

Н. П. Бортник

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
д-р юрид. наук, проф.,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права

С. С. Єсімов

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, доц.,
доц. кафедри адміністративного та інформаційного права

РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ ЩОДО АСОЦІАЦІЇ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ НА ПРИКЛАДІ ЗАХІДНОГО РЕГІОНУ

© Бортник Н. П., Єсімов С. С., 2016

Розглянуто теоретичні аспекти адміністративно-правового регулювання у транспортній сфері автомобільних доріг у контексті адаптації національного транспортного законодавства до вимог Європейського Союзу. Проаналізовано вплив адміністративно-правового регулювання на розвиток транспортної інфраструктури західного регіону України, можливість запровадження кластерного методу розвитку, досвід європейських країн у зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, транспортна інфраструктура, Європейський Союз, транспортний кластер.

Н. П. Бортник, С. С. Єсімов

РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РАЗВИТИИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО АССОЦИАЦИИ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ НА ПРИМЕРЕ ЗАПАДНОГО РЕГИОНА

Рассматриваются теоретические аспекты административно-правового регулирования в транспортной сфере автомобильных дорог в контексте адаптации национального транспортного законодательства к требованиям Европейского Союза. Проанализировано влияние административно-правового регулирования на развитие транспортной инфраструктуры западного региона Украины, возможность введения кластерного метода развития, опыт европейских стран в указанной сфере.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, транспортная инфраструктура, Европейский Союз, транспортный кластер.

THE ROLE OF LEGAL REGULATION IN THE DEVELOPMENT OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE OF UKRAINE ON ASSOCIATION WITH THE EUROPEAN UNION ON THE EXAMPLE OF THE WESTERN REGION

In the article the theoretical aspects of administrative and legal regulation in the sphere of transport roads in terms of adaptation of national transport legislation with European Union requirements. Analyzed the impact of administrative regulation on the development of transport infrastructure of the Western region of Ukraine, establishing a method of cluster development, the European experience in this area.

Key words: administrative legal regulation, transport infrastructure, European Union transport cluster.

Актуальність теми дослідження. В останні десятиліття відбуваються докорінні зміни європейського правового простору, що пов'язано з розширенням Європейського Союзу. Основними компонентами цих процесів є інформаційний і фінансовий чинник, а також безпрецедентне дотепер зростання транскордонного руху як чинника виробництва, що впливає на формування транспортних коридорів міжнародного значення. Під впливом нових гео економічних умов Україна зіткнулася з необхідністю вибудовування власної моделі економічного розвитку та макроекономічної стабілізації, яка спрямована на зведення до мінімуму наслідків дезінтеграції на економічному просторі СНД і активізацію інтеграції економіки в нову, конкурентно-інтегровану систему європейських господарських зв'язків. У цьому контексті основним системоутворювальним вектором економіки виступає транспортна галузь, яка зіштовхнулася з проблемою структурної інтеграції в транспортну інфраструктуру Європи. Роль транспортної системи України зростає. Вона стає частиною складної ефективної системи транспортних коридорів у європейській економіці, тобто тієї системи, яка повинна безперебійно забезпечувати міжнародний рух товарів, послуг, виробничих, фінансових і трудових ресурсів.

Події на сході держави ще більше актуалізували дослідження проблем розвитку транспортної інфраструктури, оскільки транспортний потенціал України є одним з основних чинників стійкості її зовнішньоекономічних зв'язків і чинником її впливу на євразійському економічному просторі.

Ступінь розробленості теми. Проблематики модернізації транспортного комплексу країни у контексті адміністративно-правового регулювання, як частини міжнародної транспортної інфраструктури, стосуються роботи Т. О. Гуржія, О. І. Остапенка, В. Л. Ортинського, В. К. Кушнієнка, Я. І. Маслової та ін. Зарубіжні дослідження щодо впливу транспортно-правових чинників на стійке функціонування економіки, тенденцій розвитку транспортної системи ЄС знайшли відображення у роботах Д. Беністера, Д. Вайгара, С. Гранта, О. Дженсена, Т. Річардсона, Д. Росса, П. Чікантилла, Р. Формана та ін. Внесок цих вчених у вивчення правових проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням діяльності міжнародних транспортних коридорів, вельми важливий, але необхідно зазначити, що асоціація України з Європейським Союзом потребує вдосконалення національного адміністративно-правового регулювання.

Мета статті – виявлення тенденцій участі України в розвитку транспортної інфраструктури та розроблення рекомендацій, спрямованих на вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Транспортна інфраструктура справляє комплексний вплив на розвиток економіки європейського регіону і на макрорівні, і стосовно окремих фірм, які використовують об'єкти пасажирської та вантажної інфраструктур. Транспорт, як один з провідних елементів виробничої інфраструктури Європейського Союзу (далі – ЄС), з одного боку, забезпечує

мобільність товарів і ресурсів, з іншого – полегшує доступність територій, надаючи тим самим можливість вільного пересування товарів, ресурсів і населення [1]. А регіональний економічний розвиток є головною рушійною силою розвитку попиту на послуги з перевезення пасажирів і вантажів у ЄС. Зміна структури виробництва, дедалі більша інтернаціоналізація комерційної діяльності впливають на характер правового регулювання.

Як визначають дослідники економіки транспорту, нині транспортна інфраструктура в ЄС (транспортні комунікації та транспортні вузли) перевантажені, що зумовлено трьома чинниками: дисбалансом у розвитку різних видів транспорту; відсутністю взаємодії між різними видами транспорту; адекватністю зростання обсягів транспортної діяльності економічному зростанню (і в деяких випадках – випереджувального зростання обсягів транспортної діяльності).

Значною мірою це пояснюється відсутністю належного адміністративно-правового регулювання вказаних проблем, що ускладнюється недостатнім фінансуванням розвитку та вдосконалення транспортної інфраструктури ЄС в умовах обмеженості національних бюджетів і бюджету Співтовариства, що, своєю чергою, вимагає удосконалення податкового законодавства.

Західний регіон України є одним з пріоритетних у сфері і регіональної, і транспортної політики ЄС.

До основних проблем, з якими сьогодні стикається західний регіон, належать: внутрішня орієнтація у вирішенні транспортних проблем з недостатнім транснаціональним компонентом, який необхідний для інтеграції; диспропорції між країнами Центральної Європи в поширенні інформаційно-комунікаційних технологій у контексті транспортних експортно-імпортних технологій; дедалі більше використання автомобільних ресурсів завдяки розвитку всіх секторів економіки, пов'язаних з транспортом, що спричиняє серйозне екологічне навантаження.

Західний регіон України в сучасних умовах все більше стає територією, на якій просте сусідство перетворюється на партнерство та кооперацію. Водночас реалізація принципів державної транспортної політики – демократизації, єдиної державної політики, децентралізації, загальнодоступності транспортних послуг, оптимального поєднання територіального та галузевого управління, державної координації ділового партнерства, забезпечення державою єдності керуючої та керованої систем, визначених Транспортною стратегією України до 2020 року, можлива насамперед у західному регіоні [2].

Географічною передумовою формування економічного простору Центральної Європи є сусідство країн, між якими існують взаємні зв'язки. Найзагальніший чинник розвитку зовнішньоекономічних зв'язків держав і окремих регіонів – територіальний поділ праці, що супроводжується розвитком обігу товарів і послуг між країнами (спираючись на економіко-географічні чинники та галузеві господарські структури, в основу яких покладено міжнародну правову базу співпраці, що історично склалася). Правовою передумовою є Угода про асоціацію України з ЄС [3].

Області Західної України мають очевидну зовнішньоекономічну специфіку, що виділяє їх з усіх регіонів України. Вони, по-перше, тісніше пов'язані з європейськими регіонами у гуманітарному вимірі; по-друге, тісніше співпрацюють з країнами Центральної Європи, ніж з будь-якими іншими зарубіжними територіями, і завдяки цьому відіграють активну роль у європейських інтеграційних процесах. Їх цілком можна зарахувати до коридорів розвитку, що з'єднують іншу частину країни з Європейським Союзом, і особливо з його центральноєвропейськими країнами-членами.

Регіональна транспортна співпраця може стати особливим типом інтеграції в Європі. Становлення чотирьох спільних просторів між Україною і ЄС значною мірою може відбуватися не через прийняття глобальних і всеосяжних рішень і документів, а в процесі ступеневої взаємодії на нижчому рівні з конкретних (навіть приватних) питань (це виправдано, насамперед, для економічного простору і простору в сфері науки, освіти та культури), причому співпраця на регіональному рівні може виявитися особливо плідною. Ці процеси не тільки вплинуть на майбутній розвиток західних областей, але й створять кращі можливості для входження всієї держави в Спільний європейський економічний простір.

Для підвищення ефективності регіонального економічного співробітництва необхідно сприяти диверсифікації його форм і напрямів, посилювати підтримку найефективніших варіантів

поглибленої виробничої кооперації, підтримувати інтеграційну взаємодію малих і середніх фірм, що функціонують у регіоні. Однак слід враховувати, що значна соціально-економічна диференціація в західному регіоні неоднозначно впливає на інтеграційні процеси: існують і позитивні, і негативні наслідки економічного розриву в сфері зовнішньої торгівлі, виробничої кооперації, інвестування та трудової міграції. У сфері організації роботи муніципального транспорту органи місцевого самоврядування реалізують надані їм повноваження. Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко не розмежовано повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері транспорту. За чинним варіантом органи державної влади можуть залучати органи місцевого самоврядування до вирішення транспортних питань, які вони згідно із законом реалізовувати не зобов'язані, але мають право, застосовуючи адміністративний примус. У зв'язку з цим видається необхідним внести відповідні доповнення в зазначений вище Закон, щоб усунути ці протиріччя [4].

Для України основою політики сприяння розвитку транспортної інфраструктури на західному напрямі має бути максимальне використання з метою реалізації особливого статусу і можливостей Чопського (Закарпатська область) і Львівського (Львівська область) транспортних вузлів, а також інших форм міжнародного співробітництва, зокрема правового механізму транскордонного партнерства.

Треба враховувати, що саме масштабне реформування економіки в Україні загалом і в її західних областях (не тільки оновлення виробничого апарату, але й зміна економічної політики) є найкращим способом адаптації до нових умов щодо розширення ЄС. У зазначеному контексті потребує змін Закон України «Про прикордонний контроль», а також доцільно розробити нову Державну цільову правоохоронну програму «Облаштування та реконструкція державного кордону» [5; 6].

Сьогодні відповідно до Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом проводиться робота щодо гармонізації транспортного законодавства (його складових в адміністративному, господарському та цивільному праві) й митних процедур (наприклад, Закон України від 10.04.2014 р. № 1201-VII «Про внесення змін до Митного кодексу України» // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 23. – Ст. 875), що дає змогу використовувати конкурентні переваги сусідства України та Молдови. Водночас країни-сусіди (Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина) шукають оптимальну модель євразійського транзиту, який вони могли б запропонувати світовій бізнес-спільноті (наприклад, розвиток залізничного трансконтинентального маршруту «Новий шовковий шлях» [7]). На порядку денному питання про створення транспортно-логістичних центрів за участю України та країн ЄС (можливо, із залученням партнерів із Китаю), здатних здійснювати весь набір надаваних на міжнародному ринку транспортних послуг з метою зниження витрат і підвищення швидкості транспортування вантажів. Для початку можна було б створити умови для перерозподілу обсягів транзитних вантажів (насамперед автомобілів) з автошляхів на залізницю, що дасть змогу помітно знизити навантаження на мережу прикордонних автодоріг і збільшити обсяг вантажообігу загалом. В Україні здійснюється перехід до нових транспортних технологій, зокрема до інтермодальних контейнерних перевезень.

Зазначений підхід ставить певні вимоги, які повинні бути відображені у нормативно-правовому регулюванні. Доцільно законодавчо закріпити необхідність для перевізників-претендентів ліцензії на проведення спеціального перевіряльного заходу – попередньої ліцензійної експертизи. У зв'язку з цим необхідно внести зміни і доповнення, що стосуються порядку проведення зазначеної експертизи, до наказів Міністерства інфраструктури України від 28.05.2013 р. № 321 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу залізничним транспортом», Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.07.2010 р. № 427 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу автомобільним транспортом», Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства транспорту України від 26.11.2001 р. № 139/821 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів повітряним транспортом».

Це створить основу для розвитку експортних послуг Польщі, Румунії, Угорщини, Словаччини та через ці держави третім країнам з використанням міжнародних транспортних коридорів – упорядкованих сукупностей інфраструктурних об'єктів різних видів транспорту, з яких складається організаційно й економічно збалансована комунікація, що зв'яже різні країни і сприяє збільшенню обсягів експортних, імпорتنих і транзитних перевезень.

Перспективною у західних областях є форма кластерного розвитку, сприятлива для інтенсифікації інтеграційної взаємодії. Основна ідея кластерного підходу полягає в тому, що важливі резерви вдосконалення транспортного процесу в транзитних коридорах можна виявити, розглядаючи транспортні об'єкти (кластери) в їх сукупності з урахуванням зв'язків між ними. Транспортний кластер – це спільнота підприємств і організацій одного або декількох видів транспорту та інших галузей на певній території, об'єднаних завданням підвищення ефективності та якості транспортного обслуговування із застосуванням інноваційних технологій. Кластерний підхід – методологічний підхід, оснований на горизонтальній інтеграції елементів логістичної системи, яка прискорює їх розвиток за рахунок раціонального поєднання конкуренції та взаємодії транспортно-логістичних організацій [8].

У цьому регіоні є територіально-виробничі комплекси, які не повною мірою відповідають типу сучасного кластера, але в принципі здатні еволюціонувати в цьому напрямі. У регіоні можуть зміцнюватися виробничі зв'язки, що сприяють територіальному розростанню наявних виробничих зон і виникненню нових, що залучають ресурси з інших частин країни, зацікавлених у використанні головного стратегічного ресурсу регіону – транспортного чинника, можливості виходу на європейські ринки.

Сьогодні у сфері вдосконалення транспортної інфраструктури необхідно створити кластер задля забезпечення ефекту сталої підтримки зростання завдяки постійному розширенню кооперації з прилеглими територіями. Основою цього кластера міг би стати транспортний комплекс Ужгород – Львів (зі сферою телекомунікацій), а найперспективнішими галузями на цьому етапі є туризм (готельний бізнес, рекреаційна сфера та місцеві ремесла, зокрема оброблення бурштину) і харчосмакова промисловість (з акцентом на виробництво екологічно чистої продукції).

Такий варіант розвитку міг би активізувати наявні в регіоні структури малого бізнесу та фермерства, що вирішувало б різні соціальні проблеми і створювало б сприятливіше підприємницьке середовище, а також стимулювало б процеси нагромадження капіталу і розширення споживчого попиту, необхідного – поряд зі збереженням протягом певного часу і стимулів для поставок продукції на національний ринок – для інвестицій в капіталомісткіші галузі, модернізації виробництва та сфери послуг, підвищення їх конкурентоспроможності, достатньої для переходу до масштабного експортно-орієнтованого розвитку.

На другому етапі з'явилася б можливість сконцентруватись на розвитку високих технологій, ширше залучаючи інвестиції з-за кордону і спираючись на механізми науково-технічної співпраці з ЄС. У перспективі це могло б сприяти створенню тут міжнародного технополісу, з комплексом спільних експортно-орієнтованих підприємств. Але для цього потрібно внести зміни у Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [9].

Висновки. Пов'язування об'єктів транспортної інфраструктури з територією, необхідність врахування тенденцій економічного розвитку регіону та регіональна політика є пріоритетом Європейського Союзу. Важливо це і в контексті необхідності розвитку рівноправних, взаємовигідних зв'язків України і зарубіжних країн. Очевидно, що виявлення пріоритетних секторів і галузей національної економіки – надзвичайно складний процес. Своєю чергою, специфічні особливості розвитку центральноєвропейських країн (наприклад, вузька міжнародна спеціалізація на виробництві високоякісної, одночасно науко- і трудомісткої продукції) можуть розглядатися як перспектива для економіки України загалом. Для розвитку транспортної інфраструктури у західному регіоні України необхідно удосконалити правове регулювання діяльності суб'єктів транспортного процесу за такими напрямами:

– гармонізувати норми національного та міжнародного транспортного права, створивши тим самим умови для ефективного функціонування перевізників і експедиторів на міжнародних ринках транспортних послуг;

- точно визначити професійний посередницький, а також податковий статус транспортного експедитора, який впливає на економічні результати його діяльності й діяльності експортерів товарів;
- посилити регулювання діяльності монополістів у транспортному секторі, передусім це стосується Укрзалізниці;
- розробити нормативно-правовий акт з питань взаємодії різних видів транспорту;
- удосконалити (у напрямі спрощення) процедури ліцензування перевізної та транспортно-експедиторської діяльності, особливо їх міжнародних напрямів.

1. *Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 51. – Ст. 446.* 2. *Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 № 2174-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80].* 3. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344].* 4. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.* 5. *Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 6. – Ст. 46.* 6. *Облаштування та реконструкція державного кордону до 2015 р.: Державна цільова правоохоронна програма [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/831-2007-%D0%BF].* 7. *Новий Шовковий шлях. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/2/7034385/].* 8. *Посібник з кластерного розвитку. ЄС. Послуги з підтримки МСП в пріоритетних регіонах EuropeAid/121495/C/SV/UA. – К.: – 2006. – 38 с. [http://economy-mk.gov.ua/download/books/ClusterHandbookUkr.pdf].* 9. *Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 №3715-VI// Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 19–20. – Ст. 166.*

REFERENCES

1. *Pro transport: Zakon Ukrayiny vid 10.11.1994 № 232/94-VR // Vidomosti Verkhovnoyi Rady. [About transport] 1994. 51. 446 p.* 2. *Pro skhvalennya Transportnoyi stratehiyi Ukrayiny na period do 2020 r.: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 20.10.2010 № 2174-r. [Pro skhvalennya Transportnoyi stratehiyi Ukrayiny na period do 2020 r]. Availadle at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80.* 3. *Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym Spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony. [The Association agreement between Ukraine, on the one hand and the European Union the European atomic energy Community and their member States on the other hand]. Availadle at: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344.* 4. *Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21.05.1997 № 280/97-VR // Vidomosti Verkhovnoyi Rady. – 1997. – № 24. – St. 170.* 5. *Pro prykordonnyy kontrol': Zakon Ukrayiny vid 05.11.2009 № 1710-VI // Vidomosti Verkhovnoyi Rady. – 2010. – № 6. 46 p.* 6. *Oblashtuvannya ta rekonstruktsiya derzhavnoho kordonu do 2015 r.: Derzhavna tsil'ova pravookhoronna prohrama. [Oblashtuvannya the rekonstruktsiya derzhavnoho the cordon into the 2015 r. Derzhavna tsil'ova pravookhoronna prohrama] Availadle at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/831-2007-%D0%BF.* 8. *Posibnyk z klasternoho rozvytku. YeS. Posluhy z pidtrymky MSP v priorytetnykh rehionakh EuropeAid/121495/C/SV/UA. Kiev. 2006. 38 p. Availadle at: http://economy-mk.gov.ua/download/books/ClusterHandbookUkr.pdf.* 9. *Pro priorytetni napryamy innovatsiyanoi diyal'nosti v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 08.09.2011 № 3715-VI // Vidomosti Verkhovnoyi Rady. [About priority directions of innovation activity in Ukraine]. 2012. № 19–20. 166 p.*