

17. Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах // ПЗС (первое). – Т. V. – № 3464.
18. Об учреждении Горного Управления южной России // ПСЗ. – Т. 11. – 1891. – № 7689.
19. *Пірко В. О.* Соляні промисли Донеччини в XVII-XVIII ст. (Історико-економічний нарис і уривки з джерел) / В. О. Пірко, М. В. Литвиновська. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2005. – 136 с.
20. Положение о корпусе горных инженеров // ПЗС (второе). – Т. IX – Ст. 6685.
21. Положение о округе ведомства, правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления // ПСЗ (третье). – 1892. – Ст. 9182.
22. Правила для ведения горных работ в видах их безопасности // СУ. – 1912. – № 85. – Ст. 730.
23. Правила по предупреждению несчастных случаев при работах на горных заводах // СУ. – 1904. – № 57. – Ст. 736.
24. Проект Горного Положения // ПСЗ. – Т. XXIX (первое). – № 22208. – Ст. 805. – С. 602.
25. Свод учреждений и уставов Горного управления // Собрание законов Российской империи. – Т. VII.

Надійшла до редколегії 14.02.2014 р.

УДК 342.9:351.811.123

Є. Д. ФЕДОРЧУК

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто формування та особливості системи транспортного законодавства з урахуванням адміністративно-правового аспекту.

Ключові слова: державний контроль, сфера транспорту, механізм, законодавство.

The article deals with the formation and characteristics of transport legislation with account of its administrative and legal aspects.

Key words: state control, transportation sphere, mechanism, legislation.

В Україні діє єдина транспортна система, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України. До єдиної транспортної системи належать: транспорт загального користування – залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт

і метрополітен; промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування.

Аналіз структурно-функціональних основ упровадження державної політики в транспортній системі свідчить про те що, що всі гілки влади на всіх її рівнях мають відношення до державного контролю в сфері транспорту. Відстеження в засновницьких документах (статутах, положеннях тощо) взаємоузгодженості цілей, завдань, функцій, структури, систематизація функцій органів управління в сфері транспорту (планування, організація, мотивація та контроль) з їх закріпленням за відповідними виконавцями дозволяє зробити висновок, що одним із головних протиріч, яке сьогодні необхідно розв'язати за допомогою механізмів державного управління, є різна спрямованість інтересів держави як власника основних фондів і захисника прав і свобод громадян.

Ці питання розглядалися з урахуванням теоретичного доробку таких учених, як: В. Авер'янов, С. Алексєєв, Ю. Бигяк, А. Васильєв, В. Гарашук, С. Гончарук, Т. Гуржій, С. Гусаров, Е. Демський, Є. Додін, М. Долгополова, Л. Коваль, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, С. Лихачов, Д. Лук'янець, О. Остапенко, В. Поліщук, В. Развадовський, О. Рябченко, О. Салманова, А. Собакар, М. Тищенко, В. Шкарупа та ін. Проте слід зазначити, що вищевказані та інші автори, як правило, розглядали окремі аспекти досліджуваної проблеми, не розглядаючи її комплексно. До того ж, деякі публікації були підготовлені на основі раніше чинного законодавства, що об'єктивно знижує їх актуальність.

У документах, що регламентують діяльність транспортної системи, назріла необхідність доопрацювання щодо організаційних, адміністративних і правових аспектів механізму державного контролю у сфері транспорту, структурних підрозділів та окремих працівників. Установчі документи основної ланки транспортної галузі часто носять формальний характер і не сприяють розв'язанню протиріч та покращанню результатів діяльності.

Таким чином, необхідність узагальнень теоретичних засад і оновлення механізму адміністративно-правового забезпечення в питаннях державного контролю транспортної системи зумовили цільову спрямованість дослідження.

Метою роботи є розглянути формування та особливості системи транспортного законодавства з урахуванням адміністративно-правового аспекту.

В Україні державний контроль у сфері транспорту відноситься до пріоритетних напрямків внутрішньої політики держави, оскільки створення правових стимулів щодо розвитку транспортної системи є одним з основних резервів підвищення добробуту суспільства, його економічного потенціалу відповідно до напрямків розвитку держави, закріплених Конституцією України. Розвиток транспорту та інших засобів комунікації визначає не тільки структуру економічного простору держави, тобто екстенсивний процес економічного зростання, але й якісне вдосконалення економіки, тобто процес інтенсивного зростання. Відповідно, функціонування транспорту стає найважливішим фактором розвитку економіки, суспільства в цілому.

Регулювання державного контролю у сфері транспорту в сучасних умовах здійснюється на основі транспортного законодавства [9]. Управління транспортом регулюється законами, кодексами, статутами, положеннями про окремі види транспорту. Організаційно-правові, економічні засади діяльності транспорту визначаються Законом України від “Про транспорт” [1].

Слід відзначити, що в Україні має місце так зване “транспортне право” – сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв’язку з організацією та діяльністю транспортних підприємств, відносини між транспортними підприємствами та їх численною клієнтурою, а також між самими підприємствами як одного, так і різних видів транспорту [5]. Але транспортне право не може бути виділене в самостійну галузь, незважаючи на наявність статутів і кодексів на транспорті, а також великої кількості нормативного матеріалу, що регулює відносини в цій сфері. Поява нової галузі права можлива лише там, де створено положення, які відображають загальні принципи і методи регулювання для всіх норм. Якщо це неможливо, то не можна вважати наявність самостійної галузі права. Майнові відносини, що виникають у зв’язку з діяльністю транспортних підприємств (вони і є об’єктом транспортного права), підпорядковані загальним засадам цивільного законодавства, а найважливіший розділ транспортного права – договір перевезення – являє собою інститут цивільного права. Транспортне право визначається предметом і методом, характерними в своїй більшості для цивільного, адміністративного, трудового права, які не відображають єдиних особливостей, характерних тільки для транспортного права.

З точки зору принципів побудови української системи права, транспортне право в Україні не є самостійною галуззю, як, наприклад, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне право. Це комплексна галузь, оскільки в транспортному праві є норми, які за своєю природою є адміністративними, цивільними, трудовими тощо, що пояснюється специфікою регульованих транспортним правом суспільних відносин. Норми, що входять у транспортне право, не пов’язані єдиним методом і механізмом регулювання. Майже всі вони мають прописку в основних галузях. Предметом транспортного права є суспільні відносини, пов’язані з транспортуванням вантажів, пасажирів, багажу і виникають у транспортних організацій та індивідуальних перевізників з клієнтурою, а також між самими перевізниками як одного, так і різних видів транспорту при здійсненні перевізного процесу.

До сфери транспортного права входять питання планування та організації перевезень, порядок розрахунків з перевезень і стягнення майнових санкцій за порушення відповідних планових і договірних зобов’язань, відносини щодо використання транспортних засобів для інших (не пов’язаних з договором перевезення) цілей. У транспортне право включають і відносини з використання трубопроводів.

Суб’єктами регульованих у транспортному праві відносин є перевізники, адміністративно-господарські підрозділи транспорту, клієнтура, органи управління транспортом. Тобто в основу формування системи транспортного законодавства покладено предмет транспортної діяльності: надання послуг і виконання робіт з перевезення транспортними засобами пасажирів і різних вантажів, багажу, пошти

як у комерційних, так і некомерційних цілях; виконання різних функцій із використанням транспортних засобів; експлуатація шляхів сполучення загального користування, технічне обслуговування та ремонт транспортних засобів; експлуатація громадянами в особистих цілях на шляхах сполучення загального користування транспортних засобів, які ними використовуються.

Можна визначити такі особливості транспортного законодавства.

1. Міжгалузевий характер – до складу норм у сфері транспортної діяльності відносяться норми публічного (конституційного, адміністративного, фінансового, господарського, кримінального) та приватного (цивільного, цивільного процесуального) права.

2. Комплексність – містяться норми кількох галузей права, які регулюють різні за своїм видовим змістом суспільні відносини, що становлять порівняно самостійну сферу суспільного життя.

3. Наявна значна кількість нормативно-правових актів у сфері транспортної діяльності.

4. Має певну структуру, складається з окремих інститутів, які також є комплексними (об'єднують нормативні розпорядження кількох галузей законодавства, наприклад: дорожнє законодавство; залізничне; повітряне; водне; законодавство, що регулює діяльність трубопровідного транспорту). Інститути виділені за ознакою уособленості певної групи юридичних норм, які регулюють суспільні відносини конкретного виду.

При цьому ієрархічну вертикальну структуру нормативно-правових актів, які містять норми адміністративного права та регулюють виконавчо-розпорядчу діяльність (джерела адміністративного права), складають такі акти:

- Конституція України (Основний Закон);
- законодавчі акти України: закони, кодекси, положення, статuti та інші кодифіковані акти управлінського змісту;
- постанови Верховної Ради України, які містять адміністративно-правові норми організаційно-правового характеру;
- укази та розпорядження Президента України;
- нормативні акти органів виконавчої влади України: нормативні постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; положення, правила, інструкції, інші акти, затверджені постановою Кабінету Міністрів України; нормативні накази міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади;
- нормативні накази керівників державних підприємств, установ, організацій;
- нормативні акти місцевих рад, їх виконавчих органів (наприклад, рішення, які встановлюють правила, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність);
- розпорядження місцевих державних адміністрацій (їх голів);
- міжурядові угоди України із іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані Україною, які містять норми адміністративного права;
- акти Конституційного Суду України.

Стосовно сфери транспорту адміністративно-правовим є регулювання відповідних правовідносин, яке здійснюється шляхом визначення та закріплення у правових актах правил поведінки учасників правовідносин у транспортній сфері, охоронюваних державою [7].

Норми адміністративного права можуть міститись і у складі окремих нормативно-правових актів, які входять до визначених інститутів транспортного законодавства, і не порушують його органічну єдність. Вони можуть бути у формі окремих кодексів (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення), законів (наприклад, Закон України “Про дорожній рух”), підзаконних актів (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306 “Правила дорожнього руху”), а також міститись у складі нормативно-правового акту (наприклад, у Кодексі торговельного мореплавства України, уведеного в дію постановою Верховної Ради України від 9 грудня 1994 р., Повітряному кодексі України, введеному в дію Постановою Верховної Ради України від 4 травня 1993 р. тощо). Окреме значення мають міжнародно-правові акти, ратифіковані в установленому чинним законодавством порядку [2].

Адміністративно-правовий аспект у сфері транспорту має такі ознаки: зв'язок між суб'єктами правовідносин, що виникає на основі норм адміністративного права; реалізація через суб'єктивні права та обов'язки суб'єктів правовідносин; підтримання примусовою силою держави; індивідуалізований характер. Елементами адміністративних правовідносин у транспортній сфері виділені: суб'єктивні права та обов'язки; суб'єкти права; об'єкти адміністративних правовідносин.

Класифікація суб'єктів адміністративних правовідносин здійснена за ознакою компетенції: щодо здійснення управління (органи виконавчої влади (їх посадові особи)); щодо органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб)); щодо надання послуг (суб'єкти господарювання), щодо споживання послуг (громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці). Зміст суб'єктивних прав досліджений через їх структуру: право вимагати; право на позитивні дії; праводомагання.

Об'єктом адміністративних правовідносин у транспортній сфері може бути визначена поведінка суб'єктів адміністративних правовідносин, яка здійснюється для задоволення потреб у перевезеннях. Юридичні обов'язки у правовідносинах знаходяться усередині правового зв'язку і мають значення захисту тоді, як суб'єктивне право, як право на активні дії, виходить за межі правового зв'язку [5].

Комплекс нормативно-правових актів, що регламентує роботу транспорту, поділяється на ті, що безпосередньо стосуються транспортної галузі (наприклад, Закон України “Про залізничний транспорт”), і ті, що призначені для регулювання відносин в інших сферах життєдіяльності населення країни, але зачіпають і транспорт (наприклад, Закон України “Про захист прав споживачів”). Результати досліджень свідчать, що головним завданням нормативно-правового забезпечення функціонування транспорту мають бути: науково обґрунтоване розмежування повноважень між органами управління галуззю та органами державної влади, які

здійснюють регуляторну діяльність; запровадження ринкових механізмів; розв'язання існуючих протиріч між інтересами виробників послуг і споживачів.

Класифікація адміністративних правовідносин у сфері транспорту здійснена за такими ознаками: змістом (матеріальні і процесуальні); елементом норми права, яка регулює правовідносини (регулятивні і охоронні); за простором (загальнодержавні, локальні); характером дій зобов'язаного суб'єкта (активні і пасивні); характером юридичних зв'язків між сторонами правовідносин (вертикальні, горизонтальні).

Слід додати, що необхідність стимулювання структурних трансформацій у транспортній галузі України зумовлює потребу в розробленні та впровадженні нових механізмів залучення фінансових ресурсів у розвиток транспортної інфраструктури, одним з яких є державно-приватне партнерство [3; 6]. Умовами державно-приватного партнерства, згідно із Законом України “Про державно-приватне партнерство”, є:

- рівність перед законом державних і приватних партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державними та приватними партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом.

Перевагами застосування механізму спільної діяльності як форми державно-приватного партнерства є паритетні умови, на яких залучаються інвестиції учасниками-партнерами на розвиток транспортної інфраструктури. За моделлю державно-приватного партнерства в Україні реалізуються Національні проекти, спрямовані на залучення інвестицій в Україну та принципово нове позиціонування України у світі. У рамках державно-приватного партнерства законодавством України укладання договорів між державною та приватними партнерами передбачається у вигляді договорів про концесію, спільну діяльність та інших [4].

Законодавче регулювання механізму концесій здійснюється відповідно до Цивільного і Господарського кодексів України, законів України “Про концесії”, “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”,

“Про автомобільні дороги”, постанови КМУ “Про затвердження Переліку об’єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію”, низки підзаконних актів. Для врегулювання питання вилучення земельних ділянок, по яких має пройти автомобільна дорога, прийнято Закон України “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”. Світовий досвід свідчить, що концесія є сучасним і затребуваним інструментом залучення інвестицій. Незважаючи на наявність в Україні законодавства, яке в цілому забезпечує регламентування та регулювання концесійної діяльності, на сьогодні немає жодного діючого концесійного договору в сфері транспорту.

Підсумовуючи, слід зазначити, що при розгляді механізмів державного контролю контролю необхідно звертати особливу увагу на функції державного контролю у сфері транспорту, які мають такі основні риси: є зовнішнім проявом властивостей об’єкта контролю; є проявом суспільних відносин у транспортній сфері; мають цілеспрямований, самостійний характер, об’єктивно необхідний для здійснення процесу контролю; реалізуються певними методами; характеризують зміст діяльності щодо контролю транспортної сфери [8].

Тобто можна вважати, що функції державного контролю транспортної сфери піддані класифікації за такими ознаками: системність, об’єктивність, стадія процесу контролю (контроль за прийняттям управлінських рішень, плануванням, організацією, координацією, корегуванням, обліком), стадія інформаційного процесу (збір, обробка, аналіз інформації, обмін, прогнозування, координація, стимулювання, облік), характер завдань (загальні, спеціальні, допоміжні), структурний підхід (основні, забезпечувальні).

Механізми державного контролю у сфері транспорту як зовнішній вияв їх конкретних дій доцільно розділяти на дві групи: правові та організаційні. Останні, у свою чергу, розділяються на механізм проведення організаційних заходів і на механізм здійснення матеріально-технічних операцій. Правовими формами діяльності суб’єктів державного контролю транспортної сфери можна назвати: правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну, установчу, контрольну-наглядову.

Виокремлення механізмів державного контролю з кола функцій державного управління обумовлюється тенденціями соціально-економічного розвитку держави, напрямками політичних перетворень, що реалізується через розробку та прийняття відповідних загальнодержавних програм та розробки механізму їх реалізації.

Опрацювання нової редакції адміністративно-правових документів з урахуванням здобутків сучасної управлінської думки, забезпечення балансу інтересів усіх учасників транспортного процесу, посилення впливу механізмів державного контролю на діяльність сфери транспорту має стати важливим напрямком удосконалення структурно-функціонального та адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики розвитку транспорту України.

Література:

1. Про транспорт : Закон України від 10.10.1994 р. № 232/94-ВР // ВВР України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
2. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
3. Про підписання Угоди про фінансування програми “Підтримка впровадження транспортної стратегії України” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 р. № 2264-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-pidpisannja-ugodi-pro>.
4. *Вдовенко Ю. С.* Тенденції розвитку концесійної діяльності / Ю. С. Вдовенко // Польський фонд міжнародних та регіональних досліджень. 05.12.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pfirs.org/?p=803&language=uk>.
5. *Луканін О. В.* Транспортне право України: судова практика : навч. посіб. / [авт.-уклад. О. В. Луканін, В. В. Родіна, А. М. Смирнов, М. Л. Шелухін]; за ред. д.ю.н., доц. М. Л. Шелухіна. – Донецьк : Ноулджд (донецьке відділення), 2011. – 353 с.
6. *Макаренко М.* Економічна доцільність державного регулювання на транспорті / М. Макаренко // Економіст. – 2006. – № 10. – С. 25–27.
7. Правове регулювання сфери транспорту в Європейському Союзі та в Україні : у 2-х т. / ред. В. Г. Дідик ; М-во юстиції України ; Державний департамент з питань адаптації законодавства. – К. : Ніка-Прінт, 2006.
8. *Развадовський В.* Функції державного управління транспортною системою України / В. Развадовський // Право України. – 2004. – № 5. – С. 121–126.
9. *Ткаченко А.* Державне регулювання діяльності в галузі транспорту / А. Ткаченко // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2004. – № 2. – С. 271–277.

Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.

УДК 303.01

О. І. ЧЕБАН

ФУНДАМЕНТАЛЬНІ НАУКОВІ ПРИНЦИПИ В ОЦІНЮВАЛЬНОМУ ДОСЛІДЖЕННІ

Розглянуто розвиток основних підходів до оцінювального дослідження. Досліджено вплив позитивізму і конструктивізму на формування теорій оцінювання. Доведено, що не існує загальних, універсальних “істин”, їх потрібно розглядати через відношення до них з позиції спостерігача, соціальних угод, культурно-історичного контексту тощо.

Ключові слова: оцінювальне дослідження, позитивізм, конструктивізм.