

УДК 351:656.2

Дейнека Олександр Георгійович,

д.е.н., проф.,

завідувач кафедри менеджменту і адміністрування,

Український державний університет залізничного транспорту, м. Харків;

Познякова Любов Олексіївна,

д.е.н., проф.,

завідувач кафедри економіки, бізнесу та управління персоналом на транспорті, Український державний університет залізничного транспорту, м. Харків;

Нестеренко Анна Сергіївна,

студентка,

Український державний університет залізничного транспорту, м. Харків

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

У статті розглянуто теоретичні та методичні підходи до державного управління і адміністрування залізничного транспорту України. Особливу увагу звернуто на значущість залізничного транспорту як природної монополії, проаналізовані підходи до єдності цілей управління. Зроблено систематичний аналіз праць з державного регулювання управління і адміністрування. Визначено змістовні характеристики залізничного транспорту та функції державного регулювання, управління і адміністрування. Розкрито наукові підходи до розв'язування конкретних завдань ПАТ «Українська залізниця».

Ключові слова: публічне управління і адміністрування, державне регулювання транспорту, механізм державного регулювання, організаційний механізм.

Постановка проблеми. В умовах ринкової економіки змінилася дія двох основних принципів державного регулювання публічного управління і адмініструванням, а саме системності – єдності цілей та спільного. Таким чином, постановка проблеми пошуку механізмів державного регулювання публічного управління і адмініструванням розвитку вітчизняного залізничного транспорту України з позиції об'єктивного аналізу з урахуванням цих змін є актуальною й перспективною.

Системний аналіз наукових праць з державного регулювання публічного управління і адміністрування засвідчує, що проблема механізмів державного регулювання не була до цього часу предметом глибокого спеціального дослідження. Окремі праці стосуються лише певних конкретних складових цієї проблеми.

Як відомо, залізничний транспорт є не лише базовою галуззю економіки, її «кровоносною системою», він впливає на все життя держави, сприяючи міжрегіональним та міжнародним культурним зв'язкам, соціальним перетворенням, міжнародному туристичному співробітництву, торгівлі тощо. Транспорт виконує основні функції забезпечення обороноздатності країни та забезпечення злагодженої діяльності єдиної транспортної системи. У сучасних умовах одним із найдинамічніших секторів української економіки виступає залізнична галузь, яка є найважливішим знаряддям ринкових перетворень, фактором розвитку економіки, засобом її публічного управління і адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливе значення для дослідження механізмів державного регулювання публічного управління і адміністрування розвитку вітчизняного залізничного транспорту, підвищення ефективності існуючих механізмів державного регулювання цього процесу мають наукові праці таких учених, як В. Марущак [3], В. Развадовский [4], М. Сінгаєвська [8], О. Скворцов [6], Г. Сорокін [7], В. Сущенко [5], Р. Шакуров [2], В. Шепель [1] та ін.

Зупинимося на аналізі деяких з них. Так, В. Шепель, розглядаючи управління як управлінську діяльність як низку рішень, що приймаються, звертає свою особливу увагу на те, що такі рішення мають бути морально обґрунтованими [1, с. 41]. Така позиція була підтримана багатьма дослідниками, які виступили проти абсолютизації технологічного, вузькопрофесійного підходу до тлумачення категорії «управління».

Пізніше вчені розвинули цю тезу. Це сталося, коли дослідники почали вивчати феномени «суб'єкт» і «об'єкт» управління та умови гнучкої управлінської взаємодії, спрямованої на досягнення стратегічних завдань розвитку різних галузей економіки.

У дослідженнях Р. Шакурова знаходимо переконливе твердження про те, що «...управління є регулюванням будь-якої системи ... для отримання потрібного результату...» [2, с. 5].

В. Марущак справедливо зауважує, що функція управління неминуче повинна виявляти цілеспрямований вплив, бо в іншому випадку управління припиняє виконувати своє основне призначення. Основу життєдіяльності управління виконує управлінність цього процесу, що і є змістом функції управління. Управлінність процесу співіснування управління на практиці здійснюється шляхом принципів, засобів, каталізаторів та інших засобів, що в сукупності створюють форму функції управління. Таким чином, форма функції управління – це її інструментарій, що забезпечує реалізацію сутності і змісту [3, с. 103].

Значний внесок у розробку моделей державного регулювання розвитку залізничного транспорту, удосконалення організаційних механізмів такого регулювання зробили вітчизняні дослідники: І. Аксьонов, В. Развадовський, Д. Тимоха, А. Ткаченко, О. Харчук, П. Яновський та ін.

Дослідники змісту поняття «державне регулювання» завжди включали в нього такі категорії, як «тенденції», «керування суспільними процесами» (Г. Одінцева, Н. Мельтюхова та ін.).

У зв'язку з цим державне регулювання транспортною системою, зокрема залізничного транспорту, оскільки воно пов'язане з людьми, має керуватись запитами й потребами громадян, постійно вивчаючи свою глобальну роль у їх задоволенні. Транспорт, його небезпека все сильніше попадає в залежність від людського фактора, від готовності його працівників адаптуватись до нових технологій, більш складних умов праці, які вимагають від них високої культури стосунків, посиленого психологічного навантаження.

Таким чином, державне регулювання розвитку залізничного транспорту – це особлива соціальна функція, яка виникає з потреб суспільства, супроводить їх задоволення й відповідає державному устрою та соціуму.

Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень і не зменшуючи їхньої вагомості й значущості, у цілому слід констатувати: стан наукового опрацювання окресленої проблеми є фрагментарним. Його не можна вважати задовільним. У вітчизняній науці з державного управління бракує наукових праць, де було б викладено системне уявлення про державне регулювання розвитку залізничного транспорту України в умовах ринкового соціуму, обґрунтовано принципи та механізми регуляторного впливу держави на цей процес.

Метою статті є постановка наукової проблеми, яка зумовлена:

- об'єктивними соціально-економічними умовами та необхідністю наукового пошуку механізмів державного регулювання публічного управління і адмініструванням розвитку вітчизняного залізничного транспорту;
- потребою пошуку більш досконалих механізмів ефективного впливу державного регулювання на розвиток залізничного транспорту України;
- наявністю суперечливих тенденцій та причин, які гальмують розвиток залізничного транспорту України.

Виклад основного матеріалу. Змістовими характеристиками регулювання залізничного транспорту (за В. Развадовським) є: його активний, цілеспрямований характер, тому що згідно зі ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави; має загальнодержавний характер, тобто охоплює усі сфери суспільних відносин; має виконавчо-розпорядчий, організуючий характер стосовно органів державної влади, відносин між членами суспільства. Останнє держава регулює шляхом організації, упорядкування [4, с. 165].

Таким чином, розбудова ринкових відносин вимагає кардинальних змін не тільки в організації державного регулювання всіма видами залізничного транспорту, але, перш за все, повністю залежить від цільових пріоритетів, що передбачає переорієнтацію державного регулювання розвитку транспорту на

механізми системної модернізації: з одного боку, сучасного технічного оснащення й обслуговування, а з іншого, не менш важливого, – глобального підвищення рівня культури взаємин в усіх ланках транспортної системи.

Отже, уявити собі державне регулювання публічного управління і адмініструванням поза людинознавчими функціями та врахування людського фактора неможливо. Але сутність і зміст цієї функції в теорії управління ще не пізнано й не розкрито. Існує парадокс: державне управління здійснюють конкретні особистості, люди, а їхня роль у цьому процесі залишається поза увагою теорії управління, яку вони самі й розробляють. До того ж їхні дії, сукупність їхніх рішень ще не є сутністю, а тільки формою їх вияву.

З кожним поступом людської цивілізації в усіх динамічних змінах і перетвореннях на перший план виступає людина як суб'єкт, творець, носій нових якостей, культурного потенціалу, що так яскраво проявляється у злетах техніки, науки, культури тощо. Але цей процес затьмарюють численні факти падіння духовності, занедбаності, жорстокості, а подекуди навіть варварства. З'явилася потреба глибоко проаналізувати причини такого явища, дослідити механізми державного регулювання процесу розв'язання та подолання вказаних суперечностей. Держава, як соціальна інституція, яка покликана забезпечити управління суспільством, спираючись на відповідні структури управління, має справу не з механізмами, а конкретними людьми, управлінцями.

Стан та ефективність роботи ПАТ «Укрзалізниця» як великої складової транспортної системи України, відкритої системи, що постійно розвивається, є визначальним для нормального функціонування всієї економіки.

Регулювання процесу перевезень у внутрішньому та міжнародному сполученнях, а також регулювання виробничо-господарської діяльності у сфері організації й забезпечення цього процесу залізницями є визначальним для функціонування суспільного виробництва.

Отже, проведений аналіз функцій державного регулювання залізничного транспорту дозволив дійти таких висновків:

– особлива увага має бути відведена комунікаційній функції державного регулювання, яка має забезпечити цілісність, поінформованість і відкритість діяльності кожної підсистеми залізничної галузі, можливість більш оперативного технологічного взаємозбагачення та обміну перспективним передовим досвідом;

– особливої ваги набуває наукове обґрунтування специфіки залізничного транспорту як стратегічного об'єкта державного регулювання захисту не відомчих інтересів галузі, а інтересів споживача;

– глибоких наукових досліджень потребує сфера мало відомих, але особливо значущих в умовах ринку особливостей взаємовідносин підприємств залізничного транспорту й держави, сфера налагодження високопродуктивних виробничих людських відносин.

Остання функція державного регулювання розвитку залізничного транспорту вимагає пошуку науково обґрунтованих механізмів подолання існуючої суперечності, яка гальмує процес його розвитку, а саме: між інтересами держави щодо отримання максимальних надходжень до бюджету та її роллю як захисника і виразника інтересів споживачів, між споживачем і суб'єктом регулювання; між інтересами виробника і споживача залізничних послуг.

Таким чином, сутність процесу державного регулювання публічного управління і адміністрування можна характеризувати, як удосконалення, недопущення (неефективності, недоцільності), усунення перешкод, впорядкування, унормування, влаштування, налагодження тощо. Можна довести, що кінцевим результатом вказаних дій з боку органів державної влади (вдосконалення, недопущення...) є досягнення цілісності (точніше, певного рівня цілісності) об'єкта управління. Для державного регулювання така цілісність має досягатися в системі державної влади та управління усіма сферами суспільного життя та господарювання в системах різного масштабу.

З огляду на це категорію державного регулювання можна визначити як процес підготовки, прийняття та впровадження рішень суб'єктів (органів) державної влади, які спрямовані на посилення внутрішньої цілісності об'єкта державного управління (як його часток, так і в цілому), на який ці рішення розповсюджуються.

Отже, виходячи з існуючих і найбільш поширених визначень державного регулювання, можна говорити про державне регулювання як поняття, що характеризується, перш за все, організаційним змістом.

Зрозуміло, що транспортна система як предмет державного регулювання публічного управління і адмініструванням, складне динамічне, соціальне явище, внутрішньо-системні та зовнішньо-системні відносини потребують глибокого теоретичного осмислення, мають стати предметом, темою окремого наукового дослідження, щоб з'ясувати з урахуванням світових і вітчизняних наукових здобутків сутність і зміст такого важливого поняття як «державне регулювання розвитку залізничного транспорту».

Загальновідомо, що будь-яке державне регулювання розвитку транспортної системи здійснюється шляхом об'єднання, узгодження, організації, координації, контролю за допомогою владно-регулюючих заходів, колективних зусиль для досягнення конкретних цілей.

Слід підтримати думку В. Развадовського про те, що «функції державного регулювання транспортної системи мають наступні основні риси:

- є зовнішнім проявом властивостей об'єкта регулювання – суспільних відносин у транспортній сфері,
- мають цілеспрямований, уособлений та самостійний характер,
- є об'єктивно необхідними для здійснення процесу регулювання,
- реалізуються певними методами,
- характеризують зміст діяльності щодо регулювання транспортної системи» [4, с. 156].

І не дивно, що саме в цій сфері державного регулювання розвитку залізничного транспорту на науковій основі існує багато невирішених, але уже заявлених самим життям і вирішальною роллю залізничного транспорту в майбутній долі держави.

Нечіткість у визначенні концептуальної моделі та напрямків розвитку фундаментальних теоретичних досліджень, їхнього статусу, невизначеність новизни їх основних характеристик та специфіки породжує нерозуміння не лише методологічного, а й організаційно-наукового та навіть фінансового аспекту.

Розв'язання кожного з основних завдань Укрзалізниці, а саме:

- організація злагодженої роботи залізниць і підприємств, задоволення потреб суспільного виробництва і населення в перевезеннях;
- управління процесом залізничних перевезень, регулювання у сфері організації та забезпечення цього процесу;
- вирішення питань ефективного використання залізничного рухомого складу, його збереження, оновлення, ремонту, забезпечення матеріально-технічними та паливно-енергетичними ресурсами тощо вимагає оперативного проведення нової соціальної політики на залізничному транспорті, науково обгрунтованого державного регулювання й упровадження єдиної інвестиційної та технічної політики, регулювання розвитку й упровадження досягнень науки з різних її галузей: економіки, екології, соціології, менеджменту, кібернетики, синергетики, інформатики, людинознавства, правознавства тощо.

При цьому стан науково обгрунтованого забезпечення розвитку залізничного транспорту на сучасному етапі ринкових відносин вимагає не стільки імперативного державно-управлінського впливу на розвиток транспортної системи, стільки його централізованого державного регулювання. Мова йде про державне регулювання розвитку теоретичного й прикладного напрямку досліджень, розумне їх поєднання.

Висновок. Маємо підсумувати результати наукових досліджень розглянутих нами тлумачень сутності досліджуваної категорії й констатувати таке: державне регулювання публічного управління і адмініструванням – це управління будь-якими сферами залізничного транспорту з середини, яке вимагає, перш за все від державних діячів, вчасного усвідомлення глибинних змін сучасного наукового поля найважливіших, уже оновлених управлінських категорій, щоб не опинитись на узбіччі сучасної методологічної культури успішного впровадження нових механізмів цільового розвитку залізничного транспорту та уникнути розриву між теорією й практикою, не допустити формалізму та неузгодженості у забезпеченні цілісності розвитку залізничної галузі на тривалу перспективу з урахуванням об'єктивних реалій української економіки та законодавства.

Складність державного регулювання публічного управління і адміністрування розвитку залізничного транспорту України пов'язана з відсутністю чітко виділених концептуальних засад та критеріїв оцінювання його (розвитку) ефективності, відповідної методики, цього важливого в державному регулюванні процесу, яка б відповідала вимогам часу, стану науково-дослідних досягнень у цій сфері та достовірним результатам.

Список використаних джерел:

1. Шепель В. М. Управленческая этика. Москва: Экономика, 1989. 287 с.
2. Шакуров Р. Х. Социально-психологические основы управления: руководитель и педагогический коллектив. Москва: Просвещение, 1990. 208 с.
3. Марущак В. П. Державне управління та функції управління. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. Вип. 1 (27). 113 с.
4. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2004. 508 с.
5. Сущенко Р. В. Залізничний транспорт як особливий об'єкт державного регулювання. *Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2008. № 3 (27). С. 38–45.
6. Скворцов О. О. Формування механізму державного регулювання в перехідній економіці. *Економіка: проблеми теорії та практики*. 2001. Вип. 109. С. 43–48.
7. Сорокин Г. М. Экономическая эффективность при социализме. Москва: Наука, 1979. 335 с.

8. Сінгаєвська М. П. Економічна ефективність на підприємствах залізничного транспорту. *Проблеми інформатизації та управління*. 2005. Т. 2, № 13. С. 105–113.

Deineka O. G., Pozdnyakova L. O., Nesterenko A. S. State Administration and Administration of Railway Transport of Ukraine.

The article considers theoretical and methodological approaches to the state management and administration of Ukraine's railway transport. The values of railway transport as a natural monopoly are underlined, approaches to the unity of management objectives are analyzed. The analysis of the works on state regulation of management and administration. The substantial characteristics of the railway transport and the functions of state regulation, management and administration are highlighted. The scientific approaches to the solution of specific tasks of PJSC "Ukrainian gulf" are disclosed.

Key words: public administration and administration, state regulation of transport, mechanism of state regulation, organizational mechanism.

Надійшла до редколегії 25.0.2018 р.

