

М. М. Бурик, фізична особа-підприємець,
здобувач Міжрегіональної академії
управління персоналом

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті на основі аналізу правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури, прогресу виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2015–2020 роки сформовано ряд важливих тверджень щодо розвитку галузі. Визначено, що через правові проблеми не розвивається ринок приватно-публічних транспортних послуг. Доведено, що за період 2015–2020 років не досягнуто суттєвого результативного руху в різних сегментах транспортної інфраструктури, а проекти ключових рамкових законів перебувають на розгляді. Правові зміни характеризуються фрагментарністю, точковістю та безсистемністю у сферах безпеки, стратегічного планування, організаційно-інституційних змін. Встановлено, що проблеми правового забезпечення зумовлені невиконанням поставлених завдань щодо інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. У статті зроблено висновок, що на приватний сектор покладено додатковий фінансовий та організаційний тягарі, а публічні органи управління розвитком транспортної інфраструктури мало задіяні у формуванні ринку якісних транспортних послуг. Основна проблема правового забезпечення – внесення змін, які посилюють тиск на діяльність організацій транспортного сектору з одночасною відсутністю впровадження суттєвих лібералізаційних, стимулюючих інструментів розвитку транспортного сектору, посилення тиску на діяльність приватного сектору через інтеграцію транспортного ринку України до ЄС. У короткостроковому періоді відсутній системний розвиток галузі, тоді як у довгостроковому періоді можна очікувати комплексну трансформацію інфраструктури транспорту.

Ключові слова: транспортна інфраструктура, правове забезпечення розвитку інфраструктури, безпека на транспорті, нормативно-правове забезпечення розвитку транспорту.

M. M. Buryk. Problems of legal support for the development of transport infrastructure

The article, based on the analysis of the legal support for the development of transport infrastructure, the progress of tasks in the transport sector in accordance with the Association Agreement between Ukraine and the EU for 2015–2020, formed a number of important statements about the development of the industry. It is determined that the market of private-public transport services is not developing legal problems. It is proved that for the period 2015–2020 no significant effective movement has been achieved in various segments of transport infrastructure, and drafts of key framework laws are under consideration. Legal changes are characterized by fragmentation, punctuality and inconsistency in the areas of security, strategic planning, organizational and institutional changes. It is established that the problems of legal support are caused by non-fulfillment of the tasks set for the integration of the regulatory framework in accordance with EU legislation. The article concludes that the private sector is burdened with additional financial and organizational burdens, and public transport infrastructure management bodies have little involvement in shaping the market for quality transport services. The main problem of legal support is the introduction of changes that increase the pressure on the activities of transport sector organizations with the simultaneous lack of implementation of significant liberalization, stimulating tools for transport sector development, increasing pressure on the private sector through integration of Ukraine's transport market. In the short term there is no systematic development of the industry, while in the long term we can expect a comprehensive transformation of transport infrastructure.

Key words: transport infrastructure, legal support of infrastructure development, transport safety, normative-legal support of transport development.

Постановка проблеми. Підвищення результативності та ефективності законодавчої бази України та інтеграція відповідно до законодавства Євросоюзу є однією з найбільш актуальних тем досліджень у науковій літературі. Підписання Угоди про асоціацію визначає трансформаційні законодавчі основи розвитку транспортної інфраструктури, зокрема частина 5 «Нормативно-правове регулювання» у сфері поштових та кур'єрських послуг, телекомунікаційних послуг, транспортних послуг та їх лібералізації. Зазначене потребує дослідження проблем правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури в умовах інтеграції та адаптації законодавства, нормативно-правового наближення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі щодо проблем правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури серед останніх публікацій варто виділити дослідження В.В. Гаверського [1], Е.М. Деркач [2], О. Дмитрієвої [3–4], Н.С. Ігнатової [5], О.Г. Кухарчик [8], А.В. Матвєєва [9], А. Присяжнюк [10], В. Смачила [11], Н.М. Цебенка [12] та інших науковців. Варто відмітити, що у вказаних працях фрагментарно

висвітлено проблеми правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури. Це пов'язано з аналізом нормативно-правової бази, що охоплює регулювання широкого предмету дослідження (наприклад, транспортного сектору загалом [2; 9; 11]), або вузького предмету дослідження (наприклад, автомобільного транспорту [1; 10]). Дослідження правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури [3–5; 11–12] є якісними, охоплюють аналіз вибраного предмету вивчення. Це зумовлює потребу в кількісному аналізі проблем трансформації законодавства України у вибраній області дослідження.

Мета статті полягає в ідентифікації проблем правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури на основі аналізу прогресу виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2015–2020 роки.

Виклад основного матеріалу. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС зумовило необхідність прискорення євроінтеграційних процесів загалом. Їх прискорення вимагає більш повного врахування європейського законодавства в законодавстві України, в тому числі потребує внесення змін до вже до чинних законів та погоджених законопроектів з урахуванням директив та регламентів ЄС. У зв'язку з цим розвиток господарсько-правових засад транспортної інфраструктури набуває важливого значення й досі вимагає впровадження всеохоплюючої національної транспортної стратегії України до 2020 р., що було відображено в Програмі ЄС «Підтримка впровадження транспортної стратегії України» та в Угоді про фінансування цієї Програми. Для залізничного транспорту України, в рамках реалізації зазначеної вище національної транспортної стратегії, діє Державна цільова програма його розвитку на 2010–2019 рр., яка направлена на підвищення ефективності управління та функціонування залізничного транспорту. Реалізація цієї програми повинна забезпечити залучення інвестиційних ресурсів у галузь та прискорення інтеграції національної залізниці в транспортну систему ЄС. У рамках реалізації національної транспортної стратегії в галузі авіатранспорту відбувається узгодження складників Угоди про Спільний авіаційний простір між Україною та ЄС з урахуванням змін, що відбуваються в Україні та в ЄС. У морській портовій галузі України, в межах реалізації національної транспортної стратегії та стратегії розвитку морських портів України (термін реалізації до 2038 року), наказом Державного підприємства «Адміністрація морських портів України» було затверджено проекти коротко-, середньо- та довгострокових планів розвитку морських портів країни [5].

У табл. 1 наведено результати інтеграції ринку транспортних послуг України до внутрішнього ринку ЄС відповідно до положень Угоди про асоціацію.

Таблиця 1

Інтеграція ринку транспортних послуг України до внутрішнього ринку ЄС відповідно до положень Угоди про асоціацію

Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання «домашнього завдання» Україною, з моменту набрання чинності / початку застосування УА
Транспортні послуги	Автомобільні	Ст. 136 УА, Додаток XXXII(1)	Можливість укладення спеціальної угоди в галузі автомобільного транспорту	7 років (до 30.10.2021 р.)
Транспортні послуги	Залізничні	Ст. 136 УА, Додаток XXXII(2)	Можливість укладення спеціальної угоди в галузі залізничного транспорту	8 років (до 30.10.2022 р.)
Транспортні послуги	Внутрішні водні	Ст. 136 УА, Додаток XXXII(5)	Можливість укладення спеціальної угоди в галузі внутрішнього водного транспорту	5 років (до 30.10.2019 р.)
Транспортні послуги	Міжнародні морські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-5, Додаток XXXII(4)	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021 р.)
Транспортні послуги	Авіаційні	Ст. 137 УА	Рішення в рамках окремої Угоди про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено

Джерело: [7]

Незважаючи на встановлені домовленості, ринок транспортних послуг не розвивається саме через правові проблеми. Парафована ще у 2013 році Угода про спільний авіаційний простір досі залишається не підписаною через суперечку між Великобританією й Іспанією щодо згадки про аеропорт Гібралтар у тексті угоди. Тим не менш,

уже зараз Україна в односторонньому порядку почала виконувати визначені угодою завдання. Жодного суттєвого результативного руху в інших сегментах транспорту у 2019 році не відбулось [6]; кілька проектів ключових рамкових законів (зокрема, про залізничний транспорт та про внутрішній водний транспорт) перебувають на розгляді вже в новому складі парламенту [6]. Відповідальними за трансформацію правового забезпечення інфраструктури є Міністерство інфраструктури України та Комітет ВРУ з питань транспорту та інфраструктури.

На основі даних про євроінтеграційні процеси інформаційної системи «Пульс Угоди» [7] проведемо аналіз стану інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. За даними на Рис 1. можна зробити висновок про активізацію правових змін у 2015–2016 роках (63% та 83% завдань виконано), проте у 2017–2020 роках правові зміни вносилися фрагментарно, безсистемно.

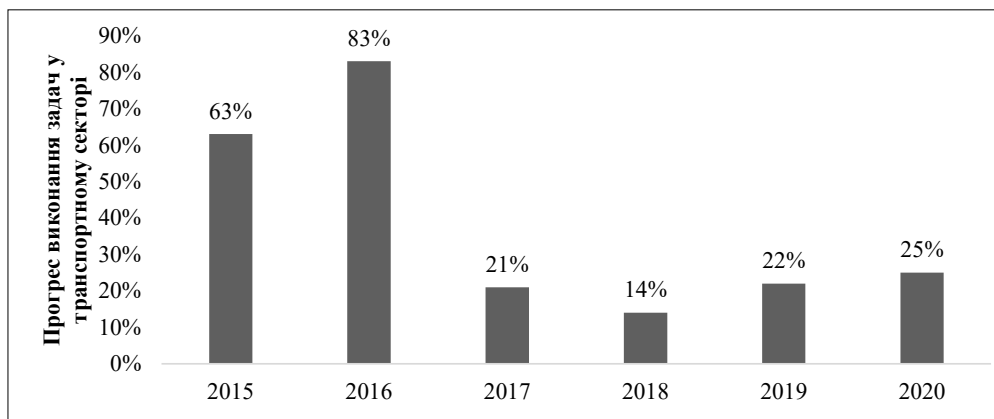


Рис. 1. Прогрес виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, %

Джерело: [7]

Як свідчать дані Табл. 2, проблеми правового забезпечення виникають насамперед через терміни виконання поставлених завдань щодо інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. Практично відсутні правові зміни у трансформації правової бази у сфері автомобільного транспорту. У 2015 році було здійснено «внесення змін до законодавства України щодо забезпечення європейського рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та річковим транспортом», «розроблення регуляторної бази щодо забезпечення європейського рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та річковим транспортом» [7]. У сфері автомобільного транспорту здійснено «забезпечення встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах у сфері міжнародних вантажних перевезень» [7].

Таблиця 2

Динаміка прогресу виконання задач у транспортному секторі в розрізі видів транспортної інфраструктури відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, %

Сектор транспортної інфраструктури	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Транспортний сектор	73%	-	-	43%	-	-
Автомобільний	50%	67%	18%	10%	21%	-
Залізничний	-	83%	-	-	-	-
Морський	-	85%	0%	33%	29%	40%
Авіаційний	-	100%	-	40%	10%	-
Внутрішній водний	-	100%	50%	0%	-	0%
Поштові послуги	-	-	65%	-	-	-
Морський та внутрішній водний	-	-	0%	-	0%	-

Джерело: [7]

Друга категорія правових проблем (за даними Табл. 3) – обмеженість нормативних змін, фрагментарність. Фактично розроблення, гармонізація правових норм відбуваються точково, не зачіпаючи серйозних проблем, зокрема, проблем зношеності основних засобів, різних видів інфраструктури. Для прикладу, з 14-ти заходів у різних сферах транспортної інфраструктури жоден не виконано на 100%. При цьому всього заплановано 80 заходів у межах нормативно-правового наближення України до законодавства ЄС. Реалізовані заходи стосуються

правових вимог щодо безпеки на транспорті, цифровізації (формування електронних реєстрів), що фактично є відповідальністю власних транспортних засобів незалежно від форми власності. Отже, правові зміни зачіпають лише приватний сектор, тоді як публічні органи управління розвитком транспортної інфраструктури мало задіяні в трансформації правової системи регулювання. Правові зміни покладають додатковий фінансовий та організаційний тягарі на приватний сектор. Наприклад, нормативні вимоги щодо безпеки на різних видах транспорту зумовлюють потребу в придбанні обладнання, приладів. При цьому фінансування не забезпечується державою. Це означає, що основна проблема правового забезпечення – внесення змін, які посилюють тиск на діяльність організацій транспортного сектору, з одночасною відсутністю впровадження суттєвих лібералізаційних, стимулюючих інструментів розвитку транспортного сектору, інфраструктури зокрема. Посилення тиску на діяльність приватного сектору через інтеграцію транспортного ринку України до ЄС не супроводжується системним розвитком галузі в короткостроковому періоді. У довгостроковому періоді правові зміни 2015–2020 року можуть стати основою комплексної трансформації та розвитку інфраструктури транспорту.

Таблиця 3

Динаміка прогресу виконання задач у розвитку в розрізі виду транспортної інфраструктури відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, %

Сектор транспортної інфраструктури	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Автомобільний</i>						
Забезпечення встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах у сфері міжнародних вантажних перевезень	50%	-	-	-	-	-
Внесення змін до законодавства України щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах, що використовуються для міжнародних пасажирських перевезень	-	-	30%	-	-	-
Розроблення регуляторної бази щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості руху автомобільних транспортних засобів, що використовуються для міжнародних пасажирських перевезень	-	-	0%	-	-	-
Розроблення регуляторної бази щодо встановлення градації максимальних вагових та габаритних параметрів транспортних засобів	-	-	40%	-	-	-
Створення на базі потужностей державного підприємства «Державний автотранспортний науково-дослідний і проектний інститут» науково-дослідного випробувального центру перспективних технологій безпечного, екологічно сприятливого та енергоефективного автомобільного транспорту відповідно до міжнародних технічних регламентів та директив ЄС	-	-	0%	-	-	-
Внесення змін до законодавства України щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах, що зареєстровані після 1 січня 2008 р. та використовуються для національних перевезень	-	-	30%	-	-	-
Розроблення регуляторної бази щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості руху автомобільних транспортних засобів, що зареєстровані після 1 січня 2008 р. та використовуються для національних перевезень	-	-	0%	-	-	-
Створення Єдиного державного електронного реєстру автомобільних перевізників	-	-	30%	-	-	-
Розроблення нормативно-правової бази щодо використання тахографів на автомобільному транспорті та періодів роботи і відпочинку під час національних перевезень	-	-	-	-	20%	-
Забезпечення встановлення та експлуатації тахографів на автомобільному транспорті	-	-	-	-	0%	-
<i>Залізничний</i>						
Розроблення та впровадження заходів щодо облаштування залізничних пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС для покращення руху пасажирів та вантажів	-	50%	-	-	-	-
<i>Морський</i>						
Створення інформаційної системи моніторингу надводної обстановки і руху морських суден, у тому числі внесення відповідних змін до законодавства України	-	-	-	-	-	40%
Прийняття нормативно-правового акта Мінінфраструктури щодо вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден	-	70%	-	-	-	-
<i>Морський та внутрішній водний</i>						
Внесення змін до законодавства України про мінімальний рівень підготовки моряків, а також запровадження електронного обліку та створення можливості для перевірки чинності документів моряків у режимі реального часу	-	-	0%	-	-	-

Джерело: складено автором на основі [7]

Інтеграція та адаптація законодавства ЄС характеризується початковим етапом правових трансформацій (Рис. 2) у таких основних напрямках: безпека, інфраструктура, стандартизація, стратегічне планування розвитку окремих видів транспортної інфраструктури, впровадження порядків, норм розвитку компетентності персоналу та інші. Для прикладу, в межах стратегічного планування відбулося: 1) розроблення Стратегії та Програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху; 2) розроблення та затвердження стратегії розвитку автомобільного транспорту; 3) розроблення та затвердження стратегії розвитку залізничного транспорту; 4) розроблення та затвердження стратегії розвитку морського транспорту; 5) розроблення та затвердження стратегії розвитку річкового транспорту; 6) розроблення та затвердження національної транспортної стратегії та інші заходи. Фактично в Україні спостерігається конвергенція державної політики управління транспортною системою, що частково включає розвиток інфраструктури, відповідно до принципів ЄС щодо формування конкурентного лібералізованого ринку якісних транспортних послуг. При цьому для забезпечення якості запроваджено лише правила «щодо якості надання поштових послуг відповідно до вимог статті 1 Глави 1, статті 19 Глави 6 Директиви 97/67/ЄС від 15 грудня 1997 р.» [7].

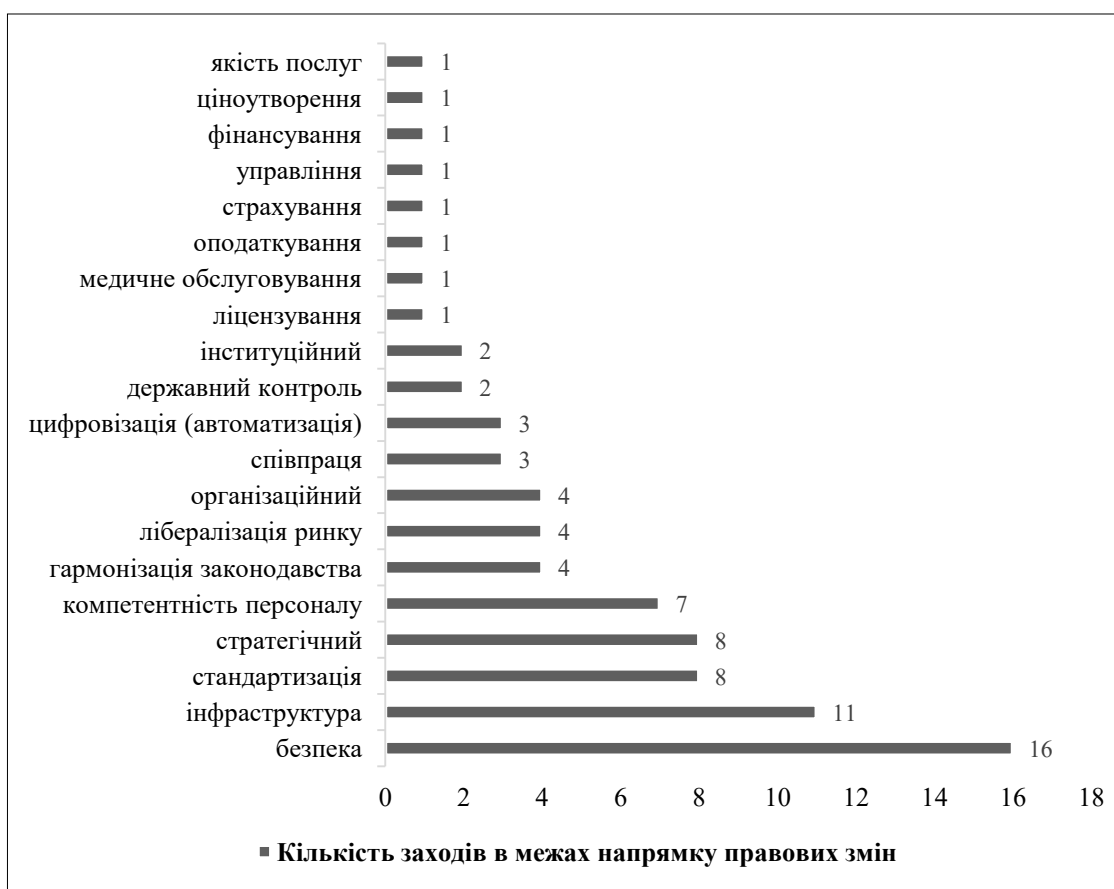


Рис. 2. Напрямок правових змін та кількість заходів у межах напрямку правових змін відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, одиниць

Джерело: складено автором на основі [7]

Численність та типовість законодавчих актів, які регламентують розвиток підсистем транспортної інфраструктури України, потребують консолідації, уніфікації, кодифікації у вигляді Транспортного кодексу України для забезпечення стійкості законодавчих основ та стратегічного розвитку транспортної інфраструктури України [4]. Забезпечення «тактичної інтенсифікації розвитку транспортної інфраструктури» [4] України має передбачати періодичність прийняття програмних документів строкового характеру. Наприклад, чинна Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року може слугувати типовим зразком такого документу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Вивчення та аналіз прогресу виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2015–2020 роки дає змогу сформулювати ряд важливих тверджень щодо розвитку транспортної інфраструктури. По-перше, через правові проблеми ринок транспортних послуг не розвивається, за період 2015–2020 років

не досягнуто суттєвого результативного руху в різних сегментах транспортної інфраструктури, а проекти ключових рамкових законів перебувають на розгляді. Активізація правових змін у 2015–2016 роках (63% та 83% завдань виконано) змінилася фрагментарністю, точковістю та безсистемністю у 2017–2020 роках, не здійснено жодних суттєвих трансформацій інфраструктури через правові зміни. По-друге, проблеми правового забезпечення виникають насамперед через терміни виконання поставлених завдань щодо інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. По-третє, правові зміни зачіпають лише приватний сектор, покладаючи додатковий фінансовий та організаційний тягарі на приватний сектор. При цьому публічні органи управління розвитком транспортної інфраструктури мало задіяні в трансформації правової системи регулювання галузі. Основна проблема правового забезпечення – внесення змін, які посилюють тиск на діяльність організацій транспортного сектору, з одночасною відсутністю впровадження суттєвих лібералізаційних, стимулюючих інструментів розвитку транспортного сектору, посилення тиску на діяльність приватного сектору через інтеграцію транспортного ринку України до ЄС. У короткостроковому періоді відсутній системний розвиток галузі, тоді як у довгостроковому періоді можна очікувати комплексну трансформацію інфраструктури транспорту.

Список використаних джерел:

1. Гаверський В.В. Правове забезпечення контейнерних перевезень: сучасний стан та розвиток в Україні. *Lex portus*. 2017. № 3. С. 123–134.
2. Деркач Е.М. Щодо врахування європейських перспектив у правовому забезпеченні транспортної політики України. *Право*. 2017. № 76. С. 45–52.
3. Дмитрієва О. Транспортна інфраструктура як об'єкт державного регулювання. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2020. № 24. С. 52–60.
4. Дмитрієва О. Законодавче забезпечення розвитку транспортної інфраструктури. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2019. № 23. С. 31–42.
5. Ігнатова Н.С. Удосконалення транспортної інфраструктури в контексті співпраці ЄС-Україна: господарсько-правовий аналіз. 2018. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11360/Ihnatova%20N%20S.pdf?sequence=1>
6. Інтеграція у рамках Асоціації: динаміка виконання угоди між Україною та ЄС. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrainoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf>
7. Інформаційна система «Пульт Угоди». Напрямки Угоди про Асоціацію – Прогрес виконання. URL: <https://pulse.eu-ua.org>
8. Кухарчик О.Г. Перспективи розвитку транспортних перевезень в причорноморському регіоні. *Український журнал прикладної економіки*. 2019. № 3 (3). С. 159–169.
9. Матвєєва А.В. Транспортна безпека держави як складова національної транспортної політики. *Право та інновації*. 2017. № 3. С. 30–35.
10. Присяжнюк А. Адміністративно-правове забезпечення пасажирських перевезень автомобільним транспортом в Україні : автореф. дис. ... на здоб. наук. ст. канд. юр. наук. Одеса, 2016. 26 с.
11. Смачило В. Нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері транспорту. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. Серія: Системний аналіз, управління та інформаційні технології. 2019. № 1. С. 13–19.
12. Цебенко Н.М. Фінансові ресурси оновлення транспортної інфраструктури України. *Наукові записки Української академії друкарства*. 2017. № 1. С. 82–98.

References:

1. Gaversky, V. V. (2017), “Legal support of container transportation: current status and development in Ukraine”, *Lex portus*, vol. 3, pp. 123–134.
2. Derkach, E. M. (2017), “Regarding the consideration of European perspectives in the legal support of transport policy of Ukraine”, *Pravo*, vol. 76, pp. 45–52.
3. Dmitrieva, O. (2020), “Transport infrastructure as an object of state regulation”, *Problemy i perspektyvy rozvytku pidpryyemnystva*, vol. 24, pp. 52–60.
4. Dmitrieva, O. (2019), “Legislative support for the development of transport infrastructure”, *Problemy i perspektyvy rozvytku pidpryyemnystva*, vol. 23, pp. 31–42.
5. Ignatova, N. S. (2018), “Improving transport infrastructure in the context of EU-Ukraine cooperation: economic and legal analysis”, available at: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11360/Ihnatova%20N%20S.pdf?sequence=1> (Accessed 4 September 2020).
6. Hromads'ka Synerhiya (2019), “Integration within the Association: the dynamics of the implementation of the agreement between Ukraine and the EU”, available at: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/>

uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrayinoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf (Accessed 4 September 2020).

7. Informatsiyna systema «Puls Uhody» (2020), “Directions of the Association Agreement – Progress of implementation”, available at: <https://pulse.eu-ua.org> (Accessed 4 September 2020).

8. Kukharchik, O. G. (2019), “Prospects for the development of transport in the Black Sea region”, *Ukrayinskyi zhurnal prykladnoyi ekonomiky*, vol. 3 (3), pp. 159–169.

9. Matveeva, A. V. (2017), “Transport security of the state as a component of national transport policy”, *Pravo ta innovatsiyi*, vol (3), pp. 30–35.

10. Prysyzhniuk, A. (2016), “Administrative and legal support of passenger transportation by road in Ukraine”, Ph.D. Thesis, Odessa State University of Internal Affairs, Odessa, Ukrainen, 26 p.

11. Smachilo, V. (2019), “Regulatory and legal support of activities in the field of transport”, *Visnyk Natsional'noho tekhnichnoho universytetu «KHPI». Seriya: Systemnyy analiz, upravlinnya ta informatsiyi tekhnolohiyi*, vol. 1, pp. 13–19.

12. Tsebenko, N. M. (2017), “Financial resources for updating the transport infrastructure of Ukraine”, *Naukovi zapysky [Ukrayins'koyi akademiyi drukarstva]*, vol. (1), pp. 82–98.