

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9:179

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.3.11>

**А. В. Бойко**

кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

## ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТРАНСПОРТНОГО ПРОЦЕСУ

*У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність та значення адміністративного права в публічно-сервісному забезпеченні організації транспортного процесу. Доведено неможливість розв'язання багатьох проблем публічно-правового забезпечення роботи транспорту без застосування широкого набору адміністративно-правових інструментів. Підкреслено значення адміністративного права у з'ясуванні специфіки функціонування транспортної системи, особливостей та міри державного втручання в транспортні правовідносини. Саме адміністративне право, як самостійна галузь 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, контрольної-наглядової діяльності на транспорті та забезпеченні безпеки перевезень тощо. Правову основу реалізації державної політики в транспортній сфері складають норми адміністративного права. Їх 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. Встановлено, що результативність в досягненні поставлених цілей під час функціонування транспорту можливе лише з урахуванням комплексу всіх факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, що роблять на нього вплив. Підкреслено необхідність цілеспрямованого публічно-сервісного спрямування адміністративного права на організацію транспортного процесу, що, на думку автора, зумовлено: необхідністю забезпечення публічного адміністрування в галузі транспорту; необхідністю застосування усього адміністративно-правового інструментарію, зокрема широкого спектру адміністративно-правових засобів; особливою роллю норм адміністративного права у регулюванні правовідносин на транспорті; значенням компетентних суб'єктів публічного адміністрування транспортним сектором; публічними властивостями адміністративного права, що здатне дотримувати нейтральності і забезпечувати однаковий підхід до всіх взаємодіючих учасників транспортних правовідносин тощо.*

**Ключові слова:** транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, адміністративно-правові засоби.

**Вступ.** 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 транспортно-логістичного 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 від-

повідних інфраструктурних проєктів; організації та здійснення реального публічного контролю транспортної галузі, в тому числі із активним залученням громадськості тощо.

Розв'язання означених вище проблем стає неможливим без застосування широкого набору адміністративно-правових інструментів. 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, контрольної-наглядової діяльності на транспорті та забезпечення безпеки перевезень тощо.

**Стан наукової розробки проблеми.** Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення функціонування транспорту досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними вітчизняні наукові дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації окремих напрямів транспортної політики і в цьому аспекті слід віддати належне дисертаційним роботам В.Й. Развадовського «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання)» (Харків, 2004), 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). Останні мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак зрозуміти специфіку функціонування транспортної системи, насамперед через з'ясування особливостей та міри державного втручання в транспортні правовідносини, ролі у цьому процесі норм адміністративного права, не можливо.

Тому метою статті є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, сутності та значення адміністративного права в публічно-сервісному забезпеченні організації транспортного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** 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.

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 ТЕН-Т. Наша стратегічна мета – щоб транспортна інфраструктура Української держави розвивалась у гармонійному поєднанні з ЄС» [1].

Серед загальносвітових тенденцій публічно-правового регулювання транспортної системи найбільш чітко простежуються наступні [2]:

1) децентралізація державного управління з передачею територій широкого кола повноважень у сфері публічно-правового 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 проєктів;

3) перехід від підтримки окремих транспортних галузей до комплексного планування розвитку транспорту, а відтак і їх публічно-правового забезпечення;

4) підтримка власних транспортних галузей і через них національного підприємництва в споріднених і підтримуючих галузях [3, с. 240].

Очікувані зміни, визначені Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року, 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% [4].

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 [5; 6, с. 90].

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 адміністративно-правового регулювання 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 [7].

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.

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 засо-

бів, 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-обґрунтованої 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 додаткового 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 [8].

**Висновок.** Таким чином, необхідність цілеспрямованого публічно-сервісного спрямування адміністративного права на організацію транспортного процесу не викликає сумнівів та зумовлюється:

- по-перше, необхідністю забезпечення публічного адміністрування в галузі транспорту з метою своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; захисту прав громадян під час їх транспортного обслуговування; забезпечення безпечного функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи; захисту 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 розвитку конкуренції; координації роботи різних видів транспорту; організації ліцензування окремих видів діяльності в галузі

транспорту; забезпечення охорони навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту;

- по-друге, 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;

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

- по-четверте, 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;

- по-п'яте, публічними властивостями адміністративного права, що здатне дотримувати нейтральності і забезпечувати однаковий підхід до всіх 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 дискомфорту.

#### Список використаної літератури:

1. «Державна політика у сфері транспорту та інфраструктури має чіткий євроінтеграційний напрям», – Владислав Криклій. URL: <https://mtu.gov.ua/news/31536.html>
2. Кушлін В.И., Волгин Н.А. Государственное регулирование рыночной экономики. М. : Экономика, 2001. 735 с.
3. Абызов В.В. Государственное регулирование транспортного комплекса: зарубежный опыт и российская практика. *Вестник ТГУ*. Выпуск 1 (69). 2008. С. 237–242.
4. Почему тормозит выполнение Соглашения об ассоциации в транспортной сфере. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2020/03/5/7107160/>
5. Матійко С.А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=150>
6. Мохова Ю.Л. Значення транспортної галузі в системі національної економіки України. *Менеджер*. 2015. № 1. С. 88–96.
7. 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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2013_10_30).
8. 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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_15)

#### **Boyko A. V. The significance of administrative law in the public service provision of the organization of the transport process**

*The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence and significance of administrative law in public service support of the transport process. It is proved impossible to solve many problems of public law support of transport without the use of a wide range of administrative and legal instruments. The importance of administrative law in clarifying the specifics of the functioning of the transport system, features and extent of state intervention in transport relations is emphasized. Administrative law, as an independent branch of law, answers most questions about the public legal support of the transport process, the organization of passenger and cargo transportation, the provision of public services on various modes of transport, the organization of permitting, registration, licensing, control and supervision, on transport and ensuring the safety of transportation, etc. The legal basis for the implementation of state policy in the transport sector are the rules of administrative law. Their implementation through the solution of strategic goals involves the creation of conditions for improving the efficiency of vehicles, objects of the transport system; ensuring safety during transportation; increasing human protection from the negative impact of transport on the environment. It is*

*established that the effectiveness in achieving the goals during the operation of transport is possible only taking into account a set of all factors, both objective and subjective, that affect it. The necessity of purposeful public-service direction of the administrative right to the organization of transport process is underlined that, according to the author, is caused: by necessity of maintenance of public administration in the field of transport; the need to use all administrative and legal tools, including a wide range of administrative and legal means; the special role of the norms of administrative law in the regulation of legal relations in transport; the importance of competent subjects of public administration in the transport sector; public properties of administrative law, which is able to maintain neutrality and ensure equal treatment of all interacting participants in transport relations, etc.*

**Key words:** *transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, administrative and legal means.*