

ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**MAIN ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC RAIL TRANSPORT MANAGEMENT IN UKRAINE****Зайкіна Г.М., к.е.н.,
докторант***Науково-дослідний інститут публічного права*

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад фінансового та адміністративного права, норм чинного законодавства та практики діяльності органів виконавчої влади, розкрити основні елементи адміністративно-правового механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні. У статті розкрито елементи адміністративно-правового механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні як окремі складові єдиного механізму, що забезпечують ефективне управління залізничним транспортом загального користування, координацію системи суб'єктів забезпечення управління залізничним транспортом загального користування для досягнення загальних цілей транспортної галузі, стабільну фінансово-господарську діяльність акціонерного товариства «Укрзалізниця», впровадження міжнародних стандартів, норм та методів управління залізничним транспортом загального користування в національну правову систему. Наголошено, що установлення норм права для публічного адміністрування так би і залишилися не реалізованими благими намірами, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів. З їх позиції, інструменти публічного адміністрування – це комплекс заходів, які використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом. Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності. Сформовано, що основними елементами адміністративно-правового механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні є: – нормативно-правовий масив забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні та міжнародні стандарти здійснення управління залізничним транспортом загального користування; – форми забезпечення управління залізничним транспортом загального користування; – методи забезпечення управління залізничним транспортом загального користування; – адміністративні процедури забезпечення управління залізничним транспортом загального користування; – контроль у сфері управління залізничним транспортом загального користування в Україні.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністрація, бюджет, залізничний транспорт, кредитування, методи адміністративної діяльності, стандарти, фінансовий контроль, фінансово-правові відносини, форми адміністративної діяльності.

The purpose of the article is to reveal the main elements of the administrative-legal mechanism for managing public railway transport in Ukraine based on the analysis of the theoretical foundations of financial and administrative law, the norms of current legislation and the practice of the executive authorities. The article discloses the elements of the administrative-legal mechanism for managing public rail transport in Ukraine as separate components of a single mechanism that ensures effective management of public rail transport, coordination of the system of entities providing management of public rail transport to achieve the general goals of the transport industry, financially stable – economic activities of joint-stock company “Ukrzaliznytsia”, implementation of international standards, norms and methods of managing public railway transport into the national legal system. It was emphasized that the establishment of legal norms for public administration would have remained unrealized good intentions if there were no appropriate legal tools in the arsenal of public administration subjects. From their point of view, tools of public administration are a set of measures used by subjects of public administration in order to ensure (protect) the rights, freedoms and legitimate interests of private individuals of the public interest of the state and society in general. The tools of public administration are characterized by the following features: they are an external expression of the form of administrative activity of public administration; reflect the legal dynamics (administrative activity) of public administration; depend on the content of the competences of public administration subjects; their choice is determined by the specifics of the set goal in relation to a certain object of public influence, which establishes the best effective option of activity. It has been established that the main elements of the administrative and legal mechanism for the management of public rail transport in Ukraine are: – the regulatory framework for the management of public rail transport in Ukraine and international standards for the management of public rail transport; – forms of ensuring the management of public railway transport; – methods of ensuring the management of public railway transport; – administrative procedures of ensuring the management of public railway transport; – control in the sphere of management of public railway transport in Ukraine.

Key words: administrative procedures, administration, budget, railway transport, lending, methods of administrative activity, standards, financial control, financial and legal relations, forms of administrative activity.

Актуальність теми. Априорі правове регулювання перевезення забезпечується через напрямки впливу на учасників цих правовідносин нормами права, що отримав узагальнену назву механізм правового регулювання. Наразі внаслідок дуалізму публічного та приватного права з різними теоретичними конструкціями, іноді суб'єктивного бачення проявів, що складаються у цій сфері, проявляються відцентрові тенденції. Зокрема, ігноруються положення позитивного права, висувуються суб'єктивні конструкції, які не ним підтвержені, а на їх основі вибудовуються їх елементи. Спостерігається маніпулювання адміністративною чи господарською позиціями при відстоюванні суб'єктивної її оцінки, що не кращим чином впливає на правозастосовчу та судову практику [9, с. 120–125].

Огляд останніх досліджень. Правові питання функціонування та адміністрування залізничного транспорту в Україні розкривали у своїх роботах такі вчені як І. Аксьонов, В. Бабич, Ю. Бараш, І. Булгакова, О. Дейнека, Е. Деркач, В. Дикань, Н. Колеснікова, А. Міщенко, Л. Позднякова, Р. Прокоп'єв, І. Рудяга, Д. Тимоха, та інші.

Однак, в аспекті функціонування залізничного транспорту в Україні важливий симбіоз адміністративного, господарського та фінансового права, що ускладнює цю тематику та зумовлює необхідність наукових досліджень.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад фінансового та адміністративного права, норм чинного законодавства та практики діяльності органів виконавчої влади, розкрити основні елементи адміні-

стративно-правового механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні.

Виклад основних положень. Згідно до Оксфордського тлумачного словника, поняття «елемент» може трактуватися як: необхідна або типова частина чогось; одна з кількох частин, які щось містить; невелика кількість якості; одна з субстанцій, з яких люди звикли вважати, що з них складається все інше; основні принципи функціонування предмета [6].

Всі механізми являють собою впорядковану і організовану систему, а, як відомо, кожна система має свою структуру. У своєму основному розумінні, структура є внутрішньою побудовою будь-чого; це визначений склад елементів (компонентів) об'єкта. М.Д. Савенко вважає, що структуру механізму забезпечення прав і свобод громадянина у сфері державного управління становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги щодо діяльності органів державного управління та їх посадових осіб. Існує думка, що це система взаємопов'язаних правових норм закріплює основні права та свободи громадян і встановлює гарантії їх реалізації, а також систему органів державного управління та його апарату, які забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян [11, с. 74; 5, с. 392–398].

Теоретики права вказують, що елементи механізму правового регулювання: 1) ті, що діють на відповідних стадіях регулювання – норми права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; акти безпосередньої реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків; 2) ті, що діють протягом усього регулювання – суб'єкти, що здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; правова законність, правосвідомість, правова культура; 3) ті, що мають факультативний характер – інтерпретаційно-правові акти, акти застосування норм права [1, с. 298].

Механізм адміністративно-правового регулювання фактично поєднує державне управління і господарську діяльність. Це – механізм, який створює умови за допомогою адміністративно-правових засобів здійснювати державне управління такою системою, як господарська діяльність, завдяки якому здійснюється вплив державного управління на господарську діяльність. Механізм адміністративно-правового регулювання поєднує різноманітні засоби адміністративного права, які є інструментами правового впливу на елементи такої системи, як господарська діяльність, із метою досягнення відповідної мети [7, с. 43–47].

Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має з'єднати в єдиний процес всі функції державного управління господарською діяльністю та забезпечити досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – встановлення правового господарського порядку, за якого забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як у діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або охочих займатися господарською діяльністю. Внаслідок функціонування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю встановлюється адміністративно-правовий режим здійснення певного виду господарської діяльності [7, с. 43–47]. Кожен елемент цього механізму виконує специфічну роль у регулюванні поведінки людей. Ці елементи одночасно виступають як юридичні засоби адміністративно-правового регулювання. При цьому адміністративно-правові засоби включаються в процес регулювання в певній послідовності [8, с. 39; 7, с. 43–47]. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має забезпечувати процес впорядкування адміністративних відносин, які виникають,

змінюються та припиняються під час здійснення державного управління господарською діяльністю [7, с. 43–47].

Існують декілька варіантів, які відображають позиції певних науковців стосовно складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання. В цьому всі елементи розділяють на дві групи: функціональні та органічні. Функціональними складовими частинами механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні є елементи, які значною мірою впливають на його ефективність (необов'язкові складові). Тобто, функціональні складові мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового забезпечення, вони суттєво впливають на його надійність (наприклад, чим вище рівень правосвідомості суб'єктів адміністративно-правових відносин, то надійніше діє цей механізм) [4; 5, 392–398]. Органічними складовими частинами механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні можуть вважатися ті елементи, що визначають саму суть цього явища. Такими складовими виступають: 1) норма права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини [3, с. 66; 5; 3, с. 92–398].

Вчені-адміністративісти вказують, що установлення норм права для публічного адміністрування так би і залишилися не реалізованими благими намірами, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів. З їх позиції, інструменти публічного адміністрування – це комплекс заходів, які використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом. Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності. Інструмент публічного адміністрування є зовнішнім виразом однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату. Суб'єкти публічної адміністрації в процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий арсенал інструментів публічного адміністрування: 1. Форми публічного адміністрування: видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих дій; здійснення матеріально-технічних операцій. 2. План як інструмент публічного адміністрування; 3. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування; 4. Методи публічного адміністрування: методи заохочення; методи переконання; методи адміністративного примусу: а) адміністративно-запобіжні заходи; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративні стягнення. 5. Адміністративно-правові режими. 6. Контроль та нагляд. 7. Електронне врядування [11, с. 208–210].

Серед основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю С. Бевз вважає за доцільне виокремити такі: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм, правосвідомість учасників відповідних відносин. При цьому кожен із цих елементів має свої особливості,

зумовлені характером та сферою відносин, до яких застосовується механізм адміністративно-правового регулювання загалом [7, с. 43–47].

Як встановив Р. Шишка, у механізмі правового регулювання перевезень норми позитивного права є основними, вони на індивідуальному рівні конкретизуються договором перевезення і забезпечують регулятивний вплив через: а) юридичні факти; б) правовий режим вантажу; в) правове становище сторін; г) встановлені права та обов'язки; г) види, способи стимулювання, обмеження і заборони; д) види та засоби хисту порушених суб'єктивних цивільних прав та законних інтересів сторін [9, с. 120–125].

О. Брусакова сформулювала власне уявлення про елементи механізму державного регулювання авіаційної галузі, а саме: 1) інституційна складова, яка представлена системою суб'єктів публічного та приватного права, що були спеціально створені державою для регулювання авіаційної галузі або їм були делеговані певні повноваження в цій сфері; 2) функціональна складова (мета, завдання та правовідносини); 3) інструментальна складова, що представлена правовим інструментарієм (форми і методи), який є необхідним для підтримання балансу публічних та приватних інтересів в авіаційній галузі та закріплений у нормативно-правових актах. При цьому, інструментальна складова механізму державного регулювання авіаційної галузі забезпечується за допомогою правового інструментарію, який має нормативне закріплення та містить, як правило, норми публічного права. При цьому приватно-правовий механізм регулювання авіаційної галузі також має своє нормативне закріплення,

але в цьому аспекті на перший план виходить задоволення приватного інтересу в галузі авіації, а саме отримання прибутку [10, с. 117–122].

Загалом, можна визначити, що елементи адміністративно-правового механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні – це окремі складові єдиного механізму, що забезпечують ефективне управління залізничним транспортом загального користування, координацію системи суб'єктів забезпечення управління залізничним транспортом загального користування для досягнення загальних цілей транспортної галузі, стабільну фінансово-господарську діяльність акціонерного товариства «Укрзалізниця», впровадження міжнародних стандартів, норм та методів управління залізничним транспортом загального користування в національну правову систему.

Основними елементами адміністративно-правового механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні є:

- нормативно-правовий масив забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні та міжнародні стандарти здійснення управління залізничним транспортом загального користування;
- форми забезпечення управління залізничним транспортом загального користування;
- методи забезпечення управління залізничним транспортом загального користування;
- адміністративні процедури забезпечення управління залізничним транспортом загального користування;
- контроль у сфері управління залізничним транспортом загального користування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник / МОН України. Київ : Правова єдність, 2009. 520 с.
2. Про залізничний транспорт : Закон України від 04 лип. 1996 р. № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 624 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
5. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.
6. Element: Oxford Learner's Dictionaries. 2020. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/element?q=element>
7. Бевз С. І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4 (2). С. 43–47.
8. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суценко та ін.]; за ред. В. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
9. Шишка Р. Б. Механізм правового регулювання перевезень. *Наукові праці Національного авіаційного університету*. Серія : *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2014. № 3 (32). С. 120–125.
10. Брусакова О. Поняття та сутність механізму державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 117–122.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / [В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.]. 3-тє вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.