

## ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ

*У статті розглядаються основні положення – принципи діяльності державного регулювання транспортної системи України. Реалізація зазначених принципів передбачає її відтворення у нормативно-правових актах різної юридичної сили.*

**Ключові слова:** транспортна система, державне регулювання транспортної системи України, принципи.

Нові умови і якісно новий характер діяльності транспортної системи вимагають проведення наукових досліджень спрямованих на осмислення змісту найбільш загальних та фундаментальних понять, які відображають істотні властивості та відношення явищ дійсності та пізнання – категорій, якими, зокрема, є «принципи транспортного права».

Дослідженню правовідносин у транспортній сфері присвячене достатньо обмежене коло науково-теоретичних розробок, особливо останніми роками. Але такі наукоці: В. Срмолаєв, Ю. Маковський, А. Новосельцев, О. Сіваков, В. Єгізаров, К.І. Плужников та інші свого часу у своїх роботах досліджували поняття принципів транспортної сфери.

Цілі даної статті полягають у тому, щоб на основі врахування досягнень юридичної науки, узагальнення результатів діяльності транспортної системи та її принципів, розкрити правові проблеми державного регулювання транспортної системи, сформулювати теоретичні висновки й пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства, норми якого регулюють сферу діяльності транспорту.

Дослідження проблеми змісту державного регулювання транспортної системи обумовлює необхідність розкриття основних положень, правил, за якими діє система державного регулювання – принципів її дії. Принципи характеризують порядок здійснення регулюючого впливу [1, с. 12]. У сукупності вони складають певну гносеологічну систему. Принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання об'єктивні, не залежать від волевиявлення та побажань окремих особистостей. Вони спираються на діалектичний закон розвитку.

Засновник наукової організації праці А. Файоль зазначав, що число принципів необмежене. «Всякое правило, всякое административное средство, укрепляющее социальное образование

или облегчающее его отправление, занимает свое место среди принципов, во всяком случае на все то время, пока опыт утверждает его в этом высоком звании. Изменение положения вещи может повлечь за собой изменение правил, вызванных к жизни этим положением» [2, с. 69]. Стосовно наукової організації праці А. Файоль запропонував 14 принципів управління, що розцінюються як узагальнююче явище. Гарінтон Емерсон виділяв 9 принципів управління. Ф.У. Тейлор – 10, Макс Вебер – 5 [3, с. 51-53].

Н.Р. Нижник у роботі «Системний підхід в організації державного управління» проводить систематизацію принципів державного управління і, на цій основі, визначає такі принципи: суспільно-політичні (відображають та розкривають соціальну природу державного управління); структурні (синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління); принципи державно-управлінської діяльності (розкривають відносини та взаємозв'язки методів, форм, стадій та інших елементів діяльності державних органів при здійсненні ними відповідних управлінських функцій) [4, с. 56-58].

Ці принципи відносяться до дії усєї системи державного управління. Проведення дослідження проблеми державного регулювання транспортної системи визначає необхідність конкретизації цих положень.

Принцип державного управління розглядають як закономірність, як відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління, яка виражена у вигляді певного наукового положення, що закріплене правом та застосовується у теоретичній та практичній діяльності людей щодо управління [5, с. 7-8]. Принципи державного управління визначають як основоположні ідеї, наукові положення даного виду державної діяльності [6, с. 165].

З цих визначень можна зробити висновок про існування таких ознак принципу державного управління як закономірність, існування відносин та взаємозв'язок. Разом з тим, такі визначення надають статичного характеру змісту принципу державного управління.

Поняття принципу державного управління формулюється так. Принцип державного управління – об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів управління [7, с. 51]. У цьому визначенні наявна залежність державного управління від його суспільно-політичної природи.

Таким чином, враховуючи здобутки теоретиків-управлінців та проаналізованих особливостей суспільних відносин у сфері діяльності транспорту можна сформулювати поняття принципу державного регулювання транспортної системи.

Принципи державного регулювання транспортної системи – правила, на основі яких здійснюються взаємовідносини між суб'єктами державного регулювання транспортної системи, причому взаємовідносини мають характер відповідно до державного режиму.

Зміст і характер взаємовідносин між суб'єктами державного регулювання будь-якої сфери суспільних відносин залежить від особливостей відповідних відносин і транспортна сфера не є винятком. Таке твердження ґрунтується на положеннях теорії права щодо ознак суспільних відносин, наявність яких свідчить про те, що такі відносини можуть складати предмет правового регулювання. Такими ознаками є [8, с. 12]: по-перше, їх вольовий характер або «вольова сторона»; по-друге, опосередкованість за допомогою специфічних юридичних засобів; по-третє, об'єктивно потребують правового регулювання у даних соціально-економічних умовах; по-четверте, є найважливішими, зачіпають інтереси суспільства.

Суспільним відносинам, які складаються у сфері діяльності транспорту притаманні усі вищезазначені ознаки. Так, чинне законодавство визначає існування єдиної транспортної системи, яка повинна забезпечувати потреби суспільства в цілому і населення у перевезеннях, відповідати рівню соціально-економічного розвитку держави, позитивно впливати на національну безпеку, забезпечувати здійснення зовнішньоекономічних зв'язків. В основу класифікації та аналізу принципів державного регулювання транспортної системи покладені складові транс-

портної системи. Слід зазначити, що на даний час відповідна проблема ще не дістала належного висвітлення у працях вітчизняних вчених-адміністративістів, які досліджували проблему функціонування транспортної системи [9; 10; 11].

Найбільш дослідженими є принципи державного управління і тому для визначення змісту принципів державного регулювання транспортної системи були опрацьовані здобутки дослідників щодо змісту принципів державного управління.

Більшість вчених виділяють дві групи принципів державного управління: конституційні і організаційні. До конституційних принципів відносять ті, існування яких обумовлене нормами Конституції України: відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною та державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправність громадян в управлінні; гласність. Організаційні принципи поділяють на дві підгрупи: принципи побудови апарату управління та принципи його функціонування.

Виділяють й такі принципи державної влади як загальні та інституційні, конституційні та законодавчі, матеріальні і процесуальні, організаційні й функціональні [12, с. 12]. Вони виражають сутність і зміст державної влади та характеризують порядок її здійснення.

Існує думка й про те, що є такі групи принципів державного управління [13, с. 165-166]: соціально-політичні (що закріплюються у Конституції України та законах України); організаційні принципи побудови апарату державного управління (галузевий, функціональний, територіальний); організаційні принципи функціонування апарату державного управління. Крім того, зазначається існування й такої класифікації принципів державного управління: загальносистемні, структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні.

Стосовно окремих сфер державно-управлінського впливу, зокрема, економіки, виділяють загальносистемні і специфічні принципи, структурні принципи [14, с. 30–41].

На основі цих теоретичних положень можна сформулювати принципи державного регулювання транспортної системи.

Зокрема, доцільно виділяти такі принципи як: поєднання економічних та соціальних цілей, поєднання індикативності та директивності, програмного управління. Зміст принципу поєд-

нання економічних та соціальних цілей означає, що економічні, непрямі заходи державного регулювання (оподаткування, ціноутворення тощо) поєднуються із заходами, спрямованими на підтримку соціальних рівноваги у суспільстві, на задоволення соціальних потреб – потреб у безпечному переміщенні. Наявність принципу поєднання індикативності і директивності обґрунтовується властивістю перехідної економіки щодо періодичної кризовості і нестабільності, співіснуванням елементів різнорідних систем управління. Що стосується принципу програмного управління, доцільність його виділення ґрунтується на необхідності розробки та реалізації програм макроекономічного розвитку щодо регулювання і прогнозування найважливіших пропорцій розвитку транспортної системи.

Концептуальною щодо систематизації принципів державного регулювання транспортної системи є ознака системності – визначення основних правил діяльності системи суб'єктів як державного утворення: загальносистемні принципи, а також правила, на основі яких функціонує кожне структурне утворення транспортної системи як певна підсистема (специфічні принципи). Зокрема, відповідно ст.ст. 21 – 37 Закону України «Про транспорт» виділені підсистеми транспортної системи за ознакою призначення транспорту.

Можна провести структурування за функціональною ознакою: підсистема кадрів, інформаційного забезпечення, технологій державного управління транспортною системою, оперативно-пошукова та контрольна підсистеми.

Загальносистемними принципами визначені: об'єктивність, демократизм, законність, розподіл влад, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, конкуренція, комплексність, керованість, контрольованість, публічність. Цей перелік може бути доповнений принципом правової упорядкованості регулювання, який сформульований на підставі доведення доцільності існування принципу правової упорядкованості державного управління [15, с. 166]. Принцип правової упорядкованості регулювання має знаходитись після принципу законності.

Принцип об'єктивності означає дію транспортної системи на засадах об'єктивних законів і виражає залежність діяльності суб'єктів державного регулювання від характеру та закономірностей розвитку суспільства; загальнодержавних цілей розвитку; засобів та ресурсів, що використовуються в регулюванні.

Принцип демократизму відображений у Конституції України (ст. 5) та означає забезпе-

чення участі громадян (у широкому змісті – громадян, осіб без громадянства, іноземних громадян, біженців, тобто осіб, які не мають державно-владних, розпорядчих повноважень) у діяльності щодо регулювання. Цей принцип потребує встановлення глибоких та постійних взаємозалежностей та взаємозв'язків між суспільством та державою, між громадянами та уповноваженими державними органами.

На задоволення інтересів та потреб громадян у демократичному суспільстві щодо забезпечення безпеки транспортних перевезень, руху транспорту спрямована діяльність Міністерства транспорту України, інших органів виконавчої влади, які мають повноваження щодо здійснення регулювання транспортної системи. Разом з тим, ці інтереси та потреби, а також відповідні повноваження мають бути нормативно врегульовані. Насамперед, це стосується мети, принципів, функцій державного регулювання транспортної системи, стратегічних пріоритетів розвитку усієї транспортної системи, а також організаційної побудови відповідних органів.

Принцип законності посідає чільне місце серед принципів державного регулювання транспортної системи. Принцип законності складає основу правової держави. Дія цього принципу означає, що функціонування суб'єктів, а також їх взаємодія із учасниками руху транспортних засобів засновані на законі та складається із практичної реалізації закону; зміни у структурі уповноважених державних органів повинні мати правову основу, проводитись відповідно до змін суспільно-політичних пріоритетів та стратегії розвитку держави; законотворча діяльність повинна бути впорядкованою; діяльність посадових осіб уповноважених державних органів має засновуватись на чіткому дотриманні закону.

Доцільність виділення принципу правової упорядкованості державного регулювання транспортної системи обумовлена не тільки існуванням його логічного зв'язку із принципом законності, а й з необхідністю реалізації загальноправового принципу повноти правового регулювання. Зміст принципу повноти правового регулювання полягає у забезпеченні доповнення регулятивної норми охоронною. Так, якщо держава регулює певне правило поведінки, мають бути встановлені засоби і заходи щодо її охорони, зокрема, забезпечення безпечного переміщення, громадського порядку під час руху транспортних засобів та інше.

Принцип розподілу влад логічно витікає з принципів демократизму та законності. Він означає, що правотворча, правозастосовча дія-

льність, контроль за виконанням законів повинні бути скоординовані, збалансовані, розділені за допомогою системи стримувань та противаг. У практиці державного будівництва, зокрема, у сфері державного регулювання транспортної системи це означає, що на засадах механізму стримувань і противаг має бути побудована система відповідних органів – суб'єктів державного регулювання.

Необхідність виокремлення принципу соціальної спрямованості ґрунтується на тому, що статтею 1 Конституції України закріплено соціальну спрямованість діяльності держави. Зміст принципу соціальної спрямованості полягає у тому, що у діяльності державного регулювання транспортної системи пріоритетними є права і свободи громадян, а характер діяльності повинен бути таким, щоб забезпечити можливість і спроможність суб'єктів державного регулювання задовольнити потреби щодо безпечних переміщень, а також можливість і спроможність керівників забезпечити гідні умови праці підлеглих.

Принцип оптимізації регулюючого впливу є гарантом ефективної діяльності будь-якої системи управління. Оптимізація не завжди призводить до ускладнення системи, але характеризується пошуками якісно нових шляхів та структурної раціоналізації. Принцип оптимізації об'єктивно витікає з характеру державного регулювання. Оптимізація регулюючого впливу дозволяє вдосконалювати структуру регулюемого об'єкту та підвищує його функціональні можливості, що призводить до усунення негативних процесів усередині транспортної системи. Принцип оптимізації діяльності суб'єктів державного регулювання транспортної системи означає необхідність розбудови системи суб'єктів відповідно до чинників, які на неї впливають – зовнішніх та внутрішніх, а також забезпечення можливості гнучкого реагування на плінність зовнішнього середовища. Так, зовнішніми чинниками впливу на функціонування системи суб'єктів державного регулювання можна визначити: геополітичну ситуацію, рівень макроекономічного розвитку держави, рівень життєдіяльності населення, наявність прогалів у чинному законодавстві, яке регулює відносини у сфері транспорту тощо.

До внутрішніх чинників належать: особливості побудови організаційної структури системи суб'єктів державного регулювання транспортної системи, кадрове забезпечення, рівень технічного забезпечення та матеріального стану автопарку, суден (морських, річкових), літаків та інше.

Принцип комплексності нерозривно пов'язаний із принципом оптимізації регулюючого впливу і означає, що дія системи суб'єктів державного регулювання транспортної системи спрямована на виконання єдиної мети – забезпечення безпеки у сфері діяльності транспорту. При цьому кожен з суб'єктів займає своє чільне місце в системі органів, виконує відповідні завдання та функції. Жоден з уповноважених органів не може діяти сам по собі, а уся система органів складається з відповідних структур, що мають тільки їм притаманні властивості і, у той же час, властивості, що притаманні усій системі суб'єктів державного регулювання транспортної системи.

Так, зміст принципу комплексності, якщо розглядати ДАІ як підсистему у структурі суб'єктів державного регулювання транспортної системи, полягає у тому, що ДАІ має діяти з врахуванням криміногенної ситуації, штатної забезпеченості, матеріально-технічного постачання, рівня кваліфікації і професіоналізму працівників, структури робочого часу, режиму праці, розмірів фінансового забезпечення, суспільного престижу спеціальності, стану службової дисципліни, дотримання законності, зв'язків з населенням [16, с. 34].

Сутність принципу конкуренції означає загальну еквівалентність: в ній прирівнюються різноякісні носії різних витрат управлінської праці. Забезпечення реалізації конституційного положення щодо рівноправності різних форм власності передбачає формування конкурентного середовища дії суб'єктів господарювання різних форм власності з метою забезпечення якісного розвитку транспортної системи. Так, наприклад, власники недержавних портів визначають самостійно свої управлінські функції, зважаючи на економічне призначення та соціальну доцільність. У цивільній авіації існують суб'єкти господарювання – авіаперевізники – недержавної форми власності.

Принцип комплексності нерозривно пов'язаний із принципом оптимізації регулюючого впливу та конкуренції і означає, що дія системи державного регулювання спрямована на виконання єдиної мети – розбудова демократичної незалежної держави. Кожний елемент системи займає своє чільне місце в системі, виконує відповідні завдання та функції. Причому жоден з суб'єктів державного регулювання транспортної системи (як один з елементів системи державного регулювання) не може діяти сам по собі, а уся система суб'єктів складається з відповідних структур, що мають тільки їм притаманні властивості і, у той же час, властивості, що при-

таманні усій системі суб'єктів державного регулювання.

Необхідність дії системи суб'єктів державного регулювання транспортної системи на засаді принципів керованості та контрольованості ґрунтується на організаційному характері державного регулювання, а також на необхідності забезпечення безпеки транспортних переміщень. Керованість і контрольованість означають можливість суб'єктів державного регулювання здійснювати регулюючий вплив та розвиток транспортної системи за допомогою відповідних заходів, зокрема, щодо контролю. Дія цього принципу приводить до необхідності вирішення проблеми сполучення централізації та децентралізації управління – оптимізації взаємовідносин між центральним та регіональними органами державного управління, між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Підтвердженням тому є система управління портами. Так, за формою управління порти поділяють на: державні (ті, які перебувають в управлінні центральних органів виконавчої влади); муніципальні (ті, які перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування); недержавні (ті, які перебувають в управлінні приватної особи). Тобто, суб'єктами управління портами, у межах компетенції, визнані органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, приватні власники. Разом з тим, законом передбачено порядок зміни форми управління і правового статусу державного порту.

Зміст принципу публічності державного управління розкритий В. Атаманчуком [17, с. 197-198]. Положення, сформульовані ним, можуть складати основу принципу публічності державного регулювання транспортної системи:

- доступність управлінської (регулюючої) діяльності для громадян;
- відкритість, прозорість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування що проявляється у можливості здійснення громадського контролю за їх діяльністю, у тому числі, через органи масової інформації;
- дотримання в процесі державного регулювання конституційно закріплених національних інтересів, прав та свобод громадян.

Виділяють ще структурні принципи [18, с. 166: 19, с. 37; 20, с. 88]: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні.

Стосовно державного регулювання транспортної системи зміст структурних принципів може бути розкритий таким чином.

Структурно-цільові принципи пов'язані із існуванням «дерева цілей» у системі державного регулювання. Структурно-функціональні характеризують закономірності, відносини та взаємозв'язки побудови функціональної структури системи державного регулювання. Структурно-організаційні пов'язані із закономірностями побудови організаційної структури системи державного регулювання та суб'єктів державного регулювання транспортної системи. Структурно-процесуальні відображають закономірності, відносини та взаємозв'язки регулюючої діяльності суб'єктів державного регулювання транспортної системи.

Отже, система державного регулювання транспорту функціонує на основі певних правил – принципів. Зміст та система принципів залежить від особливостей об'єкту державного регулювання – транспортної системи, а також від тенденцій суспільно-політичних процесів, які відбуваються в Україні. Сформульовані принципи державного регулювання являють собою своєрідну «модель» регулюючого впливу на розвиток транспортної системи. Реалізація цієї «моделі» передбачатиме необхідність вирішення проблеми її відтворення у нормативно-правових актах різної юридичної сили.

#### Література

1. *Органи державної влади України* / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – С.12.
2. *Кнорринг В. И.* Искусство управления: Учебник. / В.И. Кнорринг – М.: БЕК, 1997. – С.69.
3. *Нишник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління/ Навч. посіб. / Н. Р., Нишник, О. А. Машков. – К.: УАДУ, 1998. – С.51-52.
4. *Нишник Н. Р., Машков О. А.* Знач. праця. – С.56-58.
5. *Аппарат управления социалистического государства* / Ч. 2. – М., 1977. – С.7-8.
6. *Адміністративне право України.* Підручник. / За заг. ред. академіка С. В. Ківалова. – Одеса: «Юридична література», 2003. – С.165
7. *Нишник Н. Р., Машков О. А.* Знач. праця. – С.51
8. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев – М.: Юрид.лит., 1966 – 324 с.
9. *Транспортне право України:* Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2002 – 248 с.
10. *Васильєв А.* Правове управління транспортною системою України: окремі проблеми / А. Ва-

сильєв., А. Мілашевич – Право України. – 2000. – № 1.

11. Гіжевський В. К. Правове регулювання транспортною системою України / В. Гіжевський, А. Мілашевич. – К.: Інститут економіки, управління та господарського права, 2000.

12. *Органи державної влади України* / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – С.12.

13. *Адміністративне право України: Підручник* / За ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С.165-166.

14. *Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія/* За заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – С.30-41.

15. *Адміністративне право України: Підручник* / За ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С.166.

16. *Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення* / О. Бандурка. – Підручник. – Х.: «Основа», 1996. – С.34.

17. *Атаманчук В. Г. Теория государственного управления. Курс лекцій* / В. Агаманчук. – М.: Юридическая литература, 1997. – С.197-198.

18. *Адміністративне право України: Підручник/* За ред. С. В. Ківалова. Знач.праця. – С.166.

19. *Рябченко О. П. Знач.праця.* – С.37.

20. *Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления* / Д. Бахрах – Пермь, 1978. – С.88.

#### **Ю.В. Корнеев**

Принципы государственного регулирования транспортной системы

В статье рассматриваются основные положения – принципы деятельности государственного регулирования транспортной системы Украины. Реализация данных принципов предусматривает ее вхождение в нормативно-правовые акты различной юридической силы.

#### **U.V. Korneev**

The article deals with the main provisions – principles of public administration of the transport system of Ukraine. Implementing these principles provides its entry into the regulations of different legal force.