетривалість перебування пасажирів на об’єктах транспорту; інтенсивність руху поїздів, повітряних, морських і річкових суден; схильність обсягу пасажирських і вантажних перевезень сезонним, погодним, кліматичним і тимчасовим умовам; швидкоплинність подій і явищ на транспорті; психологічний стан і контингент пасажирів; підвищена небезпека злочинів і адміністративних правопорушень, що вчиняються у цій сфері.

4. Окреслено характерні проблеми, що гальмують процеси підвищення рівня безпеки та надійності перевезень, серед яких: неурегульованість питання розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів вздовж автомобільних доріг загального користування державного значення; відсутність нормативно визначеного порядку погодження (видачі) дозволу на встановлення зовнішньої реклами, а також єдиних правил щодо демонтажу самовільно встановленої зовнішньої реклами; неконкурентність умов роботи на ринку пасажирських перевезень, велика кількість суб’єктів, які надають послуги з перевезення пасажирів нелегально (без укладення договорів з уповноваженими органами та/або без отримання дозволів в установленому порядку); неврегульованість питання компенсації за пільгові перевезення пасажирів, неналежний рівень якості та безпеки перевезень, соціального захисту персоналу,

низька енергоефективність автомобільного транспорту, зокрема неузгодженість законодавства України acquis communautaire тощо.

5. Встановлено очевидні детермінанти впливу на функціонування екологічно безпечного для довкілля транспорту, серед яких: а) низька ефективність громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища та епізодична їх участь у заходах Держекоінспекції з нагляду (контролю) за додержанням законодавства на транспорті; б) недостатня прозорість механізму проведення екологічного моніторингу пересувних джерел забруднення; в) відсутність належної координації та взаємодії контролюючих суб'єктів на транспорті щодо додержання екологічних стандартів його функціонування; г) відсутність дієвих заходів адміністративної профілактики екологічних правопорушень під час функціонування об'єктів транспортної системи та окремих пересувних джерел забруднення.

РОЗДІЛ 5
ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

5.1. Адміністративно-правові заходи забезпечення інноваційного розвитку транспортної галузі та реалізації глобальних інвестиційних проектів в Україні

Транспорт є однією з найважливіших галузей економіки, які сприяють поглибленню інтеграційних процесів забезпеченню інноваційному розвитку транспортної галузі.

Основними завданнями інноваційної політики на транспорті є розробка і впровадження науково-технічних досягнень, які дозволили б вивести певний його різновид на якісно новий рівень розвитку. В сучасних умовах необхідна цільова переорієнтація інвестицій на впровадження інноваційних технологій [1]. З цього приводу вчені до основних функцій державних органів в інноваційній сфері відносять: акумулювання коштів на наукові дослідження та інновації; координація інноваційної діяльності та стимулювання інновацій, а також конкуренції в даній сфері, страхування інноваційних ризиків; створення правової бази інноваційних процесів, особливо системи захисту авторських прав новаторів та охорони інтелектуальної власності; кадрове забезпечення інноваційної діяльності; формування науково-інноваційної інфраструктури; інституційне забезпечення інноваційних процесів в галузях державного сектора; забезпечення соціальної та екологічної спрямованості інновацій; підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності; регулювання регіональних і міжнародних аспектів інноваційних процесів [106, с. 90].

Рівень інвестиційної привабливості та інноваційного розвитку транспортної галузі наразі далекий від оптимального, деструктивними

чинниками й досі залишаються невідповідність рівня розвитку транспортного комплексу поточним і стратегічним потребам економіки і населення; територіальні диспропорції в розвитку транспортної інфраструктури і рівні транспортної доступності різних територій; невідповідність технічного стану транспортної інфраструктури сучасним вимогам, високий ступінь зносу активної і пасивної частини основних фондів.

Зазначена проблема цієї важливої складової транспортного розвитку країни не є новою, прикладом законодавчої активності у цьому напрямі можуть слугувати розпорядження Кабінету Міністрів України: від 28 листопада 2011 р. № 1329-р «Деякі питання реалізації інфраструктурних проектів у сфері транспорту» [105], від 1 серпня 2013 р. № 563-р «Питання реалізації інфраструктурних проектів у сфері транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України» [286], якими було затверджено перелік інфраструктурних проектів у сфері транспорту, проте більшість з них реалізованими були умовно.

Численні обговорення та пропозиції тривалий час залишалися безрезультатними, і лише прийняття Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року у 2018 році поклало старт запровадженню заходів забезпечення інноваційного розвитку транспортної галузі та реалізації глобальних інвестиційних проектів у цій сфері [404].

Головним у стратегії, насамперед, є те, що законодавцем наразі визначено загальні проблеми, що потребують розв’язання, серед яких: брак фінансування транспортної галузі та недосконала фіскальна політика, що призводить до відпливу коштів з підприємств транспортної галузі; відсутність критеріїв та практичного досвіду визначення пріоритетів розвитку транспортної інфраструктури, недостатній рівень фінансування розвитку об’єктів транспортної інфраструктури для забезпечення сталого зростання обсягу перевезень територією України; низький рівень управління ресурсами та недостатність заходів щодо стабільного розвитку підприємств транспортної галузі; високий рівень зношеності основних фондів (ступінь зносу основних засобів підприємств транспорту та складського господарства у 2014 році - 97,9

відсотка), недостатня кількість рухомого складу, а також неефективний механізм стимулювання його оновлення; недостатній рівень та невідповідність глибин в окремих морських портах та ділянках внутрішніх водних шляхів паспортним характеристикам; недосконалість механізму законодавчого врегулювання питання відведення земельних ділянок для будівництва та експлуатації об'єктів транспортної інфраструктури та технологічних обмежень для забудови навколишньої території, в тому числі використання підприємствами та організаціями транспорту земельних ділянок без оформлення права користування ними відповідно до вимог законодавства; недосконале валютне регулювання в частині необхідності продажу більшої частини валютної виручки; податкової політики в частині застосування податку на додану вартість до імпортованих транспортних засобів, спеціалізованої наземної техніки, а також їх агрегатів та запчастин; недосконалі процедури публічних закупівель; неефективне нормативно-правове регулювання залучення інвестицій у транспортну галузь, у тому числі приватних та в рамках державно-приватного партнерства, що призводить до скорочення приватних інвестицій, та обмеженість інструментів для приватного інвестування в об'єкти інфраструктури; відсутність механізму компенсації інвестицій у стратегічні об'єкти транспорту; відсутність прозорої системи обліку транспортних витрат та дієвого механізму контролю надання та використання коштів, передбачених для проведення ремонту, реконструкції та будівництва транспортної інфраструктури; технологічне відставання транспорту та інфраструктури, низький рівень впровадження сучасних технологій та реалізації інноваційної політики в транспортну галузь; невідповідність системи освіти у сфері транспорту та професійної підготовки фахівців сучасним інноваційним викликам, зокрема: нездатність існуючої системи освіти та підготовки фахівців забезпечити інноваційний розвиток транспортної галузі; невизначеність національних стандартів професійних компетенцій фахівців транспортної галузі, недосконала система їх підготовки та перепідготовки, а також невизнання

державами - членами ЄС виданих вітчизняними навчальними закладами документів про освіту (індивідуальних ліцензій та сертифікатів) [404].

До названих вище вчені також додають: нерівномірність розвитку транспортних мереж, що призводить до значної диференціації рівнів розвитку транспортної інфраструктури в різних регіонах країни; стійку тенденцію відставання в розвитку об'єктів транспортної інфраструктури, а також наростання морального і фізичного зносу транспортних засобів (пов’язано з тим, що темпи оновлення основних фондів різних видів транспорту значно нижче темпів зносу, який в даний час складає близько 60%); неврегульованість земельних відносин, що стосується механізму резервування і вилучення земель, через яке реалізація проектів державно-приватного партнерства виявляється неможливою; відсутність державної інноваційної політики. До речі, транспортна політика всіх розвинених країн вже протягом 20 років ґрунтується на просуванні Інтелектуальних Транспортних Систем (ІТС) і технологій, створення єдиного інформаційного простору в мультимодальних мережах; недосконаліть існуючої нормативної бази [521, с. 181-182].

Водночас і в Україні існують виключно локальні і корпоративні системи, і відсутня єдина політика та активність державних органів в цьому напрямку, що значно ускладнює перехід транспорту на інноваційний шлях розвитку. Хоча саме узгоджена транспортна політика спрямована на забезпечення інноваційного розвитку будь-якої країни і формування єдиного транспортного простору, що має функціонувати на основі принципів конкуренції, безпеки, граничної відвертості, надійності, екологічності та доступності для всіх учасників транспортних правовідносин. Здійснення ефективної транспортної політики може сприяти досягненню гармонії в правовому регулюванні, досягненню сприятливих умов для усунення різного роду перешкод і досягнення так званих чотирьох свобод, до яких відносять вільний рух товарів, вільний рух послуг, вільний рух капіталів і вільний рух робочої сили.

Відповідно до статистики бази даних Світового банку про ступінь участі приватних інвестицій у інфраструктурних проектах за десять років – з 1993 р.

по 2003 р. – у країнах, що розвиваються, три чверті усіх інвестицій у приватні проекти щодо розвитку транспортної інфраструктури припадало всього на шість країн: Аргентину, Бразилію, Чилі, Китай, Малайзію та Мексику. Крім цього, експерти Світового банку також прогнозують подальше можливе посилення домінування держави в наданні послуг транспортної інфраструктури. Так, за 2002 р. увесь обсяг інвестицій у приватні проекти щодо транспортної інфраструктури за матеріалами бази даних Світового банку становив 5,2 млрд. дол. США, або близько половини середньорічного обсягу інвестицій у розмірі 10,3 млрд дол. США за попередні десять років [554]. Однак упродовж 2002–2012 рр. спостерігався новий сплеск інтересу приватних інвесторів до інфраструктурних проектів [554]. Однак упродовж 2002–2017 рр. спостерігався новий сплеск інтересу приватних інвесторів до інфраструктурних проектів. За даними Світового банку, у 2017 р. частка приватних інвестицій у інфраструктуру в країнах із середнім та низьким рівнями доходів, збільшилась, порівняно з 2016 р., на 37% і становила 93,3 млрд дол. США, що пов'язане з декількома мегапроектами Китаю та Індонезії.

У багатьох країнах існує чітка переконаність, що транспортна інфраструктура є частиною державної власності, що повинна надаватися як суспільне благо, а не існувати як комерційний вид діяльності з метою одержання прибутку. Таким чином зумовлюється практика, що в більшості країн світу загальноприйнятою практикою є державна власність (на рівні як національних, так і місцевих органів влади), а також надання державою послуг транспортної інфраструктури та її обслуговування. Як зазначає Світовий банк, це стосується майже всіх автомобільних доріг, внутрішніх водних шляхів, аеронавігаційних каналів, міських видів транспорту і майже всієї залізничної інфраструктури на чотирьох з п’яти континентах (Північна Америка в цьому випадку є винятком). Приватні компанії також беруть активну участь у проектуванні та будівництві об’єктів транспортної інфраструктури. Держава як провайдер транспортної інфраструктури має контролювати ефективність і стабільність послуг, що надаються, а також державні компанії, що пропонують транспортні послуги.

Загалом сукупність можливих інструментів фінансування транспортної інфраструктури виглядає так: використання коштів державного і місцевого бюджетів, які формуються із загальнодержавних податків та зборів (наприклад, частина податків на прибуток витрачається на фінансування транспортної інфраструктури), спеціальних податків (податки на бензин, збір за реєстрацію автомобіля, податок на транспортні засоби, податок на користувачів автодоріг тощо), спеціальних зборів, наприклад за користування об'єктами транспортної інфраструктури (перспективною сферою для організації ринків є продаж на аукціонах прав на посадку повітряних суден у перевантажених аеропортах), штрафів, які стягуються за порушення раніше встановлених правил і процедур; використання власних коштів підприємств та їх структурних підрозділів; до основних інструментів залучення коштів на довгостроковій і короткостроковій основі відносяться: використання кредитів банків та інших кредитних установ (зовнішніх та внутрішніх), а саме банківські інвестиційні кредити; синдиковані кредити; іноземні кредити, проектне і мезонінне фінансування; облігаційні позики: випуск облігацій внутрішнього і зовнішнього займу, єврооблігацій; інфраструктурних облігацій; залучення акціонерного капіталу; лізинг; публічно-приватне партнерство – основними цілями його використання у транспортній сфері є вирішення фінансових проблем і модернізації транспортної інфраструктури, державне керування й підвищення якості сектора через концесійні угоди [552; 548; 561; 567; 563].

Незадовільний стан вітчизняної інноваційної та високотехнологічної складової транспортної галузі пояснюється низьким рівнем тарифів на перевезення, що підлягають державному регулюванню; обмеженим фінансуванням з державного та місцевих бюджетів; відсутністю коштів на просте відтворення основних фондів внаслідок заниження їх вартості та недостатнього рівня амортизаційних відрахувань; відсутністю інвестицій на умовах концесій, державно-приватного партнерства; недосконалістю механізмів лізингу. Нестача інвестицій призвела до стрімкого старіння рухомого складу та

транспортної інфраструктури, що зумовлює невідповідність технічного і технологічного рівня вітчизняного транспорту європейським вимогам [524].

Транспортний комплекс є великим сектором економіки, що забезпечує потреби країни і населення в перевезеннях різними видами транспорту. Тому вдосконалення внутрішньодержавного, а також міждержавного регулювання суспільних відносин на транспорті слід розглядати як найважливіший напрям проведення в сучасному світі економічних реформ, в тому числі й в ЄС і Україні [144, с. 99-105].

Слід відзначити, що у Регламенті (ЄС) № 1315/2013 Європейського парламенту і Ради від 11 грудня 2013 року прописані керівні принципи Союзу, що стосуються розвитку транс'європейської транспортної мережі [432], визначено проекти, які становлять спільний інтерес, і вимоги, яких слід дотримуватися для управління інфраструктурою; встановлено пріоритетні напрямки розвитку транс'європейської транспортної мережі. Певні результати дії Регламенту повинні бути поетапно (частково до 2023 р. і 2030 р.) досягнуті до 2050 р.

Австралія була першою країною в світі, яка об'єднала ресурси держави і бізнесу для реалізації соціально значущих проектів за принципом державно-приватного партнерства. Однак «законодавцем мод» в цій сфері стала Великобританія. Британський досвід використання подібної форми взаємовідносин держави і бізнесу став у всьому світі зразком для наслідування. За двадцять років на Британських островах було реалізовано більше 700 проектів в форматі державно-приватного партнерства, з яких 95% вважаються успішними [154].

Загальна політика реалізації інвестиційних механізмів визначається урядовими структурами, які на своєму рівні приймають рішення щодо фінансування проектів розвитку транспортного комплексу, обсягів фінансування, пріоритетності проектів через рекомендації відповідного консультативного органу, що здатний брати до уваги цілий ряд найважливіших аспектів, серед яких і необхідність проведення наукових досліджень, і

визначення вимог до приватних інвестицій, і прогнозування соціального ефекту від реалізації інфраструктурних проектів тощо. У свою чергу це дає можливість державі визначати пріоритетність реалізації та фінансування проектів в різних конкуруючих між собою галузях економіки [53, с. 33-39].

Прикладом такої консультативної установи може бути Агентство з розвитку інфраструктури Великобританії, що розробляє довгострокові плани створення в країні необхідної інфраструктури і координує інвестиції та інновації. Даний консультативний орган співпрацює з організаціями державного і приватного секторів з метою розробки політики залучення інвестицій в розвиток британської транспортної інфраструктури. Крім того, дане агентство є сполучною ланкою між державним і приватним сектором, що дозволяє вирішувати непрості завдання щодо залучення фінансування, організації співпраці з широким колом інвесторів в межах комплексних проектів [154].

Стратегічно важливу первинну роль відіграє цілеспрямована політика держави щодо стимулювання інвестиційної діяльності та формування відповідного економіко-правового механізму. При цьому використання різних форм та інших інструментів інвестування у сферу модернізації та розбудови інфраструктури ринку транспортних послуг має базуватися на диференційованому підході до суб’єктів, видів і процесів внутрішньодержавного й іноземного інвестування. Державно-приватне партнерство є поєднанням базових інтересів приватного і державного секторів, коли на кожну зі сторін покладається виконання властивих функцій (підприємницької та регулятивної відповідно) з метою оптимального вирішення соціально значущих завдань з надання транспортних послуг [39, с. 21-28].

За останні десятиліття в нашій країні не було реалізовано жодного державного проекту національного масштабу з розвитку інфраструктури. Разом з тим, важливою умовою збалансованого розвитку будь-якого виду транспорту є оптимальна інвестиційна політика, яка повинна включати в себе всі складові, необхідні для ефективного функціонування транспортної системи.

В умовах глобальних інвестиційних викликів і можливостей, що здійснюють помітний вплив на економічне процвітання країни, важливим здається переосмислення проблем транспорту, нових транспортних комунікацій, відповідно нових організаційно-транспортних технологій та ресурсів. Сучасні транспортні системи мають сприяти глобальній торгівлі, обслуговувати міську інфраструктуру та задовольняти потреби населення у пасажирських та вантажних перевезеннях. Забезпечення досконалості та інноваційної складової транспортних комунікацій передбачає їх ефективне адміністрування на всіх рівнях шляхом розробки та реалізації глобальних транспортних проектів (в першу чергу міждержавного, інтерконтинентального спрямування), що сприятиме мобільності населення та забезпеченню справжнього глобального співтовариства.

Під глобалізацією в цьому контексті слід розуміти створення єдиної загальносвітової транспортної системи, здатної задовольняти потреби в перевезенні вантажів і пасажирів з будь-якої точки земної кулі в будь-яку іншу її точку без якогось істотного впливу на цей процес національних кордонів. Тому світове співтовариство, використовуючи ресурсний потенціал держав і їхнє просторове розташування, прагне до формування єдиної транспортної системи. Для національних транспортних систем глобалізація ринку транспортних послуг виявляється у:

– лібералізації транспортної діяльності, відмові від дискримінаційного регулювання, зростанні конкуренції (виключаючи її недоброякісні види), що, зрештою зумовлює зниження величини транспортних витрат у ціні товарів світової торгівлі і, відповідно, знижує обмеження розвитку економічних зв’язків;

– уніфікації й універсалізації транспортних засобів, технологій, технічних вимог, що означатиме приведення умов функціонування національного транспортного ринку у відповідність із загальносвітовою практикою;

– зростанні транспарентності національного ринку транспортних послуг і, насамперед, підвищенні його інформаційної відкритості [139, с. 101-102].

Важливу роль у реалізації інвестиційної складової державної транспортної політики має відігравати і використання можливостей транзитного потенціалу країни, що складає спеціалізована інфраструктура (нафто-, газо і продуктопроводи, ЛЕП, залізниці, автомагістралі, порти, підприємства з переробки товарів, які транспортуються.

Згідно із Законом України «Про транзит вантажів» транзит вантажів здійснюється відповідними автомобільними, залізничними, водними та повітряними шляхами сполучення, що пролягають через пункти пропуску через державний кордон України, встановленим Кабінетом Міністрів України з урахуванням принципу свободи транзиту та вимог міжнародних договорів України, що може здійснюватися у прямому або змішаному (комбінованому) сполученні [410].

Тим часом наведене у законі визначення транзиту, на нашу думку, може бути доповнене і конкретизоване з урахуванням специфіки всіх видів транспорту. По-перше, норми закону не враховують транзит вуглеводної сировини трубопровідним транспортом та електроенергії лініями електропередачі, який складає переважну частину транзиту територією України; по-друге, безпосередні обсяги транзиту не дають повного уявлення про всю сукупність факторів, які визначають рівень використання транзитного потенціалу країни, зокрема в умовах глобалізації; по-третє, при широкій вживаності терміну «транзитний потенціал» країни донині відсутнє його чітке визначення, що може бути окреслено як потенційні можливості наявних і створюваних у країні додатково об’єктів і засобів виробничої, а також відповідних інституціональної та інформаційної інфраструктури забезпечувати безперебійне та безпечне транспортування під митним контролем територією цієї країни транспортними засобами транзиту всіх видів транспорту (включаючи трубопровідний) вироблених за її межами транзитних вантажів для споживання в інших країнах [284, с. 5].

Інтермодальні транспортні перевезення стають усе більше привабливими завдяки високій мобільності і стійкості, адже мають переваги з точки зору

охорони довкілля, економіки і торгівлі, задоволення інтересів населення у перевезенні пасажирів і вантажів тощо.

До головних перваг інтермодальних перевезень відносять:

– високу швидкість і гарантію доставки вантажів відповідно до графіка руху потягу;

– гарантовану безпеку перевезення за будь-яких погодних умов;

– гарантовану охорону транспортних засобів і вантажів під час руху і стоянки потягу;

– значне скорочення часу проходження прикордонного і митного контролю;

– збереження транспортного засобу, заощадження його моторесурсу і економію палива;

– збереження автомобільних доріг;

– збереження екології навколишнього середовища;

– економію витрат на паливо і оформлення товаросупровідних документів [277, с. 8].

На сьогодні ключовими викликами реалізації великих інфраструктурних проектів є наступні:

а) проєкт GO Highway (розпочато у 2017 році) – міжнародний проєкт будівництва сучасної автотраси від портів Балтійського моря до портів Чорного моря. Загальна протяжність коридору – 1 746 км. У той час як план становив 4 млрд грн та 99,9 км, у 2019 році було виконано роботи на суму 3 млрд 901,1 млн грн, зокрема у Вінницькій області – 99%, у Київській області – 98%, у Львівській області – 100%, у Одеській області – 93%, у Тернопільській області – 70%, Хмельницькій області – 79%, а в Черкаській області – 100%, що обумовлено економією коштів під час виконання робіт. Введено в експлуатацію 106,4 км.;

б) проєкт із реконструкції залізничної дільниці Волноваха – Комиш-Зоря – значно збільшилися можливості транспортування вантажів у стратегічному Маріупольському напрямку: пропускна спроможність дільниці Волноваха –

Комиш-Зоря збільшилася з 20 пар поїздів на добу у 2016 році до 49 пар поїздів у 2019 році, з яких 42 вантажних, 5 пасажирських, 2 приміських;

в) постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1043 прийнято рішення про реалізацію експериментального проєкту щодо допуску приватних локомотивів до роботи окремими маршрутами на залізничних коліях загального користування. Реалізація такого проєкту дасть змогу протестувати функціонування майбутнього ринку залізничних перевізників на невеликих дільницях залізничних колій загального користування з мінімальним трафіком пасажирських поїздів, що зменшить ризики щодо безпеки перевезень. Крім цього розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1411 затверджено План заходів з реформування залізничного транспорту, який передбачає 28 заходів, спрямованих на створення конкурентного ринку залізничних перевезень, забезпечення безпеки перевезень та технічної політики (інтероперабельність), удосконалення законодавства у сфері залізничного транспорту та ін. [331];

г) розроблено законопроєкт «Про внутрішній водний транспорт» (№ 1182-1-д), який Верховна Рада України прийняла в першому читанні за основу 24 квітня 2020 року, в якому визначаються правові, економічні та організаційні засади діяльності внутрішнього водного транспорту. Зокрема, вирішуються питання державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту, функціонування та розвитку внутрішнього водного транспорту, його інфраструктури, перевезення вантажів та пасажирів, судноплавства на внутрішніх водних шляхах та його безпеки, майна, що затонуло на внутрішніх водних шляхах, відповідальності судновласників за порушення законодавства про внутрішній водний транспорт тощо [435].

Проголошені національною транспортною стратегією вихідні орієнтири реформи транспортного комплексу України, передбачатимуть задоволення потреб населення в безпечних і доступних перевезеннях, покращення умов ведення бізнесу в транспортному секторі, повну інтеграцію української національної транспортної мережі в Транс’європейську транспортну мережу

шляхом: використання високотехнологічних та ергономічних транспортних засобів, принципів мультимодальності та інтелектуальних транспортних систем; застосування альтернативних видів палива, «зелених» видів транспорту, часткова переорієнтація перевезень з автомобільного на внутрішній водний та залізничний транспорт, пріоритетність охорони навколишнього природного середовища; збільшення частки контейнерних перевезень, інтероперабельність транспортних систем у складі ланцюгів поставок; прискорення доставки пасажирів та вантажів завдяки швидкісним видам транспорту та розвитку логістики; зростання ролі «дешевих» авіаперевезень для прямих міжрегіональних сполучень; розвиток громадського транспорту; стимулювання в Україні розвитку новітніх транспортних технологій і систем у партнерстві з провідними компаніями світу; залучення стратегічних інвесторів і партнерів у рамках розвитку державно-приватного партнерства [435].

Вкрай важливим напрямком інвестування на шляху до міжнародної інтеграції національної транспортної системи є оновлення рухомого складу та приведення його стану до оптимального, відповідного встановленим вимогам, нормам і правилам, обґрунтованого обсягами вантажопотоків в певному регіоні. Зокрема, актуальним на сьогодні здається впровадження нових технологій, здатних забезпечити високу економічну ефективність залізничних перевезень шляхом оновлення вагонного парку, що дозволяє знизити вартість життєвого циклу вагона і підвищити прибутковість від його використання та розширити номенклатуру вантажів, що перевозяться за рахунок залучення вантажопотоку з інших видів транспорту.

Для реалізації інвестиційних транспортно-інфраструктурних проектів конче необхідним є проведення передпроектних наукових досліджень проблем розвитку транспортної інфраструктури. Особливо, з метою планування реалізації інвестиційних проектів необхідно визначити першочергові та довгострокові заходи реконструкції та модернізації об’єктів транспортної інфраструктури того чи іншого виду транспорту, розрахувати необхідні витрати

бюджету в разі зміни митного та інших режимів, а також зниження транзитних обсягів.

Проведення подібних оцінок потенційних можливостей гарантує вірогідність правильного вжиття заходів щодо впровадження нових технологій, модернізації та подальшої експлуатації об’єктів транспортної системи, що дозволить оптимізувати різні контрольні процедури.

В основу формування та реалізації транспортної інвестиційної політики вченими пропонується покласти наступні принципи:

1) забезпечення конкуренції та рівності прав усіх суб’єктів господарювання, що провадять діяльність на інфраструктурних об’єктах підприємства;

2) цільового використання тарифів і зборів за використання інфраструктури;

3) недопущення дискримінації в доступі до об’єктів інфраструктури загального користування;

4) досягнення стратегічних та операційних цілей підприємства, що визначені плановими документами;

5) застосування єдиного підходу до процесу інвестиційного управління під час відбирання, оцінювання та фінансування проєктів капітальних інвестицій;

6) максимізації ефективності інвестицій, що передбачає вибір найбільш економічно обґрунтованих проєктів;

7) пріоритетності фінансового забезпечення розпочатих проєктів при прийнятті рішення щодо започаткування нових проєктів;

8) застосування державно-приватного партнерства з метою перенесення частини видатків на фактичних користувачів об’єктів інфраструктури (де це буде доречно) на умовах, визначених законодавством;

9) проведення комплексної оцінки ефективності проєкту з урахуванням наявності достатнього рівня пропускної здатності магістральних транспортних сполучень та стратегічних об’єктів інфраструктури підприємства;

10) відповідності капітальних інвестицій вимогам законодавства про національну безпеку й оборону (у тому числі, у сферах боротьби з тероризмом та санкцій);

11) забезпечення необхідного рівня прозорості та публічності інвестиційної діяльності [536].

Важливим аспектом у напрямі реалізації інноваційної транспортної політики має стати забезпечення комплексної взаємодії різних видів транспорту, належного правового супроводження організацій їх перевезень, реалізації принципу інтермодальності, що передбачатиме формування ефективних управлінських рішень та планування інфраструктури, забезпечення високої якості обслуговування, усунення відмінностей в цьому процесі між різними видами транспорту, лібералізації транспортних послуг та процесу їх надання шляхом розробки загальних транспортних стандартів, а також виявлення елементів передового досвіду функціонування різних видів транспорту та впровадження їх у якості складових інтермодального досвіду.

Інноваційна політика, як складова державної транспортної політики, повинна ґрунтуватися на виявленні переліку критичних технологій з метою розвитку науки і техніки, здійснюватися переважно за тими напрямками, які в значній мірі визначають якість транспортного обслуговування.

Американські фахівці свого часу слушно наголошували про те, що: «Майбутня система буде міжнародною за дальністю дії, інтермодальною за формою, інтелектуальною за своїми характеристиками щодо використання потужності технічного прогресу, у тому числі, відносно обслуговування, і інноваційною за змістом» [81, с. 126].

В умовах децентралізації транспортного ринку й росту конкуренції між компаніями-перевізниками актуалізуються питання організації єдиного середовища взаємодії всіх учасників перевізного процесу, з метою підвищення ефективності використання їхніх ресурсів [118, с. 39; 516, с. 27].

Перспективною формою інноваційного розвитку транспортної системи країни є створення транспортно-логістичних центрів, що є територіальними

об’єднаннями незалежних компаній і органів, які займаються вантажними перевезеннями (наприклад, транспортних посередників, вантажовідправників, операторів перевезень, митних органів) і супутніми послугами (зберігання, технічне обслуговування і ремонт), яке включає принаймні один термінал (місце, обладнане для перевалки і зберігання контейнерів, з’ємних кузовів і напівпричепів, які придатні для інтермодального перевезення). Такі центри відіграють наразі досить важливу роль в економічному житті європейських країн. Зокрема, в Голландії діяльність транзитних логістичних центрів приносить 40% доходу транспортного комплексу, у Франції - 31%, в Німеччині – 25%. В країнах Центральної і Східної Європи їх питома вага в середньому складає 30% [452, с. 7-18].

В Європі транспортно-логістичні центри існують у різних формах, які відрізняються між собою не лише назвою, але і цілями створення та особливостями функціонування, наприклад: центр вантажообігу (Gueter Verkehrs Zentren), селище вантажоперевезень (Freight village), інтермодальний хаб (Росія), мультимодальна платформа (plates-formes multimodsles), логістична платформа, логістичний вузол, інтермодальний термінал, інтерпорто (Interporto), логістичні площі (Plaza Logistica), транспортний центр (Transportcenter).

Так само в різних країнах свої особливості організації створення та управління такими логістичними центрами, а саме:

– у Німеччині транспортно-логістичні центри утворюються за принципом якнайближче до зон розташування основних споживачів або користувачів логістичних послуг. За формою власності розрізняють логістичні центри приватної та міської комунальної власності. Усі центри мають в наявності власні автозаправки, автомийки, санітарний та харчовий сервіс. Проте важливу роль у діяльності логістичних центрів Німеччини відіграє держава [150, с. 38-39];

– в Італії транспортно-логістичні центри утворюються здебільшого у зоні промислового виробництва або на перехресті великих автомобільних і залізничних шляхів в передмістях великих міст, зазвичай у вигляді системи

взаємодії всіх регіональних мультимодальних транспортних вузлів, представлених транспортними структурами;

– в Нідерландах транспортно-логістичні центри в основному створюються в морських портах і залізничних терміналах, надаючи весь спектр логістичних послуг: перевезення, в тому числі мультимодальні, зберігання, комплектування, перепакування, митне оформлення вантажів. Всі процеси обробки вантажів механізовано і автоматизовано із мінімальною участю персоналу [537].

– в США система логістичних центрів представляє собою мережу багатофункціональних термінальних комплексів, які розміщені в ключових вузлах транспортної системи, основними елементами яких виступають великі повітряні та морські порти, магістральні й місцеві шляхи автомобільного, залізничного і річкового сполучення, вантажопереробні термінали, трубопроводи, прикордонні та митні органи, навігаційна система та ін. [225].

Якщо в зарубіжних країнах розвиткові транспортно-логістичній діяльності приділяється належна увага не лише в організаційному, а головне у правовому її забезпеченні, то в Україні наразі законодавче регулювання транспортно-логістичної системи потребує розширення та оновлення. До нормативно-правових актів, що стосуються даного питання належать Господарський кодекс України [84]; Митний кодекс України [230]; Закон України «Про транспортно-експедиторську діяльність» [412]; Закон України «Про транспорт» [411]; Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [372]; Закон України «Про транзит вантажів» [410]; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року» [404]; наказ Міністерства транспорту України та Міністерства освіти України «Про затвердження Типової програми підготовки та підвищення кваліфікації фахівців» [370] та ін. нормативно-правові акти. Означена кількість останніх ще не свідчить про їх досконаліть, оскільки вказані правові документи лише побічно, фрагментарно та поверхнево регулюють транспортну логістику та відповідні напрями реалізації державної транспортної політики у цій сфері.

Масштабні плани розбудови інфраструктури, передбачені Національною транспортною стратегією України на період до 2030 р., вимагають окремих інституційних змін, прийняття відповідних законодавчих актів для реалізації масштабних проектів. Наприклад, відповідно до чинного законодавства, Міністерство інфраструктури України одночасно виступає як суб'єкт розроблення та реалізації державної політики в секторі транспортної інфраструктури (регулювання та встановлення тарифів) та управляє державними підприємствами зазначеного сектору. «Отже, – наголошують деякі вчені, – виникає потреба у створенні незалежного регулюючого органу з метою сприяння вільному доступу до інфраструктури, заохочення конкуренції, а також розроблення прозорих і справедливих ринкових тарифів [194].

Основні моделі державно-приватного партнерства, використовувані під час реалізації інфраструктурних проектів в країнах Європейського Союзу, певною мірою відрізняються від традиційних принципів організації такого процесу, головним чином ступенем втягнення та передачі ризиків проекту від держави до приватних інституцій, серед яких найбільш характерними формами реалізації на сьогодні є:

– «сервісний контракт», що є угодою між державним органом і приватною установою про передачу простих, короткостокових експлуатаційних державних потреб. Тобто мова йде про забезпечення експлуатації державних активів (інфраструктурних об'єктів) шляхом надання висококваліфікованих послуг приватного сектору державі з експлуатації транспортного об'єкта;

– «контракт на управління та експлуатацію» – угода між державним органом та приватною установою, через яку остання бере на себе відповідальність за управління та експлуатацію інфраструктурного об'єкта;

– «арендний договір» – угода, через яку зацікавлена компанія отримує прибутки, згенеровані державним активом – інфраструктурним об'єктом в обмін на фіксовані арендні платежі і обов'язок експлуатувати об'єкт, підтримуючи його у працездатному стані (експлуатаційній готовності);

– «будівництво під ключ» – є інтегрованою моделлю державно-приватного партнерства, через яку приватний сектор бере на себе відповідальність за проектування, будівництво та експлуатацію інфраструктурного проекта;

– «проектування, будівництво, фінансування і експлуатація» – модель, в якій приватний партнер проектує інфраструктурний об’єкт відповідно до вимог державних органів, фінансує його будівництво, а надалі переходить до фази експлуатації (модель підходить для реалізації проектів в автодорожній галузі) [209, с. 55-61].

Кожній моделі державно-приватного партнерства в транспортній інфраструктурі притаманні свої особливості та характерні риси, які відрізняють кожну з них в умовах реалізації певних транспортних проектів. Проте для українських реалій доречним є формування власної моделі, побудованої на запозиченні кращих зарубіжних апробованих практик з певною їх адаптацією для кожного транспорту та складових транспортної системи окремо.

Важливу роль у цьому процесі відіграють державні інституції, серед яких на сьогодні у сфері забезпечення інноваційного розвитку транспортної галузі та реалізації глобальних інвестиційних проектів в Україні провідне місце займає Державне агентство інфраструктурних проектів України (Укрінфрапроект), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних программ [104].

Основними завданнями Укрінфрапроекту є:

1) реалізація державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

3) здійснення управління об’єктами державної власності [104].

Згідно Положення на Державне агентство інфраструктурних проектів України (Укрінфрапроект) покладено також завдання щодо реалізації інфраструктурних проектів як замовник та/або виконавець державних цільових програм [104].

Отже, як бачимо, вирішальну роль в становленні і розвитку транспорту, модернізації і диверсифікації системи транспортних комунікацій, грала і продовжує грати активна політика держави. Взаємозв'язок між темпами соціально-економічного розвитку країни і прогресом транспорту була усвідомлена давно, тому державна влада хоча і по-різному і з різною активністю, але все-таки намагаються брати участь у функціонуванні даної сфери, тим більш, що інтереси тут мають і цілком конкретне господарське , соціальне і оборонне значення. В даний час, у зв'язку з тим, що транспортно-комунікаційний компонент, крім усього іншого, придбав ще й ключове значення для процесу глобалізації, а отже, і для перспектив входження кожної конкретної країни в глобальний економічний, політичний, інформаційний, соціокультурний і т. д. простір, проблеми пошуку оптимальних форм участі держави в роботі транспорту та інших засобів комунікації стали особливо актуальними. І хоча більшість країн, як правило, йде шляхом приватизації транспортної сфери, її перетворення в систему вертикальних і горизонтальних зв'язків, разом з тим, необхідна наявність обґрунтованих внутрішньогалузевих стратегій, які з одного боку, відповідають критеріям ефективності, з іншого боку, вписуються в систему інтересів, пріоритетів і цінностей конкретної національної спільноти. Нарешті, необхідна дієва система органів державного регулювання, укомплектована кваліфікованими фахівцями, що функціонуватиме в рамках

добре розробленого законодавства і перебуватиме під контролем структур громадянського суспільства.

Таким чином, забезпечення досконалості та інноваційної складової транспортних комунікацій передбачає їх ефективне адміністрування на всіх рівнях шляхом розробки та реалізації глобальних транспортних проектів (в першу чергу міждержавного, інтерконтинентального спрямування), що сприятиме мобільності населення та забезпеченню справжнього глобального співтовариства. Перспективним напрямом реалізації цього положення є державно-приватне партнерство, найбільш поширеною формою якого слугує є концесія (концесійна угода) – система договірних відносин між державою (концедентом) і приватним юридичною або фізичною особою (концесіонером), що виникає в результаті надання концедентом концесіонеру як прав користування державної власністю на поворотній основі, так і прав на здійснення різних видів діяльності (будівництво нового об'єкта, модернізація існуючого та передача його в державну чи муніципальну власність в передбачений договором термін); розмір концесійної плати за використання майна та додаткові умови визначається договором (стандартна тривалість від 10 до 30 років); метою концесії є залучення на конкурсній основі приватного бізнесу до будівництва, модернізації та експлуатації об'єктів, що становлять предмет концесії і є власністю держави. Серед різних форм і моделей ДПП в світі лідирують концесії, в тій чи іншій формі. За даними Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою на концесії припадає понад 66% укладених державою контрактів в сфері транспортної інфраструктури [493, с. 35-47]. Однак слід зазначити, що для широкого застосування на практиці концесійний механізм потребує серйозного доопрацювання [517].

Оптимізація адміністративно-правового забезпечення інноваційного розвитку транспортної галузі та реалізації глобальних інвестиційних проектів в Україні передбачає активне використання можливостей державної транспортної політики через: створення умов для планування і проведення спільних

досліджень з метою розробки та впровадження інноваційних технологій та інтелектуальних транспортних систем, енергозберігаючих технологій, екологічних («зелених») технологій, в тому числі технологій, які розширюють використання альтернативних видів палива та дозволяють знижувати обсяги викиду парникових газів, швидкісних і високошвидкісних транспортних систем, навігаційних супутникових систем ОРБ/ГЛОНАСС, інформаційних технологій організації перевезень, безпілотних транспортних засобів; створення логістичних центрів і транспортних організацій, що забезпечуватимуть оптимізацію процесів перевезення, взаємне інформування про реалізацію національних проектів і програм, спрямованих на розвиток транспортно-логістичної інфраструктури країни тощо.

Підвищення інноваційності транспортного сектора та його інвестиційної привабливості вбачається шляхом запровадження ефективного кола адміністративно-правових заходів, спрямованих на: а) реалізацію з боку галузевого центрального органу виконавчої влади комплексної науково-технічної політики транспортної галузі на базі підтримки інноваційних технологій і зміцнення системи підготовки науково-дослідних кадрів; б) стимулювання вітчизняних розробок і впровадження інноваційних транспортно логістичних технологій, рухомого складу, технічних засобів і систем, що забезпечують підвищення доступності та якості вантажних і пасажирських перевезень; в) створення і впровадження інтелектуальних транспортних систем для підвищення якості пасажирських і вантажних перевезень і реалізації високоефективних товаротранспортних-логістичних технологій з використанням сучасних інфотелекоммунікаціонних технологій і глобальних навігаційних систем GPS і ГЛОНАСС, технологій управління транспортними засобами і потоками; г) формування нормативної бази, стимулюючої процеси впровадження інноваційних технологій і цифровізації всього ланцюжка пасажирських і вантажних перевезень; д) здійснення підготовки та прийняття необхідних нормативно-правових актів для залучення інвестицій на умовах

державно-приватного партнерства, зокрема концесій, удосконалення механізму лізингу транспортних засобів;

5.2. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики та шляхи його запозичення для України

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, унеможливлює 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.

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 Європейського Союзу, зумовленими проблемами її реалізації та координації в межах спільного транспортного простору, інституційних вимірів, а також її трансформації.

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

З урахуванням географічного становища України, транспортна політика повинна мати цільовим орієнтиром вектори розвитку саме спільної транспортної політики Європейського Союзу, спрямованої на правове регулювання діяльності авіаційних, залізничних, морських та річкових перевезень, організації модальних та інтермодальних (змішаних) транспортних перевезень, формування єдиних правил та норм транспортних комунікацій в межах спільного європейського простору, регулювання діяльності транспортних підприємств-нерезидентів на ринку транспортних послуг, підвищення рівня безпеки роботи транспорту та організації якісних, швидких, зручних, комфортних та безпечних перевезень [565].

Міжнародно-правові інтеграційні процеси, що активно мають місце у світовій економіці, а також значні глобалізаційні процеси практично

унеможливлюють автономне («самостійне», «зачинене») існування держави, тим більше в транспортному секторі, що характеризується міждержавним, транснаціональним, позакордонним комунікаційним характером, а відтак вказує на актуальність правової інтеграції через таку важливу її форму як гармонізацію. Остання хоча і не є новим правовим явищем проте запозичення кращих нормотворчих практик відбувається протягом усього історичного періоду розвитку правових систем світу та національних законодавств.

Гармонізація, як відомо, може відбуватися в односторонньому та взаємному порядках, при цьому в першому випадку право однієї країни адаптується до права іншої держави. Взаємна гармонізація передбачає спільні заходи обох учасників до уніфікації обох правових систем чи законодавств.

Отже, гармонізацію права можна визначити як нормотворчий процес, спрямований на зближення і узгодження права різних держав, а також на усунення колізій і протиріч в межах правової системи однієї держави, в результаті чого формуються загальні принципи і процедури. У вузькому сенсі гармонізація розуміється як нормотворчий та організаційно-управлінський процес, який полягає у зближенні і узгодженні транспортного права різних держав, який відбувається одночасно в національному та міжнародному праві.

З позицій широкого трактування гармонізація розуміється не тільки як міжнародно-правова діяльність, але й діяльність щодо зближення правових норм в межах національної правової системи.

Розглядаючи гармонізацію з етимологічної точки зору, цей термін означає зв’язок, стійкість, співрозмірність, його мета полягає в усуненні колізій і протиріч, створенні зв’язаної упорядкованої прозорої системи правових норм в межах національного законодавства, чому сприятиме внутрішня гармонізація права.

Взагалі гармонізація права, як і будь-яке правове явище, має свої позитивні і негативні сторони. Першими можна вважати формування схожих законодавств, сприяючих усуненню зайвих правових бар’єрів, з метою налагодження економічних зв’язків, посилення транспортного сполучення

певних територій, збільшення товарообміну тощо. Мінусом гармонізації може бути те, що відбувається запозичення інших правових норм, як правило чужих для власної правової системи.

Гармонізація нормативних положень може відбуватися різними способами, серед яких найбільш поширеними є:

– прийняття міжнародних правових актів з метою подальшої їх імплементації в національному законодавстві двох і більше країн (до таких документів належать конвенції, багатосторонні угоди, протоколи та ін.);

– одностороння імплементація зарубіжних правових норм в національне законодавство певної країни;

– вироблення правових рекомендацій зарубіжній державі з певних питань;

– доопрацювання національного законодавства шляхом усунення колізій, прогалин і протиріч.

Модель стійкої мобільності європейської транспортної політики почала свій шлях формування з дати підписання Римського договору про заснування Європейського економічного співтовариства, що передбачало крім створення мережі річкових каналів, автошляхів, залізничної інфраструктури обов’язкове правове та організаційне забезпечення належного їх функціонування. Проте майже 30 років транспортна політика ЄС формувалася за національними принципами та не враховувала спільноєвропейських тенденцій розвитку транспортних комунікацій. Лише, починаючи з 1985 року, після проголошення керівних принципів надання транспортних послуг, побудованих на засадах виключення будь-яких обмежень в частині внутрішнього прикордонного контролю перевезення товарів та посилення заходів до вільної торгівлі. Саме з цього часу починається процес інтенсифікації транспортних сполучень між країнами-учасницями ЄС, широкого залучення інвестицій в розвиток усіх транспортних галузей та одноманітного впровадження світових стандартів шляхом їх гармонізації. Остання передбачала уніфіковані нормативно-правові акти як лібералізаційні директиви гармонізації повітряного, залізничного та автомобільного законодавства.

Зміцнення політичних, інституційних та бюджетних основ транспортної політики відбулося з підписанням Маастрихтського договору (1992 р.), ратифікація якого вивела європейське товариство на рівень політичної інтеграції, на шлях об'єднання зусиль у реалізації спільної зовнішньої політики й політики безпеки; європейського громадянства; гармонізації юридичних і політичних порядків країн-членів у просторі без кордонів взагалі, так і в транспортній сфері зокрема. Саме із підписанням Маастрихтського договору відбулися якісні прогресові кроки до євроінтеграції, розбудови економічного союзу, посилення соціально-економічного згуртування тощо.

Маастрихтський договір сприяв усуненню прогалин в європейській мережі транспортної інфраструктури, в тому числі затвердивши концепцію транс'європейських мереж, яка проголосила основоположні принципи транспортного обслуговування країн-членів ЄС, зокрема в частині: забезпечення гарантування вільного пересування пасажирів і вантажів у межах ЄС; організації належного управління транспортною системою; вдосконалення фінансування та інвестиційної діяльності; регулювання ринку транспортних послуг; розвитку транспортної інфраструктури; вдосконалення транспортної техніки, транспортних технологій і розвиток транспортного машинобудування; гармонізації розвитку транспортної системи та підвищення її безпеки [550].

Більше того 90-ті роки минулого століття ознаменувалися тенденціями поступової заміни національних політик розвитку транспортних комунікацій на спільну, загальну транспортну політику Європейського Союзу, як складової євроінтеграційної політики, із передачею країнами-членами ЄС своїх повноважень єдиному центру. Результатом таких заходів стала, насамперед, уніфікація митних процедур транспортування вантажів через прийняття: Митного кодексу ЄС (1992 р.), у тому числі й доповнення до нього про початок експлуатації програми NCTS (1999 р.); угоди країн Європейського Союзу й країн Європейської асоціації вільної торгівлі про транспортування вантажів (1987 р.); угоди про вільну торгівлю «Єдиний адміністративний документ для перевезень вантажів» (1987 р.); рішення Європейського парламенту й ради

Європи про розвиток митної справи в ЄС про програмі «Митниця 2000» (1996 р.); протоколу конференції «Євротранзит» (1997 р.) та ін. [470, с. 65].

Маастрихтський договір став не останнім кроком в розвитку спільної транспортної політики ЄС, його прийняття фактично передувало розробці декількох програм та перегляду у 2004 та 2007 роках керівних принципів трансформації інституційних засад транспортної політики ЄС та побудови її дворівневої системи.

Надалі розвиток моделі стійкої мобільності європейської транспортної політики відбувався через прийняття нових керівних принципів TEN-T, затверджених постановою № 1315/2013 Європейського Парламенту та Ради про керівні принципи розвитку транс'європейської транспортної мережі [560], які визначили пріоритетні напрямки реалізації спільної транспортної політики, удосконалення мультимодальних зв'язків між різними видами транспорту, скорочення викидів парникових газів від транспорту тощо [497].

Основоположне значення в царині створення та функціонування Транс'європейських транспортних мереж мають Регламент ЄС № 1315/2013 «Керівні принципи розвитку транс'європейської транспортної мережі», Регламент ЄС № 1316/2013 «Про механізм з'єднання Європи», Регламент ЄС № 1300/2013 «Про фонд згуртування» [560]. Регламентом (ЄС) № 1315/2013 встановлено керівні принципи розвитку транс'європейської транспортної мережі, яка має дворівневу структуру та складається з комплексної та базової мережі, терміни побудови яких визначаються відповідно до 31 грудня 2050 р. та 31 грудня 2030 р. Було також прийнято галузеві директиви, серед яких – Директива ЄС № 2008/57 «Про функціональну сумісність залізничної системи в ЄС»; Директива ЄС № 2008/96 «Про управління безпекою дорожньої інфраструктури»; Директива ЄС № 2010/40 від 7 липня 2010 р. «Про структуру розгортання інтелектуальних транспортних систем у сфері автомобільного транспорту і для взаємодії з іншими видами транспорту»; Регламент ЄС № 549/2004 «Про основи для створення єдиного європейського неба» тощо [490].

Окремо слід нагадати, що у 2012 році міністри транспорту країн-членів ЄС ухвалили план зі створення на території ЄС єдиної транспортної системи, який розрахований на строк до 2030 року та враховує модернізацію транспортних мереж країн-членів до 2050 року, у межах розвитку яких передбачається облаштування десяти транспортних коридорів, а до 2030 року 15 тисяч кілометрів залізничних доріг повинні бути модернізовані для швидкісного сполучення, 86 головних європейських портів – з'єднані авто- та залізничними дорогами [117, с. 51].

Не може не відзначити й те, що у березні 2011 року Європейська Комісія прийняла комплексну стратегію (Транспорт – 2050) щодо створення та розвитку конкурентоспроможної транспортної системи, яка збільшить мобільність, усуне основні бар'єри у ключових сферах. Водночас ці пропозиції різко зменшать залежність Європи від імпортованої нафти та скоротять викиди вуглецю на транспорті на 60% до 2050 року. Звідси і підзаголовок Білої книги: «До конкурентоспроможної та ефективно ресурсовикористовуваної транспортної системи». Європейська стратегія «Транспорт – 2050» передбачила багато стратегічних цілей, серед яких, наприклад: а) зменшення вдвічі використання автомобілів із «звичайним паливом» у міському транспорті до 2030 року; поступово вивести їх вміст до 2050 року; б) досягти міської логістики, що не містить CO2, у великих міських центрах до 2030 року; в) 30% автомобільних вантажних перевезень довжиною понад 300 км повинні перейти на інші види, такі як залізничний або водний транспорт до 2030 року, і більше 50% до 2050 року, що сприятиме ефективним та зеленим вантажним коридорам. Для досягнення цієї мети також знадобиться розробити відповідну інфраструктуру; г) до 2050 року побудувати європейську високошвидкісну залізничну мережу. До 2030 року втричі збільште довжину існуючої високошвидкісної залізничної мережі та підтримувати густу залізничну мережу у всіх державах-членах; д) до 2020 року встановити основу для європейської мультимодальної транспортної системи інформації, управління та оплати.

Інші попередні документи, пов’язані з транспортом, включають «Логістика - утримання вантажних перевезень» (2007), «Екологічний транспорт» (2008), «Морський транспорт» (2009) і «Майбутнє транспорту» (2009). Іншими словами, європейська комплексна стратегія формулює комплексне бачення того, як повинен виглядати транспорт у 2050 році. У ньому також прописані деякі проміжні цілі на 2030 рік, щоб зробити обсяг завдань трансформації більш відчутним та полегшити моніторинг.

Незабаром після виходу Білої книги під Генеральним управлінням транспорту було опубліковано заклик до пропозицій 7-ї Рамкової програми для «форуму, який допоможе реалізувати майбутню орієнтацію загальної транспортної системи, визначеної Білою книгою». Зокрема, такий форум буде зосереджений на чотирьох цілях Білої книги, пов’язаних з міською мобільністю, швидкісним залізничним транспортом, вантажними перевезеннями та ІТС. Група організацій, яка пізніше стала консорціумом TRANSFORuM, запропонувала систематичну та всеосяжну стратегію організації такого форуму з усіма основними зацікавленими сторонами та передачі його результатів усім суб'єктам - включаючи політиків на європейському рівні.

Цей контекст також пояснює назву проекту. Зрозуміло, що перед нами значні зміни, повна трансформація цілого сектору. Для досягнення цієї мети необхідний синхронізований підхід усіх зацікавлених сторін, як діючих, так і нових. Ця синхронізація вимагає відвертого, прозорого та цілеспрямованого діалогу, тобто добре модерованої платформи чи форуму. TRANSFORuM відповідає цій ролі як справді незалежний брокер та фасилітатор. Він незалежний у тому сенсі, що вільний від будь-яких покладених інтересів. Однак він не сліпий до основних питань. Навпаки, консорціум TRANSFORuM складається з деяких найбільш шанованих експертів у своїй галузі у всій Європі.

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 території 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 [79, с. 43-51].

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.

Політика розвитку Транс'європейської транспортної мережі передбачає не лише фінансову сторону реалізації багатьох транспортних проектів, але й вжиття заходів організаційного, інституційного, публічно-правового та інвестиційно-інноваційного характеру.

Запроваджена в країнах-членах ЄС транспортна система має певні відмінності від діючої в країнах СНД, результатом чого стало виведення транспортних підприємств з важкого збиткового становища, підвищення їх

конкурентоздатності і, як наслідок, популяризації ГТ серед широких верств населення. До речі, даний факт підтвердили й дані проведеного аналізу, в ході якого було встановлено, що на сучасному етапі, наприклад, роботу підприємств міського транспорту Чеської Республіки можна охарактеризувати як стабільну, ефективну та безперебійну. Тому вченими пропонується визначення основних напрямків реформування існуючої в Україні системи організації пасажирських перевезень міським транспортом здійснити з урахуванням досвіду Чеської Республіки, завчасно спрогнозувавши основні перешкоди щодо реалізації подібного досвіду в сучасних українських реаліях [210, с. 33].

В найближчу перспективу основними організаційно-правовими механізмами та інструментами подальшої модернізації транспортної політики в ЄС, як вважають фахівці, мають стати такі: реалізація програми «Інтелектуальна енергія» (OJ:L:2006:310:0015:01:EN:HTML), розрахована на період 2007–2013 рр. Вона передбачає підтримку ініціатив, що стосуються всіх аспектів енергопостачання транспорту, включно з його альтернативними видами; збільшення державних інвестицій у транспортний сектор; подальша регламентація робочого тижня в ЄС, тривалість якого має становити не більше 56-ти годин; імплементація правил перевезення небезпечних товарів, що включають їх відвантаження, супровід та розвантаження (Directive 2006/89 – http://eur–Lex.europa.eu/LexUniServ); запровадження єдиної європейської ідентифікації машиністів локомотивів (Directive 2007/59. OJ:L:2007:350:0051:01:EN:HTML); уніфікація прав та обов’язків пасажирів за лізниць (Directive OJ:L:2007:315:0014:01:EN:HTML); створення мережірічкових інформаційних послуг (Directive 2005/44 http://eur–Lex.europa.eu/-LexUniServ); посилення співпраці з Міжнародною Асоціацією Повітряного транспорту (IATA); введення ліцензування вантажних літаків; удосконалення системи авіафрахту; затвердження спільних правил цивільної авіації, які б гарантували громадянам ЄС високу безпеку та надійні стандарти захисту (Reg. OJ:L:2008:079:001:01:EN:HTML) [530, с. 46-47].

Отже, особливість транспортної політики ЄС полягає у складному пройденому шляху від лібералізації ринків перевезень за видами транспорту до ідеї нормативно регульованої конкуренції шляхом розроблення єдиних стандартів, ліцензій, сертифікатів, уніфікації технічного регулювання тощо. З метою зниження перевантаження транспортної інфраструктури і пов'язаних з нею негативних соціально-економічних наслідків, а також загального підвищення ефективності та конкурентоспроможності транспортного сектора європейська транспортна політика спрямована в цілому на: зміну співвідношення між різними видами транспорту, розвиток взаємодії шляхом інтермодальних перевезень, усунення природних перешкод, що негативно позначаються на збільшенні перевезень за рахунок розвитку магістральної транспортної мережі й удосконалення керування рухом в ній, фінансування розвитку транспортної інфраструктури, реалізації комплексу заходів щодо підвищення безпеки транспорту, створення ефективних механізмів платності користування транспортною інфраструктурою, що забезпечують компенсацію повних витрат суспільства, удосконалення систем міського транспорту й підвищення стабільності їхнього функціонування, підвищення ролі ЄС у формуванні механізмів міжнародної транспортної політики [248, с. 16].

Означений вище пріоритет, обраний європейським законодавцем в частині гармонізації норм і правил функціонування транспорту, згодом поступився правовому регулюванню за допомогою тотальної уніфікації шляхом видання регламентів. Безумовно, такі питання, що пов'язані із порядком перевезень по території ЄС, організацією митного контролю, безліцензійним порядком перевезення, скасуванням процедури проходження прикордонного контролю для автотранспортних засобів, регламентацією професійної діяльності оператора автомобільних перевезень, правил про час водіння, перерви та періоди відпочинку водіїв, здійснення перевезень вантажів і пасажирів автомобільним транспортом, внаслідок їх впливу на добросовісну конкуренцію, безпеку дорожнього руху і з метою підвищення ефективності перевірок підприємств, які здійснюють перевезення, продовжують імперативно регулюватися

загальноєвропейськими нормами і правилами поведінки у вигляді директив і регламентів.

Разом з тим, питання, які потребують особливої гнучкості регулювання, та стосуються відмінностей в нормах, що регулюють використання певного виду транспорту (такі як професійні вимоги і трудові відносини, оподаткування, безпека людини, що керує транспортним засобом, правила цивільної відповідальності при використанні транспортних засобів, технічні характеристики транспорту і заборона на його використання, стандарти безпеки, максимальна швидкість руху, максимальна вага транспортних засобів, дозволений рівень алкоголю в крові водія, утилізація автомобілів), як і раніше отримують свій розвиток в рамках директивного методу правової інтеграції.

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 [276, 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 коридорах, а також у програмі TRASECA [137, с. 3-117]. В цих умовах принципово важливим стає зближення національних законодавств і нормативних розпоряджень з міжнародними транспортними угодами і конвенціями, спрощення і гармонізація митних та інших процедур перетину кордонів, уніфікація транзитної документації. Крім того, особливої уваги потребують питання щодо встановлення оптимального балансу між державним регулюванням і приватним ринком перевізних послуг, проведення єдиної тарифної політики, оновлення рухомого складу з

урахуванням розвитку комбінованих схем переміщення вантажів, а також створення системи терміналів для обробки вантажів за новими технологіями [11, с. 138.].

Після двох так званих «Білих книг», виданих у 2001 та 2006 роках, принципово новий документ «Транспорт-2050», прийнятий 28 березня 2011 року в Брюсселі з підпрограмою «План створення єдиного європейського транспортного простору – прагнення до досягнення конкурентної та ресурсозбережної транспортної системи», головними завданнями цього документа є: побудова єдиного транспортного ринку; підвищення рівня мобільності; скорочення кількості шкідливих викидів в атмосферу [79, с. 47].

Слід також відзначити, що в межах загальної транспортної політики ЄС розробляє цілий ряд програм з удосконалення перевезень автотранспортом, серед яких:

– «Intelligent Transport Systems (ITS)», що передбачає застосування інформаційно-комунікаційних технологій (інтелектуальні світлофори, системи оповіщення та ін.);

– «Car-pooling», програма, що передбачає активні ініціативи щодо залучення вільних місць в автомобілях, зокрема за наявності в автомобілі більше однієї людини, то відкривається доступ на резервні (вільні) смуги в час пік;

– «Car-sharing», що передбачає розвиток системи невеликих автомобільних парків, керованих єдиним оператором;

– «Parking management» – система оптимізації знаходження відповідного вільного місця для паркінгу за допомогою загальної електронної мережі;

– «Cycling & walking» – програма примусової заміни автомобілів на велосипеди і пішохідні зони пересування [145, с. 301–336].

Важливим завданням сучасної транспортної політики Європи є інтеграція різних видів транспорту в єдину систему. В основному така потреба існує в сегментах міського та приміського (регіонального) транспорту. Основною перешкодою інтеграції є відомча роз’єднаність, пов’язана із відповідальністю за організацію перевезень на різних рівнях різними органами місцевої влади, при

цьому такий підхід характерний і для України. В якості основного способу вирішення цієї проблеми в зарубіжних країнах поширена міжмуніципальна кооперація, в межах якої створюються агломераційні (міжмуніципальні) транспортні адміністрації. В рамках таких адміністрацій виконується комплексне планування та управління міським (автобуси, тролейбуси, трамваї, метро) і приміським транспортом (найбільш завантажені приміські залізничні лінії і приміські автобуси). Агломераційні (міжмуніципальні) транспортні адміністрації, як правило, включають десятки муніципалітетів: 16 в Амстердамі (Stadsregio), 45 в Копенгагені (Movia), 16 в Ліоні (SYTRAL), 21 в Діжоні (Le grand Dijon). Необхідність у створенні подібних агломераційних (міжмуніципальних) транспортних адміністрацій в майбутньому може виникнути і в Україні [49, с. 177].

В умовах стрімких прагнень до євроінтеграції позитивний досвід для транспортних підприємств України може мати стратегія формування транспортних кластерів, яка досить добре зарекомендувала себе у країнах ЄС, забезпечуючи підвищення конкурентоспроможності різних транспортних фірм, збільшення їх прибутковості, мінімізації стримувальних й обмежувальних факторів та інноваційного розвитку [542]. Це підтверджується тим, що транспортно-логістична кластерізація в ЄС розглядається як подальший розвиток Пан'європейського транспортно-логістичного простору, що акцентовано в програмних документах ЄС – Білих книгах з розвитку транспортної галузі (2001; 2006) та «Дорожньої карти з формування Єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентно-спроможної та ресурсно-ефективної транспортної системи» (2011) [152, с. 126-133; 458].

Названі стратегічні документи заклали основу європейської транспортної політики, що передбачає глибокі структурні зміни й перетворення в транспортному секторі, спрямовані на підвищення пропускної здатності аеропортів, усунення бар'єрів і підвищення ефективності використання внутрішніх водних шляхів, створення електронної морської ініціативи; перехід на безпаперове оформлення доставки вантажів і пасажирів з використанням

автоматизованих систем, що працюють за принципом «одного вікна»; створення інтернет-, інформаційних та електронних систем бронювання й оплати для всіх видів транспорту для мультимодальних поїздок; удосконалювання законодавчої бази в області прав пасажирів і схоронності багажу; підвищення ефективності використання транспортної інфраструктури за рахунок застосування інформаційних систем управління трафіком (ITS, SESAR, ERTMS, Safeseanet, RIS), сучасних логістичних систем [555].

Європейська модель спільної транспортної політики включає декілька елементів, спрямованих на розвиток конкурентоспроможності, енергоефективності, безпечності та комфортності транспорту як окремих учасників країн ЄС, так і організації перевезень та надання транспортних послуг взагалі. Елементи такої моделі включають не лише інституційних учасників реалізації транспортної політики, але й транспортні компанії, інфраструктура надання транспортних послуг, регіональні особливості податкової та регуляторної політики тощо.

Важливим кроком на зближення транспортної політики України до законодавства ЄС стала Угода про асоціацію між Україною та ЄС (ст. ст. 367–369), де наголошено на зміцненні співробітництва в галузі транспорту з метою сприяння розвитку стабільних транспортних систем; сприянні здійсненню ефективних і безпечних транспортних перевезень, а також інтермодальності й оперативної сумісності транспортних систем; зміцненні зусиль для посилення основних транспортних зв’язків між територіями сторін шляхом розвитку сталої національної транспортної політики, розвитку мультимодальної транспортної мережі, пов’язаної з Транс’європейською транспортною мережею (TEN-T), та вдосконалення інфраструктурної політики з метою кращого визначення й оцінки інфраструктурних проектів щодо різних видів транспорту. В угоді зазначено, що співробітництво між згаданими сторонами має на меті сприяння реструктуризації та оновленню транспортного сектору України й поступовій гармонізації чинних стандартів і політики з наявними в ЄС, а також покращення руху пасажирів і вантажів, зростання транспортних потоків між Україною, ЄС і

третіми країнами регіону шляхом усунення адміністративних, технічних, прикордонних та інших перешкод, покращення транспортної мережі та модернізації інфраструктури [556].

Співробітництво охоплює розвиток сталої національної транспортної політики, а також розвиток мультимодальної транспортної мережі, пов'язаної з Транс'європейською транспортною мережею (TEN-T). У 2017 р. рішенням Європейської Комісії про географічне розширення TEN-T на країни Східної Європи було вирішено надати можливість входження до мережі Україні [506].

Досить показовим в частині впровадження ефективної державної транспортної політики для України є досвід Польщі, яка досить швидко подолала шлях від постсоціалістичної економіки до набуття членства в ЄС. У Польщі були реалізовані три напрями реформування державної транспортної політики та її адаптації до вимог ЄС, насамперед в частині:

1) лібералізації економіки та зовнішньоекономічної діяльності, стимулювання розвитку підприємництва та нарощування його конкурентоспроможності, реалізації значних інвестиційних проектів;

2) децентралізації влади і зміни адміністративно-територіального устрою, що дозволило сформувати дієву систему місцевого самоврядування, яке отримало достатній обсяг фінансових та адміністративно-управлінських повноважень для реалізації покладених на нього завдань в частині підтримання на належному рівні усього комплексу транспортно-дорожньої інфраструктури у межах місцевих територіальних громад, модернізувати та удосконалити дорожнє господарство, провести модернізацію доріг місцевого значення, забезпечити формування локальних логістичних центрів та створення інших об'єктів, пов'язаних з модернізацією транспортної інфраструктури, за рахунок коштів місцевих бюджетів;

3) адаптації до вимог і стандартів ЄС у розбудові інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині формування мережі громадських організацій та інших недержавних інституцій, діяльність яких забезпечила

ефективне використання інструментів фінансової підтримки ЄС для країн-претендентів на членство [46].

Не можна залишити поза увагою й позитивний досвід США, виходячи з географічних особливостей, а також обсягу напрацьованої практики. Зокрема, як відомо, система авіаційних маршрутів в США є однією з найбільш насичених в світі. Авіасполучення у високому ступені децентралізовано – в країні існує широка мережа «хабів» для регулярних авіаліній, в той же час значна частина перевезень здійснюється за принципом «P2P (point-to-point)» між окремими населеними пунктами. При цьому таке сполучення виконується як великими регулярними перевізниками, так і силами малої авіації, на яку лягає навантаження щодо забезпечення повідомлення з невеликими населеними пунктами всередині штатів або при комунікації з сусідніми суб'єктами. В цілому регулювання перевізників здійснюється за трьома рівнями, щодо яких діють різні регуляторні документи:

– FAR part 121 стосується звичайних авіакомпаній, що мають мережу регулярних маршрутів і експлуатують в своєму парку судна місткістю понад 9 осіб і масою вантажу понад 3400 кг.;

– FAR part 135 регулює питання сертифікації чартерних перевізників, а так само місцевих перевізників, які експлуатують в своєму парку судна місткістю до 9 осіб та масою вантажу менше 3400 кг.;

– FAR part 91 встановлює порядок для діяльності малої авіації. Всі три рівня дозволяють перевізникам здійснювати певні види комерційної діяльності, в тому числі пов’язаної з перевезенням пасажирів [49, с. 178].

Прикладом ефективного реформування транспорту можна вважати казахську модель, де було враховано досвід західноєвропейських країн в частині: поетапного розділення монопольних та конкурентних видів діяльності на транспорті в організаційній та економічній областях його роботи; збереження в системі залізничного транспорту тільки таких організацій, які забезпечували стійку роботу залізниць і соціально необхідні умови працівникам залізничного транспорту; створення системи економічних і правових відносин, що стимулює

зниження витрат виробництва кожного учасника перевізного процесу; розмежування бюджетних та позабюджетних фінансових ресурсів за способами обліку та використання; забезпечення взаємної цивільно-правової відповідальності між перевізниками, власниками рухомого складу, власниками вантажу (пасажирами), а також іншими організаціями, які беруть участь в здійсненні перевізного процесу [128, с. 313].

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 середу. 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 [508, с. 77].

Досвід організації транспортної політики Канади є результатом широких консультацій законодавчих органів, регіонів, компаній, яка спрямована на розвиток країни вперед на основі таких її основних імперативів як: економічна ефективність, доступність, безпечність та екологічність. Транспортна політика Канади побудована на принципах забезпечення: найвищого рівня транспортної безпеки; ефективності перевезень людей і вантажів для підтримання економічного добробуту та сталого якості життя; поваги екологічних прав майбутніх поколінь; адекватної цінової політики; розумної доступності транспортної системи для віддалених регіонів; можливості використання послуг транспорту особами з обмеженими властивостями; скоординованих та гармонізованих дій на всіх видах транспорту для розвитку інтермодальних перевезень; партнерства і співробітництва між державою, урядами на території Канади і приватним сектором для створення основ цілісної транспортної політики, яка враховує законодавство та інтереси усіх сторін. Розвиток «інтегрованої» транспортної політики Канади, зокрема, передбачає: системний зв’язок економічних пріоритетів з пріоритетами безпеки та екології; фінансових і регулятивних зобов'язань за всіма видами транспорту; забезпечення інтеграції видів транспорту і транспортних мереж на національному і міжнародному рівні для підвищення їх конкурентоздатності; системний зв’язок громадських і приватних інтересів, інтересів федерацій та регіонів тощо [55, с. 70-71].

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 [222].

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 XX 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 є застосування змішаної моделі, яка передбачає 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.

Більше того, з урахуванням викладеного на увагу заслуговує політика розвитку транспортних комунікацій в США, Канади (північноамериканська модель), Німеччини, Франції (західноєвропейська модель), Японії (азіатська модель) – державах, що займають провідні позиції в світовій економіці, маючи розвинену транспортну системи, зробили свого часу та роблять й зараз помітний внесок в прогрес транспорту як феномена людського буття, в розвиток і вдосконалення транспортних комунікацій.

Так, зокрема, транспортна політика Німеччини визначається цілим комплексом загальнодержавних документів: концепцією, стратегічними (до 10 років), тактичними (5 років) і оперативними (до 1 року) планами, які включають національні плани розвитку, як окремих галузей транспорту, так і транспортної інфраструктури. Основним інструментом реалізації транспортної політики є програми розвитку транспортної системи.

У Німеччині на федеральному рівні державну транспортну політику реалізовує Міністерство транспорту, у структуру входять: центральне управління (займається питаннями кадрової політики, соціального забезпечення, фінансів, безпеки і права), управління транспортної політики та економіки, управління залізничного транспорту, управління автомобільного транспорту, управління внутрішнього судноплавства, управління морського транспорту, управління повітряного транспорту, управління автомобільних доріг, управління водних шляхів [270, с. 78-83].

Аналіз організаційних структур показує, що в США існує досить розгалужена система федерально-штатних (надштатних), а також регіональних органів і комісій. Помітну роль в регулюванні транспорту приймають на себе вищі ешелони державної влади. Важливим заходом щодо координації діяльності численних транспортних управлінь, агентств і відомств стало утворення 15 жовтня 1966 р Міністерства транспорту США. Його створення було спробою вирішити численні проблеми, що стримують роботу транспортної системи. Досить сказати, що питаннями розвитку та управління транспортом займалися міністерства оборони, торгівлі, житлового будівництва і міського розвитку, сільського господарства, внутрішніх справ, Державний департамент та «незалежні» регулятивні агентства [270, с. 78-83].

У механізмі державного регулювання розвитку транспорту помітну роль відіграють урядові дослідницькі центри, а також дослідницькі центри промислових корпорацій: Технічний дослідницький центр корпорації «Дженерал моторз» (м Детройт), Відділ досліджень і планування перспективного транспорту компанії «Форд-моторс» (м. Детройт і м Дірнборн), транспортний інститут Карнегі, спеціалізованні відділи «Дженерал електрик» (м Скенектеді) і «Вестінгауз електрик» (м Пітсбург) [270, с. 78-83].

Як і в США основною ланкою реалізації державної транспортної політики в Японії здійснює Міністерство транспорту, якому підпорядковані державні компанії по залізничному будівництву, національні авіакомпанії, морські порти, дорожня мережа. Міністерство регулює діяльність приватних залізничних компаній, приватних підприємств морського транспорту і вантажного автомобільного транспорту. З 1987 р. в результаті проведеної приватизації державної залізниці весь вантажний транспорт опинився у приватній власності. Держава здійснює регулювання транспортної системи через координацію у сфері господарського планування, зберігає провідну роль у формуванні транспортної політики з урахуванням спільних інтересів акціонерів. Міністерство визначає транспортну політику, забезпечуючи розробку законів щодо транспорту, координує та спрямовує діяльність багатьох приватних

транспортних компаній, контролює ціни на перевезення та інші види транспортно-експедиційної діяльності. Свої конкретні функції воно здійснює на основі законів, прийнятих парламентом країни. Незважаючи на значну питому вагу підприємницьких структур у транспортній галузі, регулюючі функції Міністерства транспорту Японії залишаються пріоритетними [270, с. 78-83].

Нормальне функціонування і розвиток транспорту в Японії забезпечується встановленим порядком фінансування та податкової політики. Регіональні транспортні проекти національного значення отримують законодавчо закріплені пільги для приватних компаній, що беруть участь в їх реалізації: за ставками податку на обладнання, з податку на прибуток. Транспортні підприємства платять у вигляді податків більше 55% прибутку. Сума, що залишається від прибутку після сплати всіх податків, йде на виплату річних премій, дивідендів для акціонерів, а також на створення резервного фонду. Як показує аналіз транспортної політики Японії, такий порядок фінансування створює умови для розвитку і вдосконалення матеріально-технічної бази транспортних підприємств, тобто дозволяє будувати проміжні термінали, оновлювати рухомий склад і вантажно-розвантажувальні засоби. В Японії приділяється значна увага розвитку всіх видів транспорту, тому в бюджеті країни передбачено значні кошти на розвиток транспортної інфраструктури [270, с. 78-83].

У Франції ґрім кодексів, Морського ордонансу та декретів у французькому праві існують також акти, що регулюють окремі сфери транспортних відносин, серед яких: Закон від 18 липня 1999 року № 99-505 про різні заходи, пов'язані з безпекою дорожнього руху, і про відповідальність осіб, які користуються залізничним транспортом; Закон від 18 грудня 1998 року № 98-1171 про створення служб на повітряному транспорті; Закон від 16 січня 2001 року № 2001-43 про введення норм, що регулюють суспільні права в транспортній сфері; Закон України від 9 квітня 2003 року № 2003-322 про осіб, що займаються повітряними перевезеннями; Закон від 24 квітня 2003 року № 2003-380 про ратифікацію конвенції про уніфікацію деяких правил міжнародних повітряних перевезень; ордонанс від 3 січня 1959 року № 59-20 про ратифікацію

Європейської конвенції, присвяченій громадській безпеці міжнародних перевезень пасажирів, підписаної в Женеві 9 липня 1959 року [29].

Отже для транспортної політики Франції характерним є відсутність у регулюванні окремих напрямів її реалізації єдиного кодифікованого акту. Регулювання транспортних відносин у Франції здійснюється за допомогою нормативних актів органів законодавчої влади, якими встановлюються основні правила і норми поведінки учасників транспортних правовідносин, та актів органів виконавчої влади, якими регулюються специфічні, досить вузькі сфери транспортних правовідносин.

Підсумовуючи викладене, слід окреслити перспективні шляхи запозичення перспективного зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в українських реаліях сьогодення, а саме шляхом:

– 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);

– поглиблення співпраці України з Європейським Союзом шляхом створення й ефективної експлуатації транс’європейських транспортних мереж (TEN-T);

– законодавчого забезпечення підтримки конурбацій шляхом надання основи для прозорих дій місцевих органів влади;

– 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 XXXII 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;

– в межах запровадження Регламенту європейської моделі організації пасажирських перевезень залізничним транспортом, що передбачено Угодою про Асоціацію України та ЄС, створити законодавчі основи організації суспільно важливих перевезень пасажирів і вантажів в Україні, що дозволить місцевим громадам самостійно визначати потребу у приміських перевезеннях, впливати на складання графіка руху транспорту та контролювати якість послуг, що надаються пасажирам;

– 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.); «Car-pooling» (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 паркінгу за допомогою загальної електронної мережі); «Cycling & walking» (програма примусової заміни автомобілів на велосипеди і пішохідні зони пересування);

– забезпечення державної підтримки транзитних проектів на міжнародній арені, формування вигідних для країни міжнародних альянсів, реалізації програм

модернізації транспортної інфраструктури з урахуванням пріоритетного розвитку транзитних міжнародних транспортних коридорів;

– забезпечення підтримки інвестиційних проектів, 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;

Не можна також не відзначити й те, що вирішальну роль в становленні і розвитку транспорту, модернізації і диверсифікації системи транспортних комунікацій, в провідних країнах світу продовжує відігравати активна політика держави, побудована на усвідомленні прямого взаємозв'язку між темпами соціально-економічного розвитку країни і прогресом транспорту за прямої підтримки державно-владних заходів. Особливої актуальності набувають проблеми пошуку оптимальних форм участі держави в роботі транспорту та інших засобів комунікації, у зв'язку з тим, що транспортно-комунікаційний компонент, крім усього іншого, набув ще й ключового значення для процесу глобалізації, а отже, і для перспектив входження кожної конкретної країни в глобальний економічний, політичний, інформаційний, соціокультурний та інший простір. На користь збереження активної ролі держави у регулюванні транспортних процесів свідчить і досвід останніх десятиліть, який наочно переконує в тому, що ринок не є настільки сильним та ефективним, а відтак доцільним є вироблення чіткої та структурованої транспортної політики,

органічно вбудованої в систему галузевих політик держави з обов'язковою наявністю дієвої система органів державної влади, місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства, а також ефективної системи транспортного та суміжного з ним законодавства.

Висновки до розділу 5

Узагальнення зарубіжного досвіду та вітчизняних особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні дозволило дійти таких висновків:

1. З'ясовано місце Державного агентства інфраструктурних проектів України (Укрінфрапроект) у реалізації державної політики щодо розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху, підкреслено його значущість, проаналізовано адміністративно-правовий статус запропоновано заходи щодо його удосконалення.

2. Доведено дієвість інструментів інвестування інноваційного розвитку транспортної інфраструктури через механізми державно-приватного партнерства. Розкрито зміст останнього і класифіковано моделі державно-приватного партнерства з виявлення їх основних ознак в галузі транспортної інфраструктури. З'ясовано основні чинники та параметри, що визначають ефективність державно-приватного партнерства в транспортній інфраструктурі та запропоновано заходи оптимізації його адміністративно-правового забезпечення у механізмі реалізації державної транспортної політики в Україні.

3. На основі аналізу нормативних актів ЄС наголошено на ефективності заходів реалізації державної транспортної політики ЄС, що націлює на широке використання енергозберігаючих та екологічних видів транспорту і технологій, забезпечує найвищі стандарти безпеки та послуг завдяки об'єднанню транспортних мереж, розвитку мультимодальних та інтермодальних перевезень, безперервної модернізації устаткування, координації наукових досліджень,

розробки нових транспортних технологій, постійного поліпшення якості обслуговування споживачів та умов праці.

4. Залежно від ступеню участі держави у реалізації заходів щодо впливу на транспортну систему країни, організації контролю за безпекою та надійністю перевезень виділено три моделі зарубіжної практики реалізації державної транспортної політики: 1) «толерантну»; 2) «протекціонізьку» та 3) «змішану», кожна з яких є особливою та застосовувалася на певних проміжках часу, відзначалася особливостями втручання держави у функціонування транспортної галузі, межами впливу публічної адміністрації на розвиток транспортної інфраструктури, правового регулювання відносин публічної адміністрації з перевізниками та приватним сектором надання транспортних послуг тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми – формування нової парадигми реалізації державної транспортної політики в Україні через застосування найбільш оптимального у сучасних умовах комплексу засобів її адміністративно-правового забезпечення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Окреслено передумови державного втручання в діяльність об'єктів транспортної системи та доведено важливість адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики, що зумовлено: 1) магістральним характером транспортної галузі по відношенню до інших галузей інфраструктури, соціальної та виробничої сфер, адже збалансований вплив держави на розвиток економіки в цілому неможливий за відсутності державного контролю в транспортному комплексі, оскільки транспорт одночасно обслуговує і виробничі, і невиробничі галузі, забезпечуючи тим самим життєдіяльність певної території; 2) поширенням процесів децентралізації управління, що вказує на необхідність створення регіональних адміністративних структур, рівневого розподілу сфер відповідальності, відпрацювання механізмів реалізації державної транспортної політики в регіонах і т. ін.; 3) необхідністю державної підтримки і фінансування розвитку транспортної системи, заохочення конкуренції і контролю над діяльністю природних монополій в транспортній галузі з метою обмеження прагнень монополіста до отримання максимальної вигоди за допомогою невиправданого завищення тарифів, економії на якості транспортного обслуговування споживачів відповідних послуг, відмови від невигідних, але при цьому соціально значущих перевезень; 4) важливістю регулювання та контролю інфляційних процесів через регулювання відповідних транспортних тарифів; 5) необхідністю поширення принципів державно-приватного партнерства в транспортній галузі, посилення діалогу між споживачами транспортних послуг, органами державної влади та органами

місцевого самоврядування, оптимізації та покращення управління державними ресурсами; 6) необхідністю правового регулювання процесу лібералізації транспортного ринку та забезпечення недискримінаційної відкритої конкуренції відповідно до законодавства ЄС, гарантування рівноправного, відкритого та прозорого доступу операторам до транспортної інфраструктури; 7) важливістю встановлення єдиних техніко-екологічних правил, норм і стандартів у сфері охорони навколишнього середовища, безпеки руху транспортних засобів, охорони праці та організації належного контролю з боку держави за виконанням зазначених вимог; 8) доцільністю встановлення та за окремими напрямами посилення юридичної відповідальності за порушення законодавства на транспорті.

2. Ретроспективний погляд на транспортну політику держави та її відповідний аналіз дозволили визначити закономірності публічно-правового розвитку управлінської системи цієї важливої для української економіки галузі. Зокрема, транспортна політика протягом усього часу становлення української державності зазнавала певних змін, що обумовлено, перш за все, складом розв’язуваних стратегічних завдань на етапах реформування країни. Дорадянський («імперський») період став передумовою до формування законодавчого базису регулювання публічно-правових відносин в транспортній сфері. На відміну від нього «радянський» період характеризується не лише розвитком усіх видів транспорту та відповідного його законодавчого забезпечення, але й активним втручанням держави в управління транспортом. Основні процеси дерегулювання в організації транспортної політики країни відбулися майже перед розпадом радянського союзу. З проголошенням незалежності України відбулися кардинальні трансопртно-політичні зміни, які вимагали вжиття рішучих євроінтеграційних заходів як оновлення транспортного законодавства, так і удосконалення у цьому напрямі діяльності відповідної публічної адміністрації. Лише наприкінці 80-х років минулого століття відбулися процеси дерегулювання в управлінні транспортом, пошуку нових організаційно-господарських форм, які враховували специфіку ринкових

відносин. Проголошення незалежності України не стало миттєвим поштовхом до розвитку транспортного сектору та відповідно оновлення транспортного законодавства, а навпаки відсутність державної підтримки в умовах нестачі власних джерел розвитку зумовило різке старіння основних фондів транспорту, від якого транспортна галузь не позбулася й досі. Перехід наразі країни до інтенсивного, інноваційного, соціально орієнтованого типу розвитку вимагає прийняття адекватних стратегічних рішень з розвитку транспортного комплексу на довгострокову перспективу, здійснення злагодженої комплексної стратегічно-орієнтованої державної транспортної політики заснованої на принципах системності, комплексності, цілеспрямованості розв'язання основних її завдань.

3. Державну транспортну політику визначено як самостійний напрям діяльності держави з урахуванням інфраструктурного характеру об'єкта її регулювання, що реалізується через систему (комплекс) заходів законодавчого, виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру, регламентованих державою у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах та 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.

4. Запропоновано концептуальний підхід до формування та реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме: по-перше, забезпечення максимальної ефективності публічного адміністрування транспортним сектором на основі принципів державно-приватного партнерства; по-друге, підвищення безпеки та надійності перевезень; по-третє, забезпечення доступності та підвищення якості надання споживачам транспортних послуг; по-четверте, формування нової транспортної стратегії в межах критичних місцевих, регіональних, національних та глобальних екологічних порогів; по-п'яте, інтеграції національної транспортної інфраструктури до міжнародної транспортно-логістичної системи і забезпечення її конкурентоспроможності на ринку обслуговування міжнародних транспортних потоків.

5. Встановлено, що принципи як основоположні, керівні засади (вимоги) державної транспортної політики виражають найбільш суттєві сторони (прояви) структури і функціонування системи управління цією соціально-економічною галуззю і виступають в якості офіційних орієнтирів в практиці правового регулювання.

До загальних принципів реалізації державної транспортної політики віднесено наступні: законності; прозорості, об'єктивності та неупередженості в діях органів державної влади та місцевого самоврядування під час прийняття владних рішень на транспорті; пріоритетності дотримання прав і свобод громадян як учасників транспортного процесу; кінцевої відповідальності держави за забезпечення безпеки на транспорті; гармонізації основних положень транспортного законодавства України до світових стандартів транспортного обслуговування населення та законодавства ЄС.

Встановлено, що особливість реалізації державної транспортної політики виявляється в дотриманні низки спеціальних принципів: єдності державного регулювання у зазначеній сфері; розподілу функцій держави стосовно транспорту; забезпечення безпеки особистості; інформаційної відкритості; оптимального поєднання територіального та галузевого адміністрування транспортним сектором з метою максимального використання наявних в регіоні транспортних ресурсів для задоволення потреб населення в перевезеннях; забезпечення загальнодоступності транспортних послуг шляхом створення оптимального режиму сприяння діяльності національних та іноземних перевізників; поширення децентралізації управління транспортними перевезеннями; координації діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері транспорту; активного впровадження в сферу управління транспортом засад державно-приватного партнерства тощо.

6. Охарактеризовано нормативну складову реалізації державної транспортної політики в Україні, що представлена значним масивом нормативно-правових актів різної юридичної сили, суб'єктного складу та цільового спрямування, до якої належать: 1) нормативні джерела міжнародного

права (угоди, конвенції, меморандуми про співпрацю, дорожні карти, плани імплементації, стандарти і рекомендаційна практика, регламенти тощо); 2) Конституція України; 3) кодифіковані акти національного законодавства; 4) Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р., державні цільові програми реформування окремих видів транспорту; 3) акти Верховної Ради України; 4) Укази та розпорядження Президента України; 5) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 6) міжвідомчі нормативні джерела (накази, інструкції тощо), а також нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, постанови, програми, листи, статути тощо); 7) державні та галузеві технічні стандарти функціонування транспорту; 8) корпоративні правила функціонування транспорту (нормативні документи експлуатантів).

Узагальнено та охарактеризовано особливості і проблеми приведення національного законодавства з питань реалізації транспортної політики до світових стандартів своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях.

7. Визначено систему суб’єктів загального забезпечення реалізації державної транспортної політики, 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.

Спеціалізована публічна адміністрація представлена органами державної влади, які безпосередньо забезпечують реалізацію державної транспортної політики країни, серед яких Міністерство інфраструктури України, 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. На підставі аналізу норм чинного законодавства досліджено завдання, функції та повноваження зазначених органів, а також особливості реалізації їх адміністративно-правового статусу.

8. Державна транспортна політика реалізується через певні форми, характеристика яких надає уявлення про діяльність спеціалізованої публічної адміністрації у зазначеній сфері щодо виконання покладених на них завдань, дозволяє зрозуміти їх правову природу, умови застосування та визначені до них вимоги. Наголошено на розмаїтті адміністративно-правових форм реалізації державної транспортної політики, що обумовлено широким діапазоном функцій, які виконуються державою та її органами в транспортній сфері, її складністю і просторово-часовою протяжністю. Адміністративно-правові форми реалізації державної транспортної політики запропоновано розподілити на: основні: а) правові (нормотворча, правозастосовча, охоронна і договірна форми, що реалізуються шляхом видання нормативних актів управління, видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, здійснення інших юридично значущих дій на транспорті) та організаційні (ужиття організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій) та 2) допоміжні (профілактична, виховна).

З’ясовано сутність методів реалізації державної транспортної політики як сукупності прийомів, засобів та способів впливу держави на правовідносини, що виникають у сфері функціонування транспорту, та за допомогою яких спеціалізована публічна адміністрація здійснює владний вплив на елементи транспортної діяльності, забезпечуючи досягнення і підтримку планованого стану і рівня функціонування транспортної галузі. Виокремлено адміністративні (прямі) та економічні (непрямі) методи реалізації державної транспортної політики, при цьому зроблено акцент на пріоритетності використання в нинішніх умовах реалізації інфраструктурних проектів у різних галузях транспорту саме другої групи методів, спрямованих на широке застосування заходів економічного впливу на учасників транспортного процесу.

9. Підкреслено значущість адміністративно-правових засобів у реалізації державної транспортної політики, що полягає у безпосередньому застосуванні спеціально уповноваженою публічною адміністрацією законодавчо визначеного адміністративно-правового інструментарію (сукупності способів і прийомів), спрямованого на упорядкування суспільних відносин на транспорті, їх охорону та захист від небажаного впливу різноманітних чинників соціального та антропогенного характеру. Встановлено, що перспективний розвиток транспортної системи країни забезпечується застосуванням адміністративно-правових засобів інституційно-правового, профілактичного, дозвільного (здійснення реєстрації, сертифікації, ліцензування, стандартизації, видачі дозволів, надання допусків), інформаційно-аналітичного, планово-прогнозтичного, контрольно-наглядового та охоронного (застосування адміністративно-запобіжних, адміністративно-припинювальних засобів та заходів адміністративної відповідальності) характеру.

10. Визначено характерні риси, які притаманні стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики, серед яких: спрямованість на середньострокову і довгострокову перспективу (на період понад один рік); орієнтація на вирішення ключових, визначальних для транспортної системи цілей, від досягнення яких залежить її поступовий прогрес; органічна зв’язаність намічених цілей з об’ємом і структурою ресурсів, що вимагаються для їх досягнення, причому як наявних інфраструктурних ресурсів, так і тих, що будуть створені в планованій перспективі реалізації державної транспортної політики; врахування особливостей численних зовнішніх чинників впливу на транспортну систему країни як позитивних, так і негативних, а також розробка заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, передчасне запобігання та врахування особливостей задля успішного вирішення стратегічних завдань державної транспортної політики України; адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього і внутрішнього транспортного середовища і пристосувати до них процес його функціонування.

11. Публічний контроль за додержанням законодавства на транспорті запропоновано розуміти як діяльність не лише уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснювану в межах повноважень з використанням специфічних форм і методів шляхом встановлення фактичного стану підконтрольного об'єкта як елемента транспортної системи, перевірки відповідності його діяльності (поведінки) вимогам транспортних правил, норм і стандартів, застосування заходів юридичної відповідальності у випадку їх порушення, а також інституцій громадянського суспільства, покликаних через застосування заходів суспільного впливу сприяти своєчасному, повному та якісному задоволенню транспортом потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України.

Види публічного контролю за додержанням законодавства на транспорті класифіковано за такими найбільш суттєвими критеріями: 1) за суб'єктами здійснення (державний, муніципальний та громадський); 2) за видами транспорту (контроль на автомобільному, морському, внутрішньому водному, авіаційному, трубопровідному, міському електричному, у тому числі метрополітені, промисловому залізничному транспорті, відомчому транспорті та у сфері дорожнього господарства та реалізації інфраструктурних проектів); 3) за періодичністю проведення (плановий, позаплановий, рейдовий); 4) залежно від етапу проведення перевірки діяльності підконтрольного об'єкта (попередній, поточний та наступний).

12. Окреслено перелік адміністративно-правових заходів забезпечення ефективності державного управління транспортним сектором, зокрема спрямованих на: реалізацію великомасштабних транспортних проектів, в тому числі в рамках державно-приватного партнерства; забезпечення комплексної безпеки і стійкості функціонування транспортної системи, включаючи підвищення транспортної безпеки, зниження шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище і переведення транспорту на нові види палива; максимального врахування транспортних потреб регіонів та окремих територій з

поступовим підвищенням ролі у цьому процесі місцевих органів виконавчої влади та об’єднаних територіальних громад; чітке розмежування повноважень в транспортній сфері органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях публічного адміністрування тощо.

13. Визначено, що публічні (адміністративні) послуги на транспорті є різновидом адміністративних послуг та мають такі ознаки: 1) надаються у спеціально визначеній сфері транспортного обслуговування населення й суспільного виробництва у перевезеннях, що є напрямом цілеспрямованої діяльності спеціально уповноваженої публічної адміністрації, наділеної контрольно-наглядовими повноваженнями, передбаченими законодавством щодо спостереження й перевірки стану відносин у транспортній галузі; 2) обов’язковий публічний інтерес; 3) безпосередня ініціатива (заява) фізичних та/або юридичних осіб щодо отримання соціально значущих транспортних послуг; 4) законний характер; 5) спеціальна форма звернення суб’єкта; 6) результатом є видання індивідуального адміністративного акта (свідоцтво, дозвіл, ліцензія, рішення органу про реєстрацію тощо); 7) надаються спеціальними суб’єктами (центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, місцевими Радами народних депутатів та іншими спеціально уповноважені на те органами відповідно до їх компетенції); 8) законодавчо визначена юридична відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов’язку з надання публічних (адміністративних) послуг у сфері транспорту.

14. Виокремлено адміністративно-правові заходи усунення деструктивних чинників у системі підвищення безпеки та надійності перевезень, які мають бути спрямовані на їх виявлення шляхом: аналізу результатів діяльності уповноваженої в цій сфері спеціалізованої публічної адміністрації, здійснення транспортного контролю, перевірок та оцінки стану суб’єктів надання транспортних послуг; моніторингу стану аварійності на транспорті та рівня

дорожньо-транспортного травматизму; визначення системи критеріїв та показників ефективності діяльності окремих суб'єктів, уповноважених га забезпечення транспортної безпеки; нормативного упорядкування розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів вздовж автомобільних доріг загального користування державного значення, в тому числі розробки порядку погодження (видачі) дозволу на встановлення зовнішньої реклами відповідним органом та впровадження єдиних правил щодо демонтажу самовільно встановленої зовнішньої реклами; встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо проходження габаритно-вагового контролю та відмову від нього; посилення адміністративної відповідальності за порушення водіями Правил дорожнього руху, законодавчого закріплення можливості використання поліцейськими технічних засобів відеозапису з обов'язковим долученням таких матеріалів до протоколу про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинки транспортного засобу поліцейським з метою проведення огляду водіїв з використанням спеціальних технічних засобів для перевірки на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції; виключення норм, що передбачають накладення штрафних балів за порушення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, як таких, що не були реалізовані протягом тривалого часу, засвідчили свою неспроможність у розв'язанні проблем зниження дорожньо-транспортного травматизму, та стали фактично «мертвими» у адміністративно-деліктній практиці; удосконалення нормативних засад використання безпілотних літальних апаратів, насамперед в частині забезпечення необхідного рівня безпеки їх експлуатації, організації контролю за використанням, посилення відповідальності за порушення норм, правил і стандартів під час виконання польотів, посилення вимог до підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації дистанційного пілота тощо.

15. Визначено особливості адміністративно-правового забезпечення функціонування екологічно чистого транспорту та на підставі аналізу чинного

законодавства та практики його реалізації запропоновано адміністративно-правові заходи, які передбачатимуть: 1) визначення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувного джерела; 2) оцінку впливу на довкілля об'єктів транспортної системи; 3) дозвільно-ліцензійний порядок провадження діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів різними видами транспорту; 4) екологічний моніторинг пересувних джерел забруднення; 5) заборону проектування, виробництва та експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів і установок, вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах яких перевищує нормативи або рівні впливу фізичних факторів; 6) здійснення публічного екологічного контролю на транспорті, в тому числі застосування адміністративно-примусових заходів припинення екологічно-небезпечної діяльності на транспорті; 7) посилення адміністративної відповідальності за порушення екологічного законодавства під час експлуатації транспортних та інших пересувних засобів і установок.

16. Здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики та акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема 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); – поглиблення співпраці України з Європейським Союзом шляхом створення й ефективної експлуатації транс'європейських транспортних мереж (TEN-T); – законодавчого

забезпечення підтримки конурбацій шляхом надання основи для прозорих дій місцевих органів влади; – 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 XXXII 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; – в межах запровадження Регламенту європейської моделі організації пасажирських перевезень залізничним транспортом, що передбачено Угодою про Асоціацію України та ЄС, створити законодавчі основи організації суспільно важливих перевезень пасажирів і вантажів в Україні, що дозволить місцевим громадам самостійно визначати потребу у приміських перевезеннях, впливати на складання графіка руху транспорту та контролювати якість послуг, що надаються пасажирам; – 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.); «Car-pooling» (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 паркінгу за допомогою загальної електронної мережі); «Cycling & walking» (програма примусової заміни автомобілів на велосипеди і пішохідні зони пересування); – забезпечення державної підтримки транзитних проектів на міжнародній арені, формування вигідних для країни міжнародних альянсів, реалізації програм модернізації транспортної інфраструктури з урахуванням пріоритетного

розвитку транзитних міжнародних транспортних коридорів; – забезпечення підтримки інвестиційних проектів, 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.

17. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні, в тому числі шляхом:

– прийняття Стратегічного плану розвитку транспортної системи України, що включатиме стратегічні цілі та власне стратегію розвитку транспортного комплексу на довгострокову перспективу; мінімальний транспортний стандарт, що відображатиме основні вимоги до функціонування транспорту, виходячи з необхідності досягнення встановленого рівня розвитку транспорту, визначеного державною політикою, а також саму програму розвитку транспортного комплексу на черговий плановий період (охоплюватиме період не менше 25 років), що стане частиною державної цільової програми розвитку транспорту та програми соціально-економічного розвитку держави;

– прийняття комплексу законодавчих змін і доповнень у вигляді взаємозв'язаних законів: а) «Про засади державної транспортної політики», який визначатиме основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної транспортної політики як складової частини політики сталого розвитку України; б) «Про транспортну діяльність», який

регулюватиме суспільні відносини, що відображають найбільш загальні положення про особливості функціонування транспортної системи країни, та буде спрямований на розвиток ринкових відносин в галузі транспортної діяльності і створенні умов для інтеграції її суб'єктів в міжнародний ринок транспортних робіт і послуг; в) «Про транспортну безпеку», мета якого полягатиме у регулюванні правових, організаційних, економічних та інших відносин у сфері забезпечення безпеки транспортного комплексу країни від актів незаконного втручання, техногенних і природних кризових ситуацій, безпеки руху транспортних засобів, надійності перевезень тощо; г) «Про основні засади публічного контролю на транспорті», яким визначатимуться правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного, муніципального та громадського контролю у транспортній сфері, повноваження відповідних органів державного (муніципального) контролю, їх посадових осіб, а також місце та роль громадськості в цьому напрямі;

– доповнення Закону України «Про транспорт» розділом І-А «Державна політика у сфері транспорту» та включення до нього таких статей, як «Мета державної політики у сфері транспорту», «Завдання державної політики у сфері транспорту», «Принципи державної політики у сфері транспорту»;

– доповнення Закону України «Про транспорт» розділом І-Б «Суб’єкти державного регулювання у сфері транспорту та їхні повноваження» та включення до нього таких статей, як «Повноваження Президента України у сфері державного регулювання транспортом», «Повноваження Верховної Ради України у сфері державного регулювання транспортом», «Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері державного регулювання транспортом», «Повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері транспорту», «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері транспорту», «Повноваження районних, міських, селищних, сільських рад у сфері транспорту», «Координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації державної транспортної політики».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аакер Д. Стратегическое рыночное управление: пер. с англ. / Д. Аакер. СПб.: Изд-во «Питер», 2011. 496 с.

2. Абызов В.В. Государственное регулирование транспортного комплекса: зарубежный опыт и российская практика. Вестник ТГУ. Выпуск 1 (69). 2008. С. 237-242.

3. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. 762 с.

4. Административное право: учебное пособие: в 2 ч. / под общ. ред. И.В. Козелецкого, А.И. Сухаревой. Минск, 2013. Ч. 1. 650 с.

5. Адміністративне право України. Підручник. / За заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: «Юридична література». 2003. 896 с.

6. Адміністративне право України: [підручник для юрид. вузів і фак.] / [Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.

7. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

8. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2010. 480 с.

9. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / [за ред. Ю.П. Битяка]. Харків: Право, 2000. 520 с.

10. Айдаров Т.А.-Б., Сулейменова И.А., Сиязбеккызы Б. Направления государственной транспортной политики. Научный альманах. 2016. № 10-1(24). С. 487-490.

11. Акімов О.В. Аналіз зарубіжного досвіду реалізації державної транспортної політики. Наукові праці (Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»). Сер. «Державне управління». 2011. Т. 159. Вип. 147. С. 136-139.

12. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х томах, Т. 1 / С.С. Алексеев. М. : «Юридическая література», 1981. 552 с.

13. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.

14. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издат-во БЕК, 1995. 320 с.

15. Алькема В.Г. Генезис структури транспортного потенціалу України в умовах сталого розвитку. Маркетинг і менеджмент інновацій. 2012. № 2. С. 172-180.

16. Аналіз законопроекту «Про залізничний транспорт України». Основні ризики, повязані із прийняттям Закону України «Про залізничний транспорт» в поточній редакціїї. Альтернативні пропозиції URL: https://agreca.ua/analiz-rizikiv-priynyattya-zakonoproektu-pro-zaliznichniy-transport-ukrayini

17. Аналіз стану безпеки польотів за результатами розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами України та суднами іноземної реєстрації, що сталися у 1 півріччі 2019 року. URL: http://www.nbaai.gov.ua/uploads/pdf/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_1_%D0%BF%D1%96%D0%B2_2019.pdf

18. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия: [Пер. с англ.] / И. Ансофф, Э. Дж. Макдоннелл; Пер. С. Жильцов. СПб. : Питер Ком, 1999. 414 с.

19. Антонюк У. В. Сучасний стан і перспективи забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 64. С. 259-266.

20. Антонюк У.В. Державний контроль і нагляд щодо забезпечення екологічної безпеки у процесі діяльності залізничного транспорту. Університетські наукові записки. 2007. № 4 (24). С. 270-275.

21. Антонюк У.В. Правове забезпечення екологічної безпеки у діяльності залізничного транспорту: дис. … канд. юрид. наук / спец. 12.00.06. Івано-Франківськ, 2009. 215 с.

22. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. М. : Юрид. лит., 1997. 400 с.

23. Ахметова Ш.Д., Ахметов К.Д. Современное состояние транспортной системы. Доклад. Алматы. КазНТУ им. Сатпаева, 2012. 42 с.

24. Баган Я.Й. Адміністративно-правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту в Україні: дис. … канд. юрид. наук. / спец. 12.00.07. Дніпро, 2018. 226 с.

25. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Демьян Николаевич Бахрах. М., Изд-во БЕК, 1996. 356 с.

26. Безпека на дорогах: європейський досвід URL: https://a7d.com.ua/agropoltika/aktualna_tema/738-bezpeka_na_dorogakh_vropejjskijj_dosvd.html

27. Белова, Н.Е. Стратегическое планирование предпринимательской деятельности инвестиционно-строительных компаний: автореф. дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Белова Надежда Евгеньевна. СПб, 2013. 26 с.

28. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. 816 с.

29. Белых В. Транспортное законодательство России и зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС (сравнительно-правовой анализ). Монография. М.: Издательство «Проспект», 2013. 233 с.

30. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). Законодавство України : наук.-практ. коментар. 2006. № 7. С. 8-12.

31. Берлач А.І. Адміністративне право України: [навч. посіб. для дист. навч.] / А.І. Берлач. К.: Ун-т «Україна», 2005. 472 с.

32. Бернар И. Толковый экономический словарь. Т. 2. М. : Международные отношения, 1994. 720 с.

33. Бесчастний В., Собакарь А. Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації. Віче. 2010. № 4. С. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_4_2.

34. Бесчастний В.М. Особливості реалізації державної політики України у сфері забезпечення безпеки на наземному транспорті. Віче. 2013. № 6. URL: http://veche.kiev.ua/journal/3573/

35. Бєлих Д.В., Собакарь А.О. Адміністративна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України : монографія / Бєлих Д.В., Собакарь А.О. К. : «МП Леся», 2015. 196 с.

36. Бизнес: Оксфордский толковый словарь: англо-русский. М.: Прогресс-Академия; РГГУ, 1995. 898 с.

37. Бичков А. С. Адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки польотів : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бичков Андрій Сергійович. К., 2010. 262 с.

38. Блинкин М.Я. Планирование и управление городскими транспортными системами. Учебное пособие. Актобе. Урбанистика, 2013. 220 с.

39. Бойко О. В. Державно-приватне партнерство в системі інвестиційних форм розвитку інфраструктури ринку транспортних послуг: зарубіжний і вітчизняний досвід / О. В. Бойко, І. В. Дідовець. Держава та регіони. 2011. № 2. С. 21-28.

40. Бойко О.В. Транспортно-дорожній комплекс в інтеграційних процесах / Є.М. Сич, Ю.Є. Пащенко, О.В. Бойко. Вісник економіки транспорту і промисловості. Х.: УДАЗТ, 2012. Вип. 39. С. 110-120.

41. Бойко О.В., Двуліт З.П. Сталий розвиток транспортної системи України. Науковий вісник НЛТУ України. 2013. Вип. 23.18. С. 94-103.

42. Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 1998. 1536 с.

43. Бондар Н.М. Світовий досвід управління розвитком транспортної галузі. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки, 2010, випуск 18, Ч.І. С. 312-318.

44. Бородич В.Ф. О понятии «основы государственной политики и управления». Власть. 2013. № 3. С. 111-113.

45. Бортник Н.П., Єсімов С.С. Проблеми нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху. Вісник Національного університету «Львівська Політехніка». Серія : юридичні науки. 2016. № 837. С. 29–36.

46. Борщевський В. Модернізація транспортної інфраструктури в процесі наближення до ЄС: досвід Польщі для України URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/3062

47. Брайковська А. Дослідження особливостей формування ринку транспортних послуг як середовища функціонування підприємств транспорту. Економіст. 2012. № 9. С. 50-54.

48. Бубнов Г.Г., Паутова А.В., Золотарев В.И. Стратегическое планирование как важнейшая функция управления URL: https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-kak-vazhneyshaya-funktsiya-upravleniya

49. Буйненко П.В. Правовое регулирование пассажирских перевозок на муниципальном уровне в РФ и за рубежом. Вопросы студенческой науки. 2019. № 7(35). С. 176-179.

50. Бурбело Б.Ю. Організаційно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. … канд. юрид. наук. / спец. 12.00.07. Луганськ, 2011. 229 с.

51. Бурдіна М.Ю., Буркіна Н.В. Аналіз стану транспортної безпеки України. С. 162. URL: file:///C:/Users/%D0%A4%D0%B2%D1%8C%D1%88/

52. 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.

53. Васильев Д. И., Симак Р. С. Методология оценки эффективности инвестиций в транспортную отрасль. Инновационная экономика и общество. 2014. № 4(6). С. 33-39.

54. Васильєва В.А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг. Монографія. Івано-Франківськ: ВДВ ЦІТ Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника, 2006. 346 с.

55. Верескун В.Д., Воробьев В.С. Основные тенденции в развитии транспортной системы и транспортная политика Северной Америки. Вестник РГУПС. 2007. № 3. С. 67-71.

56. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Ін Юре, 2002. 668 с.

57. Вилкова, С. А. Основы технического регулирования : учебное пособие. М.: Академия, 2006. 208 с.

58. Вильнянский С.И. Лекции по советскому гражданскому праву [Текст]. Ч.1 / С.И. Вильнянский; отв. ред. А.И. Рогожин. Х.: Изд-во ХГУ, 1958. - 339 с.

59. Винокуров В.А. Организация стратегического управления на предприятии. М.: Центр экономики и маркетинга, 1996. 458 с.

60. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебн. Пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. 376 с.

61. 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.

62. Владимиров Н.И. Основы авиации и безопасности полетов воздушных судов: Учебное пособие. Киев: КНИГА, 1986. 127 с.

63. Власенко Д. О. Теоретико-методологічні підходи до визначення особливостей маркетингу транспортних послуг URL: http://nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2010_4/ Vlasenko_410.htm

64. Волков М. М. Основные принципы правового регулирования деятельности гражданской авиации / М. М. Волков. Л. : Академия гражданской авиации, 1972. С. 28-32.

65. Волков М.М. Управление в области гражданской авиации СССР: Учебное пособие. Л., 1971. 58 с.

66. Волкова А.В. Механізм правового регулювання перевезень вантажів автомобільним транспортом. Юридичний вісник. 2014. № 1. С. 96-100.

67. Ворушило С.В. Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря: дис. … канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Донецьк, 2010. 252 с.

68. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг.: В 4-х тт. Т.1. Высшие государственные учреждения. СПб.: Наука, 2000. 302 с.

69. Габричидзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : учеб. для вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. Москва : Дашков и Ко, 2003. 978,[1] с.

70. Галімшина Г. В. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Галімшина Ганна В'ячеславівна. – Дніпропетровськ, 2010. 245 с.

71. Галкина И.В. Государственное регулирование рынка транспортних услуг. Рынок транспортних услуг (проблемы повышения эффективности). 2018. № 11. С. 220-227.

72. Гаращук В.М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. Проблеми законності: республ. Міжвідомч. наук. зб. / відповід. ред. В.Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. Вип. 54. С. 349-350.

73. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. … докт. юрид. наук / спец. 12.00.07. Харків, 2003.

74. Гаркуша А. В. Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гаркуша Анатолій Володимирович. Ірпінь, 2004. 212 с.

75. Гегель. Втупительная речь к курсу лекций. Берлин, 22 октября 1818 / Политические произведения. М., 1978. 432 с.

76. Голубков, Е.П. Стратегическое планирование и роль маркетинга в организации / Е.П. Голубков. Маркетинг в России и за рубежом. 2000. № 3. С. 14-15.

77. Гольтяпина И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения информационной безопасности в России : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И. Ю. Гольтяпина. Омск, 2008. 26 с.

78. Гончарук С.Т. Місце адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин в галузі авіації. Малий та середній бізнес. 2008. № 1-2. С. 98-101.

79. Горбунов А. Политика Евросоюза по развитию транспортной инфраструктуры. «Обозреватель–Observer».2015. № 9. С. 43-51.

80. Горбунов А.А. Государственная политика развития транспортных коммуникаций: общенациональное и региональное измерения. Власть. 2008. № 7. С. 31-34.

81. Гордієнко І.В. Необхідність інтермодальності для ефективного функціонування транспортної системи. Формування ринкових відносин в Україні. 2011. № 4. С. 123-128.

82. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования. М., 1972. 258 с.

83. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. 176 с.

84. Господарський кодекс України: прийнятий 16 січня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. № 19-20. № 21-22.

85. Гостев В.И. Государственный контроль в системе советского государственного управления: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1950.

86. Государственная политика и управление / [за ред. Л. В. Сморгунова]. М. : «Рос. полит. энцикл.» (РОССПЭН), 2007 – (Концепции и проблемы государственной политики и управления). ч. 1. 2006. 384 с.

87. Грабельников В. А. Аналіз методів державного регулювання транспортної системи. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2. С. 100-107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_15

88. Грабовецький Б.Є., Пітик О.В. Стратегічне планування: сутність, прогнозно-аналітичне забезпечення. Вісник Хмельницького національного університету. 2013. № 4. Т. 1. С. 48-52.

89. Гринюк Р. Ф., Деркач Е. М. Щодо правового статусу окремих суб'єктів транспортної діяльності. Правничий часопис Донецького університету. № 2(38). С. 66-76. URL: http://jpch.donnu.edu.ua/article/view/7850

90. Гришаева Ю., Матанцева О., Спирин И., Савосина М., Ткачева З., Васин Д. Устойчивое развитие транспорта в городах России: опыт и актуальные задачи. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ustoychivoe-razvitie-transporta-v-gorodah-rossii-opyt-i-aktualnye-zadachi/viewer

91. Громадські розслідування як механізм цивільного контролю: кращі практики зарубіжних країн : [науково-практичне видання] / за заг. ред. О.А. Мартиненка. Харків : Права людини, 2012. 128 с.

92. Гудема Г.Х., Степаненко Ю.В. Понятие и содержание транспортной безопасности. Транспортная безопасность и технологии. 2005. № 1. С. 18-19

93. Гудима Р.Р. Світовий досвід використання дієвих механізмів для ефективного функціонування транспортної інфраструктури прикордонного регіону. Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. 2013. Т. 18. Вип. 3/1. С. 106-110.

94. Гуржій Т. О. Державна політика безпеки дорожнього руху : теоретико-правові та організаційні засади : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / Гуржій Тарас Олександрович. Дніпропетровськ, 2011. 553 с.

95. Гурьев В. Об учреждении торцовых дорог и сухопутных пароходов в России / соч. В. Гурьева. Санкт-Петербург : тип. Э. Праца и К°, 1836. XII, 92 с., 16 л. цв. ил., карт.

96. Дараганова Н. В. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного судна України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дараганова Ніна Володимирівна. К., 2009. 237 с.

97. Двуліт З. Семенюк А. Державне регулювання міжнародної торгівлі транспортними послугами. Збірник наукових праць ДЕТУТ. Серія «Економіка і управління». 2013. Вип. 23-24. С. 231-235.

98. Декрет Совета Народных Комиссаров № 498. О Центральном Комитете по перевозкам. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1944. С. 819-823.

99. Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории акад. наук СССР. М. : Политиздат, 1957. 640 с.

100. Декреты Советской власти. Т. II. 17 марта – 10 июля 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории акад. наук СССР. М. : Политиздат, 1959. 698 с.

101. Державна політика у сфері транспорту та інфраструктури має чіткий євроінтеграційний напрям, - Владислав Криклій URL: https://mtu.gov.ua/news/31536.html

102. Деркач Е.М. Щодо концептуальних засад кодифікації транспортного законодавства України. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 7. С. 31–35.

103. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text

104. Деякі питання реалізації інфраструктурних проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 714 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2016-%D0%BF#Text

105. Деякі питання реалізації інфраструктурних проектів у сфері транспорту: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1329-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1329-2011-%D1%80#Text

106. Диколов С.В. Инновационная деятельность в транспортном обслуживании потребителей товаров и услуг. Вестник МАДИ. 2012. № 2. С. 90-94.

107. Димченко В.В. Мінімальний соціально-транспортний стандарт і регіональна транспортна політика. Коммунальное хозяйство городов. 2008. № 44. С. 170-173.

108. Директива Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 року про встановлення спільних правил для окремих типів транспортування товарів між державами-членами. URL: http://www.transportukraine.eu/docs/direktiva-radi-92106iees-vid-7-grudnya-1992-roku-pro-vstanovlennya-spilnih-pravildlya-okremi-0

109. Дідківський М. Зовнішньоекономічна діяльність підприємства: Навч. пос. К.: Знання, 2006. 462 с.

110. Дмитрієва О.І. Стан державного регулювання транспортної інфраструктури та особливості забезпечення її ефективності. Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. Серія Економічні науки. 2019. № 6 (141). С. 18-27.

111. Довженко Є. В. Забезпечення верховенства закону в процесі систематизації законодавства (на прикладі транспортного законодавства України) / Є. В. Довженко. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. Вип. 22. С. 94-102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2010_22_11.

112. Довженко Є. Проблеми, перспективи та іноземний досвід кодифікації транспортного законодавства. Наше право. 2014. № 5. С. 5-9.

113. Довженко Є.В. Закон – основний регулятор правовідносин у транспортній сфері. Юридичний вісник. 2013. № 1. С. 14-18.

114. Договор о Европейском союзе. Ст. 75. Документы Европейского союза. Т. 2 / под. ред. Ю.А.Борко, М.В.Каргаловой, Ю.М.Юмашева. М., 1994. 85 с.

115. Договор, учреждающий Европейское Сообщество. Рим, 25 марта 1957 года URL: http://eulaw.ru/content/2001

116. Додаток 17 до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію «Безпека. Захист міжнародної цивільної авіації від актів незаконного втручання»: Опис додатків до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_655/page2

117. Дорофєєва Х.М. Основні тенденції розвитку транспортних мереж європейського союзу в умовах глобалізації. Економічний аналіз. 2015 рік. Том 19. № 1. С. 47-52.

118. Дорошкевич Д.В. Інформаційне забезпечення транспортно-логістичних систем. Незалежний аудитор. 2014. № 9. С. 39-47.

119. ДСТУ ISO 9000-2001. Системи управління якістю основні положення та словник URL: https://dnaop.com/html/34108/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3_ISO_9000-2001

120. Дубинський О.Ю. Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті: дис. … докт. юрид. наук. / спец. 12.00.07. К., 2019. 428 с.

121. Дубинський О.Ю. Поняття, ознаки та види контролю як способу забезпечення законності у сфері транспорту. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Випуск 41. Т. 4. С. 184-189.

122. Дубинський О.Ю. Сутність поняття контролю у сфері транспорту. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 12-13 серпня 2016 року). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права». 2016. С. 89-91.

123. Дульфан С.Б. Транспортна інфраструктура як об’єкт муніципального управління та розвитку. Держава та регіони. 2013. № 2. С. 140-145.

124. Дурдинець В. В. Створити гармонійну національну правову систему / В. В. Дурдинець. Правова держава. 1994. Вип. 5. С. 4-10.

125. Духно, Н.А., Корякин, В.М. Теория транспортного права : монография / Н.А. Духно, В.М. Корякин. М.: Изд. «Юрлитинформ», 2016. 288 с.

126. Ежов Д.А. Государственная политика: подходы к дефиниции и способы разработки. Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2012. № 4. С. 16-19.

127. Економічна енциклопедія : у 3 т. К. : Академія, 2002. Т. 3. 952 с.

128. Ерниязова Ж. Основы государственного регулирования транспортной системы Республики Казахстан. Актуальні проблеми економіки. 2012. № 11. С. 310-320.

129. Етимологічний словник української мови: У семи томах. Том другий. К.: «Наукова думка», 1985. 572 с.

130. Євроконтроль URL: https://mtu.gov.ua/content/evrokontrol.html

131. Європейська економічна комісія ООН URL: https://mtu.gov.ua/content/evropeyska-ekonomichna-komisiya-oon.html

132. Європейська угода щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР) (Женева, 1 липня 1970 року) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_016#Text

133. Єсімов С. С. Окремі аспекти адаптації національного транспортного законодавства до вимог Європейського Союзу у транспортній сфері / С. С. Єсімов, Х. А. Висоцька. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 801. С. 29-34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_801_8

134. Забарний Г.Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. К.: Вид. Паливода А.В., 2003. 212 с.

135. Забарний Г.Г., Філіппов А.В. Правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: актуальні питання. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 9 (59). С. 48-50.

136. Задоя В. О. Щодо питання удосконалення системи управління інфраструктурою залізничного транспорту в умовах ринку / В. О. Задоя // Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. Проблеми економіки транспорту. 2015. Вип. 10. С. 45-49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpdnuzt_pet_2015_10_7

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

138. Захарова О. В. Глобальні чинники розвитку потенціалу світової транспортної системи / О.В.Захарова. Економічний часопис - XXI. 2011. № 9-10. С. 14-17.

139. Захарова О.В. Особливості розвитку процесів глобальної інтеграції в транспортному секторі. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Економіка, 2013. Вип. 5. С. 100-106.

140. Землин А.И., Землина О.М., Денисова Ю.В. Актуальные организационно-правовые вопросы применения программно-целевого метода финансового обеспечения развития железнодорожного транспорта в России. Транспортное право и безопасность. 2017. № 12(24). С. 57-71.

141. Зеркалов Д.В., Левковець П.Р., Мельниченко О.І., Дмитрієв О.М. Безпека руху автомобільного транспорту : Довідник. Київ : Основа, 2002. 360 с.

142. Злобін Ю. А. Основи екології: підручник / Ю. А. Злобін. К. : Лібра, 1998. 250 с.

143. Иванов Ф.Ф. Основные направления совершенствования механизма государственного регулирования транспортных услуг Беларуси. Фотинские чтения. 2014. № 2. С. 79-89.

144. Иншакова А.О. Автомобильный транспорт ЕС: особенности правового регулирования и унификации. Евразийская адвокатура. 2017. № 6. С. 99-105.

145. Иншакова А.О., Бордунов В.Д. Транспортное право Европейского Союза. Основы европейского интеграционного права: учебник / авт. коллектив: А.Х. Абашидзе и др.; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Х. Абашидзе, д-ра юрид. наук, проф. А.О. Иншаковой. М.: Юрист, 2012. С. 301–336.

146. История социалистической экономики СССР в семи томах. Т. 1. М.: Наука, 1976. 520 с.

147. Інвестиційний потенціал в логістиці : на прикладі автотранспорту : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / К. Е. Фесенко, Л. Г. Зайончик, М. П. Денисенко, В. Г. Кабанов. К. : Наук. світ, 2002. 259 с.

148. Інтегрований звіт АТ «Укрзалізниця» URL: https://pbcc.com.ua/download/uz-2018.pdf

149. Інформація про результати діяльності Всеукраїнської громадської організації «Громадський комітет транспортної безпеки» за останній рік URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WPqlI8q4qqwJ:www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/Papirovyj-YU.M.-Gromadskyj-komitet-transportnoyi-bezpeky.pdf+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=

150. Калмыкова А. Н. Развитие региональных логистических центров в Германии / А. Н. Калмыкова. Международний научно-практический журнал : Логистика : проблемы и решения. № 5 (18). 2008. С. 38-39.

151. 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.

152. Карпенко О. О. Обґрунтування ефективності кластеризації транспортно-логістичних підприємств. Водний транспорт. 2015. Вип. 2. С. 126-133.

153. Карпов В.М. Економічні та історичні передумови формування транспортної інфраструктури України. Формування ринкових відносин в Україні. 2011. № 12. С. 182-188.

154. Качество инфраструктуры: как сэкономить триллион долларов в год. Точка зрения McKinsey&Company. Центр гуманитарных технологий URL: http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/5973

155. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об’єднаних Націй про зміну клімату. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля / кол. авт. : А. Андрусевич, Н. Андрусевич, З. Козак. Л. : [Суспільство і довкілля], 2009. С. 152–157.

156. Клепікова О.В. Інституційно-правовий характер транспортної безпеки. Вісник господарського судочинства. 2016. № 1. С. 168-176.

157. Клепікова О.В. Шляхи вдосконалення транспортного законодавства в контексті висвітлення пропозицій щодо необхідності внесення змін і доповнень до повітряного кодексу України. Юридичний вісник. 2008. № 1. С. 10-15.

158. Клименко А.И. Роль идеологии государства в развитии правового и политического сознания. Закон и право. 2007. № 6. С. 106-110.

159. Клименко Л. П. Техноекологія : посібник / Л. П. Клименко. О. : Таврія, 2000. 544 с.

160. Ковальов В.Г. Розвиток терміну національна безпека та становлення категорії транспортна безпека. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2013. № 1. С. 161-172.

161. Ковальов В.Г. Система забезпечення транспортної безпеки: теоретична інтерпретація. Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2 (17). С. 204-213.

162. Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80#Text

163. Козловський А.А. Розвиток концепції повітряного права / А.А. Козловський, З.І. Боярська. Юридичний вісник. 2012. №3. С. 8-12.

164. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

165. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков; [шеф-ред. В. С. Ковальський]. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

166. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації. Право України. 2003. № 5. С. 28–31.

167. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. … доктора юрид. наук. 12.00.07 / Анатолій Трохимович Комзюк; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2002. 408 с.

168. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : [монографія] / А.Т. Комзюк; [за заг. ред. О. М. Бандурки]. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.

169. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: поняття та види / В.Т. Комзюк / Вісних Харківського національного університету внутрішніх справ. 2003. Вип. 22. С. 120-126.

170. Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Измененная Гаагским протоколом 1955 года) // Міжнародне приватне право. Міжнародні договори України. К.: “Port-Royal”, 2000. Т. 2. С. 75-80.

171. Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреаль, 28 мая 1999 года) // Московский журнал международного права. 2001. №1. С. 47-58.

172. Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Измененная Гаагским протоколом 1955 года). Міжнародне приватне право. Міжнародні договори України. К.: “Port-Royal”, 2000. Т. 1. С. 29-39.

173. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года. Україна в міжнародно-правових відносинах. Боротьба зі злочинністю та взаємна правова допомога: Зб. документів. К.: Юрінком, 1996. Кн. 1. С. 343-350.

174. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанная в Монреале 23 сентября 1971 года // Україна в міжнародно-правових відносинах. Боротьба із злочинністю та взаємна правова допомога: Зб. док. К.: Юрінком Інтер, 1996. Кн. 1. С. 351-356.

175. Конвенция о международной гражданской авиации // Міжнародне приватне право. Міжнародні договори України. К.: «Port-Royal», 2000. Том 1. С. 44-72.

176. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про міжнародні змішані перевезення вантажів від 24 травня 1980 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_189#Text

177. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про мрське перевезення вантажів 1978 року (Гамбурзькі правила) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_391#Text

178. Конвенція про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) згідно з текстом Протоколу змін від 3 червня 1999 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_291#Text

179. Конвенція про правопорушення і деякі інші дії, вчинені на борту повітряного судна [Токіо, 14 вересня 1963 року] / Міжнародний документ. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_244

180. Конов А. А. Транспортная политика императора Александра III и современность. Вестник Уральского государственного университета путей сообщения. 2012. № 1. 2012. С. 102-119.

181. Константий О.В. Нормативні акти органів виконавчої влади // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб./ О.В. Константий [Відп. ред. В.Я. Тацій]. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. Вип. 50. С. 97–102.

182. Конституція України : Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

183. Копитько В.І. Регіональні особливості розвитку ринку транспортних послуг України URL: http://stp.diit.edu.ua/article/viewFile/9413/8174

184. Корнєєв Ю.В. Принципи державного регулювання транспортної системи. Юридичний вісник. 2010. № 4. С. 12-17.

185. Корнєєв Ю.В. Розмежування інститутів транспортного і повітряного права. Повітряне і космічне право. Юридичний вісник. 2008. № 4. С. 9-17.

186. Корнєєв Ю.В., Яцишин Р.В. Європейсько-правовий механізм регулювання екологічних проблем транспорту. Юридичний вісник. 2010. № 4. С. 18-22.

187. Корякин В.М. Нужен закон об основах государственного регулирования транспортной деятельности в РФ. Транспортное право и безопасность. 2017. № 10. С. 39-43.

188. Костенко М.А. Правовое прогнозирование: понятие и основные принципы юридической стратегии и тактики URL:

https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-prognozirovanie-ponyatie-i-osnovnye-printsipy-yuridicheskoy-strategii-i-taktiki/viewer

189. Котлубай О.М., Дебель С.І. Головні напрямки морської політики України на сучасному етапі. Економічні інновації. 2016. № 62. С. 8-19.

190. Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. 1. Управленческое право / А.Н. Крамник. Минск: Тесей, 2008. 672 с.

191. Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект). Правоведение. 1975. № 2. С. 69.

192. Красноштан О.М. Публічно-приватне партнерство як інструмент фінансування розвитку транспортної системи. Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. 2013. 2013. Т. 18. Вип. 3/2. С. 57-59.

193. Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения за сто лет его существования (1798–1898 гг.). С-Птб., 1898. С. 159–193.

194. Круглов В.В. Впровадження механізмів державно-приватного партнерства в інфраструктурних проектах URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/4_2018/14.pdf

195. Крук М. Разработка корпоративных стратегий компании. ЭКО. 2001. № 6. С. 112-117.

196. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2007. № 1. URL : www.library.oridu.odessa.ua

197. Кудрицька Н. В. Аналіз основних напрямів розвитку теоретичних та методологічних підходів до регулювання інвестиційної діяльності на транспорті / Н. В. Кудрицька. Залізн. трансп. України. 2007. № 6. С. 75–78.

198. Кузьмин А.В. Правовые средства правовосстановления. понятие и признаки правовых средств. Theory and Practice of the restoration of rights. 2013. № 1. С. 1-10.

199. Куприн Е. Российскому автомобильному транспорту – 100 лет / Е. Куприн, А. Рубец. Автомобильный транспорт. 1996. № 10. С. 14-18.

200. Кучерявий В. П. Урбоекологія : підручник / В. П. Кучерявий. Л. : Світ, 2001. 440 с.

201. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. 280 с.

202. Ларионова А.С. История и инструментарий стратегического планирования. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. URL: http://www.uecs.ru/ uecs-34-342011/item/687-2011-10-14-08-25-07

203. Левковець П.Р., Марунич В.С., Ткаченко А.М., Ігнатенко О.С., Канарчук О.В. Міжнародні перевезення і транспортне право: навчальний посібник. 3-є видання. К.: Арістей, 2006. 416 с.

204. Лекарев С.В. Бизнес и безопасность. А - Я [Текст] : толковый терминологический словарь / С. В. Лекарев, В. А. Порк ; ред. А. И. Гуров, Б. С. Тетерин. М. : Изд-во ЦКСИиМ : Ягуар, 1995. 336 с.

205. Локотецька О.В. Роль транспортної галузі в системі економічної безпеки держави. Бізнесінформ. 2012. № 9. С. 170-173.

206. Лудченко Я. О. Транспортна політика та управління попитом на послуги міського пасажирського транспорту / Я. О. Лудченко, І. М. Третьяков. Вісник Національного транспортного університету. 2012. № 26(1). С. 567-573. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vntu_2012_26%281%29__116

207. Лукасевич-Крутник І.С. Поняття та ознаки транспортних послуг. Юридичний вісник. 2016. № 2. С. 113-117.

208. Луковников Е.В. Социально-политические аспекты развития транспортной системы: проблемы и пути их решения. Наука и техника транспорта. 2011. № 4. С. 65-72.

209. Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В.В. Максимов. М.: Альпина Паблишерз, 2010. 178 с.

210. Малишко Д.В. Адміністративно-праврве регулювання у галузі муніципального транспорту в Україні: дис. … канд. юрид. наук. / спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 244 с.

211. Малько А.В., Шундиков К.В. Правовая политика современной России: цели и средства. Государство и право. 2001. № 7. С. 16-20.

212. Маркс, К. Теории прибавочной стоимости [Текст] / К. Маркс. М.: Полит. лит-ра, 1954. Часть 1 : IV том «Капитала». 430 с.

213. Марценишин Ю.І. Адміністративний нагляд Державної автомобільної інспекції МВС України за перевезенням небезпечних вантажів: дис. … канд. Юрид. наук / спец. 12.00.07. Донецьк, 2015. 240 с.

214. Матвєєва А. Ринок транспортних послуг: поняття, учасники та об’єкти / А. Матвєєва. Вісник Академії правових наук України. 2011. № 1(64). С. 135-143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2011_1_14.

215. 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

216. Матійко С.А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=150

217. Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. 541 с.

218. Международный союз автомобильного транспорта URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%

219. Мезенцева Е.Н. Стратегическое планирование в системе управления машиностроительного предприятия: автореф. дис. …канд. экон. наук: 08.00.05 / Мезенцева Екатерина Николаевна. Тюмень, 2013. 27 с.

220. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов’язаних з відповідальністю : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. Х., 2002. 211 с.

221. Мельник Т. Теоретико-методичні аспекти оцінки якості транспортного обслуговування населення Українські залізниці. № 10 (16). 2014. С. 22-25.

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

223. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 1997. 704 с.

224. Методи соціального управління URL: http://um.co.ua/9/9-2/9-210739.html

225. Микитенко П. Г. Логистика как фактор ефективности URL: http://beldumka.belta.by/isfiles/000167_333205.pdf

226. Микитюк М. А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Микитюк Микола Андрійович. Львів, 2008. 214 с.

227. Минникес И.А. Правовые средства индивидуального правового регулирования. Академический юридический журнал. 2010. № 2 (40). С. 5–9.

228. Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпэл Дж. Школа стратегий. [Пер. с англ.] / Г. Минцберг, Б. Альстренд, Дж. Лэмпэл; под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2000. 336 с.

229. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р., № 92-IV. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 38-39. Ст. 288.

230. Митний кодекс України, прийнятий від 13 березня 2012 року. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45, № 46-47. № 48. Ст. 552.

231. Михайличенко К. Транспортна стратегія у національних інтересах України. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2017. № 2. 82-94.

232. Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе. СПб: Петро-РИФ, 1998. 35с.

233. Міжнародна гідрографічна організація (МГО) URL: https://mtu.gov.ua/content/mizhnarodna-gidrografichna-organizaciya-mgo.html

234. Міжнародна морська організація (IMO) URL: https://www.imo.org/en/About/Pages/FAQs.aspx

235. Міжнародний транспортний форум URL: https://www.itf-oecd.org/about-itf

236. Міжнародні перевезення і транспортне право : навч. посіб. / П. Р. Левковець, В. С. Марунич, А. М. Ткаченко та ін. 3-є вид., виправ. та допов. К. : Арістей, 2006. 416 с.

237. Міленін О. Л. Правосвідомість учасників дорожнього руху: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Міленін О. Л.; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2001. 19 с.

238. Мірошниченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мірошніченко Оксана Станіславівна. Х., 2005. 202 с.

239. 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

240. Морозов В.И. Особенности государственного управления СССР в годы Великой Отечественной войны. Управленческое консультирование. 2005. № 1. С. 40-42.

241. Москаленко С.І. Ретроспективний аналіз діяльності цивільної авіації в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 96-99.

242. Мохова Ю.Л. Значення транспортної галузі в системі національної економіки України. Менеджер. 2015. № 1. С. 88-96.

243. Назаренко Я.Я. Внутрішній контроль у забезпеченні ефективної діяльності підприємств транспортного комплексу. Управління проектами, системний аналіз і логістика. К.:НТУ. 2012. Вип. 10. С. 529-534.

244. Национальная экономика Беларуси : учеб. для студ. эк. спец. вузов /Н. В. Шимов [и др.]; под ред. В. Н. Шимова. 3-е изд. Минск : БГЭУ, 2009. 752 с.

245. Нестеров А. В. Философия систем. НТИ. Вып. 1. 2002. № 4 URL: http://www.hse.rU/infopage/persona/n/material/nesterov_a_v/ st4.htm

246. Нетесова М. О Разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении. Власть. 2007. № 2. С. 97-101.

247. Никифорук О.І. Модернізація наземних транспортних систем України / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2014. 440 с.

248. Никифорук О.І. Політика модернізації наземних транспортних систем України: автореф. дис. … докт. екон. наук. / спец. 08.00.03. К., 2016. 40 с.

249. Новий тлумачний словник української мови / [укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. 2-ге видання, виправлене. К. : Вид-во «Аконіт», 2001 р. Т. 1. 928 с.

250. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х томах. / Уклад. В.Яременко, О.Сліпушко. К.: Видавництво «Аконіт». 2003. 2 том «К-П». 926 с.

251. Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. Т. 2: “Ж-О”. К.: Аконіт, 1998. 912 с.

252. Новікова А. М. Україна в системі міжнародних транспортних коридорів: Монографія. К.: НІПМБ, 2003. 493 с.

253. Нурсеитов Ж.Т. Транспортный рынок Казахстана: типология, элементы, структура. ҚККА Хабаршысы. 2008. № 3 (52). С. 83-89.

254. О введении в действие Устава железных дорог Союза ССР : постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 24 мая 1927 года URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3301.htm

255. О воздушных передвижениях: Декрет Совета Народных Комиссаров от 17 января 1921 г. № 40 URL: http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/12846-17-yanvarya-dekret-snk-o-vozdushnyh-peredvizheniyah

256. О перевозке пассажиров и грузов : Устав железных дорог РСФСР: Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12 июня 1922 года URL: https://rly.su/ru/content/%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82-%D1%81%D0%BD%D0%BA-%D1%80%D1%81%D1%84%D1%81%D1%80

257. О транспортной безопасности : Федеральный закон РФ от 09 февраля 2007 года № 16-ФЗ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069/

258. Об образовании Главного управления гражданского воздушного флота при СНК СССР : [Постановление СНК СССР от 25 февраля 1932 г. № 209]. Гражданская авиация. 1932. № 3. С. 32.

259. Об утверждении Положения о комиссии общественного контроля за безопасностью движения на автомобильном транспорте и городском электротранспорте: постановление Совет Министров УССР, Украинский республиканский совет профессиональных союзов от 07.08.1978 № 399 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP780399.html

260. Об утверждении Устава железных дорог Союза ССР : постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 10 февраля 1935 г. № 232 URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4041.htm

261. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. Изд. 10е. Советская энциклопедия. М., 1973. 546 с.

262. Ожегов С.І. Словник української мови. Том п’ятий. К.: «Наукова думка», 1974. 840 с.

263. Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.

264. Організації Чорноморського економічного співробітництва URL: https://mtu.gov.ua/content/organizacii-chornomorskogo-ekonomichnogo-spivrobitnictva-oches.html

265. Організація економічного співробітництва та розвитку URL: https://mtu.gov.ua/content/organizaciya-ekonomichnogo-spivrobitnictva-ta-rozvitku-oesr.html

266. Організація з безпеки і співробітництва в Європі URL: https://mtu.gov.ua/content/organizaciya-z-bezpeki-i-spivrobitnictva-v-evropi-obse.html

267. Організація за демократію та економічний розвиток URL: https://mtu.gov.ua/content/organizaciya-za-demokratiyu-ta-ekonomichniy-rozvitok-guam.html

268. Організація співробітництва залізниць URL: https://mtu.gov.ua/content/organizaciya-spivrobitnictva-zaliznic-osz.html

269. Основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза URL: https://docs.eaeunion.org/pd/ru-ru/0111330/pd_15092016_att.pdf

270. Остапец О.Г. Государственное регулирование транспорта в зарубежных странах: современный опыт для России. Вестник Поволжского института управления. 2008. С. 78-83.

271. Павлов В.Е., Уздин М.М. История железнодорожного транспорта России. Т. 2 (ч. 1). 1836-1917. СПб: Изд-во «Иван Федоров», 1994. 416 с.

272. Павловська Л.М. Ефективність правового регулювання су-спільних відносин. Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. Вип. 90. С. 3-11.

273. Павлюк А. В. Вплив внутрішньоекономічних факторів на державну політику регулювання транспортної системи та управління транспортними процесами в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2012. № 2. С. 163-170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2012_2_25

274. Павлюк А. В. Напрями вдосконалення державного регулювання транспортної системи в регіоні / А. В. Павлюк. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 2. С. 212-219. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_2_32

275. Павлюков І.І. Роль правових засобів у механізмі правового регулювання. 2018. URL: http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/33763/1/%D0%9F%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%8E%D0%BA%D0%BE%D0%B2%20%D0%86.%D0%86.PDF

276. 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.

277. Панченко С.В. Інтермодальні перевезення як ключовий чинник підвищення ефективності роботи транспорту в умовах формування міжнародних транспортних коридорів в Україні. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. № 42. 88 с.

278. Пащенко Ю. Транспортная политика Украины. Економіка України. 2001. № 12. С. 38-43.

279. Пащенко Ю., Давиденко А. Розвиток, модернізація транспортної системи України. Економіка України. 1998. № 9. С. 45-52.

280. Перетерский И.С. Воздушное право : Изд. 2-е, исправленное и дополненное. М.: Журнал «Вестник Воздушного Флота», 1923. 143 с.

281. Перша Міжнародна конвенція про залізничні вантажні перевезення URL: https://mtu.gov.ua/content/persha-mizhnarodna-konvenciya-pro-zaliznichni-vantazhni-perevezennya-cim.html

282. Петфієв О. Нормативно-правові засади функціонування автомобільного транспорту в Україні: питання вдосконалення / О. Петфієв. Вісник Академії управління МВС. № 1. 2010. С. 36-48.

283. Пефтієв О. В. Адміністративно-правові засади функціонування автомобільного транспорту : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олег Володимирович Пефтієв. Донецьк, 2011. 246 с.

284. Пирожков С., Прейгер Д., Малярчук І. Проблеми реалізації транзитного потенціалу України у контексті розширення ЄС і формування ЄЕП. Економіка України. 2005. № 3. С. 5.

285. Питання публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»: постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 735. Офіційний вісник України. 2015 р. № 78. Ст. 2596; 2017 р. № 74. Ст. 2266.

286. Питання реалізації інфраструктурних проектів у сфері транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 563-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2013-%D1%80#Text

287. Підсумки роботи транспортної галузі україни у 2019 році URL: https://logist.fm/news/pidsumki-roboti-transportnoyi-galuzi-ukrayini-u-2019-roci

288. План імплементації Директиви Ради 92/106/ЄЕС про встановлення спільних правил для окремих типів комбінованого транспортування товарів між державами – членами ЄС URL: www.kmu.gov.ua/document/.../Dir_92_106.pdf

289. Повітряний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 48-49. Ст. 536.

290. Погребицький М. Л. Державне регулювання ринку транспортних послуг : автореф. дис. … к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / М. Л. Погребицький. Запоріжжя, 2007. 20 с.

291. Погребицький М. Напрями розвитку транспортного комплексу та системи міжнародних перевезень. Зб. наук. праць НАДУ при Президентові України. 2006. № 1. С. 355–365.

292. Поздняков А.А., Мироненко В.К., Позднякова О.О. Інформаційна модель розвитку залізничної транспортної інфраструктури в системі мульимодальних пасажирських перевезень. Наукоємні технології. (2). 2019. С. 280-287.

293. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том XXIII. 1789 – 6 ноября 1796 гг. Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. № 17. СПб., 1830. 974 с.

294. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том XXV. 1798 – 1799 гг. Издательство: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, № 18. СПб. 1830. 932 с.

295. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том XXVI. 1800 – 1801 гг. Издательство: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. № 19. СПб., 1830. 880 с.

296. Положение о народном комиссариате путей сообщения Союза Советских Социалистических Республик: постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18327#008650095540682168

297. Пономаренко В.С. Стратегічне управління розвитком підприємства: навч. посібник / В.С. Пономаренко, О.І. Пушкар, О.М. Тридід. Х.: Вид-во ХДЕУ, 2002. 640 с.

298. Порядок здійснення митного контролю повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1989 URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/3869333

299. Постоев А. В. Административно-правовые средства обеспечения рационального использования и охраны земель трубопроводного транспорта России : автореф. дис. … канд. юрид. наук / 12.00.14. Омск : Южно-Уральский государственный университет, 2007. 32 с.

300. Почему тормозит выполнение Соглашения об ассоциации в транспортной сфере URL: https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2020/03/5/7107160/

301. Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р., № 1306. Збірник урядових нормативних актів України. 2001. № 35. Ст. 635.

302. Правила международных воздушных перевозок пассажиров, багажа и грузов: Утверждены приказом Министерства гражданской авиации СССР от 03.01.1986 №1/И. Закон. 1997. № 8. С. 68-89.

303. Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р. № 176 (у ред. від 26.09.2007 № 1184) // Офіційний вісник України. 1997. № 8. Т. 2. С. 142.

304. Правила перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні: наказ Міністерства транспорту України від 14 жовтня 1997 р. Офіційний вісник України. 1998. 12 березня. № 8. С. 283. Ст. 312.

305. Правила перевозки пассажиров, багажа и грузов на воздушных линиях Союза ССР: Утверждены приказом Министерства гражданской авиации СССР от 16.01.1985 р. № 19. Закон. 1997. № 8. С. 33-67.

306. Правила по перевозке на автомобилях тяжестей и пассажиров. Всемирное техническое обозрение. СПб. 1907. № 17. С. 255.

307. Прейгер Д. Формування ЄЄАТП: місце і роль України. Економіка України. 2006. № 3. С. 64–74.

308. Прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління безпекою автомобільних доріг» URL: https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/182934.html

309. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 квітня 2001 р. Офіційний вісник України. 2001. № 17. Ст. 719.

310. Про громадський контроль : проект закону України від 14 квітня 2014 № 4697. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG3MH00A.html

311. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208

312. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 20 лютого 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 17. Ст. 140.

313. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 21 березня 2017 року № 1965-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 16. Ст. 199.

314. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.

315. Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб. Указ Президента України від 01 червня 1999 р. № 595/99 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595/99

316. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 40. Ст. 183.

317. Про затвердження Авіаційних правил України «Обслуговування повітряного руху»: наказ Державної авіаційної служби України від 16 квітня 2019 року № 475 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0727-19#Text

318. Про затвердження Авіаційних правил України, Частина 21 «Сертифікація повітряних суден, пов'язаних з ними виробів, компонентів та обладнання, а також організацій розробника та виробника» АПУ-21 (Part-21): наказ Міністерства інфраструктури України від 17 січня 2014 року № 27 http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0240-14/paran24#n24

319. Про затвердження Вимог до закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та кваліфікаційних вимог до спеціалістів, які здійснюють таку підготовку: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства соціальної політики України від 05.04.2016 р. № 255/369/132/344 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0672-16#Text

320. Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 435 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-2018-%D0%BF#Text

321. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1390-2009-%D0%BF#Text

322. Про затвердження Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року : постанова Кабінету Міністрів України 24 лютого 2016 року № 126 URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/126-2016-%D0%BF

323. Про затвердження Концепції зменшення обсягів викидів важких металів в атмосферне повітря : постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2000 року № 1291. Офіційний вісник України. 2000. № 34. Ст. 1444.

324. Про затвердження Концепції розвитку системи регулювання авіаційної діяльності у сфері створення та використання малих повітряних суден: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 234-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/234-2004-%D1%80

325. Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р., № 365 URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2008-%D0%BF

326. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів повітряним транспортом: постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 134 URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/134-2017-%D0%BF

327. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом: постанова Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1001 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2015-%D0%BF#Text

328. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р., № 1307. Офіційний Вісник України. 2009. № 94. С. 3216.

329. Про затвердження переліку небезпечних предметів і речовин, заборонених до перевезення повітряним транспортом : постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р., № 723 URL : http://search.ligazakon.ua/search/law/monitoring/ua/MN010557.html

330. Про затвердження переліку робіт і послуг, що належать до основної діяльності залізничного транспорту, та Порядку перерозподілу надходжень доходу від основної діяльності залізничного транспорту: постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2011 р. № 316. Офіційний вісник України. 2011 р. № 24. Ст. 981.

331. Про затвердження плану заходів з реформування залізничного транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 року № 1411 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1411-2019-%D1%80#Text

332. Про затвердження плану заходів щодо зменшення негативного впливу автомобільних транспортних засобів на довкілля на 2004-2010 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 січня 2004 року № 37-р : URL: Комп'ютерна правова бібліотека «Ліга : Закон : Еліт» 8.1.1.

333. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 231-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2018-%D1%80#n10

334. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 954 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/954-2017-%D0%BF

335. Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 439 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF#Text

336. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р., № 398/2011 URL: http://www.president.gov.ua/documents/13371.html;

337. 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

338. Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України : постанова Кабінету Міністрів України № 356

від 12 лютого 1992 року № 70 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-92-%D0%BF#Text

339. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF

340. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text

341. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text

342. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінет Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF

343. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF

344. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного нагляду за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті : наказ Міністерства транспорту України від 3 червня 1997 р. № 204.

345. Про затвердження Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті : наказ Міністерства транспорту України від 20 листопада 2003 р. № 904.

346. Про затвердження Порядку ведення Державного суднового реєстру України і Суднової книги України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 1997 р., № 1069 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-97-%D0%BF#Text

347. Про затвердження Порядку і правил здійснення обов'язкового авіаційного страхування цивільної авіації : постанова Кабінету Міністрів

України від 6 вересня 2017 р. № 676 URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/676-2017-%D0%BF

348. Про затвердження Правил видачі свідоцтв авіаційному персоналу в Україні: наказ Міністерства транспорту України від 7 грудня 1998 року № 486. Офіційний Вісник України. 1999. № 2. С. 85.

349. Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів : наказ МВС України від 26 липня 2004 р., № 822. Офіційний вісник України. 2004. № 35. Ст. 2377.

350. Про затвердження Правил медичної сертифікації авіаційного персоналу, крім членів льотного екіпажу: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 27 березня 2007 року № 243. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0393-07

351. Про затвердження Правил перевезення небезпечних вантажів : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 25 листопада 2008 р., № 1430 URL : http://wap.uz.gov.ua/files/pravila_perevozki_opasn_gruza_18.01.2012/1%20nak644/nak644.htm

352. Про затвердження Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні: наказ Міністерства транспорту України від 14 жовтня 1997 року № 363 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0128-98#Text;

353. Про затвердження Правил перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України : Наказ Міністерства транспорту України від 28.07.1998 р., № 297 URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0310-07

354. Про затвердження Правил пожежної безпеки на залізничному транспорті : Наказ Міністерства транспорту України від 1 липня 1997 р., № 240 URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0230-10

355. Про затвердження Правил сертифікації аеропортів: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 13 червня 2006 року № 407. Офіційний Вісник України. 2006. № 26. Ст. 1918.

356. Про затвердження Правил сертифікації експлуатантів, що здійснюють експлуатацію цивільних повітряних суден (літаків) з метою виконання комерційних транспортних перевезень згідно з вимогами OPS 1 : наказ Міністерства транспорту та зв’язку України від 5 липня 2010 року № 430. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0558-10

357. Про затвердження Правил сертифікації експлуатантів: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 20 вересня 2005 року № 684. Офіційний Вісник України. 2005. № 52. Ст. 3375.

358. Про затвердження Правил сертифікації навчально-тренувальних центрів з підготовки персоналу з авіаційної безпеки : наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації 9 грудня 2005 року № 936 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0063-06

359. Про затвердження Правил сертифікації служб авіаційної безпеки в Україні: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 2 червня 2006 року № 397. Офіційний Вісник України. 2006. № 25. Ст. 1842.

360. Про затвердження Правил сертифікації суб'єктів, що надають послуги з аеронавігаційного обслуговування: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 22 січня 2007 року № 42. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0104-07

361. Про затвердження Програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р., № 456 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=456-98-%EF

362. Про затвердження Програми розбудови державної системи використання повітряного простору України на 2002-2006 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2002 р. № 1328 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1328-2002-%D0%BF

363. Про затвердження Програми спрощення формальностей при міжнародних повітряних перевезеннях : постанова Кабінету Міністрів України

від 26 квітня 2003 р. № 622 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622-2003-%D0%BF

364. Про затвердження Статуту залізниць Союзу РСР: постанова Ради Міністрів СРСР від 6 квітня 1964 року № 270 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0270400-64#Text

365. Про затвердження Статуту залізниць України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 457 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF#Text

366. Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 548-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-%D1%80#n11

367. Про затвердження Стратегічного плану розвитку авіаційного транспорту на період до 2020 року: наказ Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 року № 546 URL: https://mtu.gov.ua/documents/444.html

368. Про затвердження Стратегічного плану розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року: наказ Міністерства інфраструктури України URL : http://mtu.gov.ua/documents/443.html

369. Про затвердження Технічного регламенту надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом: постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 193. Офіційний вісник України, 2010 р., № 14, ст. 672.

370. Про затвердження Типової програми підготовки та підвищення кваліфікації фахівців : наказ Міністерства транспорту України N 172/244 від 07 травня 1998 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0478-98#Text

371. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.

372. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.

373. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. за № 2591-VI / Відомості Верховної Ради України. 2011. № 9. Ст. 58.

374. Про ліцензування видів господарської діяльності : Законі України від 02 березня 2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

375. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

376. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

377. Про міський електричний транспорт: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1914-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 548.

378. Про морські порти України: Закон України від URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4709-17

379. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40-41. Ст. 379.

380. Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху : Указ Президента України від 20 листопада 2007 р., № 1121/2007. Офіційний вісник Президента України. 2007. № 37. Ст. 929.

381. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 1 липня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 1. Ст. 1.

382. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

383. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 38-39. Ст. 248.

384. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року (в редакції закону від 21 червня 2001 р.). Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 252.

385. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

386. Про План реалізації на транспортно-дорожньому комплексі Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки на 2002-2006 роки: наказ Міністерства транспорту України від 29 квітня 2002 року № 291 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0291361-02#Text

387. Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом: постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. № 252. Офіційний вісник України, 1997 р., число 12, с. 167.

388. Про Програму заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті : постановою Кабінету Міністрів України від 05 січня 1995 року № 7 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/7-95-%D0%BF

389. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.

390. Про серйозні недоліки в роботі та невідкладні заходи щодо поліпшення діяльності цивільної авіації : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 р. № 1587 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1587-96-%D0%BF

391. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. С. 382.

392. Про створення Державної адміністрації залізничного транспорту України : постанова Кабінету Міністрів України № 356 від 14 грудня 1991 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-91-%D0%BF#Text

393. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

394. Про схвалення Державної програми забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003-2007 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р., № 56-р. Офіційний вісник України. 2003. № 5. Ст. 191.

395. Про схвалення Державної програми удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р., № 96 URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=96-2002-%EF

396. Про схвалення Концепції Державної програми забезпечення технологічної безпеки в основних галузях економіки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2003 року № 351-р. Урядовий кур'єр. 2003. 19 червня.

397. Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. Офіційний вісник України. 2007. № 1. Ст. 46.

398. Про схвалення Концепції Державної цільової програми безпеки польотів на період до 2015 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р., № 273-р URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi

399. Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху на 2009-2012 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 р., № 1384-р. Офіційний вісник України. 2008. № 84. Ст. 2829.

400. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80#Text

401. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 року № 610-р. Офіційний вісник України. 2003. № 42. Ст. 2230.

402. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища:

розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р URL: https://ips.ligazakon.net/document/KR170616?an=1

403. Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2018 р. № 825-р URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-stvorennya-zagalnoderzhavnoyi-avtomatizovanoyi-sistemi-vidkrite-dovkillya

404. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text

405. Про схвалення Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004-2006 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р., № 2029. Офіційний Вісник України. 2003. № 52. Ст. 2801.

406. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р., № 480-р URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=480-2011-%F0

407. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1360-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text

408. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 481-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80#Text

409. Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051. Офіційний вісник України. 2008 р. № 58. Ст. 1946.

410. Про транзит вантажів : Закон України від 20 жовтня 1999 року. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 446.

411. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 51. Ст. 446.

412. Про транспортно-експедиторську діяльність : Закон України від 1 липня 2004 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1955-15#Text

413. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15 травня 1996 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192/96-%D0%B2%D1%80

414. 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

415. Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період : Закон України від 20 жовтня 1998 р. Офіційний вісник України. 1998. № 47. Ст. 1722.

416. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України № 722/2019 URL: https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825

417. Проблемы экологической обстановки на автомобильном транспорте URL: https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=36042

418. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66922

419. Проект Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту № 3927 від 22.07.2020 року URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=69593

420. Проєкт Закону України «Про залізничний транспорт» від 29 серпня 2019 року № 1196 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00243A.html

421. Прокоп’єв Р. Правовий статус суб’єктів залізничного транспорту URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/17.pdf

422. Проник О.Ю. Поняття засобів адміністративно-правової протидії ксенофобії в Україні. Вісник Запорізького національного університету. URL:

http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12296-ponyattya-zasobiv-administrativno-pravovo%D1%97-protidi%D1%97-ksenofobi%D1%97-v-ukra%D1%97ni.html.

423. Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации. 24 февраля 1988 года, Монреаль. Международная организация гражданской авиации, док. 9518.

424. Публічний звіт Голови Державної служби України з безпеки на транспорті Олександра Погорілого за 2019 рік URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-ukrtransbezpeka.pdf

425. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., «Юридическая литература», 1984. 224 с.

426. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 69-78.

427. 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.

428. Развадовський В. Функції державного управління транспортною системою України / В. Развадовський. Право України. 2004. № 5. С. 121-126.

429. Развадовський В.Й. Особливості адміністративно-правового регулювання державно-управлінських відносин у транспортній сфері. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2003. Вип. 23. С. 167-174.

430. Развадовський В.Й. Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання правовідносин у транспортній сфері. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 25. С. 91-100.

431. Рамазанова Т.Ю. Текущее и стратегическое предназначение транспортного комплекса в социально-экономическом развитии Российской Федерации. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/tekuschee-i-strategicheskoe-prednaznachenie-transportnogo-kompleksa-v-sotsialnoekonomicheskom-razvitii-rossiyskoy-federatsii

432. Регламент (ЄС) № 1315/2013 Європейського парламенту і Ради від 11 грудня 2013 року URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1513320657703&uri=CELEX:32013R1315

433. Регламент Ради (ЄЕС) № 881/92 від 26 березня 1992 року про доступ до ринку транспорту товарів дорожніми шляхами в межах Співтовариства на або з території держави-члена або через територію одного або декількох держав-членів. URL: old.minjust.gov.ua/file/33466.

434. Рекомендации по законодательному обеспечению развития транспортной инфраструктуры в государствах-участниках СНГ URL: http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=740&nid=3

435. Реформа інфраструктури URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/reforma-infrastrukturi

436. Рєзнікова, В. В. Сутність категорії "послуга": аналіз існуючих концепцій. Вісник господарського судочинства. 2009. № 1. С. 58- 68.

437. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов; 4-е изд., пересм. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 928 с.

438. Руководство по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Том III «Безопасность аэропорта: требования в отношении организации, программ и проектирования URL: http://www.aviadocs.net/icaodocs/Docs/8973_v3_ru.pdf

439. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

440. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): дис. … докт. юрид. наук. Х., 2000. 466 с.

441. Савинець О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення мобілізації. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 220–224.

442. Садловська І.П. Напрями реалізації державної політики в сфері транспортної інфраструктури. Ефективна економіка. 2012. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1495

443. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2002. 232 с.

444. Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / В. Н. Самсонов. Х. : Основа, 1991. 120 с.

445. Сапронов О. В. До питання визначення транспортної безпеки. Університетські наукові записки. 2008. № 1. С. 280-285. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2008_1_44

446. Сапун В.А. Инструментальная теория права в юридической науке. Современное государство и право. Вопросы теории и истории: Сб. науч. тр. Владивосток, 1992. С. 22.

447. Сборник нормативных актов о транспорте в 3-частях : раздел пятый «Воздушный транспорт» / Под ред. Баженова. М. : Юрид. лит., 1986. С. 40-628.

448. Світова асоціація автомобільних магістралей URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%

449. Селезень С.В Транспортне право: Конспект лекцій. Харків: ХНАДУ, 2008. 188 с.

450. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології) / В. Селіванов. Право України. 2001. № 12. С. 6-13.

451. Сенченко Л.В. Адміністративно-правове регулювання демографічної політики в Україні: дис. … канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. К., 2010. 202 с.

452. Сергеев В.И. Общие тенденции развития логистических центров за рубежом. Логистика и управление цепями поставок. 2012. № 5 (52). С. 7-18.

453. Сидоренко Н. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 234-240.

454. Скороходов Д. А. Проблемы безопасности транспорта / Д. А Скороходов, А. Л. Стариченков. Транспортная безопасность и технологии. 2005. № 2(3). С. 24–27.

455. Скрипа Є.В. Напрями вдосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v3_2018/23.pdf

456. Слободяник Ю. Б. Фінансовий механізм функціонування підприємств пасажирського автотранспорту в сучасних умовах : [монографія] / Ю. Б. Слободяник. Суми : УАБС НБУ, 2007. 162 с.

457. Словарь русского языка: В 4-х т./ АН СССР, Ин-т рус.яз.; Под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. И доп. М.: Русский язык, 1981-1984. Т.4. С-Я. 1984. 794 с.

458. Смирнов І. Г. Транспортно-логістичні кластери в ЄС та інтеграція України в ці структури. Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку регіону. 2012. URL: http://ea.dgtu.donetsk.ua:8080/bitstream/123456789/19844/1/66_Smirnov.pdf

459. Сморгунов Л.В. Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии. СПб.: «СПбУ», 1999. 376 с.

460. Собакарь А. О. Адміністративно-правові засади державного контролю за безпекою польотів на авіаційному транспорті: монографія / А. О. Собакарь. Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. 202 с.

461. Собакарь А. О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики: Монографія / А. О. Собакарь. Донецьк : ДЮІ МВС України, ПП «ВД «Кальміус», 2011. 492 с.

462. Собакарь А. О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики : монографія / Андрій Олексійович Собакарь. Донецьк: ДЮІ МВС України, 2011. 488 с.

463. Собакарь А. О. Основи безпеки дорожнього руху : навч. посіб. / Собакарь А. О., Холмянський Я. Д., Тараненко С. М. ; за ред. В. М. Бесчастного. К. : Знання, 2007. 312 с.

464. Собакарь А. О. Форми та методи реалізації державної політики України у сфері безпеки дорожнього руху. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 220-229. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2011_4_33

465. Собакарь А.О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів в Україні: адміністративно-правові засади: дис. … докт. юрид. наук. / спец. 12.00.07. Х., 2012. 556 с.

466. Собакарь А.О. Забезпечення безпеки руху на залізничному транспорті як об'єкт державного контролю. Право та управління. 2011. № 3. С. 253−261 URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_3/zmist.html

467. Собакарь А.О. Сучасна парадигма транспортної безпеки: адміністративно-правовий аспект. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 3. С. 105-113.

468. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1917. Отд. 1. № 105. С. 922.

469. Современный экономический словарь URL: http://economic-enc.net/word/strategija-yyekonomicheskaja-4985.html

470. Сотниченко Л.Л. Управління розвитком інфраструктурного забезпечення регіону на основі досвіду ЄС. Економіка та держава. 2014. № 8. С. 64-68.

471. Спирин И.В. Организация и управление пассажирскими автомобильными перевозками: учебник для студ. учреждений сред. проф. образования. М.: Издательский центр «Академия», 2003. 400 с.

472. Стадник М. Е. Загрязнение окружающей среды транспортом и состояние водных ресурсов. Сборник материалов международной научно-практической интернет-конференции «Проблемы социально-экономического развития предпринимательства», 14–15 ноября 2013 года. Днепропетровск : Герда, 2013. С. 41–43.

473. Стадник М. Е. Негативное воздействие компонентов транспортной системы на состояние окружающей среды / М. Е. Стадник. Научный диалог. 2013. № 12 (24) : Общественные науки. С. 38–47.

474. Стан аварійності та безпеки судноплавства на водному транспорті в Україні (у тому числі і за її межами, але із українськими суднами), включаючи маломірні (малі) судна за 2019 рік з наростаючим підсумком. URL: https://marad.gov.ua/storage/app/sites/1/public-information/analiz-avariynosti-za-2019.pdf

475. Стан справ аварійності на транспорті в Україні за 2019 рік. К.: Директорат з безпеки на транспорті Міністерства інфраструктури України, 2020. 134 с.

476. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Юрий Николаевич Старилов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002. 728 с.

477. Статистичні дані в галузі авіатранспорту URL: https://mtu.gov.ua/content/statistichni-dani-v-galuzi-aviatransportu.html

478. Степанов В.Ю. Механізм стратегічного управління розвитком транспортного комплексу. Державне управління. 2014. № 1. С. 49-53.

479. Степанов О. В. Забезпечення транспортної безпеки. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. 2015. Вип. 156. С. 560-565. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2015_156_86

480. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. 3-є вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.

481. Стратегический менеджмент / Под ред. А.Н. Петрова. СПб.: Питер, 2006. 496 с.

482. Стратегическое планирование / Под ред. Уткина Э. А. М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ»: Изд-во ЭКМОС, 1998. 440 с.

483. Стратегічний маркетинг: навч. посібник / Л.В. Балабанова та ін. Донецьк: Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського, 2008. 551 с.

484. Стрельникова И.А. Проблемы правового регулирования транспортной деятельности. Современное право. 2012. № 1. С. 80-82.

485. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юрид. лит., 1987. 108 с.

486. Сукмановська Л.М. Забезпечення транспортної безпеки як компонент протидії проявам тероризму на транспорті. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 6. С. 257-260.

487. Суковицин В.И. От городового до инспектора ГИБДД. Иллюстрированная история службы. М., 2002. С. 11-12.

488. Султанов К.А., Чаптыков О.А. Анализ административно-правового регулирования транспортной безопасности на объектах воздушного транспорта. Наука через призму времени. 2019. № 9. С. 45-48.

489. Сургачев И. Е. Транспортная безопасность. Воронеж: ЮМИДА, 2007. 270 с.

490. Сурілова О.О. Спільна транспортна політика європейського союзу та розвиток транспортної системи України URL: http://npnuola.onua.edu.ua/index.php/1234/article/view/669/706

491. Сущенко В.Д. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ: [монографічне дослідження] / Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 352 с.

492. Теория юридического процесса / под общей ред. проф. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. 192 с.

493. Тимофеев С.К. Концессии в России и СНГ. Экономика переходного периода. 2007. № 6. С. 35-47.

494. Тимчишин Т.М. Адміністративно-правові засоби забезпечення транспортної безпеки Національною поліцією. Молодий вчений. 2019. № 2 (66). С. 596-600.

495. Ткаченко Л.В. Маркетинг послуг: Підручник. Київ: Центр навчальної літератури, 2003. 192 с.

496. Тлумачний словник української мови : близько 7000 слів / [ред. Д. Г. Гринчишина]. 3-тє вид., перероб. і домов. К. : Освіта, 1999. 302 с.

497. Транс'європейська транспортна мережа Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційнодослідницьким центром на запит народного депутата України URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29013.pdf

498. Транспорт і зв'язок України 2012. Статистичний збірник. К. : ТОВ "Август Трейд", 2012. 269 с.

499. Транспорт: Толковый словарь. Автор-составитель В.П. Калявин. СПб.: "Элмор", 2003. 488 с.

500. 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.

501. Транспортне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський, В. К. Гіжевський, С. Е. Демський, А. В. Мілашевич ; за заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. К. : Юрінком Інтер, 2002. 416 с.

502. Транспортный кодекс для всех URL: http://www.vegaslex.ru/text/39215.html

503. Туленков Н. Ключевые позиции стратегического менеджмента в организации. Проблемы теории и практики управления. 1997. № 4. С. 104-109.

504. У 2019 році Укртранснафта збільшила внутрішнє транспортування нафти на 13,4% URL: https://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/276E0BF6E642D97BC225850700400B9D?OpenDocument&year=2020&month=02&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&

505. У СБУ розповіли про "еволюцію" диверсій у транспортній сфері URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2354430-u-sbu-rozpovili-pro-evoluciu-diversij-u-transportnij-sferi.html

506. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page10/

507. Угода про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень, виданих на основі цих приписів URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_343#Text

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

509. Устав автомобильного транспорта Украинской ССР : постановление Совета Министров УССР от 27 июня 1969 года № 401. Собрание постановлений Правительства УССР. 1969. № 7. Ст. 89.

510. Устав железных дорог Союза ССР: постановление Союза Министров СССР от 8 декабря 1954 года № 2414 URL: http://expert-nii-kpu.ru/files/native_exp/native_m/22.12.1954

511. Устенко М.О. Основні проблеми транспортної логістики. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2010. № 29. С. 2-5.

512. Фалатюк О.С. Сучасні проблеми транспортної безпеки при здійсненні автомобільних перевезень вантажів. Південноукраїнський правничий часопис. 2015. № 1. С. 81-84.

513. Фердман Г. Державна політика України в сфері забезпечення транспортної безпеки URL: http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/32/625/1302-1

514. Филиппов Ю. Д. Очерк условий развития отечественного торгового мореплавания. Пг. 1916. С.1-2. ПСЗ - П. Т.V. № 3485. 230 с.

515. Філіпенко О. В. Правовий механізм регулювання спільної транспортної політики Євросоюзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. В. Філіпенко. К., 2004. 211 с.

516. Фразелли Э. Мировые стандарты складской логистики. М.: Альпина Паблишер, 2012. 330 с.

517. Халтурин Р.А. Особенности государственно-частного партнерства при реализации проектов транспортной инфраструктуры URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-pri-realizatsii-proektov-transportnoy-infrastruktury/viewer

518. Хамбурова Д.С. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства в транспортной отрясли. Труды РГУПС. 2020. № 3. С. 48-51.

519. Хаснутдинов А.И. О предмете договора на транспортно-экспедиционное обслуживание / А.И. Хаснутдинов. Вопросы государства и права. 1968. № 3. С. 60–67.

520. Хахлюк А.М. Залізничний комплекс України: генезис, функціонування, перспективи: монографія / А.М. Хахлюк. К.: Кондор, 2009. 300 с.

521. Хилкова А.П. Развитие транспортной инфраструктуры. Альманах современной науки и образования. 2010. № 5 (36). С. 181-182.

522. Хіміч О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Хіміч. К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2005. 18 с.

523. Ходжаев П. Д. Инновационное развитие рынка услуг пассажирского автомобильного транспорта в Республике Таджикистан (теория, методология, практика): дис. … докт. экон. наук : 08.00.05 / Ходжаев Парвиз Давронович. Душанбе, 2016. 354 с.

524. Хрустальова В.В. Транспортна сфера України: аналіз стану та шляхи підвищення конкурентоспроможності. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2013_1_64

525. Центрально- європейська ініціатива URL: https://www.cei.int/about-us

526. Челпаченко О. А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности. Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53-58

527. Чернюк Л. Г. Транспорт і охорона навколишнього середовища : [монографія] / Л. Г. Чернюк, Т. В. Пепа, М. М. Чеховська ; за ред. Л. Г. Чернюк. К. : Наук. світ, 2002. 189 с.

528. Чирков С.В. Стратегическое планирование. Вектор науки ТГУ. Серия «Экономика и управление». 2011. № 1 (4). С. 46-49.

529. Чобаль Л. Ю. Особливості розвитку транспортного комплексу України: тенденції та перспективи. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2013. Вип. 10. С. 125-128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2013_10_30.

530. Чужиков В. Транспортна політика ЄС: соціальний аспект. Україна: соціальний аспект. 2010. № 1. С. 43-47.

531. Чупров А. И. Железнодорожное хозяйство. Его экономические особенности и его отношения к интересам страны. М.: Типография А. И. Мамонтова и Ко, 1875. 362 с.

532. Шапошников К. С. Інфраструктурно-комунікаційне забезпечення саморозвитку на мезоекономічному рівні (на прикладі транспортних послуг). Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. № 3. С. 184-187.

533. Шаталов М.А., Мазур Л.В. Транспорт в системе инфрастурного обеспечения региона. Территория науки. 2017. № 6. С. 137-142.

534. Шатохина С. А. Понятие и сущность государственной экологической политики : конституционно-правовое преломление. Общество и человек. 2010. № 1(1). С. 49-54.

535. Шевченко Л.В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07.

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. В. Шевченко. К., 2012. 244 с.

536. Шемаєв В.В. Інвестиційна політика суб'єктів природної монополії транспортно-інфраструктурного сектору URL: https://doi.org/10.36100/dorogimosti2020.21.047

537. Шкабарина А. О. Зарубежный опыт формирования логистических центров URL: http://media.miu.by/files/store/items/uses/xx/mim_uses_xx_01121.pdf?uripath=files/s/items/uses/xx/mim_uses_xx_01121.pdf.

538. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібн. / А. М. Школик. Л.: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

539. Экмалян А. М., Мерсиянов А. А. О понятии "транспортная безопасность" URL: http.oftb.org/rus/expo/Pshibram8.html

540. Юрченко М.В. Генезис розвитку організаційно-правових форм управління авіаційним транспортом україни в радянський та пострадянський час. Юридичний вісник. 2012. № 4. С. 15-19.

541. Юрченко М.В. Система державного управління авіаційним транспортом україни: теоретико-правові засади. Юридичний вісник. 2014. № 1. С. 27-31.

542. Якайтіс І. Б. Пріоритети державної політики розвитку транспортної системи України в умовах євроінтеграції. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2019. № 4. URL: https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-4-5197

543. Якименко Н.В. Перспективи інтеграції транспортної політики країн СНД. Вісник Хмельницького національного університету. 2010. № 1. Т. 2. С. 286-289.

544. Якимець Ю.В. Публічне адміністрування сферою культури: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 228 с.

545. Якимов, А.В. Теория и практика стратегического планирования. Бизнес-журнал. 2010. №5. С. 20-25.

546. Ярашова В.К. Государственно-частное партнерство как механизм регулирования транспорта URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-kak-mehanizm-regulirovaniya-transporta

547. Яцківський Л. Ю. Загальний курс транспорту : навч. посіб. / Л. Ю. Яцківський, Д. В. Зерцалов. К. : Арістей, 2007. Кн. 1. 544 с.

548. Amos P. Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services. Operational Guidance for the World Bank Staff. Transport Paper 1. Washington, D.C.: The World Bank, 2004. URL: http://intresources.worldbank.org/INFRASTRUCTURE/Operational-Guidance-for-World-Bank-Group-Staff/20209325/TransportOperationalGuidanceNote.pdf

549. Barney, J.B. Gaining and Sustaining Competitive Advantage / J.B. Barney. New York, 1996. 570 p.

550. Decision of the European Parliament and of the Council on Community guidelines for the development of the trans-European transport network, № 1692/96/EC, 23 July 1996 URL: http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l24094

551. European civil aviation conference URL: https://www.ecac-ceac.org/web/guest

552. Federal transport infrastructure plan 2003. URL: http://www.bmvbs.de/en/Transport/Integratedtransport-policy; National infrastructure plan 2011. New Zeland. URL: http://www.infrastructure.govt.nz/plan/2011/nip-jul11.pdf

553. ICAO UNITING AVIATION. A UNITED NATIONS SPECIALIZED AGENCY URL: https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/Strategic-Objectives.aspx

554. Infrastructure Policy Unit 2012 Global PPI Data Update. URL: http://ppi.worldbank.org/features/August-2013/PPI20201220Globa20Update20Note20Final.pdf

555. Interaction infrastructre − a holistic approach to support co-modality for freight URL:

http://www.bth.se/tks/teknovet.nsf/bilagor/diss_I_Gustafsson_071227_pdf/$file/diss_-I_Gustafsson_071227.pdf

556. Judgment of the Court of 4 April 1974. Commission of the European Communities v French Republic. Case 167-73. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN.

557. Mintzberg, H., McHugh, A. Strategy formulation in adhocracy / H. Mintzberg, A. McHugh. Wash.: Administrative Science Quarterly, 1985. 460 p.

558. Multimodal Transport in the TEN-T Corridors. URL: http://europeanshippers.eu/news/multimodaltransport-ten-t-corridors/

559. Regulation (EU) No 1300/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC). No 1084/2006. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en.

560. Regulation (EU) No 1315/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network and repealing Decision. No 661/2010/EU Text with EEA relevancev. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN

561. Scenarios of European Transport Futures in a Global Context Project "Technology Opportunities and Strategies towards Climate friendly" transport. URL: http://www.toscaproject.org/FinalReports/TOSCA_WP6_Scenarios.pdf

562. Schlitt, Rainer, 2003, «Public-private partnerships for public infrastructure projects? – Objectives and experiences in Germany and Europe» URL : http://www.eib.org/about/press/2003/2003-037-publicprivate-partnerships-objectives-and-experiences-in-germany-and-europe.htm.

563. Sessa C. and Enei R. EU transport demand: Trends and drivers ISIS, paper produced as part of contract ENV.C.3/SER/2008/0053 between European Commission Directorate-General Environment and AEA Technology plc. 2009. URL: www.eutransportghg2050.eu

564. The Global Competitiveness Report 2013-2014: URL: http://reports.weforum.org/theglobal-cjmpetitiveness-report-2013-2014/#=&section=tables-gcr_pillar2_2013-14.

565. The Treaty establishing the European Community (consolidated version) URL: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html

566. Toward Efficient and Effective Implementation of Transport Policy. TIPP Final Report Esko Niskanen with contributions from the partners. Project Coordinator: Strafica Ltd, Finland. 2005. 101 p.

567. Transportation Vision for 2030. Ensuring personal freedom and economic vitalityfor a Nation on the move. U.S. Department of Transportation Research and Innovative Technology Administration. URL: http://www.rita.dot.gov/publications/transportation_vision_2030/pdf/entire.pdf

568. White Paper. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex UriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF

569. XXVII World Road Congress 2023 – 27-й всемирный дорожный конгресс и выставка URL: https://expoclub.ru/db/exhibition/view/7207/

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

Монографія:

1. Бойко А.В. Державна транспортна політика в Україні: адміністративно-правові засади формування та реалізації: монографія / Бойко А.В. Дніпро: Видавець Біла К. О., 2020. 341 с.

Статті у періодичних наукових фахових виданнях України:

2. Бойко А.В. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні загальної компетенції. *Юридична наука*. 2020. № 1. С. 131-136.

3. Бойко А.В. Спеціалізована публічна адміністрація як невід'ємна складова адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 152-156.

4. Бойко А.В. Значення адміністративного права в публічно-сервісному забезпеченні організації транспортного процесу. *Держава та регіони. Серія Право*. 2020. № 3 (69). Том 3. С. 97-102.

5. Бойко А.В. Транспортна система країни як об'єкт адміністративно-правового забезпечення та державної політики. *Юридична наука*. 2019. № 12. С. 100-106.

6. Бойко А.В. До питання про визначення поняття «державна транспортна політика». *Юридична наука*. 2019. №1. С. 124-130.(Стаття 5)

7. Бойко А.В. Функції адміністративно-правового забезпечення державної

транспортної політики: сутність та класифікація. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 48, Том 2. С. 127-131.

8. Бойко А.В. Цілі та завдання формування і реалізації державної транспортної політики (адміністративно-правовий аспект). *Правові новели*. 2020. № 10. Том 3. С. 99-103.

9. Бойко А.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики: сутність та класифікація. *Юридична наука*. 2019. №7. С. 111-116.

10. Бойко А.В. Державна транспортна політика України: особливості й ознаки. *Юридична наука*. 2019. №8. С. 127-133.

11. Бойко А.В. Становлення та розвиток державної транспортної політики в Україні: історико-правове дослідження. *Юридична наука*. 2019. №9. С. 77-83.

12. Бойко А.В. Історико-правовий екскурс формування та реалізації державної транспортної політики в радянській Україні. *Юридична наука*. 2019. №10. С. 81-85.

13. Бойко А.В. Систематизація транспортного законодавства як умова вдосконалення державної транспортної політики України. *Юридична наука*. 2019. №11. С. 97-102.

14. Бойко А.В. Норми міжнародного права як джерела формування та реалізації державної транспортної політики України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 6. С. 120-125.

15. Бойко А.В. Публічні (адміністративні) послуги на транспорті: правова природа, зміст та особливості реалізації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 5. С. 148-152.

16. Бойко А.В. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 5. С. 179-185.

17. Бойко А.В. Стратегічне планування як важливий інструмент публічно-правового адміністрування у сфері транспорту. *Науковий вісник публічного та*

приватного права. 2021. Випуск 1. С. 149-155.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав з юридичних наук:

18. Бойко А.В. Административно-правовые способы реализации государственной транспортной политики: их значение и характеристика. *Право и Закон*. 2020. № 1. С. 217-221 (Киргизька Республіка).

19. Бойко А.В. Публичный контроль как средство обеспечения реализации государственной транспортной политики. *Право и Закон*. 2020. № 2. С. 71-76 (Киргизька Республіка).

20. Бойко А.В. Современное состояние нормативно-правового обеспечения реализации государственной транспортной политики в Украине. *Право и политика*. 2019. № 1. С. 207-211 (Киргизька Республіка).

21. Бойко А.В. Нормативно-правовые основы формирования и реализации государственной транспортной политики в Украине: вопрос совершенствования. *Право и политика*. 2019. № 2. С. 104-109 (Киргизька Республіка).

22. Бойко А.В. Административно-правовые формы реализации государственной транспортной политики: содержание и особенности применения. *Право и политика*. 2019. № 3. С. 76-81 (Киргизька Республіка).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Бойко А.В. Місце громадського контролю в механізмі адміністративно-правового забезпечення функціонування транспорту. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ 27-28 січня 2017 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 37-40.

2. Бойко А.В. Забезпечення транспортної безпеки як важлива складова реалізації державної транспортної політики. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8–9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 24–27.

3. Бойко А.В. Адміністративно-правові заходи усунення деструктивних чинників у системі підвищення безпеки та надійності перевезень. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 березня 2019 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 27–29.

4. Бойко А.В. Значення та види адміністративно-правових засобів у реалізації державної транспортної політики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 18–19 січня 2019р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 51-54.

5. Бойко А.В.Особливості адміністративно-правового забезпечення функціонування екологічно чистого транспорту. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 13–14 березня 2020 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 35–38.

Додаток Б

Акти про впровадження результатів дисертаційного дослідження

ЗАТВЕРДЖУЮ
Т.в.о. президента Науково-дослідного
Інституту публічного права,
доктор юридичних наук, доцент
Сергій КОРОЄД
02. 06. 2020 р.

АКТ
впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук Бойка Андрія Володимировича на тему «Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні» у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: т.в.о. президента Науково-дослідного інституту публічного права, доктора юридичних наук, доцента Короєда Сергія Олексійовича, завідувача аспірантури, доктора юридичних наук, доцента Сороки Лариси Володимирівни, завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової Ксенії Миколаївни, склала цей акт про те, що матеріали дисертації Бойка Андрія Володимировича на тему «Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються Інститутом в межах реалізації тем наукових досліджень «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме подальшій розробці проблем адміністративно-правового забезпечення функціонування транспортної системи в Україні.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Бойка Андрія Володимировича на тему «Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки та адміністративного права.

Члени комісії: **Сергій КОРОЄД**

Лариса СОРОКА

Ксенія КУРКОВА

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
вул. Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW
2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

02.06.2020 № 2/2/1-47 На № _____ від _____

ДОВІДКА
про використання результатів дисертації Бойка Андрія Володимировича на тему «Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Бойка Андрія Володимировича на тему «Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні» стосуються проблем застосування публічно-правового забезпечення функціонування транспортної системи та її окремих складових, а також впливу на неї транспортної політики країни за допомогою адміністративно-правових засобів. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень в межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Т.в.о. президента
Науково-дослідного Інституту публічного права,
доктор юридичних наук, доцент **Сергій КОРОЄД**