

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

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ: СУТНІСТЬ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Анотація. У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність, значення та зміст функцій адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики.

Встановлено, що у функціях відображаються найбільш важливі істотні властивості досліджуваного явища. Окреслено ознаки основних функцій реалізації транспортної політики, серед яких те, що: функції транспортної політики є похідними від сутності самої державної політики; у своїй сукупності вони відображають місце і роль транспортної політики в системі загальнодержавної політики країни; вони становлять певні напрямки впливу на транспортну систему країни; ці напрямки впливу завжди пов'язані з вирішенням певних завдань; розв'язання зазначених завдань неможливе без використання правового регулювання.

Під функціями державної транспортної політики запропоновано 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.

Підкреслено те, що функції державної транспортної політики багато в чому детермінуються завданнями, які вирішуються за допомогою правового регулювання. В функціях держави знаходять відображення його призначення, сутність та роль у вирішенні ключових проблем транспортного сектору країни.

До функцій адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики віднесено управлінську, координаційну, інтегративну, інформаційно-інноваційну, стабілізаційну, орієнтаційну, міжнародну функції, а також функцію моделювання державної транспортної політики, яка вказує на правову природу актів реалізації прав і обов'язків суб'єктів транспортних правовідносин, а також способи і терміни реалізації суб'єктивних прав і обов'язків їх учасників.

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

Вступ. Якщо рівні реалізації державної транспортної політики дають відповідь на питання про ієрархічність формування спеціальних перспективних орієнтирів публічного адміністру-

вання 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.

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.

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. Волика «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в галузі міського транспорту» (Дніпро, 2017), 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 функцій адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики вони не дають.

Тому **метою** статті є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методич-

них джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, сутності, значення та змісту функцій адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики.

Виклад основного матеріалу. Функція, як важлива категорія державної політики, є відношенням, за допомогою якого одна сторона «виліває», переносить свою сутність (силу, потенціал) на іншу [1, 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 напрямкам державної політики, мають організуючий та регулюючий вплив на кероване явище, відносини, стан, на який останні реагують» [2, 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 вищевказаного визначення, функції державної транспортної політики багато в чому детермінуються завданнями, які вирішуються за допомогою правового регулювання.

Як правило функції поділяють на загальні та спеціальні. 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 [3, 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 [4, с. 75–78; 5, с. 126–131].

Отже, функції, виконувані державою в транспортній сфері, фактично є основними напрямками його діяльності в частині стимулювання розвитку транспорту, підвищення привабли-

вості 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 проєктів в сфері транспорту, в тому числі за допомогою розробки і впровадження інноваційних технологій, зниження ресурсоемності 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'єднуючі їх в загальну державно-правову надбудову [6, с. 53–54].

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.

При визначенні ефективних форм регулювання координаційних відносин необхідно враховувати, що під час міжвідомчої координації складаються відносини між несупорядними органами влади, пов'язані з організаційним забезпеченням їх управлінської діяльності. Деякі вчені називають такі відносини горизонтальними [7], інші виділяють в їх складі особливий вид: діагональні (відносини між не підпорядкованими органами, що знаходяться на різних рівнях ієрархічних підсистем виконавчо-розпорядчого апарату) [8].

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 нерегульованих 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 досягнення 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; розвитку сучасного придорожного і супутнього сервісу; 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 держав-членів, збільшення частки держав-членів на глобальному ринку транспортно-логістичних послуг; залучення і використання кадрового потенціалу шляхом створення умов для раціонального використання високопрофесійних фахівців в галузі транспорту, гармонізації професійних і кваліфікаційних вимог до фахівців, розвитку співробітництва в сфері навчання, а також підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців, розвитку конкурентоспроможних центрів, що забезпечують підготовку кадрів і підвищення кваліфікації персоналу; розвитку науки та інновацій в сфері транспорту тощо.

Висновок. Таким чином, концептуальний підхід до формування та реалізації державної транспортної політики передбачає: 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.

До функцій адміністративно-правового забезпечення державної транспортної політики слід віднести управлінську, координаційну, інтегративну, інформаційно-інноваційну, стабілізаційну, орієнтаційну, міжнародну функції, а також функцію моделювання державної транспортної політики, яка вказує на

правову природу актів реалізації прав і обов'язків суб'єктів транспортних правовідносин, а також способи і терміни реалізації суб'єктивних прав і обов'язків їх учасників.

Література:

1. Гегель. Вступительная речь к курсу лекций. Берлин, 22 октября 1818 / Политические произведения. М., 1978. 432 с.
2. Развадовський В. Функції державного управління транспортною системою України. *Право України*. 2004. № 5. С. 121–126.
3. 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.
4. Берлач А.І. Адміністративне право України: [навч. посіб. для дист. навч.] / А.І. Берлач. К. : Ун-т «Україна», 2005. 472 с.
5. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
6. Челпаченко О. А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности. *Административное и муниципальное право*. 2012. № 2. С. 53–58
7. Петров Г. И. Советские административные правоотношения. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. 157 с.
8. Теория административного права / Юсупов В.А. М. : Юрид. лит., 1985. 160 с.

Boiko A. V. Functions of administrative and legal support of state transport policy: essence and classification

Summary. The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence, meaning and content of the functions of administrative and legal support of state transport policy.

It is established that the functions reflect the most important essential properties of the studied phenomenon. The features of the main functions of the implementation of transport policy are outlined, among which are that: the functions of the transport policy are derived from the essence of the state policy itself; together they reflect the place and role of transport policy in the system of national policy of the country; they constitute certain areas of influence on the country's transport system; these areas of influence are always associated with the solution of certain tasks; the solution of these problems is impossible without the use of legal regulation.

Under the functions of state transport policy it is proposed to understand the reflecting essence of this type of state policy, its place and role in the system of social regulation, the main directions of influence as a social process on the transport system of the country as a whole, opportunities for proper legal regulation and activities in this process of relevant entities.

It is emphasized that the functions of the state transport policy are largely determined by the tasks that are solved through legal regulation. The functions of the state reflect its purpose, essence and role in solving key problems of the country's transport sector.

The functions of administrative and legal support of state transport policy include management, coordination, integrative, information and innovation, stabilization, orientation, international functions, as well as the function of modeling state transport policy, which indicates the legal nature of acts of realization of rights and obligations of transport legal entities, as well as methods and terms of realization of subjective rights and obligations of their participants.

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, functions.