

ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 346.7

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗЕВОЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ СИСТЕМИ

Ольга КЛЕПКОВА,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено питанням правової організації транспортної системи України. Пропонуються інтеграційно-правовий та функціонально-правовий підходи до визначення транспортної системи. Визначається мета та функціональна роль транспортної системи, її ознаки. На основі сформульованих ознак наведено визначення транспортної системи. Аналізується системний підхід до визначення господарської системи. Наголошується на тому, що транспортна система є галузевою господарською системою. Визначається предметний та організаційний характер зв'язку між суб'єктами транспортної системи. Зроблено висновок про те, що транспортна система опосередковує здійснення транспортної діяльності й зумовлює державне регулювання.

Ключові слова: державне регулювання господарської діяльності, господарська система, транспортна система, суб'єкти транспортної системи, суб'єкти транспортної діяльності, транспортна інфраструктура.

SPECIFIC QUESTIONS OF THE LEGAL ORGANIZATION OF THE TRANSPORT SYSTEM OF UKRAINE AS A DEPARTMENT OF ECONOMIC SYSTEM

Olha KLEPIKOVA,

Candidate of Law Sciences,
Associate Professor at the Department of Economic Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article is devoted to questions of the legal organization of the transport system of Ukraine. The integration-legal and functional-legal approaches to definition of a transport system are offered. The purpose and functional role of the transport system, its features are determined. On the basis of the formulated signs the definition of the transport system is given. The system approach to the definition of the economic system is analyzed. It is emphasized that the transport system is a sectoral economic system. Determine the objective and organizational nature of the connection between the subjects of the transport system. It is concluded that the transport system mediates the transport activity and, at the same time, determines the state regulation.

Key words: state regulation of economic activity, economic system, transport system, subjects of the transport system, subjects of transport activity, transport infrastructure.

Постановка проблеми. Розвиток транспортної системи сьогодні розглядається найважливішим напрямом економічної політики держави. Із розвитком транспортної системи пов'язується повноцінне функціонування економіки нашої держави, визначається рівень соціально-економічної стабільності держави. Тому питання правової організації транспортної системи є актуальним і своєчасним.

Метою і завданням статті є визначення транспортної системи, її основних ознак та правової природи відповідно до науково обґрунтованої концепції господарської системи.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на широке розуміння, транспортна система – це сукупність транспортних засобів, комунікацій, споруд і спеціалістів, що взаємопов'язані у процесі перевезення [1]. Зосередження уваги на процесі перевезення або інфраструктурі транспорту зумовило появу таких аналогічних категорій, як транспортно-технологічна система чи транспортно-дорожній комплекс. Транспортно-технологічна система передбачає використання в конкретному напрямі кількох видів транспорту за обов'язкової наявності відповідної інфраструктури для

обслуговування. Із таких позицій транспортно-технологічна система розглядається саме процесом переміщення вантажу від відправника до одержувача за допомогою транспортних мереж та розвинутої інфраструктури транспорту [2]. В основі розміщення транспортно-дорожнього комплексу лежить галузева структура народного господарства та його територіальна організація. Транспортно-дорожній комплекс визначають територіальним поєднанням шляхів сполучення, технічних засобів транспорту та служби перевезень, яке, об'єднуючи всі види транспорту та ланки транспортного процесу у взаємодії, забезпечує функціонування всього народногосподарського комплексу. Кваліфікуючими характеристиками транспортно-дорожнього комплексу є його територіальна організація, а також розміщення його елементів на різних рівнях (національному, регіональному й муніципальному) [3]. Питання визначення пріоритетних напрямів розвитку транспортно-дорожнього комплексу знаходиться у центрі уваги з огляду на прийняття та впровадження «Концепції розвитку транспортно-дорожнього комплексу на середньостроковий період та до 2020 року».

У вузькому розумінні транспортна система визначається сукупністю різних видів транспорту, що знаходяться в залежності та взаємодії під час виконання перевезень [4].

Однозначно суперечливим є твердження про транспортну систему у вузькому розумінні. На нашу думку, критерій залежності та взаємодії різних видів транспорту має загальний характер. Адже залежність і взаємодія видів транспорту можуть бути визначені ознаками, за допомогою яких розкривається не лише загальна соціально-економічна роль транспорту, а й основні тенденції його розвитку, координація видів транспорту, співвідношення показників роботи різних видів транспорту, розподіл перевезень між видами транспорту, роль транспорту в процесах економічної інтеграції тощо.

Поняття транспортної системи в літературі пропонується розглядати категорією, що забезпечує системний підхід до визначення основних принципів організації й ефективного функціонування транспорту. При цьому зазначається, що визначення транспорту (як комплексу інженерно-технічних споруд і засобів, що виконують традиційні функції) недостатньо, оскільки транспорт – це мережеві структури, що об'єднують міста, регіони, країни і континенти. Системний підхід забезпечує визначення сукупності складників, що формують цілісність транспортної системи, технічних і технологічних засобів, транспортної інфраструктури, системи управління тощо, а також наявність взаємозв'язку й взаємозалежності між ними. Із таких позицій транспортну систему можна визначити інтегрованим цілим, що складається з окремих частин, які об'єднані загальною метою і мають внутрішні й зовнішні зв'язки [5].

Отже, визначення транспортної системи можна представити двома науковими підходами:

1) *інтеграційно-правовим*, який спрямований на визначення транспортної системи відповідно до ролі транспорту у сфері господарювання, процесів розвитку, реформування транспорту, інтеграції до транспортних систем вищого рівня;

2) *функціонально-правовим* (структурним), який зумовлює визначення транспортної системи, зважаючи на її структуру, наявність структурних елементів та галузеві зв'язки.

Відповідно до наведеного, транспортна система може бути визначена сукупністю господарських одиниць транспорту, для яких характерна технічно-технологічна цілісність і які виконують у процесі суспільного виробництва окрему соціально-економічну функцію, зокрема продовження виробництва шляхом переміщення продукції та надання інших видів транспортних послуг. Отже, транспортна система – це увесь виробничо-технологічний комплекс, за допомогою якого здійснюються різні види транспортної діяльності.

У Модельному законі про транспортну діяльність, прийнятому на 29 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (Постанова № 29-8 від 31.10.2007 р.), транспортна система визначається технологічно взаємопов'язаною системою транспортних засобів, транспортних комунікацій, транспортної інфраструктури незалежно від форми власності, системи регулювання взаємозв'язку.

Із господарсько-правових позицій інтерес до визначення транспортної системи пов'язується з поняттям «господарська система».

У літературі запропоновано чимало визначень господарської системи, її ознак та інших кваліфікуючих характеристик. Проте ключовим питанням задля відзначення ролі транспортної системи (як господарської системи в цілому), на нашу думку, є визначення мети. Із таких позицій зазначається, що метою господарської системи є задово-

лення потреб економіки і населення в продукції, роботах та послугах [6]. Цінність господарської системи полягає ще в тому, що вона може бути визначена основною ланкою в механізмі державного регулювання економіки, оскільки спрямовується на забезпечення централізованого планового керівництва з боку держави [7]. Науковий аналіз різних за своєю сутністю визначень господарської системи дозволяє стверджувати, що господарська система – це цілісне суб'єктно-об'єктне утворення, ланка механізму держави у сфері економіки, що визначається особливою організаційно-економічною і юридичною єдністю. За таких підстав кваліфікація господарської системи стосується визначення її організаційно-економічним утворенням, юридична значимість якого полягає у визначенні об'єктом правового регулювання.[8]

За наявності умов господарювання господарська система набуває свого оновленого значення. Господарська система визначається комплексом взаємодіючих суб'єктів господарювання та суб'єктів організаційно-господарських повноважень, створених/сформованих в установленому порядку з метою забезпечення ефективності організації та здійснення господарської діяльності учасниками комплексу (центром системи та підпорядкованими йому суб'єктами) шляхом взаємного дотримання ними своїх прав та виконання обов'язків, який функціонує на базі матеріальних ресурсів (майна), які належать учасникам такого комплексу на праві власності та/або інших правових титулах відповідно до законодавства [9]. Із таких позицій у науці запроваджено підхід до визначення господарської системи на підставі узагальнення ознак господарських систем різного рівня.

Системний підхід до визначення господарської системи дозволяє розуміти під нею інтегровані господарські утворення, становлення яких відбувається в масштабах галузі управління (галузеві господарські системи) або господарства області, краю (територіальні господарські системи), тобто є основними підрозділами в макроструктурі економіки [10]. Тобто визначення галузевої господарської системи стосується масштабу галузі. Саме так можна пояснити розуміння галузевої господарської системи – господарського утворення не тільки галузевого характеру, але й галузевого рівня організації економіки, що охоплює галузь господарського управління разом із її керівним органом (міністерством чи відомством) [8, с. 290–291].

Визначення транспортної системи галузевою господарською системою зумовлено сукупністю таких ознак:

1) транспортна система може бути визначена господарським утворенням, результат становлення якого пов'язаний із розвитком транспорту.

На нашу думку, у буквальному значенні становлення господарського утворення означає поступовий розвиток відповідної галузі економіки, її поетапне становлення, перетворення у цій сфері та взаємозв'язок складників (ланок). Тому слід наголосити на тому, що транспортна система в Україні не утворювалася за вказівкою відповідного органу державної влади, а її створення не супроводжувалося прийняттям відповідного нормативного акта. Висновок про існування транспортної системи стосується визначення соціально-економічної ролі та значення транспорту для сфери господарювання і визначення транспорту окремою галуззю економіки.

Підсиленням такої підстави може слугувати аналіз окремих норм законодавства України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про транспорт», тут йдеться про розвиток і вдосконалення транспорту відповідно до державних цільових програм з урахуванням його пріоритету та на основі досягнень науково-технічного прогресу, що забезпечується державою. А відповідно до ст. 3 вказаного Закону, місце і

роль транспорту в суспільному виробництві визначає необхідність його пріоритетного розвитку, державної підтримки в задоволенні його потреб у транспортних засобах, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах. До того ж (відповідно до ст. 21) вказується на наявність і функціонування в Україні транспортної системи, а не її утворення;

2) характерні ознаки транспортної системи розкриваються у зв'язку із визначенням мети утворення та функціонування цієї системи. Тому варто наголосити на тому, що визначення транспортної системи, з одного боку, опосередковує здійснення транспортної діяльності, а з іншого – пов'язується із забезпеченням державного регулювання. Такий дуалізм якнайбільше пояснює різноплановість транспортної системи, він дозволяє розкрити її роль, основні позиції для сфери господарювання, а також стверджувати, що належне функціонування і підсилення ролі транспортної системи неможливе поза заходами державного регулювання;

3) транспортна система є суб'єктом утворення. Суб'єктний склад становлять суб'єкти транспортної діяльності й суб'єкти організаційно-господарських повноважень в особі Міністерства інфраструктури України та підвідомчих йому органів (Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті, Державної авіаційної служби України та Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті).

Визначальні позиції Мінінфраструктури України пов'язуються з тим, що воно виконує роль центра такої господарської системи в межах наданих йому організаційно-господарських повноважень. Слід зауважити, що взаємозв'язок між суб'єктами транспортної системи носить особливий характер, відповідно до якого виникають підстави для визначення відособлено та у поєднанні предметного та організаційного характеру такого зв'язку. Предметний характер опосередковує спільні зусилля суб'єктів транспортної системи, спрямовані на здійснення транспортної діяльності задля досягнення найкращих показників роботи галузі транспорту. Організаційний характер взаємозв'язку суб'єктів транспортної системи зумовлений оптимальною реалізацією заходів державного регулювання у сфері транспорту, зокрема управління і контролю, а також реалізації інших заходів державної політики у сфері транспорту.

Із питанням організаційно-функціональної консолідації транспортної системи пов'язане питання управління за принципом «кінцевого продукту». Кінцевий продукт прийнято в юридичній літературі визначати фактором галузевої організації виробництва, пріоритетом галузевості у формуванні відомчих систем. За таких підстав наголошується на тому, що значення системи визначає основне, тобто профільне виробництво. Непрофільні підприємства у складі системи забезпечують для профільного необхідні умови функціонування, виконують допоміжні функції і визначаються елементом організації основного виробництва. Отже, прийнято вважати, що галузь господарського управління формується на підставі основної, профільної галузі, що спрямована на задоволення потреб суспільства у певній продукції, а також охоплює суміжні виробництва. Така організація управління має на меті об'єднати єдиним керівництвом увесь цикл виробництва, забезпечити узгодження його стадій і підпорядкувати роботу всіх учасників для досягнення кінцевої мети. Таким чином, було знайдено спосіб для забезпечення вирішення міжгалузевих завдань. Акцентування на тому, що включення до галузевої системи непрофільних підприємств не призводить до розгалуження обслуговуючого виробництва, а пов'язує їх із потребами й інтересами основного виробництва, стало підставою для висновку про те, що позиції основної галузі залишають-

ся незмінними. Це також стало підставою для визначення процесу комплексування галузей [8, с. 145–149].

Процеси спеціалізації та інтеграції не обійшли становлення транспортної системи і залишають у межах дискусії вирішення головного питання – можливості поєднання. Транспортна галузь (завдяки процесам спеціалізації) набуває господарювання статусу окремої галузі, чим унеможливило поєднання зі зв'язком, туризмом чи іншими сферами господарювання. Своєї реалізації процес якнайбільше досяг тоді, коли центр системи було зосереджено у Міністерстві транспорту України. Тому критерій спеціалізації зумовив однозначне ставлення до соціально-економічної ролі та значення транспорту для виробництва й задоволення інших суспільних потреб. І тому висновки про окрему, самостійну і водночас профільну галузь транспорту й спеціальний орган управління приймалися цілком логічними. Отже, становлення й розвиток транспортної системи є результатом процесу галузевої спеціалізації. Протилежна позиція адресована процесам інтеграції, які зумовили входження до транспортної системи (поряд із профільними) непрофільних суб'єктів.

Зазначимо, що аналіз ст. ст. 22, 24, 27 та інших норм Закону України «Про транспорт» дає підстави окремо виділити категорію непрофільних суб'єктів у складі транспортної системи: промислові, будівельні, торговельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи та організації (незалежно від форм власності), що забезпечують діяльність і розвиток транспорту. Така інтеграція відбулася внаслідок запозичення норм щодо складу транспорту із законодавства СРСР. Однак підстави того, що процес інтеграції вплинув на зміст правових норм, на нашу думку, не є достатніми для його домінуючої позиції в контексті визначення суб'єктного складу транспортної системи. Певно, ми маємо справу з тим, що не відповідає сучасним умовам господарювання і потребує переосмислення. Достатньо звернути увагу на таке: по-перше, унеможливується взаємозв'язок непрофільних суб'єктів із центром транспортної системи; по-друге, унеможливується застосування заходів контролю до таких суб'єктів із боку центру системи, компетенція якого носить галузевий характер; по-третє, відсутній предметний зв'язок, оскільки предметом діяльності непрофільних суб'єктів є інші види господарської діяльності, а не транспортна діяльність. Тому віднесення непрофільних суб'єктів до суб'єктного складу транспортної системи не є коректним і вимагає внесення відповідних змін до законодавства. Таким чином, за сучасних умов господарювання реалізація принципу «кінцевого продукту» щодо визначення транспортної системи не знайшла належної підтримки. Домінантою у визначенні суб'єктного складу транспортної системи є критерій галузевості. Визначення транспортної системи в цілому та її суб'єктного складу є результатом процесу спеціалізації. Тому питання поєднання процесів спеціалізації та інтеграції в контексті визначення транспортної системи втрачає свої ключові позиції;

4) транспортна система має свою організаційну структуру. До її складу входять внутрішньогалузеві системи автомобільного, морського, річкового, залізничного, повітряного та інших видів транспорту. Це, на нашу думку, підтверджує різноплановість транспортної системи, зумовлює наявність основних нормативних актів на кожному виді транспорту.

Питання визначення внутрішньогалузевих систем є актуальним, зважаючи на визначення кожного виду транспорту окремими галузями, підсистемами, складниками єдиної

транспортної системи чи навіть єдиною системою у відповідних нормативних актах. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про автомобільний транспорт», автомобільний транспорт – галузь транспорту, яка забезпечує задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях пасажирів та вантажів автомобільними транспортними засобами. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про міський електричний транспорт», міський електричний транспорт – складова частина єдиної транспортної системи, призначена для перевезення громадян трамваями, тролейбусами, поїздами метрополітену на маршрутах (лініях) відповідно до вимог життєзабезпечення населених пунктів. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про трубопровідний транспорт», магістральний трубопровід – технологічний комплекс, що функціонує єдиною системою і до якого входить окремий трубопровід з усіма об'єктами і спорудами, пов'язаними з ним єдиним технологічним процесом, або кілька трубопроводів, за допомогою яких здійснюються транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки продуктів транспортування споживачам, або інші трубопроводи, спроектовані та збудовані згідно з державними будівельними вимогами щодо магістральних трубопроводів. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про залізничний транспорт», залізничний транспорт є однією з важливих базових галузей економіки України, забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення у перевезеннях. Діяльність залізничного транспорту (як частини єдиної транспортної системи країни) сприяє нормальному функціонуванню всіх галузей суспільного виробництва, соціальному й економічному розвитку та зміцненню обороноздатності держави, міжнародному співробітництву України. Отже, статус внутрішньогалузевих систем різнопланово визначений у законодавстві: автомобільний транспорт – галузь транспорту, міський електричний транспорт – частина єдиної транспортної системи, магістральний трубопровід – технологічний комплекс, єдина система; залізничний транспорт – галузь економіки, частина єдиної транспортної системи і т.д. у інших видах транспорту. Відповідно до наведеного, слід зазначити, що для внутрішньогалузевих систем характерна наявність відповідного кола суб'єктів та об'єктів інфраструктури (своїх, спеціальних).

Водночас різноплановість порушує характерну для транспорту ознаку системності та єдності видів транспорту. Загальний підхід до визначення статусу внутрішньогалузевих систем зумовлює критерій спеціалізації, а також мету утворення й функціонування транспортної системи. Вочевидь, визначення внутрішньогалузевих систем має відбуватися за видами транспорту: морський та річковий транспорт, авіаційний транспорт, залізничний, автомобільний транспорт та інші. Таким чином, цілком логічним є співвідношення категорій «транспортна система» з іншими категоріями, що позначають внутрішньогалузеві системи (морського транспорту, автомобільного транспорту, залізничного транспорту тощо); це носить характер загального і спеціального;

5) транспортна система є об'єктом (інфраструктурним) утворенням. Функціонування транспортної системи завдяки зусиллям суб'єкту складу не можливе поза інфраструктурним комплексом.

Висновки. Таким чином, транспортна система може бути визначена господарською системою, що створена та функціонує в установленому законодавством порядку з метою забезпечення ефективної організації та здійснення транспортної діяльності, а також використання транспортної інфраструктури. Вона передбачає взаємодію суб'єктів господарювання та суб'єктів організаційно-господарських повноважень шляхом реалізації галузевої господарської компетенції та здійснення організаційно-господарських повноважень та забезпечення інтегративно-функціональних структурних зв'язків.

Список використаної літератури:

1. Транспорт: Толковый словарь. Автор-составитель В.М. Калявин. Санкт-Петербург: «Элмор», 2003. 410 с.
2. Котлубай О.М. Теорія і методологія розвитку транспортно-технологічних систем перевезення вантажів. Одеса: ІПРЕД НАН України, 2012. С. 12.
3. Пашенко Ю.Є. Розвиток та розміщення транспортно-дорожнього комплексу України: Монографія/ За ред. С.І. Дорогунцова. Київ: Наук. Світ, 2003. 78 с.
4. Аксенов И.Я. Единая транспортная система: Учеб. Для вузов. Москва: Высшая школа, 1991. 45 с.
5. Ильченко С.В. Украина в мировой транспортной системе: перспективы функционирования и развития: Монография; НАН Украины, Ин-т пробл. Рынка и экон.-экол. исслед. Одесса, 2012. 65 с.
6. Лаптев В.В. Правовая организация хозяйственных систем. Советское государство и право. 1979. № 4. С. 8.
7. Якушев В.С. Хозяйственная система: понятие, признаки, функции. Советское государство и право. 1976. № 6. С. 55–56.
8. Пронська Г.В. Вибране. Київ: Освіта України, 2013. С. 289–290.
9. Кравець І.М. Поняття та класифікація сучасних господарських систем. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. № 3(97). С. 74.
10. Мамутов В.К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности. Киев, 1982. С. 72, 203–206.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Клепикова Ольга Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Klepikova Olha Viktorivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Economic Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

klepikova@ukr.net