

УДК 351.815

В. Г. Ковальов, кандидат з державного управління,
доцент кафедри державної служби
та митної справи Академії митної служби України
Є. В. Гармаш, кандидат юридичних наук,
директор Центру митної справи
Академії митної служби України

ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Визначено найбільш гострі питання, що мають бути врегульовані під час прийняття й правового закріплення механізмів забезпечення транспортної безпеки. Установлено, що управлінська діяльність відбувається на основі правових норм, що створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій, правопорядок у сфері керівництва державними органами. Право є важливою умовою впорядкованості та організованості процесу управлінської діяльності, зокрема в галузі забезпечення транспортної безпеки.

Ключові слова: транспортна безпека; державне управління; забезпечення транспортної безпеки; органи виконавчої влади; управлінські рішення; правозастосовчі акти.

Definitely the most pressing issues that must be resolved during the adoption and strengthening of legal mechanisms to ensure transportation security. Established, that management practices are based on the rule of law, creating a legal regime of administrative functions, the rule of law in the management of public bodies right is essential orderliness and organization of the implementation of management, particularly in the field of traffic safety.

Key words: transport safety; public administration; transport security system; the executive authorities; administrative decisions; enforcement acts.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Визначаючи забезпечення транспортної безпеки України як складну і самодостатню систему й розглядаючи її як складову системи забезпечення національної безпеки, ми доходимо висновку, що її розробка, впровадження й реалізація належить до функцій держави. На нашу думку, в процесі реалізації своїх обов'язків держава потребує створення системи державних органів, узгодження їх компетенції, ресурсного забезпечення, сфери відповідальності, можливості застосовувати засоби впливу тощо. Правова регламентація діяльності в цій царині виходить також на одне з перших місць, а значить необхідно розробляти адаптовану гнучку і стабільну систему законодавства. Як кожне управління, робота системи забезпечення транспортної безпеки не може базуватись тільки на інститутах примусу та юридичної відповідальності, хоча їх важливості та необхідності ніхто не піддає сумніву, саме в цьому контексті доречно нагадати про виключне право держави застосовувати примус, необхідно також розробляти економічні механізми стимуляції, пропаганди тощо. Потрібне розроблення індикаторів стану процесів, так чи інакше пов'язаних із системою, прогнозування наслідків управлінських впливів та системи зворотних зв'язків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Дослідженням транспортної безпеки присвячено досить обмежене коло науково-теоретичних

© В. Г. Ковальов, Є. В. Гармаш, 2013

розробок. Проблеми національної безпеки розглядаються у працях В. Горбуліна, О. Белова, Е. Лисицина, М. Безрукова, А. Возженникова, А. Качинського, Г. Ситника. Питання соціальної безпеки опрацьовують О. Амоша, О. Білорус та ін. Що ж стосується транспорту, то в цьому випадку докладно висвітлюється регулювання діяльності окремих видів транспорту або транспортної діяльності, морське право, залізничне право, повітряне право, безпека дорожнього руху, розвиток транспортної інфраструктури та міжнародних транспортних коридорів (О. Сіваков, І. Спірні, В. Єгізаров, А. Мілашевич, К. Плужников, А. Новикова, В. Новиков, Н. Громов, В. Персіанов та ін.). Сутність державного регулювання розглядається у працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, А. Комзюка, Д. Лук'янця, Ю. Старикова та ін.

Створено органи, які мають враховувати завдання реалізації транспортної безпеки, а також забезпечувати інституційне, нормативно-правове, контрольне регулювання, розробляти умови ліцензування та прогнозувати тенденції розвитку, виявляти ризики та виклики. Потрібно лише провести класифікацію органів державного управління, визначити, які саме функції вони можуть найрезультативніше виконувати і перерозподілити повноваження та можливості впливу на процес відповідно до обраної моделі розвитку. Тенденція управління – суворе ранжування компетенції різних органів, їхнього впливу на використання бюджетних асигнувань та перерозподіл наявних ресурсів. Розробка, планування, втілення, контроль та аналіз результатів усе частіше також стають функціями різних органів державного управління.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – дослідити роль органів виконавчої влади, їх вплив на політику функціонування та правову регламентацію системи забезпечення транспортної безпеки України.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Одним з етапів оптимізації роботи системи забезпечення транспортної безпеки може стати якісна характеристика її складових, що базується на класифікації органів державного управління, які відіграють вирішальну роль у цій галузі. За класифікацією В. Б. Авер'янова, що ґрунтовно досліджував та проводив типізацію видів органів державного управління, існує кілька критеріїв, за якими можлива їх класифікація. Проте основна увага приділяється саме конституційній класифікації за критерієм організаційно-правового рівня: вищий орган у системі органів виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади [1, 209].

На нашу думку, аналіз ролі органів державного управління необхідно розглядати залежно від функціональних повноважень та організаційно-правового рівня. Той факт, що транспортна безпека поширюється на всю територію України і є обов'язком держави, не свідчить про необхідність проводити аналіз за принципом територіального поділу. Адже територіальні підрозділи загальнодержавних органів покликані виконувати функції всього відомства в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, а вся система органів влади ґрунтується на підпорядкованості (підлеглості), підвідомчості, підконтрольності, підзвітності, відповідальності [1, 209].

Якщо говорити про центральні органи виконавчої влади, такі як Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Міністерство надзвичайних ситуацій тощо, то їх ми не можемо розташувати в чіткій ієрархії, тому що вони виступають як організаційно самостійні одиниці. Ієрархія буде ситуативною відповідно до тих завдань, які виконуються, та програм, що реалізуються протягом певного часового відрізка. Однак у законах України вписано, що основним відомством, яке розробляє політику в галузі транспорту, виступає Міністерство інфраструктури України.

Ми вважаємо недосконалою модель подальшого впливу на прийняття управлінських рішень, точніше контроль за їх виконанням, делегування повноважень під час управлінських

впливів та систему врахування зворотних зв'язків. Тобто Верховна Рада, приймаючи закон, делегує Кабінетові Міністрів України прийняття певних підзаконних актів, інструкцій, правил і порядків. Можливий також варіант, коли Урядові доручається розробити і внести на розгляд Верховної Ради проекти внесення змін до законодавчих актів, які необхідно прийняти в новій редакції, що відповідають вимогам нового закону або ратифікації міждержавних домовленостей. Прийняття таких програм чи розробка підзаконних актів тривалий час не здійснюється, або вони проходять складну процедуру узгодження та ознайомлення тощо. У цей час відбувається правова колізія, коли діють норми нового закону, який уже чинний, а підзаконні акти, які ще чинні, інструкції та роз'яснення оперують нормами не чинного закону. Відповідальність за своєчасне виконання оновлення правового поля та його відповідність у більшості випадків лягає на профільних міністрів Уряду. Уряд останнім часом з технічного виконавця перетворився на відносно самостійний та досить політично незалежний інструмент. Посади міністрів стають політичними, реально вплинути на осіб, що їх займають може тільки політична сила, яка його на цю посаду делегувала. Дисциплінарні методи впливу на Уряд з боку Верховної Ради можливий тільки в цілому, окремі міністри досить рідко стають учасниками процесів, що тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність та несуть хоч якусь відповідальність за невиконання рішень парламенту. Зрозуміло, що в переліку причин, через які до Уряду можна застосувати механізм виявлення недовіри, питань неналежного виконання доручень Верховної Ради з розробки підзаконних актів немає. Тому необхідно розробляти механізм відслідковування належного парламентського контролю і механізмів персональної дисциплінарної відповідальності, а також можливостей впливу Ради на окремого міністра. Невизначеність сфер відповідальності та компетенції різних органів державної влади призводить до того, що коли в рішенні Кабінету Міністрів України не зазначено чітко, який орган його має виконати, а виконавцями записано декілька органів різного підпорядкування, то велика ймовірність того, що жоден з них не стане виконувати дане розпорядження. Отже, низька якість розроблених Урядом рішень стає причиною неналежного виконання функцій державного управління, зокрема в галузі забезпечення транспортної безпеки держави, хоча, на нашу думку, ця проблема системна і стосується всіх галузей та напрямків державного управління. До того ж органи державної влади не мають бажання приймати до виконання такі рішення, якщо немає інструктивної бази з зазначенням відповідального органу за проведення тих чи інших дій.

Актуальною залишається проблема співвіднесення права певного органу приймати відповідні нормативні акти з механізмом їх реалізації на практиці, що містить заходи відповідальності, організаційні заходи, контроль за виконанням цих актів. Ще один важливий недолік адміністративної правотворчості сьогодення – прийняття великої кількості нормативно-правових актів у сфері забезпечення транспортної безпеки, які приймаються різними органами державної влади та не відповідають вимогам Конституції України, законів та інших правових актів або суперечать їх нормам.

Дуже багато нормативно-правових актів, які приймаються у сфері забезпечення національної безпеки держави взагалі та транспортної безпеки зокрема, потребують систематизації, виділення певних видів і форм, розробки відповідної теорії та методики їх підготовки і прийняття згідно з компетенцією певних органів виконавчої влади та процесуальних механізмів їх реалізації. Адаже зі збільшенням масштабів і завдань адміністративної діяльності органів виконавчої гілки влади, які мають вплив на процес реалізації та забезпечення транспортної безпеки держави, зростає значення питань, які вирішуються саме через правові акти в галузі транспортного законодавства, підвищується значення їх оперативного прийняття, негативний ефект несвоєчасних або дефектних актів, коли помилка у вирішенні одного, здавалося б, не дуже значного питання може дуже дорого коштувати суспільству.

Необхідність законодавчого закріплення класифікації правових актів у нормотворчій діяльності Міністерства інфраструктури України обумовлюється також значною кількістю документів та актів, відмінності між якими нерідко майже не визначаються. Звідси виникають труднощі з вибором їх предметів регулювання, визначенням юридичної сили, застосуванням та правовим захистом. Подолати ці труднощі можна за допомогою чіткої характеристики документів та актів, з'ясування їх ознак і співвідношення між собою. Кроком уперед була б офіційна класифікація правових актів в окремому законодавчому акті, що загалом сприяло б удосконаленню правової системи України [2, 136].

Перелічені прогалини у правовому регулюванні – лише незначна частина проблем державно-управлінських рішень та правових актів адміністрування, які потребують теоретичного з'ясування і чіткого врегулювання. Вирішення наведених проблем правотворчості та правозастосування в діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення транспортної безпеки слугуватиме більш ефективній організації виконавчої влади та швидшому перетворенню її на вагомий важіль реформування всієї правової системи. Правове регулювання процедур забезпечення транспортної безпеки сприятиме найбільш повній реалізації вимог директивних органів, які стосуються системи національної безпеки держави. Навряд чи доцільно приймати нові нормативно-правові акти з одного й того ж питання до здійснення раніше прийнятих, необхідно забезпечити комплексний підхід до розробки керівних настанов, урахувавши складні взаємозв'язки та взаємозалежності регульованих явищ. Корисні також норми, що забороняють використання під час підготовки, прийняття й виконання нормативно-правових актів застарілих, неефективних методів та прийомів нормотворчої діяльності, тобто такі, що визначають, як не слід діяти. Важливим об'єктом нормативного регулювання технології нормотворення є його належне документаційне забезпечення. Перспективне правове регулювання такої сфери нормотворення, як підготовка та прийняття нових нормативно-правових актів у галузі забезпечення транспортної безпеки, правильне визначення того, на що має бути спрямована робота, встановлення порядку виконання її операцій.

Проблемним питанням правового забезпечення системи транспортної безпеки залишається систематизація усіх відомчих нормативних актів КМУ та його підрозділів, відстеження змін у відомчій нормативній базі та вільний доступ до цієї бази всім учасникам такого процесу. Вирішення цих проблем значно зменшить час на підготовку і прийняття нормативно-правових актів у сфері забезпечення транспортної безпеки на всіх рівнях керівництва, зменшить обсяги малопродуктивної “паперової” роботи керівних апаратів, зробить працю керівного апарату більш ефективною, прозорою і зрозумілою, створить передумови участі науковців у дослідженні проблем керівного апарату Кабінету Міністрів України, Міністерства транспорту і зв'язку та його підрозділів [2, 140].

Застосування правових норм (правозастосовча діяльність) – це одна із форм реалізації права, яка має державно-владний організуючий характер компетентних державних органів і уповноважених державою інших суб'єктів суспільних відносин та спрямована на зміну, припинення або виникнення правовідносин шляхом видання індивідуальних актів застосування правових норм у певних формах, а також на конкретизацію правового регулювання й охорону соціальних цінностей [3, 440].

Стан законності та правопорядку в країні відображається перш за все у правозастосовчій діяльності державного апарату, його конкретних органів. Норми права, будучи загальнообов'язковими правилами поведінки, не в змозі відобразити всю множину фактичних життєвих обставин, зокрема конкретних об'єктів правового впливу. Це досягається за допомогою актів застосування права, які забезпечують усю різноманітність у процесі індивідуального правового регулювання. У цьому аспекті правозастосовчі акти, по-перше, забезпечують реалізацію норм права; по-друге, визначають індивідуальну міру можливої та належної поведінки суб'єктів у конкретних правових відносинах; по-третє, забезпечують захист суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків сторін у правовідносинах [4, 120].

Одним із важливих правових засобів реалізації закону виступають правозастосовчі акти державних органів та посадових осіб. Індивідуальні акти адміністративного впливу мають яскраво виражений правозастосовчий характер, будучи за своєю юридичною природою розпорядчими актами. Їх існування обумовлюється владно-організаційним характером державного управління, необхідністю повсякденного і безперервного здійснення різноманітних адміністративних функцій, оперативного вирішення поточних справ. Вони є юридичними фактами, які зумовлюють виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративно-правових відносин [3, 441].

У практичній діяльності органів, що створюють і забезпечують функціонування системи транспортної безпеки держави, виокремлюють низку ситуацій або підстав, коли необхідно застосувати норми права, вирішувати конкретні справи і приймати рішення, а саме: 1) певні правовідносини мають пройти контроль з боку державних органів, які приймають рішення щодо них; 2) виникає спір про суб'єктивні права та обов'язки, і певні сторони не можуть прийти до узгодженого рішення. Наприклад, одна сторона звертається до суду для вирішення питання про захист своїх суб'єктивних прав і виконання обов'язків другою стороною; 3) неналежним чином виконуються права і обов'язки членами суспільства; 4) потрібно офіційно встановити наявність чи відсутність конкретних фактів і визнати їх юридично значущими, для цього громадяни та суб'єкти системи забезпечення транспортної безпеки держави повинні звернутися до суду; 5) у випадку правопорушення необхідно встановити його склад, вину особи і міру юридичної відповідальності та інші заходи державного примусу. В усіх цих випадках видаються індивідуальні акти застосування правових норм; 6) передбачені нормою суб'єктивні права і обов'язки за своїм характером такі, що не можуть виникати в конкретних суб'єктах і з їх односторонніх заяв, угод або договорів, а передбачають відповідний індивідуальний акт державних органів чи інших юридичних осіб; 7) існують прогалини в праві, і потрібно застосувати аналогію права чи закону або міжнародно-правові акти, які офіційно ратифіковані державною владою.

Фактично правозастосування відзначає всю діяльність органів забезпечення транспортної безпеки в цілому як суб'єкта застосування норм права. Від ефективності організації правозастосовчої діяльності залежить законність, обґрунтованість, доцільність, справедливість, повнота, всебічність, об'єктивність та істинність управлінських рішень, які приймаються у сфері забезпечення транспортної безпеки держави.

Прийняття управлінських рішень компетентним органом – найважливіша стадія застосування права. Саме у виданні (здійсненні) на основі норми права правозастосовного акта проявляється застосування права, а всі попередні стадії тільки готують умови і матеріали для остаточного рішення. Винесення рішення являє собою акт, котрий пов'язує норму права з конкретним випадком, що встановлює права й обов'язки певних суб'єктів права. На цій стадії правозастосування остаточно вирішуються питання про відповідність, достовірність і достатність зібраних фактичних даних для їх правової кваліфікації та винесення рішення. Тому саме від прийнятого рішення безпосередньо залежить зміцнення законності, охорона прав громадян, авторитет законодавства.

Для раціоналізації процесу прийняття рішень у сфері забезпечення транспортної безпеки необхідно, щоб більшість основних рішень, які приймаються, були алгоритмовані. Оскільки наша країна обрала європейський шлях розвитку, в тому числі в управлінській діяльності здебільшого переважають методи керівництва, які використовуються в європейських країнах, то алгоритм прийняття управлінських рішень повинен розроблятися відповідно до європейських стандартів. Отже, вважаємо за доцільне запропонувати розробку алгоритмів прийняття управлінських рішень відповідно до стандартів якості згідно зі стандартом ISO. Сфера забезпечення транспортної безпеки в цілому дуже рухлива, і право мусить враховувати, відображати та інтегрувати все нове, що виникає в цій сфері, а також у діяльності державних органів, які її регулюють. Правове регулювання управлінської діяльності органів державної влади – це діяльність держави з організації державних органів та встановлення правил їх функціонування. Воно має особливий предмет, оскільки головним чином пов'язане з юридичним визначенням засобів та прийомів реалізації державної

влади у процесі управлінської діяльності. Загалом, його призначенням є впорядкування цілепокладання, функцій, організаційних структур та управлінської діяльності державних органів [5, 207–208].

Отже, в центрі правового регулювання управлінської діяльності державних органів перебуває правовий статус державного органу. Правовий статус державних органів складається з трьох груп елементів, які мають юридичний зміст. По-перше, він включає в себе місце розташування та природу державного органу в системі державних органів країни. Ця ознака розкриває вертикальні й горизонтальні лінії взаємодії державних органів та їх ієрархії. По-друге, головним моментом правового статусу виступає компетенція державного органу – юридичне вираження сукупності керівних функцій та повноважень державного органу стосовно до окремих об'єктів, над якими здійснюється керівництво. По-третє, правовий статус державного органу передбачає юридичне закріплення його організаційної структури, а також форм, методів і прийомів її функціонування, оскільки реалізація компетенції потребує відповідної організаційної сили та правової організації діяльності підрозділів [5, 209].

Виходячи з викладеного вище, можна сказати, що за допомогою права регулюється весь процес керівної діяльності. Мається на увазі визначення статусу суб'єктів і об'єктів управління та динаміки їх прямих і зворотних зв'язків. Обґрунтованість визначення правового становища керівних ланок має поєднуватися з точністю встановлення цілей їх діяльності, змістом регулювання різноманітних відносин, в які вони вступають між собою, з визначенням способів оцінки адміністративної діяльності. Право опосередковує процес управлінської діяльності та має створювати для нього оптимальний правовий режим.

Фундаментальне значення має правова організація управлінської діяльності. Без цього знижується ефективність діяльності державних органів, послаблюється вплив на державні, господарські й соціальні справи.

Системний погляд на роль права у процесі керівництва певними державними органами дає можливість зробити висновок про те, що за допомогою правових норм здобувають юридичне закріплення:

- 1) усі основні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управлінської діяльності;
- 2) повноваження відповідних суб'єктів державного управління, а в окремих випадках – правочинність суб'єктів громадського самоврядування (наприклад, права профспілок, трудових колективів тощо);
- 3) статус об'єктів управлінської діяльності;
- 4) основні параметри взаємодії державних та недержавних організацій у процесі управлінської діяльності;
- 5) юридичний захист інтересів учасників управлінських відносин;
- 6) юридичні обов'язки, що взаємно покладаються на суб'єктів та об'єктів, задіяних у процесі керування державним органом;
- 7) система заходів юридичного примусу в інтересах забезпечення стабільності та ефективності системи керівництва [3, 38].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, управлінська діяльність провадиться на основі правових норм, що створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій, правопорядок у сфері керівництва державними органами. Таким чином, право є важливою умовою впорядкованості та організованості процесу управлінської діяльності, зокрема в галузі забезпечення транспортної безпеки. Принципове значення має комплексне правове забезпечення всієї системи управління і процесу її функціонування, а також правового регулювання основних сфер управлінської діяльності. Право активно впливає на підвищення рівня організованості й ефективності управлінської діяльності взагалі і в органах державної влади, що опікуються створенням та задовільним функціонуванням системи транспортної безпеки зокрема, на подальший розвиток економіки, науково-технічного прогресу, культури, охорону і раціональне використання ресурсів, на підвищення рівня життя народу. У свою чергу, це сприяє посиленню й використанню управлінського потенціалу.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология / В. Н. Кудрявцев. – М., 1997. – 287 с.
3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 694 с.
4. Лафта Дж. К. Управленческие решения : учебное пособие / Дж. К. Лафта. – М. : Центр экономики и маркетинга, 2002. – 304 с.
5. Андрійко О. Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади України / О. Ф. Андрійко. – К. : Ін-Юре, 1999. – 245 с.