

УДК 351.9:351.811.12

*В. А. ГРАБЕЛЬНИКОВ*

## **АНАЛІЗ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ**

*Проаналізовано методи державного регулювання транспортної системи. Визначено функції державного управління транспортною системою.*

**Ключові слова:** державне регулювання, державна політика, транспортна система, функції державного управління.

*The article analyzes the methods of state management of the transport system. Functions of state management of the transport system are defined.*

**Key words:** Government regulation, public policy, transportation system, functions of state management.

Історія розвитку сучасних суспільств доводить, що наскільки б не були поширені методи ринкової, системної саморегуляції, якою б високою не була частка приватного сектора в економіці, держава завжди виступає не другорядним, а ключовим чинником соціально-економічної динаміки. У різні часи участь держави проявлялася різною мірою і була або прямою або непрямую, безпосередньою або опосередкованою.

Ринкова економіка потребує встановлення “правил гри” і забезпечення споживачів необхідною інформацією, але з деякими винятками, не можна підміняти ринок у питаннях алокації (розподілу) ресурсів [6, с. 59].

Уявляється, що ефективність державного втручання в ринкові процеси повинна визначатися залежно від комбінації вибраних господарських форм двом принципам: принципу зовнішньої відповідності, тобто відповідності вибраних форм господарювання умовам зовнішнього середовища, і принципу цілісності, тобто сумісності, сполученню різних господарських структур, форм.

Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, здійснюваних правомочними державними установами і громадськими організаціями з метою стабілізації і пристосування наявної соціально-економічної системи до умов, що змінюються.

Доктрина невтручання держави в економіку ще меншою мірою застосована до транспорту, ніж до інших видів діяльності. Однак роз’єднаність і недостатня координація дій органів виконавчої влади (насамперед на державному рівні) породжують протиріччя і неузгодженість під час проведення діяльності у сфері регулювання транспортної політики.

Питанням державної політики транспортної безпеки України та управління транспортною системою присвячено праці В. Авер'янова, В. Бесчастного, В. Развадовського, А. Собакар, М. Шелухіна [3–5] та ін.

Проте залишились майже поза увагою методи та функції державного регулювання транспортною системою.

Метою статі є аналіз методів державного регулювання транспортної системи та визначення функцій державного управління транспортною системою.

Існує багато причин, через які держава повинна здійснювати державне регулювання транспортної діяльності за допомогою проведення науково обґрунтованої транспортної політики, а саме:

1. Основні операції транспорту необхідно регулювати в інтересах громадської безпеки (дорожнього руху та екологічної) і в інтересах національної безпеки, яку розуміють як стійкий стан економіки і соціально-політичних, громадських і владних інститутів, що забезпечує гетерогенний захист національних інтересів і достатній потенціал для запобігання настання несприятливих наслідків у результаті дії внутрішніх і зовнішніх чинників.

2. У багатьох випадках транспорт є природною монополією. Природні монополії, особливо на транспорті, зберігають цілісність економічного простору. Їх варто розглядати як опорні конструкції стабільної і конкурентоспроможності економіки.

Українські природні монополії є державними, але їх регулювання здійснюється через спеціально створені контролюючі структури, що не дозволяє говорити про механізм їх державного управління як ефективний.

Процес виокремлення природно монопольного ядра під час удосконалення державного регулювання транспортної системи може виявитися багатоетапною, інтегративною процедурою, яка очікуватиме від державних органів вжиття заходів структурного регулювання (розщеплення вертикальних і горизонтальних ланцюжків).

3. Найчастіше транспорт схильний до конкурентної боротьби, що зумовлено єдністю економічного простору країни, регіону і, відповідно, транспортного ринку, а також функціональною взаємозамінюваністю транспортного товару і схожістю його споживчих властивостей.

4. Витрати на інфраструктуру самої транспортної системи дуже великі, у зв'язку з цим їх необхідно обліковувати і перерозподіляти.

Деякі види транспорту не можуть існувати без таких елементів, як магістралі, стоянки тощо. Це обумовлює додаткове державне фінансування.

5. Транспорт часто виступає основою міжнародної взаємодії, що зумовлює необхідність державних угод.

Транспортний комплекс у цілому відповідає вимогам за обсягом і якістю перевезень, забезпеченню обороноздатності країни та інтеграції вітчизняної транспортної системи у світову транспортну систему, забезпечуючи підтримку економічної єдності країни.

Необхідною умовою для здійснення різних заходів у цьому напрямі є внесення відповідних законодавчих змін до порядку стягування митних зборів, податків, тарифів на залізничні перевезення і портові послуги з урахуванням

обов'язкового скорочення часу обробки вантажів в українських портах і на терміналах.

6. Транспорт разом із системою матеріально-технічного постачання і зв'язком є частиною інфраструктури національної економіки і одночасно стимулятором її розвитку. Варто зазначити, що інфраструктура в Україні має той же відбиток фрагментарності, що і формування всіх наявних зараз у країні технологічних устроїв. Це обумовлено тим, що не до кінця розв'язано завдання формування інфраструктури, адекватної третьому технологічному устрою, де досягнуто певний рівень транспортної забезпеченості, складського господарства, розвитку мережі доріг, але при цьому якість відданих елементів – низька.

Слід зазначити, що транспортна система, будучи частиною інфраструктурного комплексу національної економіки, має власну інфраструктуру, що знаходиться в діалектичній єдності з інфраструктурою економіки в цілому і до складу якої входить система управління. Таким чином, транспортна система як складна функціональна система має внутрішньосистемне джерело свого розвитку.

7. Транспорт у зв'язку з високим коефіцієнтом вантажообігу є галуззю, яка прогресивно стимулює інфляційні процеси. У зв'язку з цим в умовах нестабільної економічної обстановки потрібний контроль за рівнем тарифів.

Перевірки практики встановлення тарифів, що періодично проводяться Міністерством України з антимонопольної політики і підтримки підприємництва, щороку показують одне й те ж: систематичні порушення порядку формування тарифів свідчать про недосконалість самих нормативних документів із ціноутворення. Ці документи дозволяють нарощувати чисельність промислово-виробничого персоналу при скороченні обсягів виробництва, надавати численні пільги. Розроблені вони лише на користь виробників і не враховують економічних інтересів і можливостей споживачів [4].

Варто також зазначити, що регульовані ціни завжди спотворюють ринкові відносини, знижують економічну ефективність і стимулюють рентоорієнтоване поведіння, в даному випадку привласнення транспортної ренти, обумовленої природно-монопольним ядром транспортної системи.

8. Транспорт є центральною ланкою при ліквідації надзвичайних ситуацій і відіграє важливу роль у забезпеченні обороноздатності країни.

Держава, враховуючи високий ступінь її втручання в сучасне економічне життя, є генератором флуктуації, який відіграє неоднозначну роль: державне втручання може не лише гасити флуктуації мікрорівня, які загрожують, наприклад, кризою малим транспортним підприємствам, але і виробляти флуктуації, що порушують нормальний хід економічного життя. Через винятковість свого положення держава є монополістичною організацією, що має, з одного боку, можливість стабільності, стійкості транспортної системи, а з іншого – негнучкість, небезпеку реалізації не суспільних, а групових і особистих інтересів, а за відсутності продуманої економічної програми – підвищення “порогу чутливості” транспортної системи до флуктуацій економіки, яке може спричинити руйнівну кризу транспортної системи.

“У кожний даний момент на роль держави суттєво впливають не лише віджилі економічні концепції, а й політика, що проводилася раніше. Заходи, що запроваджували попередні уряди, продовжують певною мірою визначати поточну економічну політику, обмежуючи свободу дій діючого уряду” [6, с. 52].

Державне управління транспортною системою в СРСР будувалося за територіально-виробничим принципом, організаційно виокремлювалися такі види (галузі) транспорту загального користування: залізничний, цивільний повітряний, морський, автомобільний, річковий і трубопровідний. Цими видами транспорту управляли центральні галузеві органи союзного або республіканського рівня, які мали свої системи територіальних і підгалузевих органів управління, а саме : Міністерство шляхів сполучення, Міністерство цивільної авіації, Міністерство морського флоту, міністерство річкового флоту, Міністерство автомобільного транспорту тощо [2, с. 34].

Вищий рівень керівництва транспортною системою в колишньому СРСР здійснював Центральний Комітет КПРС (Політбюро, Секретаріат, відділ транспорту і зв'язку), Верховна Рада СРСР, зокрема комісії Ради Союзу і Ради Національностей з транспорту і зв'язку, Рада Міністрів СРСР.

В Україні загальне державне регулювання транспортної системи здійснює Уряд України. Утручання держави в роботу окремих галузей транспортного комплексу здійснюється за допомогою різних органів виконавчої влади як на державному рівні, так і на рівні окремих територіальних утворень.

Держава – приклад детермінанти інституційної функції управління, яка відносно транспортної системи в сучасний період проявляється у вигляді п'яти головних функцій.

1. Оформлення і підтримка цілісності транспортної системи, встановлення державного кордону і захист його за допомогою адміністративних (військової сили тощо) та економічних інструментів (митні збори і квоти).

2. Держава забезпечує баланс інтересів різних соціальних груп, а також виступає представником як національного інтересу в цілому, так і тих членів суспільства, реалізація інтересів яких за допомогою ринкового механізму через ті або інші причини ускладнена або неможлива. На думку П. Самуельсона, держава повинна займатися тим, чим взагалі ніхто не займається.

3. Вироблення “правил гри” у сфері транспортних відносин шляхом встановлення правових норм (транспортне право, цивільне, карне право, податкове, антимонопольне законодавство і законодавство про захист прав споживачів тощо). У той же час необхідно враховувати, що в перехідні періоди процеси формування нормативної системи і реального її втілення в діючі структури розгортаються більш-менш одночасно, хоча можлива і тенденція випередження практики державного будівництва законодавцем.

4. Держава створює інститути, які полегшують кооперацію господарської діяльності, а також здійснює нагляд і контроль за дотриманням “правил гри” і взаємних зобов'язань, узятих на себе її учасниками.

5. Держава покликана сприяти мінімізації трансакційних витрат (ця функція тісно пов'язана з двома попередніми).

Виробництво “громадських послуг”, компенсація екстерналій, перерозподіл прибутків і багатства, коригування розподілу ресурсів з метою зміни структури національного доходу, контроль зайнятості та інфляції, стимулювання економічного зростання і пригнічення макроекономічних коливань часто називають як функції держави, хоча вони такими не є, будучи засобами реалізації названих вище п’яти функцій. Так, виробництво суспільних послуг, компенсація екстерналій, коригування розподілу ресурсів, стимулювання економічного зростання, пригнічення макроекономічних флуктуацій реалізують функцію держави як представника інтересів нації; перерозподіл прибутків – функцію держави як представника інтересів малозабезпечених верств населення; контроль рівнів зайнятості та інфляції є проявом другої функції в цілому.

Склад регуляторних функцій сучасної розвиненої держави, розглянутих з точки зору їх змісту, необхідно доповнюється інструментальною, формальною стороною державного регулювання. З цього боку, державне регулювання є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, здійснюваних правомочними державними установами і громадськими організаціями.

Методи державного регулювання транспортної системи ми розуміємо як способи впливу держави через органи влади на сферу підприємництва, інфраструктуру транспортного ринку, некомерційний сектор з метою створення або забезпечення умов їх діяльності згідно з національною економічною політикою.

Методи державного регулювання транспортної системи можна класифікувати як “прямі” і “непрямі”. Прямі методи – це адміністративна дія державних органів на транспортну систему, супідрядність, що реалізується за допомогою вертикальних системних зв’язків. Адміністративні інструменти державного регулювання характерні передусім для централізованої керованої економіки, але вони використовуються так само і в ринкових системах, причиною цього є та обставина, що адміністративні методи являють собою найбільш суттєву частину раціонального, целепокладального управління.

Державне регулювання транспортної системи в умовах ринкової економіки прямими методами визначається необхідністю розв’язання макроекономічних і соціальних проблем на користь усього суспільства. В умовах ринкової економіки дія прямих методів державного впливу істотно скорочується, але головне – змінюються їх зміст і завдання, які вони розв’язують. Тому можна говорити про принципово інший характер прямих методів, тобто про нову парадигму централізму. Критерієм їх застосовності в ринковій економіці є не масштаби та інтенсивність застосування, а відсутність механізмів, що блокують ринкові регулятори.

Як уже було зазначено, характеристика структури транспортної системи може бути представлена з кількісної і якісної точки зору. З позиції якісного аналізу структури транспортна система має два відносно відособлених блока-підсистеми: природно-монопольний і конкурентний сектори. Кожен із вказаних блоків представляє систему нижчого ієрархічного порядку, ніж транспортна система, але одночасно має власну керівну підсистему,

представлену Міністерством транспорту України і Міністерством шляхів сполучення України.

Специфіка сучасного макроекономічного регулювання транспортної системи полягає у сполученні дії системи галузевого економічного менеджменту і регулятивного впливу підсистем управління, природно-монопольного і конкурентного секторів транспортної системи.

Уявляється необхідним визначити, що виявлення рівня централізації управлінських рішень і його сполучення з господарською самостійністю суб'єктів транспортної системи широкі і повинно визначатися з урахуванням конкретних соціально-економічних та соціально-політичних умов. Варто також погодитися з думкою багатьох економістів, які висловлюють ідеї про те, що справжній централізм, який розуміється як спосіб суспільного центру спрямовувати розвиток суспільства на досягнення прийнятих соціальних цілей, взагалі не можна вимірювати кількістю рішень, які він бере на себе.

На нашу думку, нова парадигма централізму повинна мати в основі теорію “екстерналізу” (зовнішніх неринкових ефектів), тобто має враховуватися той факт, що споживання і виробництво транспортних послуг можуть породжувати негативний або позитивний “екстерналіз”, що не відбивається в ціні даних послуг. Отже, вказане положення є ще одним аргументом на користь розширення ролі держави у рамках функціонування транспортної системи. Проте обсяг державного втручання має визначатися такою парадигмою: в основі регулювання діяльності суб'єктів транспортної системи лежить ринковий тип господарювання, а основі функціонування самої ринкової системи, виходячи з її власних законів, – планування.

До непрямих методів відносяться бюджетне, податкове і кредитно-грошове регулювання. У цілому непрямі методи базуються на товарно-грошових відносинах ринкового способу господарювання і саме в такий спосіб впливають на економічні інтереси суб'єктів господарювання.

Сфера застосування непрямого регулювання в міру розвитку ринкової економіки значно розширюється, звужуючи можливості прямого втручання держави в процеси розширеного відтворення.

Високе податкове навантаження на транспортні підприємства і організації обмежує реінвестиції коштів на технічне переозброєння галузі, оновлення парку устаткування. Низькі інвестиційні можливості не дозволяють належною мірою розвиватися транспортному машинобудуванню.

Транспортна складова входить у витрати практично всіх видів продукції і надання послуг. Таким чином, додаткові витрати транспорту призводять до подорожчання всієї продукції і послуг і, відповідно, розкручування інфляційної спіралі.

Поділ на прямі й непрямі методи державного регулювання доповнюється відмінністю адміністративних та економічних методів. Кожен з останніх може бути і прямим, і непрямим з виразним проявом їх ставлення до ринку.

Адміністративні методи регулювання діаметрально протилежні природі ринку в його класичному розумінні, вони блокують вплив відповідних ринкових

регуляторів. Чим ширше сфера дії адміністративних методів регулювання, тим вужче сфера поширення і нижче ефективність реальних ринкових відносин.

На думку багатьох дослідників, адміністративні методи державного регулювання є найбільш застосовними для державного контролю над монополіями у сфері транспорту. Так, зокрема, дроблення єдиної мережі залізниць на частини і передача управління ними приватним особам може призвести до закриття окремих доріг із суто економічних причин, що зумовить до порушення сполучуваності мережі, роз'єднаність регіонів, втрату цілісності економічного простору [1].

Інші дослідники зазначають, що у високоіндустріальному суспільстві продуктивні сили являють собою розгалужені виробничо-технологічні суперсистеми, в яких відбуваються потужні інтеграційні процеси, що відбивають безперервне нарощування виробничого і науково-технічного потенціалу. Проте при цьому спостерігається посилення протиріччя інтересів різних суб'єктів господарювання. Це особливо проявляється в обстановці стихійного ринку, тому потребує активних організаційних форм і механізмів централізованої дії, що полягають у величезній ролі державних планів і програм [3].

Економічні методи регулювання, навпаки, адекватні природі ринку. Вони безпосередньо впливають на кон'юнктуру ринку і через неї побічно – на виробників і споживачів транспортних послуг. Економічні методи управління діють за допомогою ринкових механізмів.

Таким чином, варто дотримуватися тієї точки зору, що ринкова економіка практично не може нормально функціонувати без державного регулювання, вона “хворіє” на інфляцію, безробіття, нестабільності.

Перехід від командної економіки до ринкової супроводжується руйнуванням колишньої системи адміністративних методів регулювання транспортної системи і створенням системи економічних регуляторів. Це не означає відмову від використання адміністративних методів особливо в перехідній економіці. Як правило, на практиці спостерігається сполучення всіх наведених методів державної дії, а пріоритетність тих або інших методів залежить від обраної державою політики щодо транспортного господарства.

#### Література:

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Еспада, 2000. – 367с.
2. *Бутин И. А.* Проблемы совершенствования управления транспортным комплексом / И. А. Бутин. – М. : Изд-во ЛГУ, 1987. – С. 34.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. *Никифоров А.* Ценовое регулирование естественных монополий / А. Никифоров // Вопросы экономики. – 1998. – № 4. – С. 136.
5. *Развадовський В. Й.* Зміст державного управління безпекою дорожнього руху та визначення складових системи управління / В. Й. Развадовський // Вісник Одеського юридичного інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 2. – С. 97–101.

6. *Танцин В.* Роль государства в экономике: эволюция концепций / В. Танцин // *Мировая экономика и международные отношения.* – 1998. – № 10. – С. 59.

7. *Транспортне право України : [підручник] / М. Л. Шелухін, О. І. Антонюк, В. О. Вишнівецька [та ін.] ; за ред. М. Л. Шелухіна.* – К. : ВД “Ін Юре”, 2008. – 896 с.

8. *Собакаръ А. О.* Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації / А. О. Собакаръ, В. М. Бечастний // *Віче.* – 2010. – № 4. – С. 2–5.

*Надійшла до редколегії 29.06.2011 р.*