

УДК 347.658.788

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.58>**Вікторія Клинчук,**

аспірантка кафедри адміністративного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ У ДЕРЖАВАХ – ЧЛЕНАХ ЄС

У статті досліджено адміністративно-правові засади державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС. Автором здійснено аналіз діяльності регуляторів у сфері транспорту у державах – членах ЄС, а саме, визначено місце регуляторів у системі органів влади у державах – членах ЄС, їх склад, функції, порядок формування та джерела фінансування.

Автор зазначає, що регуляторні органи деяких держав – членів ЄС здійснюють державне регулювання лише у сфері транспорту або навіть однієї транспортної галузі, а інші держави – члени ЄС пішли шляхом створення єдиного регулятора, який здійснює державне регулювання у різних регульованих сферах. Автор наводить основні вимоги до членів та керівників регуляторних органів у сфері транспорту.

У статті зазначено, що регулятори є незалежними від органів державної влади. Така незалежність зумовлена адміністративною, фінансовою, управлінською автономією, а також наявністю власних активів. Проте автор зазначає, що у деяких країнах регуляторні органи не мають спеціального статусу і належать до системи органів виконавчої гілки влади.

Також у статті обґрунтовано порядок підзвітності регуляторних органів у сфері транспорту у державах – членах ЄС. А саме, автор зазначає, що питання підзвітності безпосередньо пов'язане з процесом формування регуляторних органів у сфері транспорту у державах – членах ЄС. Тобто регуляторні органи у сфері транспорту звітують перед тими органами державної влади, які брали участь у їх формуванні.

У статті зазначено, що найбільш ефективними джерелами фінансування регуляторних органів у сфері транспорту є збори з транспортних компаній, які діють на регульованих ринках. Саме такий механізм фінансування забезпечує належний рівень незалежності регуляторних органів від інших органів державної влади.

Також автор зазначає, що регуляторні органи у сфері транспорту у державах – членах ЄС тісно співпрацюють між собою й обмінюються власним досвідом роботи стосовно принципів своєї діяльності та практики прийняття рішень.

Автор сподівається, що характеристика адміністративно-правових засад державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС буде корисною для розробки законодавчої бази для національного регулятора в Україні.

Ключові слова: сфера транспорту, держави – члени ЄС, незалежні регуляторні органи, джерела фінансування.

Постановка проблеми. Сфера транспорту у державах – членах ЄС є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва. Метою державного регулювання у сфері транспорту є своєчасне, повне і якісне задоволення потреб населення в перевезеннях та потреб оборони держав, захист прав населення під час транспортного обслуговування, а також безпечне функціонування сфери транспорту загалом.

Згідно з вимогами директив ЄС, держави – члени ЄС повинні забезпечити належне функціонування органів, які здійснюють державне регулювання у сфері транспорту. Зазначені регулятори мають бути відокремлені від загальних орга-

нів управління, щоб приймати незалежні рішення.

Що стосується нашої держави, то 27 грудня 2019 року Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту». Цей законопроект був розроблений Міністерством інфраструктури України на виконання Указу Президента України № 837 від 8 листопада 2019 року.

Однак регуляторний орган у сфері транспорту поки не створено, тому вважаємо за доцільне проаналізувати досвід держав – членів ЄС, який має стати у нагоді у процесі розробки законодавчої бази для національного регулятора.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню державного регулювання у сфері транспорту деяких державах – членах ЄС приділяли увагу такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як Д. Гочава, Д. Ордовер, Дж. Стіглер, М. Крю, В. Базилевич, Г. Филок, О. Завада, В. Черняк та інші. Проте комплексного адміністративно-правового дослідження державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС поки немає.

Потребують дослідження адміністративно-правові засади державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових засад державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС для виокремлення кращих практик, що можуть бути використані у процесі удосконалення правових засад інституційного забезпечення державного регулювання у сфері транспорту в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: визначити місце регуляторів у системі органів влади держав – членів ЄС; з'ясувати склад регуляторних органів; розглянути вимоги до їх керівників та членів; дослідити порядок формування регуляторних органів; розглянути питання підзвітності регуляторів; визначити джерела фінансування регуляторів; охарактеризувати їхні основні функції.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до норм ст. 55 Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради кожна держава – член ЄС повинна створити національний регуляторний орган у сфері залізничного транспорту. Цей орган повинен бути організаційно та функціонально незалежним від інших органів державної влади, мати власні джерела фінансування [2]. Основна мета створення незалежного регулятора полягала у забезпеченні недискримінаційного доступу до транспортної інфраструктури.

Кожна держава – член ЄС пішла власним шляхом формування регулятора у сфері транспорту. Так, наприклад, в Австрії, Болгарії, Греції, Ірландії, Латвії, Польщі, Румунії, Словаччині були створені регулятори, які здійснюють державне регулювання виключно у сфері залізничного транспорту. А у таких державах – членах ЄС, як Естонія, Іспанія, Хорватія, Литва, Люксембург, Нідерланди, були створені незалежні регуляторні органи з ширшою сферою регулювання. А саме, в межах одного регуляторного органу функціонують різні сектори, які здійснюють регулювання у сферах електронних комунікацій, електроенергетики та газу, поштового

зв'язку, аудіовізуальних комунікацій, повітряного та залізничного секторів. У таких державах – членах ЄС, як Бельгія та Чехія, регулятори здійснюють державне регулювання у сфері залізничного та повітряного транспорту. У Великобританії та Франції до сфери повноважень регуляторних органів у сфері транспорту належать ринки залізничного та автомобільного транспорту. В Угорщині та Італії регуляторні органи здійснюють регулювання у сферах залізничного, повітряного, морського та автомобільного транспорту.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що регуляторні органи деяких держав – членів ЄС здійснюють державне регулювання лише у сфері транспорту або навіть однієї транспортної галузі (наприклад, у сфері залізничного транспорту), а інші держави – члени ЄС пішли шляхом створення єдиного регулятора, який здійснює державне регулювання у різних регульованих сферах.

Важливим питанням загальної характеристики регуляторних органів у сфері транспорту держав – членів ЄС є місце цих органів у механізмі держави. Досліджуючи це питання, ми можемо стверджувати, що ці органи є незалежними від органів державної влади. Така незалежність зумовлена адміністративною, фінансовою, управлінською автономією, а також наявністю власних активів.

Однак у деяких країнах регуляторні органи ще не виведені із системи органів виконавчої гілки влади. Так, наприклад, у Латвії функціонує Державна адміністрація залізниць – орган державного управління, який було створено з метою виконання функцій державного управління та регулювання у сфері залізничного транспорту [11].

Проте у липні 2008 р. Європейська Комісія звернулася до Латвії з вимогою про збільшення рівня фінансової та організаційної незалежності Державної адміністрації залізниць від Міністерства транспорту, однак цей процес ще не завершено [11].

Що стосується складу регуляторних органів держав – членів ЄС, то у Бельгії, Болгарії, Естонії, Литві, Латвії, Швеції, Словенії національні регуляторні органи у сфері транспорту очолюють директори, які мають заступників. Наприклад, у Бельгії Служба регулювання залізничного транспорту та експлуатації національного аеропорту Брюсселя складається з Директора, заступника директора, адміністративного експерта та радників [14]. Шведське транспортне агентство складається з Генерального директора, заступника генерального директора, відділу з регулювання цивільної авіації та морського транспорту, відділу

з регулювання залізничного і автомобільного транспорту, ліцензійного відділу, відділу інформації про транспортні засоби, відділу стратегічного розвитку й управління [15].

Щодо керівників регуляторних органів у сфері транспорту, то в Австрії, Великобританії, Чехії, Данії, Іспанії, Хорватії та Нідерландах національні регуляторні органи у сфері транспорту очолюють голови. У Хорватському регуляторному агентстві з мережних операцій функціонує колегіальний орган управління – Рада, яка складається з п'яти членів, включаючи Голову та заступника голови Ради [7].

У Греції, Франції, Італії, Польщі, Португалії, Румунії незалежні регуляторні органи у сфері транспорту очолюють президенти. Так, наприклад, Орган регулювання залізничного транспорту у Греції складається з Президента, віце-президента та трьох регуляторних членів, кожен із яких має заступника [12]. В Італії Адміністрація регулювання транспорту складається з Президента, двох уповноважених і штату працівників [10]. У Польщі Управління залізничного транспорту складається з Президента, двох віце-президентів, генерального директора та осіб, які керують організаційними підрозділами та відділами [8].

Варто зазначити, що структура органів державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС має спільні та відмінні риси. Це пов'язано з національними особливостями побудови органів у державах – членах ЄС.

Вимоги, які встановлені для керівників та членів регуляторних органів у сфері транспорту у державах – членах ЄС, також мають певні спільні і відмінні риси. Так, наприклад, у Чехії Головою Управління доступу до транспортної інфраструктури може бути дієздатна особа, яка має: бездоганну репутацію; повну вищу освіту (ступінь магістра); принаймні 7 років досвіду служби в державних органах, з яких щонайменше 3 роки обіймала керівні посади [1].

Також у Законі Чехії про Управління доступу до транспортної інфраструктури визначено низку вимог, за яких особа більше не може очолювати Управління, а саме: якщо особа більше не відповідає зазначеним вище вимогам; є будь-яка інша причина, що призвела до несумісності з виконанням функцій Голови Управління згідно із Законом про Управління доступу до транспортної інфраструктури або Законом про конфлікт інтересів; якщо особа своїми діями «підірвала» довіру до незалежності та неупередженості Управління; якщо особа вирішила піти з посади за власним бажанням.

Уряд Чехії може звільнити Голову Управління із займаної посади, якщо він не виконує свої обов'язки більше ніж 6 місяців [1].

Відповідно до вимог частини 4 статті 82 Федерального закону про залізницю Австрії, членство у Комісії з контролю залізниць припиняється у разі: смерті особи; закінчення терміну перебування на службі; наявності психічних або фізичних вад, що перешкоджають здійсненню діяльності; відмови у членстві [3].

Повертаючись до вимог, які висуваються до керівників та членів регуляторних органів у сфері транспорту, зазначимо, що у Законі про залізничний транспорт Польщі частиною 4 статтею 11 визначено, що претендент на посаду Президента Управління залізничного транспорту повинен: бути громадянином Польщі; мати вищу юридичну освіту (ступінь магістра); бути дієздатним; мати управлінські навички; мати щонайменше 6 років стажу роботи, включаючи 3 роки управлінського стажу; не бути засудженим та покараним за вчинення умисного злочину або фінансового правопорушення [9].

У Фінляндії [5] та Франції [13] основними вимогами до керівників регуляторних органів у сфері транспорту є: повна вища освіта; досвід роботи у сфері управління; знання сфери транспорту.

Щодо порядку формування регуляторних органів у сфері транспорту, то тут теж є свої особливості. Так, у Хорватії Голову, заступника голови та членів Ради Хорватського регуляторного агентства з мережних операцій призначає на посади і звільняє з посад Парламент за поданням Уряду [7]. У Франції, Італії і Литві керівники регуляторних органів призначаються президентом. А в Чехії, Іспанії, Фінляндії, Латвії, Греції саме уряд призначає керівників регуляторних органів. Керівний склад регуляторного органу у сфері транспорту у Бельгії та Болгарії призначає Міністр транспорту. А в Австрії та Естонії голів регуляторних органів призначає Міністр юстиції.

Варто зауважити, що порядок формування регуляторних органів у сфері транспорту у державах – членах ЄС має свої особливості. Це пов'язано з формою правління та низкою функцій, якими наділені органи державної влади.

Також варто дослідити питання підзвітності регуляторів у сфері транспорту у державах – членах ЄС. Слід почати з того, що регуляторні органи звітують про свою діяльність перед органами виконавчої влади та громадськістю. Кожного року регуляторні органи готують та подають звіти про свою

діяльність. Так, в Австрії Комісія із залізниць підвітна Федеральному уряду та Федеральному міністерству транспорту, інновацій та технологій [3]. У Бельгії, Болгарії, Греції, Угорщині, Латвії незалежні регуляторні органи подають щорічні звіти до Міністерства транспорту. Так, наприклад, Виконавчий директор регуляторного органу у сфері транспорту Болгарії щорічно подає до Міністра транспорту, інформаційних технологій та комунікацій звіт про свою діяльність [6]. А у Великобританії, Іспанії регуляторні органи у сфері транспорту звітують перед парламентом. Незалежні регуляторні органи у Чехії, Хорватії та Литві подають річні звіти до парламенту та до уряду.

Можемо зробити висновок, що питання підвітності безпосередньо пов'язане з процесом формування регуляторних органів у сфері транспорту у державах – членах ЄС. Тобто регуляторні органи у сфері транспорту звітують перед тими органами державної влади, які брали участь у їх формуванні.

Що стосується питання джерел фінансування регуляторних органів у сфері транспорту у державах – членах ЄС, то тут теж є низка особливостей. Так, наприклад, регуляторні органи у сфері транспорту в Естонії, Греції, Литві фінансуються з державного бюджету. А у Болгарії регуляторний орган у сфері транспорту фінансується за рахунок бюджету Міністерства транспорту, інформаційних технологій та комунікацій [4]. У Великобританії, Данії, Франції, Італії регуляторні органи у сфері транспорту фінансуються за рахунок зборів з транспортних компаній, які функціонують на транспортному ринку.

На нашу думку, найбільш ефективними джерелами фінансування регуляторних органів у сфері транспорту є збори з транспортних компаній, які діють на регульованих ринках. Ми вважаємо, що такий механізм фінансування забезпечує належний рівень незалежності регуляторних органів від інших органів державної влади.

До основних повноважень регуляторних органів у сфері транспорту у державах – членах ЄС належить: нормативно-правове регулювання; ліцензування; регулювання тарифів та цін; контроль-наглядові повноваження; накладення санкцій; захист прав споживачів; розгляд скарг; моніторинг ринку.

Також варто зазначити, що регуляторні органи у сфері транспорту у державах – членах ЄС тісно співпрацюють між собою й обмінюються власним досвідом роботи стосовно принципів своєї діяльності та практики прийняття рішень.

Висновки

Отже, на підставі аналізу державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС можемо дійти висновку, що у кожній державі діють регуляторні органи, які мають спільні та відмінні риси. Функціонування органів, які здійснюють державне регулювання у сфері транспорту, дозволяє обмежити монополію, сформувати конкурентні ринки перевезень та забезпечити захист прав споживачів транспортних послуг.

Вважаємо, що для України становить значний інтерес загальна характеристика регуляторних органів у сфері транспорту в державах – членах ЄС. Це пов'язано з тим, що наша держава теж прагне створити незалежний регуляторний орган, який буде здійснювати регулювання ринку, на якому функціонують суб'єкти природних монополій у сфері транспорту та суб'єкти господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках.

Проведені попередні дослідження показали, що є об'єктивна необхідність подальшого вивчення державного регулювання у сфері транспорту у державах – членах ЄС.

Список використаних джерел:

1. Act on the Office for Access to Transport Infrastructure Act No. 320/2016 Coll. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-320> (access date: 14.04.2020).
2. Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32012L0034> (access date: 14.04.2020).
3. Federal law consolidated: Entire legal provision for the Railway Act 1957, version of March 12, 2020. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011302> (access date: 14.04.2020).
4. Law on railway transport Ref. 97 of November 28, 2000, effective January 1, 2002. URL: <http://www.iaja.government.bg/IAJI/wwwFWRAEA.nsf/contents.htm?ReadForm&aa&cat=25965FD737362F16002573A8005389C5> (access date: 14.04.2020).
5. Railway Transport Act December 28, 2018. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181302> (access date: 14.04.2020).
6. Rules of regulations of the Executive Agency «Railway Administration». URL: <http://www.iaja.government.bg/IAJI/wwwFWRAEA.nsf/contents.htm?ReadForm&aa&cat=25965FD737362F16002573A8005389C5> (access date: 14.04.2020).
7. Statut Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti NN 11/2019 (30.1.2019.). URL: <https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/propisi/>

Statut%20НАКОМ-a%20NN%2011_19.pdf (access date: 14.04.2020).

8. Statute of the Office of Rail Transport Annex to the Ordinance No. 159 of the Prime Minister of November 7, 2017 (MP item 1018). URL: <https://www.utk.gov.pl/pl/urzed/statut-urzedu/13667,Statut-Urzedu-Transportu-Kolejowego.html> (access date: 14.04.2020).

9. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160001727/T/D20161727L.pdf> (access date: 14.04.2020).

10. Веб-сайт Адміністрації регулювання транспорту Італійської Республіки. URL: <https://www.autorita-trasporti.it/> (дата звернення: 14.04.2020).

11. Веб-сайт Державної адміністрації залізниць Латвійської Республіки. URL:

<http://www.vda.gov.lv/> (дата звернення: 14.04.2020).

12. Веб-сайт Органу регулювання залізничного транспорту Грецької Республіки. URL: <http://www.ras-el.gr/> (дата звернення: 14.04.2020).

13. Веб-сайт Органу регулювання залізничної діяльності та доріг Французької Республіки. URL: <http://www.arafer.fr/connaitre-laraf-2/> (дата звернення: 14.04.2020).

14. Веб-сайт Служби регулювання залізничного транспорту та експлуатації національного аеропорту Брюсселя Королівства Бельгія. URL: <https://www.regul.be/nl/> (дата звернення: 14.04.2020).

15. Веб-сайт Шведського транспортного агентства Королівства Швеція. URL: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/> (дата звернення: 14.04.2020).

This article explores the administrative and legal principles of state regulation in the field of transport in EU Member States. The author analyzed the activity of transport regulators in the EU Member States. Namely, the place of regulators in the system of authorities in the EU Member States, their composition, functions, procedure of formation and sources of financing were determined.

The author notes that the regulatory bodies of some EU Member States enforce state regulation only in the field of transport or even one transport sector, while other EU Member States have gone the way of creating a single regulator that implements state regulation in various regulated fields. The author outlines basic requirements for members and heads of regulatory bodies in the field of transport.

The article states that regulators are independent of public authorities. Such independence is conditioned by administrative, financial, managerial autonomy, as well as the availability of own assets. However, the author notes that in some countries, regulatory bodies have no special status and belong to the system of executive branch bodies.

The article also substantiates the accountability of transport regulators in the EU Member States. Namely, the author states that the issue of accountability is directly related to the process of formation of transport regulatory authorities in the EU Member States. That is, transport regulatory authorities report to those public authorities that have been involved in their formation.

The article states that the most effective sources of funding for regulators in the field of transport are financing through fees from transport companies operating in regulated markets. It is this funding mechanism that ensures that the regulatory bodies are independent from other public authorities.

The author also notes that the transport regulatory authorities in the EU Member States are closely cooperating with each other and sharing their own experience of working principles and decision-making practices.

The author hopes that the characterization of the administrative and legal framework of state regulation in the field of transport in the EU Member States will be useful for developing a legislative framework for the national regulator in Ukraine.

Key words: transport, EU Member States, independent regulatory authorities, sources of funding.