

ЗАЙКІНА Г. М.,

кандидат економічних наук,

докторант

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 336.61:342.951

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.26>

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що Україна потребує побудови нової моделі управління залізничним транспортом загального користування, що обумовлено низкою факторів. В першу чергу слід вказати на гостру необхідність забезпечення якісного обслуговування пасажирів, необхідність впровадження цифрових технологій, покращення фінансово-господарської діяльності Укрзалізниці. Вирішенню проблем посприє ефективний механізм управління залізничним транспортом загального користування, одним із елементів якого є саме адміністративні процедури. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад адміністративного права, норм чинного законодавства та практики діяльності органів виконавчої влади, розкрити адміністративні процедури забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні. У статті розкрито адміністративні процедури забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні як комплекс процедурних дій, що визначають порядок організації, контролю та регулювання функціонування залізничного транспорту загального користування в Україні на адміністративному рівні. Визначені види адміністративних процедур забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні, до яких віднесено: – контроль-наглядові; – інспекційні; – юрисдикційні; – ліцензійні; – процедура розгляду скарг та претензій. Розуміння адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації зумовлено значним впливом німецької доктрини адміністративного права, де поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес» чітко розділені. Наголошено, що на сьогодні загальні питання адміністративної процедури, зокрема принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами. Основним нормативно-правовим актом, що визначає засади реалізації адміністративної процедури в Україні, є Конституція. Зокрема стаття 19 визначає обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

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



Zaikina H. M. Administrative procedures for ensuring management of public rail transport in Ukraine

The relevance of the article lies in the fact that Ukraine needs to build a new model of public rail transport management, which is due to a number of factors. First of all, it should be pointed out the urgent need to ensure quality passenger service, the need to introduce digital technologies, and improve the financial and economic activity of Ukrzaliznytsia. An effective mechanism for managing public rail transport, one of the elements of which is precisely administrative procedures, will contribute to solving the problems. The purpose of the article is to reveal the administrative procedures for ensuring the management of public railway transport in Ukraine based on the analysis of the theoretical foundations of administrative law, the norms of current legislation and the practice of the executive authorities. The article discloses the administrative procedures for ensuring the management of public rail transport in Ukraine as a set of procedural actions that determine the order of organization, control and regulation of the functioning of public rail transport in Ukraine at the administrative level. Defined types of administrative procedures for ensuring the management of public railway transport in Ukraine, which include: – control and supervision; – inspection; – jurisdictional; – licensed; – the procedure for consideration of complaints and claims. The understanding of administrative procedure as a legally established order of activity of public administration bodies is conditioned by the significant influence of the German doctrine of administrative law, where the concepts of "administrative procedure" and "administrative process" are clearly separated. It was emphasized that today the general issues of the administrative procedure, in particular the principles of its implementation, are regulated by many legal acts. The Constitution is the main normative legal act that defines the principles of implementation of the administrative procedure in Ukraine. In particular, Article 19 defines the obligation of state authorities, local self-government bodies and their officials to act on the basis, within the limits of authority and in the manner provided for by the Constitution and laws of 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. Україна потребує побудови нової моделі управління залізничним транспортом загального користування, що обумовлено низкою факторів. В першу чергу слід вказати на гостру необхідність забезпечення якісного обслуговування пасажирів, необхідність впровадження цифрових технологій, покращення фінансово-господарської діяльності Укрзалізниці.

Вищенаведені проблеми не є новими, однак, вони все ще залишаються актуальними. Їх вирішенню посприє ефективний механізм управління залізничним транспортом загального користування, одним із елементів якого є саме адміністративні процедури.

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 адміністративного права, норм чинного законодавства та практики діяльності органів виконавчої влади, розкрити адміністративні процедури забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні.



Виклад основних положень. Процедури нерозривно пов'язані з політикою. Вона відображає спрямованість влади, її зміст, ступінь демократичності й ефективності функціонування демократичних інститутів. Тому в науковій та довідковій літературі дуже часто застосовується термін “політико-правова процедура”. При цьому терміном “політико-правова процедура” позначаються особливості правового регулювання суспільних відносин, які безпосередньо пов'язані з політикою держави, формами та методами її здійснення, тобто науковці роблять певний акцент на право. Таким чином, думається, що поняття “процедура” є певною мірою політичною категорією. Проте аналіз сучасної літератури свідчить, що нині поняття “процедура” дуже часто використовується в різних сферах наукових знань, а саме в економіці, техніці тощо [5, с. 17–22].

З позиції А. Басов визначив, що “процедура” – це: 1) сукупність засобів і методів здійснення державної влади; 2) офіційно встановлений порядок реалізації закріплених у законодавстві правил і норм; 3) діяльність органів публічного управління щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору. Юридична процедура як комплексне правове явище пронизує всі сторони існування суспільства: політичну, правову, соціальну, економічну – і забезпечує регулювання суспільних відносин у багатьох галузях права (адміністративному, фінансовому, земельному, кримінальному, цивільному) [5, с. 17–22].

Розуміння адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації зумовлено значним впливом німецької доктрини адміністративного права, де поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес» чітко розділені. Так, адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок ухвалення адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Своєю чергою адміністративно-процесуальні норми – вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами [3, с. 260; 4, с. 85].

В. Левківська визначила, що адміністративна процедура – це система адміністративно-процесуальних норм, якими визначається порядок дій органів публічної адміністрації (адміністративних органів) щодо застосування типових адміністративно-правових заходів виконання покладених на них законодавством адміністративно-правових функцій, та які спрямовані на ухвалення проміжних і кінцевих рішень за певною категорією адміністративних справ [7, с. 180–187].

Дещо специфічно, О. Дикань та В. Яровенко сформувавши, що адміністративні процедури в публічній службі – це регламентований нормами адміністративного права порядок розгляду і вирішення органами державного управління індивідуально-конкретної справи щодо публічного службовця, пов'язаної із проходженням ним публічної служби [6, с. 89–93].

Ознаками адміністративної процедури є такі: – має правовий характер, оскільки реалізація адміністративної процедури зумовлюється дотриманням норм права; – спрямована на ухвалення та виконання (реалізацію) адміністративних актів; – регламентує діяльність як суб'єктів публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб; – направлена на вирішення конкретної адміністративної справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів; – породжує настання сукупності прав та обов'язків як у суб'єктів публічного адміністрування, так і приватних осіб; – здійснюється суб'єктом публічного адміністрування відповідно до врегульованого адміністративною процедурою порядку розгляду й вирішення конкретної адміністративної справи, ухвалення та виконання адміністративного акта [3, с. 260].

На сьогодні загальні питання адміністративної процедури, зокрема принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами. Основним нормативно-правовим актом, що визначає засади реалізації адміністративної процедури в Україні, є Конституція. Зокрема стаття 19 визначає обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це положення на найвищому рівні



закріплює потребу дотримання суб'єктами адміністративного права законодавчо закріплених процедур і їх порядку. Законодавство України також містить інші нормативно правові акти, які певним чином регулюють вищезазначене питання (закони України «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо). Крім того адміністративна процедура регулюється міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [3, с. 261].

Адміністративні процедури виступають «сполучною ланкою» між різними адміністративно-правовими феноменами: публічною адміністрацією, адміністративними актами, ухваленими публічною адміністрацією за підсумком процедури, громадянами й організаціями (чий правовий статус зазнає змін у результаті ухвалення правових актів управління), служать засобом для реалізації вимог принципів адміністративного права, сприяють дотриманню їхніх приписів [7, с. 180–187].

Комплексний характер та широкий спектр адміністративних процедур, що реалізуються, породжує їх поділ за різними критеріями. Зокрема, вченими-адміністративістами сформовано, що 1. Залежно від суб'єкта ініціювання адміністративної процедури: адміністративна процедура ініційована особою (фізичною чи юридичною); адміністративна процедура ініційована суб'єктом публічного адміністрування. 2. Залежно від залучення до адміністративної процедури третіх осіб виділяють прості та складні процедури. 3. Залежно від кількості адміністративних органів, що залучаються до проведення адміністративної процедури: індивідуальні (здійснюються одним суб'єктом) та колективні (здійснюються із залученням декількох суб'єктів публічної адміністрації). 4. Залежно від правових наслідків, що настають внаслідок застосування адміністративної процедури, бувають: правонадавальні (наприклад, реєстрація речових прав на нерухоме майно), правообмежувальні (наприклад, викуп земельної ділянки чи інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб), зобов'язальні (наприклад, проведення перевірок контролюючими органами). 5. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо [3, с. 261–262].

В цілому, процедури, реалізовані в діяльності публічно-адміністративних органів, як вказує Д. Сущенко, можна диференціювати на основі наступних головних критеріїв: природи справи адміністративного характеру (чи існує конфлікт та суперечка); спрямованість діяльності органів адміністративного характеру; ініціатор взаємин адміністративно-процедурного типу; характер наслідків задля учасника правових взаємин адміністративної природи; процес реалізації процедури адміністративного характеру (рівень урегульованості); функціональне призначення процедури адміністративного типу [9, с. 40].

Суміжну тематику вивчала О. В. Брусакова, яка виділила такі головні ознаки адміністративних процедур державного регулювання галузі транспортної авіації України: по-перше, формалізований нормативно-правовий характер; по-друге чітка послідовність дій та повноважень; по-третє, спрямованість зазначених процедур на підвищення рівня безпеки та сприяння розвитку і розбудові авіатранспортної галузі. Адміністративні процедури державного регулювання авіатранспортної галузі наразі характеризуються: зосередженістю переважним чином у сфері компетенції Державної авіаційної служби України, яка регламентує їх будову здебільшого через Авіаційні правила України. Сукупність національних авіатранспортних адміністративних процедур наразі не є незмінною. Під впливом міжнародних організацій та стандартів, вона цілеспрямовано розвивається та спрямовується на впровадження прийнятих підзаконних актів (Авіаційних правил України) у світі практик [8, с. 73].

На наш погляд, аналізуючи законодавство існують наступні адміністративні процедури забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні:

– контрольно-наглядові (державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті України здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, у порядку, встановленому Кабіне-



том Міністрів України (Закон України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР) [2];

- інспекційні;
- юрисдикційні (адміністративна відповідальність у сфері функціонування залізничного транспорту);
- ліцензійні (господарська діяльність щодо перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом загального користування провадиться на підставі ліцензії, яка видається в порядку, встановленому законодавством (Закон України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР) [2];
- процедура розгляду скарг та претензій.

Відповідно, адміністративні процедури забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні – це комплекс процедурних дій, що визначають порядок організації, контролю та регулювання функціонування залізничного транспорту загального користування в Україні на адміністративному рівні.

Список використаних джерел:

1. Статут акціонерного товариства «Українська залізниця» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 735 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 938). *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/938-2018-p#n647>
2. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.
3. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Коломоєць Т., Курило В., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
4. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: збірник матеріалів. Київ: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. 240 с.
5. Басов А. В. До питання про визначення поняття "юридична процедура". *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Право. 2011. № 2. С. 17–22.
6. Дикань О.В., Яровенко В.В. Адміністративні процедури в публічній службі України: загальна характеристика роботи. Публічне управління і адміністрування в Україні : наук. Журн. Одеса : [Б. в.]. 2019. С. 89–93.
7. Левківська В. М. Адміністративні процедури: концепція правового регулювання. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 180-187.
8. Брусакова О. В. Адміністративні процедури державного регулювання авіаційного транспорту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2019. Вип. 54(2). С. 70-74.
9. Сущенко Д. В. Різновиди адміністративних процедур та категорії їх класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2018. Вип. 51(2). С. 39-42.

