

Prognostic function of state regulation of transport activity

Прогностична функція державного регулювання транспортної діяльності

Olga Klepikova

Key words:

transport activity, transport law, state regulation of economic activity, economic law, economic activity.

Ключові слова:

транспортна діяльність, транспортне право, державне регулювання господарської діяльності, господарське право, господарська діяльність.

Вдосконалення механізму управління ринковою економікою та процеси євроінтеграції в Україні зумовлюють актуальність питання про взаємодію суб'єктів транспортної діяльності з органами державної влади. Звертаючись до цього питання під різним ракурсом, висновок про те, що має йтися не лише про економічні, а й про правові способи взаємодії, може бути покладений в основу господарсько-правової концепції державного регулювання і посилювати мету регулювання транспортної діяльності – поєднання приватних та публічних інтересів.

Метою статті є визначення ролі та функціонального призначення заходів державного регулювання транспортної діяльності з позиції науки господарського права.

Теоретичною основою для висновків стало узагальнення наукових праць Г.В. Пронської, В.С. Щербини, О.М. Вінник, О.А. Беяневич, В.В. Поєдинок, І.М. Кравець та інших науковців-господарників, які займалися дослідженням питань державного регулювання господарської діяльності з різних ракурсів.

У літературі чимало уваги приділено загальним питанням державного регулювання транспортної діяльності. Здебільшого поєднуються та/або не узгоджуються питання державного управління, контролю і регулювання.

Державний контроль у сфері транспорту належить до пріоритетних напрямів внутрішньої політики держави, оскільки створення правових стимулів щодо розвитку транспортної системи є одним із резервів підвищення добробуту суспільства, його економічного потенціалу відповідно до напрямів розвитку держави, закріплених Конституцією України. Розвиток транспорту та інших засобів комунікації визначає не тільки структуру економічного простору держави, тобто екстенсивний процес інтенсивного зростання¹.

Державне управління транспортною системою визначається В.Й. Развадовським як активна, цілеспрямована, організуюча діяльність уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування (у межах повноважень, встановлених законом, у процесі реалізації функцій виконавчої влади) як внутрішньо організаційна, так і зовнішня щодо функціонування окремих видів транспорту, згідно з певним призначенням, забезпечення відповідного розвитку транспортної інфраструктури, надання транспортних послуг, а також діяльність щодо забезпечення безпечного переміщення учасників руху транспортних засобів. Науковець вважає, що державне регулювання транспортної системи є частиною управлінської діяльності держави, яка здійснюється на основі закону або іншого правового акта органами виконавчої влади у межах повноважень притаманними їм методами для виконання завдань державного управління транспортною системою².

¹ Федорчук Є.Д. Механізми державного контролю у сфері транспорту: адміністративно-правовий аспект. Теорія та практика державного управління. Випуск 1(44). С. 66–73.

² Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., Національний університет внутрішніх справ, 2004. С. 2–7.

Набуває практичного інтересу питання про загальносистемні проблеми державного регулювання. Йдеться про незбалансованість розвитку єдиної транспортної системи України. Вона включає такі складники. Перша – це диспропорції в темпах і масштабах розвитку різних видів транспорту. Найбільш яскравий приклад – значне відставання розвитку внутрішнього водного транспорту і високі темпи зростання автомобілізації. Друга – це недостатній розвиток наявної транспортної інфраструктури, що найгостріше виявляється в невідповідності рівня розвитку автомобільних доріг рівню автомобілізації і попиту на автомобільні перевезення, різкому скороченні числа обласних аеропортів, а також наявності «вузьких місць» на стиках окремих видів транспорту. Третя – це територіальна нерівномірність розвитку транспортної інфраструктури. Тому, на думку С.А. Матійко, пріоритетним напрямом державного регулювання має бути вдосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку транспортної системи і ринку транспортних послуг, включаючи створення нормативно-правової бази, регулюючої питання якості транспортних послуг, забезпечення мобілізаційної підготовки транспортних організацій і виконання ними військово-транспортному обов'язку, розвитку механізмів державно-приватного партнерства, що забезпечують чіткий законодавчий розподіл прав, відповідальності і ризиків між державою і інвестором, а також визначення пріоритетних сфер цих механізмів на транспорті. Мета та заходи державного регулювання транспортної системи мають визначатися з урахуванням таких видів ризиків: (1) макроекономічні ризики, пов'язані зі зниженням темпів зростання економіки і рівня інвестиційної активності, кризи банківської системи, виникнення бюджетного дефіциту; (2) операційні ризики, пов'язані з недосконалістю прийнятих процедур, недостатньою технічною і нормативною правовою підтримкою державного регулювання; (3) геополітичні ризики, які зумовлюють враховувати політичну ситуацію в інших країнах; (4) техногенні і екологічні ризики, пов'язані з вірогідністю катастроф на транспорті техногенного, природного або соціального характеру³.

Вищенаведене може бути підставою для визначення прогностичної функції державного регулювання транспортної діяльності. З таких позицій державне регулювання транспортної діяльності варто розглядати як предметно визначене регулювання, цілеспрямоване, таке, що відповідає напрямам розвитку держави, сучасним тенденціям розвитку і має стати результативним з огляду на заходи передбачення ризиків, складнощів та спрямування зусиль на досягнення перспективи в галузі. Прогностичні заходи забезпечують актуальність, доведеність та сучасний підхід у вирішенні питань управління та контролю у сфері транспорту.

Прогностика – це один із сучасних й поширених методів дослідження. Прогностика визначається як наука про передбачення закономірностей розвитку та закінчення явищ і процесів у природі й суспільстві⁴. Зазначимо, що слово «прогноз» грецького походження і перекладається українською як «передбачення». Від нього взяла свою назву наука про закони і методи прогнозування – прогностика. У сучасному термінологічному словнику прогностики є деякі відмінності між поняттями «передбачення» і «прогнозування». З погляду логіки, передбачення – це родове поняття, яке відбиває знання про майбутнє. Термін «прогнозування» – видове поняття, що відображає кількісні характеристики знання про майбутній стан певних систем. Однією з найважливіших функцій прогностики є своєчасне інформування широких верств громадськості про проблеми, які можуть виникнути в окремій країні або перед усім людством, про шляхи досягнення певних цілей соціально-економічного, екологічного і політичного розвитку⁵. Прогнози можуть і мають передувати планам, програмам, управлінським рішенням, мають оцінювати хід, а головне, наслідки виконання чи невиконання планів і управлінських рішень⁶.

Прогностична функція державного регулювання транспортної діяльності не є простою у своєму визначенні. Її доповнює ознака ризиковості, однак не дає підстав говорити про виключний характер. Адже в цьому разі йдеться про ймовірність настання обставин, що загрожуватимуть чи припинять реалізацію заходів державного регулювання у сфері транспорту і так чи інакше впливатимуть на здійснення транспортної діяльності. Поступається тому і набуває першорядності питання оптимізації заходів державного

³ Матійко С.А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2010. № 6.

⁴ Словник української мови в 11 томах. Том 7 / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. К., 1977. С. 153.

⁵ Арутюнов В.Х., Свінціцький В.М. Філософія глобальних проблем сучасності: Навчальний посібник. К.: КНЕУ, 2003. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7136.html>.

⁶ Бестужев-Лада И.В. Поисковое социальное прогнозирование: перспективные проблемы общества (опыт систематизации). М.: Наука, 1984.; Бестужев-Лада И.В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества (опыт систематизации). М.: Наука, 1987. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7136.html>.

регулювання транспортної діяльності. Саме вони є дієвим механізмом, оскільки відповідають сучасним умовам і передбачають реальне впровадження на практиці.

В юридичній літературі приділялася значна увага питанням правових форм керівництва економікою і доведено, що однією з таких форм є планування. Планування визначається як здійснення в правових рамках компетентними державними органами визначення основних напрямів і конкретних результатів господарської діяльності держави загалом, її окремих регіонів, галузей господарства й господарюючих суб'єктів на ту чи іншу перспективу у часі. За сучасних умов планування розглядається як конституційний принцип, як необхідність суспільства в державних і регіональних програмах розвитку⁷.

За сучасних умов планування набуло принципово нової характеристики. Проаналізуємо з позиції форми державного регулювання транспортної діяльності. По-перше, планування не має виключного, зобов'язуючого характеру (як за часів СРСР), може бути імперативним чи диспозитивним. По-друге, планування у сфері транспорту характеризує ознака галузевості. Разом із тим не можна не звернути увагу на те, що галузевий характер планування не є абстракцією від загальнодержавних планів, стратегій чи програм розвитку. Планування може бути похідним від наведених заходів і розглядатися як окремий напрям реалізації. З іншого боку, планування може визначатися як спеціально-галузеве, що ініціюється і здійснюється виключно у сфері транспорту. Також варто звернути увагу на те, що планування є цілеспрямованим і нормативно врегульованим.

Так, Наказом Міністерства інфраструктури України 21 грудня 2015 р. № 548 було затверджено «Стратегічний план розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 р.»⁸. Цей Стратегічний план розроблено відповідно до: Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої (далі – Угода про асоціацію), ратифікованої Верховною Радою України та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 р.; Транспортної стратегії України на період до 2020 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174; Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014–2017 рр. схваленого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847; Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 тощо. Згідно з п. 1 метою цього Стратегічного плану є визначення стратегічних напрямів та стратегічних цілей розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 р. для забезпечення реалізації Транспортної стратегії України на період до 2020 р. та затверджених Кабінету Міністрів України планів імплементації актів законодавства ЄС відповідно до Угоди про асоціацію. Стратегічні напрями, цілі та заходи цього Стратегічного плану мають на меті впровадження загальнодержавної політики реформ та застосування принципів ефективного управління, включаючи розвиток інституційної спроможності та електронного врядування, боротьби з корупцією та прозорості дій органів влади. Таким чином, цей Стратегічний план може бути прикладом похідного галузевого планування, характеризуватися ознаками нормативності і цілеспрямованості.

Прогностичну функцію державного регулювання транспортної діяльності доповнює предметна складова частина, яка дає змогу визначити комплекс заходів або напрямів розвитку, які зумовлюють доцільність та подальші дії з реалізації на практиці. За таких умов, відповідно до п. 3.1. наведеного Стратегічного плану, визначаються стратегічні напрями розвитку галузі автомобільного транспорту та дорожнього господарства:

- 1) формування державної політики з урахуванням вимог Угоди про асоціацію, політик, стратегій та найкращих практик ЄС у сфері автомобільного транспорту щодо регуляторної політики, безпеки перевезень, екології, енергоефективності;
- 2) забезпечення доступності та якості транспортних послуг для всіх категорій пасажирів на всій території держави, зокрема для осіб з обмеженими фізичними можливостями, підвищення рівня якості та безпеки перевезень пасажирів та вантажів;
- 3) підвищення ефективності та конкурентоспроможності галузі, створення сприятливого бізнес-клімату, сприяння підвищенню ефективності операторів автотранспортних послуг, структури транспортних засобів, застосування сучасних транспортних технологій, реалізації транзитного потенціалу транспортної системи;
- 4) реформування галузі дорожнього господарства та забезпечення розвитку та утримання автодорожньої мережі у належному стані.

⁷ Пронська Г.В. Вибране. К.: Освіта України, 2013. 491 с.

⁸ Про затвердження Стратегічного плану розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 р.: Наказ Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 р. № 548. URL: <https://mtu.gov.ua/documents/358.html>.

Індикативно-результативна складова прогностичної функції розкривається шляхом моделювання варіантів майбутнього стану галузі, визначення перспективних показників роботи галузі та/або фіксації конкретних очікуваних результатів від дотримання та виконання заходів державного регулювання. Відповідно до п. 5 наведеного Стратегічного плану, зазначається, що очікувані результати та індикатори виконання реалізації Стратегічного плану дадуть змогу забезпечити:

для користувачів – підвищення рівня транспортного обслуговування, встановлення вимог відповідальності перевізників та водіїв, убезпечення процесів перевезень, забезпечення високих соціальних стандартів громадських послуг;

для операторів ринку – створення прозорого, конкурентного та недискримінаційного ринку транспортних послуг, запровадження прозорих правил допуску автомобільних перевізників на підставі вимог фінансового стану, доброї репутації, професійної компетентності персоналу, зростання інвестиційних можливостей;

для держави та суспільства – зростання обсягів платежів до бюджету, удосконалення конкурентного середовища та доступу на ринок, уніфікація технічних приписів і вимог до транспортних засобів, зменшення негативних наслідків діяльності автомобільного транспорту від ДТП та шкідливих емісій двигунів, забезпечення інтеграції до транс'європейської транспортної мережі.

Ризикова складова частина також віднайшла місце у наведеному Стратегічному плані. Відповідно до п. 6 перешкодою для виконання Стратегічного плану можуть бути такі ризики:

- несприятлива соціально-політична ситуація; неприйняття нормативно-правових актів, передбачених Угодою про асоціацію Україна – ЄС;
- неузгодженість чи відставання у реформуванні інших систем держави, насамперед, антикорупційної, регуляторної, контролю та нагляду у сфері господарської діяльності, правоохоронної, судової, податкової, державних закупівель, технічного регулювання;
- непроведення реформи соціальних пільг, відсутність фінансової спроможності держави для переходу на адресну грошову допомогу, падіння обсягів перевезень через економічний спад;
- неефективний державний контроль у галузі, мораторій на перевірки на автомобільному транспорті (зокрема, усупереч вимогам Міжнародної організації праці щодо робочого часу та часу відпочинку водіїв за ЄУТР);
- існування тіньового ринку «нелегальних» перевезень створює недобросовісну конкуренцію, підживлює корупцію, знижує інвестиційну спроможність операторів ринку;
- відставання від технічного прогресу у частині безпеки конструкції та придатності транспортних засобів до експлуатації, неефективна монополізована система технічного обслуговування та ремонту може мати наслідком погіршення стану безпеки дорожнього руху;
- низька фінансова спроможність перевізника та високі банківські проценти за кредит можуть призвести до подальшого старіння парку транспортних засобів, зниження якості громадських послуг автомобільного транспорту.

Таким чином, прогностична функція державного регулювання транспортної діяльності спрямована на оптимізацію заходів державного регулювання транспортної діяльності відповідно до основних складників цього процесу: планування, предметної визначеності та індикативно-результативних показників. Прогностична функція дає змогу подекуди визначити ризики, пов'язані з реалізацією заходів державного регулювання транспортної діяльності, та комплекс заходів, спрямованих на унеможливлення їх настання у подальшому з метою забезпечення реалізації заходів державного регулювання транспортної діяльності.

Анотація

У статті висвітлюються питання державного регулювання транспортною діяльністю. Визначається та розкривається прогностична функція державного регулювання транспортної діяльності.

Summary

The question of state regulation of transport activity are covers in article. The prognostic function of state regulation of transport activity is determined and disclosed.

Використана література:

1. Федорчук Є.Д. Механізми державного контролю у сфері транспорту: адміністративно-правовий аспект. Теорія та практика державного управління. 2014. Випуск 1(44). С. 66–73.
2. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., Національний університет внутрішніх справ, 2004. 38 с.
3. Матійко С.А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2010. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=150>.
4. Словник української мови в 11 томах. Том 7 / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. К., 1977. С. 153.
5. Арутюнов В.Х., Свінціцький В.М. Філософія глобальних проблем сучасності: Навчальний посібник. К.: КНЕУ, 2003. 90 с.
6. Бестужев-Лада И.В. Поисковое социальное прогнозирование: перспективные проблемы общества. Опыт систематизации. М.: Наука, 1984. 271 с.; Бестужев-Лада И.В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. Опыт систематизации / отв. ред. Г.В. Осипов, М.: Наука, 1987. 212 с.
7. Пронська Г.В. Вибране. К.: Освіта України, 2013. 696 с.
8. Про затвердження Стратегічного плану розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 року: Наказ Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 р. № 548. URL: <https://mtu.gov.ua/documents/358.html>.

Olga Klepikova,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Department of Economic Law, Law Faculty
"Taras Shevchenko National University of Kyiv"