

УДК 354:656.078

Є. Д. ФЕДОРЧУК

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто державний контроль як явище багатогранне і багатопланове, як важлива ознака змісту державного управління.

Ключові слова: держава, контроль, транспорт, державне управління.

The article deals with state control as a multifaceted, multipronged phenomenon, and an important feature of the public administration content.

Key words: state, control, transport, public administration.

У всіх країнах світу транспорт є однією з важливих галузей господарства та складовою частиною міжлюдських відносин. Транспорт виступає як сполучна ланка між підприємствами, сприяючи функціонуванню інших галузей економіки, розв'язанню соціальних задач, раціональному та гнучкому використанню виробничих сил, забезпечуючи обороноздатність країни.

Державна політика становлення та розвитку транспортно-логістичного комплексу України передбачає забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності та входження транспортно-логістичного комплексу України до європейської і світової транспортної системи.

Як зазначено в Транспортній стратегії України на період до 2020 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р., “Транспорт є однією з базових галузей національної економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою для забезпечення обороноздатності, захисту економічних інтересів держави, підвищення рівня життя населення. На сьогодні галузь транспорту в цілому задовольняє потреби національної економіки та населення у перевезеннях, проте рівень безпеки, показники якості та ефективності перевезень пасажирів і вантажів, енергоефективності, техногенного навантаження на навколишнє природне середовище не відповідають сучасним вимогам” [1].

Багато робіт висвітлюють проблеми вдосконалення господарського механізму в сфері транспорту, зокрема технологічне оновлення виробництва, нові концептуальні підходи до стратегічного планування і вибір галузевих пріоритетів розвитку. Значний внесок у розробку теорії та методології державного регулювання транспортних систем зробили вітчизняні та зарубіжні дослідники: Г. Ейгутіс, О. Ігнатенко, О. Ложачевська, Г. Міщенко, Ю. Пащенко, В. Развадовський, Д. Тимоха, А. Ткаченко та ін. Основу державного регулювання у сфері транспорту також складають праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: А. Авер'янова, В. Авер'янова, В. Афанасьєва, Т. Анохіна, Ю. Бараша, І. Блауберга, Д. Гвішіані, В. Гурнака та інших учених. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі питання з'ясування особливостей транспортної системи як об'єкта державного контролю, виявлення її характеристики державного

контролю зв'язків у транспортній системі, обґрунтування напрямків державного контролю у сфері транспорту України, розробки пропозицій щодо впровадження механізму державної підтримки самоорганізації транспортної системи, що і складає актуальність дослідження.

Мета статті – розглянути поняття системи державного контролю у сфері державного управління та зв'язок державного контролю з іншими функціями управління.

Транспорт – це сукупність механічних засобів перевезень, виробничо-технологічного комплексу, організацій і підприємств, призначених для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому та міжнародному сполученнях і надання інших транспортних послуг усім споживачам [1].

Транспорт є обслуговуючої галуззю народного господарства і відіграє величезну роль у господарському, соціально-культурному будівництві. Його основне завдання – своєчасне, якісне та повне задоволення потреб народного господарства і населення в перевезеннях. Від успішної роботи транспортних підприємств залежать ефективність промислового та сільськогосподарського виробництва, розвиток товарообігу і торгівлі [4].

Транспорт України покликаний задовольняти потреби населення і суспільного виробництва в перевезеннях. Метою державного управління в галузі транспорту є: своєчасне, повне і якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони держави; захист їх прав під час транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій, державний контроль та ін.

В. Авер'янов зазначав: “Контроль є важливою ознакою змісту державного управління. Контроль явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого розглядається, контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю, як зазначають у своїх працях дослідники цієї проблеми, і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів” [3].

Тобто в державному управлінні державний контроль перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням. Державний контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів.

Контроль не існує в ізолюваному вигляді, як не має бути контроль заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, з її особливостями

та конкретним змістом, а тому в певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності.

Слід додати, що функцію державного контролю у сфері управління здійснюють у різних обсягах та формах більшість державних органів. Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, призначення контролю та форми і методи його здійснення. Із засобу покарання контроль набув інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку управління.

Під впливом процесів, що відбуваються у сфері державного управління, формується певна система державного контролю. Вона є частиною всієї системи державного контролю в інших сферах і має свої особливості як формування, так і функціонування, обумовлені конкретним змістом контрольної діяльності та органами, що її здійснюють.

Поняття системи державного контролю у сфері державного управління не вичерпується й не зводиться до системи органів. Воно набагато ширше, оскільки містить і органи й осіб, для яких контроль не є основною діяльністю, а таких органів набагато більше. Система державного контролю складається з державних органів та посадових осіб, що наділені будь-якими контрольними повноваженнями щодо органів державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система, що виконує функцію контролю.

Таким чином, передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більших повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави. Контроль у державному управлінні – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу:

- порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
- виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх;
- оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта і об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Суб'єктами державного контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами контролю є: цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій і контрольованого об'єкта є організаційною системою контролю.

Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з погляду дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на

використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

Аналіз світового досвіду з державного контролю за роботою транспорту дає підстави стверджувати, що державний контроль та його розвиток у різних формах існує в кожній країні. Він сприяє уникненню значної частини проблем соціально-економічного характеру, пов'язаних з пристосуванням транспорту як галузі до роботи в умовах глобальної інтеграції.

Україна будує ринкові відносини, характерною ознакою яких є існування різних форм власності. У цих умовах роль державного управління й державного контролю як його важливої функції значно зростає. Змінюється їх призначення, форми роботи, а в деяких галузях і обсяг, проте значення в цілому не зменшується.

Доведено, що державний контроль за роботою транспорту підпорядкований тим же принципам, що і контроль економіки взагалі [3]. Але розвиток ринкових відносин у сучасній Україні помітно відображається на умовах функціонування транспорту і дозволяє обґрунтувати необхідність доповнення системи принципів державного контролю ще одним – пріоритетності інтересів споживача. Урахування його при формуванні та реалізації управлінських рішень щодо функціонування транспорту як галузі уможливорює:

- збільшення чисельності споживачів послуг (юридичних і фізичних осіб);
- підвищення доходу підприємств транспорту від різних видів діяльності;
- підвищення доходу населення до влади, прискорення економічного і соціального розвитку суспільства;
- покращання морального і соціального стану в суспільстві;
- активізацію економічної діяльності в регіонах;
- подолання суперечності між інтересами держави, з одного боку, як власника монопольної галузі “транспорт”, а з іншого – як виразника суспільних потреб.

З одного боку, держава як власник транспортної галузі зацікавлена у примноженні власності і збільшенні прибутку, джерелом якого є функціонування обпр'єктів власності. З іншого – держава як виразник спільних інтересів громадян, зобов'язана відповідно до Конституції України захищати споживачів послуг транспорту, а саме: опікуватися підвищенням якості та зниженням вартості. Нарешті, четверта група інтересів – інтереси виробників устаткування та обладнання, постачальників ресурсів для транспорту, де найбільш незахищеними є інтереси споживача.

Це підтверджує і Транспортна стратегія України на період до 2020 р. [1]. Метою Стратегії є визначення концептуальних засад формування та реалізації державної політики щодо забезпечення стабільного та ефективного функціонування галузі транспорту, створення умов для соціально-економічного розвитку країни, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і рівня життя населення.

При державному контролі за роботою транспорту особлива увага приділяється таким принципам Стратегії:

- забезпечення доступності транспортних послуг для всіх верств населення, зокрема осіб з обмеженими фізичними можливостями, малозабезпечених громадян;
- узгодження планів розвитку транспортної інфраструктури з генеральною схемою планування території України, планами використання земельних ресурсів;
- реалізація жорсткої антимонопольної політики;
- лібералізація ціноутворення на ринку транспортних послуг;

- функціонування транспортних підприємств на засадах самоокупності;
- концентрація фінансових ресурсів на виконанні основних завдань розвитку галузі транспорту;
- компенсація з державного та місцевих бюджетів витрат, пов'язаних з перевезенням пільгових категорій громадян;
- забезпечення екологічної безпеки, обов'язкового дотримання екологічних стандартів і нормативів під час провадження діяльності у галузі транспорту;
- стимулювання розвитку енергозберігаючих і екологічно безпечних видів транспорту.

Слід відзначити, що державний контроль за реалізацією Стратегії дасть змогу:

- модернізувати транспортну систему та підвищити ефективність її функціонування;
- задовольнити потребу національної економіки і населення в перевезеннях та підвищити якість і доступність транспортних послуг;
- забезпечити своєчасність доставки вантажів;
- удосконалити систему управління галуззю транспорту;
- збільшити пропускну спроможність транспортної мережі;
- підвищити рівень безпеки на транспорті;
- прискорити темпи інтеграції вітчизняної транспортної системи до європейської та світової транспортних систем, максимально використати транзитний потенціал держави.

У літературі зустрічається думка, що державний контроль порівняно з іншими функціями управління має вторинний характер. Але, на наш погляд, і при переліку функцій управління (де контроль за звичаєм ставиться в кінці цього переліку), і при розгляді їх мова йде не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Тому черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але не її другорядність. У цьому випадку державний контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень.

Державний контроль за роботою транспорту в Україні діє в єдиній транспортній системі, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України.

Система державного контролю складається з державних органів і посадових осіб, що наділені будь-якими контрольними повноваженнями щодо органів державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система, що виконує функцію контролю.

Удосконалення механізмів державного контролю за роботою транспорту в Україні є багатогранним завданням, вирішенню якого присвячено наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних авторів – фахівців у галузі державного управління, права, соціології, економіки транспорту. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі питання опрацювання та впровадження державної політики в галузі транспорту в умовах роздержавлення майна та децентралізації управління, методичного забезпечення реалізації принципу пріоритетності інтересів споживачів, удосконалення механізмів державного контролю за роботою транспорту на конкурентних засадах.

Результати багатьох досліджень свідчать, що у процесі функціонування транспорту як галузі реалізуються групи інтересів, які мають різну природу і спрямованість. Перша група інтересів – це інтереси транспорту як суб'єкта господарювання, що полягають в отриманні прибутку від надання послуг. Друга – інтереси споживачів послуг – максимально висока якість за мінімальною ціною. Третя – інтереси держави.

Необхідність узагальнень теоретичних засад і оновлення методичного забезпечення державного контролю за роботою транспорту зумовлюють ретельного вивчення проблеми.

Література:

1. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
2. Андреева Т. П. Україна: економічний і інвестиційний потенціал / Т. П. Андреева. – Л. : Львів. комерц. акад., 2002. – 162 с.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999.
4. Ложачевська О. М. Управління функціонуванням та розвитком транспортно-логістичного комплексу регіону / О. М. Ложачевська. – К. : НАУ, 2002. – 248 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.