

УДК 351.812 (477)

*Р. В. СУЩЕНКО*

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ**

*Розглянуто теоретико-методологічні засади державного регулювання розвитку залізничного транспорту, проаналізовано роль теоретичних досліджень у пошуках шляхів поліпшення державного регулювання розвитку залізничного транспорту.*

*This article treats the theoretical-methodological principles of the state regulation of railway transport development. It gives the analysis of the role of theoretical investigation in search of the ways how to improve the state regulation of railway transport development.*

Будь-яка галузь наукового знання може плідно розвиватись за умови, що її теорія є методом здобуття нового знання і практичного перетворення дійсності, наука залізничного транспорту – не виняток. Державне регулювання розвитку залізничного сполучення вимагає для досягнення вірогідних результатів нового для цієї галузі знання. Справжня цінність результатів наукових розвідок полягає в їхній достовірності, істинності, тобто в тому, наскільки вони правильно виражають закономірності розвитку залізничної галузі та наскільки є корисними для практики.

Важливо віднайти глибинні засади успішного державного регулювання розвитку залізничного транспорту на науковій основі, що й виступає метою та завданням цієї статті.

Розбудова ринкових відносин вимагає змін у державному регулюванні всіх сфер життєдіяльності країни, зокрема залізничного транспорту. До структури останнього входять підприємства залізничного транспорту, які здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (залізничний транспорт загального користування та промисловий залізничний транспорт), рухомий склад, залізничні шляхи сполучень, підприємства промислового залізничного транспорту, навчальні заклади, дошкільні заклади, установи охорони здоров'я, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації.

В Україні державне регулювання діяльності залізничного транспорту здійснюється на рівні окремих законів – “Про транспорт”, “Про залізничний транспорт”, Статуту залізниць України, затверджуваного Кабінетом Міністрів України, та інших актів законодавства України. Особливості обслуговування громадян залізничним транспортом регулюються також законами України “Про підприємництво”, “Про захист прав споживачів”, “Про підприємства в Україні”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” та ін.

Щодо суб'єктів господарської діяльності, які здійснюють внутрішні й міжнародні перевезення пасажирів залізничним транспортом, передбачено процедуру ліцензування як одну з функцій державного регулювання. Слід відзначити, що залізничний транспорт України на рівні своїх керівних органів входить до таких міжнародних організацій: Рада із залізничного транспорту держав – учасниць СНД (створено в лютому 1992 р.); Міжнародний союз залізниць (створено в 1922 р.). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України” від 29 лютого 1996 р. № 262 (зі змінами і доповненнями) органом управління залізничним транспортом загального користування є Державна адміністрація залізничного транспорту “Укрзалізниця”, яка здійснює централізоване управління процесом перевезень у внутрішньому і міжнародному сполученні та регулює виробничо-господарську діяльність залізниць у сфері організації цього процесу.

Для визначення пріоритетів майбутніх змін у державному регулюванні розвитку всієї системи залізничного транспорту доцільним буде звернення до наукового осмислення самої дефініції “державне регулювання” в умовах, коли Україна долучається до процесів наукового прогнозування, моделювання, інформатизації, євроінтеграції та глобалізації, які пов'язано з кризовими явищами, що пронизують усе життя країни.

Одночасність плину декількох таких процесів оновлення соціально-економічної сфери на транспорті вимагає кардинальних змін у змісті програм розвитку, концепцій, парадигм, що існують і стратегії управління наукою.

Залізничний транспорт знаходиться в суперечливому середовищі, яке характеризується неузгодженістю ставлень до матеріальних і технологічних цінностей, нової економічної й суспільної дійсності, соціальних структур. У результаті, незадоволеними залишаються потреби населення.

Державне регулювання в умовах швидкоплинних змін і нових економічних процесів, здатність держави вчасно переоцінити свої традиційні, застарілі уявлення про управлінські функції, правильна орієнтація в ситуації вимагають неабиякої компетенції й управлінських перетворень, іншого, ніж учора, ставлення до самих категорій “управління” й “регулювання”, навіть до їхнього тлумачення.

Зміни в державному устрої, перехід до ринкових відносин, закріплення Конституцією України розвитку місцевого самоврядування, як системи уособлення інтересів територіальних громад, визначення чинним законодавством прав та обов'язків у сфері здійснення організаційної діяльності щодо забезпечення розвитку окремої певної одиниці зумовили необхідність усе більшого розповсюдження методів *непрямого* державно-управлінського впливу – тобто *регулювання*, таких як ліцензування, ціноутворення, кредитування, оподаткування, бюджетування, регулювання відносин між управлінськими органами та суб'єктами господарювання, громадянами, регульованих, значною мірою, угодами. Це означає, що державно-управлінський вплив поступово набуває регулятивного характеру.

Російські дослідники А. Альохін, А. Кармолицький, Ю. Козлов розглядають регулювання в широкому й вузькому значеннях [4]. У широкому розумінні, на їхню думку, регулювання виражається у встановленні державою загальних правил

поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин та їхньому коригуванню залежно від зміни умов. У вузькому розумінні державне регулювання постає як одна з функцій державного управління, завдяки якій досягається необхідний стан упорядкування й стабільності системи управління, що саме і є метою державного регулювання [1, с. 5].

Отже, виходячи з найбільш поширених визначень державного регулювання, можна говорити про державне регулювання як поняття, яке характеризується, перш за все, організаційним змістом.

Зрозуміло, що транспортна система, як предмет державного регулювання, як складне, динамічне соціальне явище, як внутрішньосистемні та зовнішньосистемні відносини, потребує глибокого теоретичного осмислення й має стати предметом, темою окремого наукового дослідження, щоб з'ясувати з урахуванням світових і вітчизняних наукових здобутків сутність і зміст такого важливого поняття, як “державне регулювання розвитку залізничного транспорту”.

Загальновідомо, що будь-яке державне регулювання розвитку транспортної системи здійснюється шляхом об'єднання, узгодження, організації, координації, контролю за допомогою владно-регуляторних заходів, колективних зусиль для досягнення конкретних цілей.

У підручнику “Административное право Украины” [4] знаходимо висновок про те, що державне регулювання відносин передбачено на всіх видах транспорту, що основним його завданням є організаційне забезпечення подальшого розвитку та вдосконалення транспортної системи України. Але в наукових дослідженнях, що існують, ми не знайшли відповіді на важливе запитання, на якому методологічному підґрунті будується державне регулювання розвитку залізничного транспорту.

Більш глибоко, на наш погляд, у наукових дослідженнях розкрито методологію й механізми правового регулювання залізничного транспорту в роботах С. Алексеєва, В. Лазарева, В. Развадовського, В. Скакуна, В. Ткаченка та ін.

Але ж правове регулювання є особливою специфічною категорією, сутність якої полягає в сукупності правових засобів юридичного впливу на суспільні відносини [2, с. 5].

У зв'язку з цим ми повністю поділяємо думку дослідників категорії правового регулювання, зокрема С. Алексеєва, про те, що “правове регулювання завжди здійснюється через особливий “інструментарій”, притаманний тільки праву механізм, призначений юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – “моделей” – юридичного впливу <...> за допомогою правових засобів, під якими розуміються об'єктивні субстанціональні явища, які мають фіксовані властивості, дозволяють реалізувати потенціал права, його силу. Через правові засоби розкривається соціальна сила права” [3, с. 349-350].

Слід підтримати (із певним застереженням щодо спрощеного розуміння окремих понять) думку В. Развадовського про те, що “функції державного регулювання транспортної системи мають такі основні риси:

– є зовнішнім проявом властивостей об'єкта регулювання – суспільних відносин у транспортній сфері;

- мають цілеспрямований, уособлений та самостійний характер;
- є об'єктивно необхідними для здійснення процесу регулювання;
- реалізуються певними методами;
- характеризують зміст діяльності щодо регулювання транспортної системи” [5].

Завдяки ґрунтовному дослідженню В. Развадовського, створеній ним класифікації функцій державного регулювання транспортної системи вже можна говорити і про методологічні основи та підходи до визначення не тільки функцій, але й принципів реалізації цих функцій як основного завдання й мети державного регулювання розвитку залізничного транспорту. Та не вистачає найголовнішого: наукового обґрунтування остаточно вивіреного уявлення про взаємодію та взаємозалежність визначених функцій безпосередньо у процесі державного регулювання.

Брак фундаментальних теоретичних досліджень із цих та інших питань затримує процес науково обґрунтованого підходу до державного регулювання глобальними процесами, як-от: визначення пріоритетів розвитку найважливіших на цю мить окремих галузей транспортної системи, адміністративне реформування, принципи об'єднання, інтеграції дій, зусиль суб'єктів регулювання на науковій основі тощо. При цьому слід зазначити, що досі не існує однозначного розуміння значущості та необхідності масштабних теоретичних комплексних досліджень із питань системного підходу до прогнозування, організації, координації, коригування державою наукових пошуків у сфері залізничного транспорту.

І зовсім не дивно, що в цій сфері державного регулювання розвитку залізничного транспорту на науковій основі існує багато не вирішених, але поставлених самим життям та вирішальною роллю залізничного транспорту в майбутній долі держави проблем. Означимо ці проблеми.

Давно вже існує, і не тільки на транспорті, традиційна настанова – підвищення ефективності функціонування залізничного транспорту, як правило, пов'язується зі збільшенням кількості й поліпшенням якості проведених наукових досліджень актуальної проблематики, із пошуками шляхів і засобів упровадження результатів досліджень у практичну діяльність залізничників. Що ж стосується співвідношення результатів досліджень проблем залізничного транспорту і теоретичної значущості цих досліджень, то це питання, зазвичай, мало цікавить державних діячів Укрзалізниці. Турбота про академічну науку залізничного транспорту як систему нових знань проявляється лише у зв'язку з завданнями підготовки висококваліфікованих спеціалістів, тобто в разі перегляду програм і курсів вищої школи, обговорення підручників, нових навчальних курсів тощо. У результаті, теорія розвитку залізничного транспорту, не перебуваючи у фокусі державного регулювання і наукових пошуків стосовно поліпшення самого регулювання, розвивається повільно та, зачасти, нецілеспрямовано. Теорія, таким чином, не завжди виконує свою фундаментальну функцію щодо досліджень, а дослідження, у свою чергу, не впливають перетворювально на теорію, отже, і на прискорення розвитку залізничного транспорту, особливо в майбутньому.

Нечіткість у визначенні концептуальної моделі та напрямків розвитку фундаментальних теоретичних досліджень, їхнього статусу, невизначеність новизни

їхніх основних характеристик та специфіки породжує нерозуміння не лише методологічного, а й організаційно-наукового, і навіть фінансового аспектів.

У світлі вищесказаного основні завдання Укрзалізниці такі:

– організація злагодженої роботи залізниць і підприємств, задоволення потреб суспільного виробництва і населення в перевезеннях;

– управління процесом залізничних перевезень, регулювання у сфері організації та забезпечення цього процесу;

– вирішення питань ефективного використання залізничного рухомого складу, його збереження, оновлення, ремонту, забезпечення матеріально-технічними та паливно-енергетичними ресурсами;

– проведення соціальної політики на залізничному транспорті. Останнє вимагає науково обґрунтованого державного регулювання й упровадження єдиної інвестиційної та технічної політики, регулювання розвитку й упровадження досягнень із різних галузей науки – економіки, екології, соціології, менеджменту, кібернетики, синергетики, інформатики, людинознавства, правознавства тощо.

При цьому стан науково обґрунтованого забезпечення розвитку залізничного транспорту на сучасному етапі ринкових відносин вимагає не стільки імперативного державно-управлінського впливу на розвиток транспортної системи, скільки його централізованого державного регулювання. Йдеться про державне регулювання розвитку теоретичного й прикладного напрямку досліджень, розумне поєднання їх. Але чи вистачає залізничному транспорту України коштів на фундаментальні, розраховані на роки теоретичні дослідження, які не відразу обертаються економічним ефектом?

Одні вважають фундаментальні теоретичні дослідження великою розкішшю і пропонують обмежитися незначним обсягом україно-необхідних, натомість усіляко розвиваючи практично орієнтовані, тобто ті, які невдовзі надають економічний ефект. Інші вважають, що оптимальне співвідношення цих видів дослідження має складатися стихійно.

Існує й така точка зору, згідно з якою ділити наукові дослідження на суто теоретичні та прикладні не варто. Тому пропонують говорити про те, що в більшості наукових робіт і досліджень проблем залізничної сфери є і теоретичні, і прикладні розробки. Єдиної точки зору щодо цього немає.

Розробляються та затверджуються Урядом державні цільові програми розвитку науково-технічної та соціальної науки, зокрема: “Наука в університетах” на 2008 – 2012 рр., “Транспорт”, “Економія пального та раціональне використання паливно-мастильних матеріалів”, Державна програма розвитку високошвидкісного залізничного транспорту України, Державна програма підвищення безпеки руху на залізницях України, Державна програма підвищення рівня механізації на залізничному транспорті, Державна програма розвитку залізничної автоматики на промисловому транспорті України та ін.

Склалися нові наукові школи, які очолювали й очолюють всесвітньо відомі вчені, доктори технічних наук, професори.

Основна мета державних наукових програм – забезпечення правових, економічних та організаційних умов для активізації наукової діяльності та

поглиблення її взаємодії з навчальним процесом, створення університетів дослідного типу для підготовки висококваліфікованих фахівців та виконання конкурентоспроможних наукових розробок.

Багато уваги університети й академії залізничного транспорту приділяють розвитку взаємовигідного співробітництва з інститутами НАН України та галузевих академій наук. Протягом 2007 р. створено нові наукові та проблемні лабораторії, центри, кафедри, факультети, на базі яких виконуються різноманітні наукові дослідження, в яких беруть участь студенти, магістранти, аспіранти, наукові працівники та провідні спеціалісти залізничної сфери.

Та існує парадоксальна й тривожна ситуація з теорією в транспортній науці. З одного боку, формальні показники – сотні захищених протягом років незалежності України кандидатських і докторських дисертацій, сотні книг і десятки нових підручників із проблематики залізничного транспорту, виникнення нових наукових і навчальних підрозділів залізничного профілю свідчать про поступальний розвиток знань про залізничний транспорт. З іншого – помітно протилежну тенденцію: знижується культура наукового мислення, а також методологічний і теоретичний рівні роботи дослідників.

Слід зазначити, що державне регулювання, як управління будь-якими сферами залізничного транспорту, перш за все, вимагає від державних діячів вчасного усвідомлення глибинних змін сучасного наукового поля, щоб не опинитися на узбіччі сучасної методологічної культури.

Як висновок зазначимо, що спостережувані в модернізації залізничного транспорту тенденції в бік прагматизму, технологізації та інформатизації загрожують внутрішній єдності залізничного транспорту як цілісної системи.

Теорія – це завжди система знань, із притаманними їй логічною структурою й стратегією виходу на більш реалістичні й ефективні шляхи реформування та модернізації залізничного транспорту; розвинутою організацією наукового знання, що надає цілісне уявлення про закономірності й істотні зв'язки залізничної галузі; теоретичними узагальненнями, які становлять основу практичного державного регулювання розвитку всіх сфер залізничного транспорту.

#### Література:

1. Административное право Украины / под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2002.
2. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. II. – 360 с.
3. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
4. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ИКД “Зерцало-М”, 2000. – С. 378.
5. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – С. 156.

*Надійшла до редколегії 11.04.2008 р.*