

## **Организационно-правовые основы государственного управления транспортом в Российской Федерации**

Сегодня транспорт является важнейшей составной частью производственной инфраструктуры Российской Федерации. Устойчивое и эффективное функционирование транспорта обуславливает высокие темпы экономического роста, обеспечение национальной безопасности и обороноспособности страны, повышение качества жизни населения, рациональную интеграцию Российской Федерации в мировую экономику.

Новые экономические и политические реалии ставят перед государством совершенно новые задачи. Их реализация требует всестороннего анализа проблем, существующих в указанной сфере, и перехода к программно-целевым методам работы.

Системной проблемой транспортной отрасли является несоответствие между низким уровнем ее развития, эффективностью и качеством функционирования и возрастающим спросом экономики и общества на транспортные услуги. Для решения указанной проблемы, в частности, необходимо совершенствование системы управления транспортом.

В процессе управления транспортным комплексом Российской Федерации складываются организационно-правовые отношения, начиная с деятельности федеральных государственных органов управления и заканчивая низовыми объектами системы управления (транспортными предприятиями всех форм собственности и т. д.).

Организационная сущность управления транспортом состоит в том, что с его помощью достигается координация совместной деятельности как транспортных организаций, так и их служащих, обеспечивающих выполнение поставленных целей

упорядочения отношений между субъектом и объектом управления, связей между ними.

Определяющим для организации транспортной инфраструктуры является система государственного управления. Управление транспортной системой представлено деятельностью федеральных органов государственной власти и органов управления транспортом, которые определяют и осуществляют государственную транспортную политику, правовое регулирование отношений в указанной области.

Управление транспортом имеет своей задачей своевременно и качественно обеспечить дальнейшее развитие и совершенствование транспорта страны, связанного с жизнедеятельностью всех отраслей экономики, и на этой основе содействовать более полному удовлетворению материальных и культурных потребностей общества.

На федеральном уровне высшими органами управления транспортом являются Правительство Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации. В соответствии со статьей 14 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [1] Правительство РФ обеспечивает, прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики (например, приняты Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) от 19 января 2006 г., Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года от 17 июня 2008 г. и другие).

Непосредственное управление транспортом осуществляет Министерство транспорта. Министерство транспорта Российской Федерации осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного,

городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, геодезии и картографии [2].

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта реализует функции по контролю и надзору в сфере воздушного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного и городского электрического (включая метрополитен), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также функции по техническому надзору за спортивными судами.

Федеральные агентства осуществляют функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере транспорта.

Необходимо отметить, что новые законодательные акты, принятые за последние четыре года, в корне изменили структуру управления транспортом. Так, Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [3] Министерство путей сообщения было ликвидировано, а вопросы, регулируемые им, были переданы в ведение Министерства транспорта Российской Федерации. В настоящее время управление перевозочным процессом на железнодорожном транспорте производится централизованно и относится к исключительной компетенции ОАО «Российские железные дороги».

Особенностью ОАО «Российские железные дороги» является то, что все его акции находятся в собственности Российской Федерации. Продажа и иные способы отчуждения находящихся в собственности Российской Федерации акций ОАО «Российские железные дороги», передача их в залог, а также иное распоряжение указанными акциями осуществляется только на основании федерального закона.

Тем не менее в деятельности указанных органов отсутствует необходимая система взаимодействия и координации.

Причиной сложившейся ситуации можно назвать недостаток гибких процедур в определении и распределении функций управленческой деятельности в сфере транспорта. Для решения проблемы необходимо четко определить составы государственных функций и услуг в сфере транспорта по уровням и видам органов; обоснованно решать вопрос об условиях и основаниях перераспределения полномочий и ресурсов; обеспечить строгую адекватность структур управления возлагаемой на них компетенции.

Обращаясь к категории «структура», нужно отметить, что она отражает строение и внутреннюю форму системы [4, с. 146].

Наличие структуры – необходимая часть всех существующих систем, так как именно она придает им целостность. Структура способствует сохранению устойчивого состояния системы.

Организационная структура системы управления российским транспортом – это совокупность звеньев, находящихся во взаимодействии и взаимоподчинении, наделенных определенными правами и ответственностью и выполняющих функции управления. Функции и структура управления – это две неразрывно взаимосвязанные и взаимообусловленные стороны системы управления. Одна из них выражает содержание, другая – форму процесса [5, с. 206]. Организационная структура управления транспортом фиксируется в штатных расписаниях, положениях о структурном подразделении, а также в должностных инструкциях для исполнителей. В организационной структуре управления закрепляются функции управления между структурными подразделениями, устанавливается рациональная взаимосвязь между ними, предопределяя этим эффективность управления системы.

Актуализация совершенствования структуры аппарата управления детерминирована дальнейшим развитием всех сфер жизнедеятельности общества, дифференциацией функ-

ций управленческого труда, а также возрастанием роли государственной деятельности в этом процессе.

Специфика управления транспортной инфраструктурой в стране предполагает наличие систематического программно-целевого руководства, начиная с проведения различного рода социальных мероприятий и заканчивая возведением сооружений для транспортных нужд в России. Существует необходимость в создании временных нетрадиционных структур управления, которые формировали бы, регулировали и координировали все горизонтальные взаимодействия, связанные с реализацией программы. Такими специальными органами являются оргкомитеты, советы, штабы по проведению транспортных мероприятий. С дальнейшим развитием этих программно-целевых структур открывается возможность преодоления, в частности, таких недостатков, как ведомственная разобщенность, неоправданный приоритет региональных интересов перед государственными, а следовательно, нерациональное использование людских и производственно-технических ресурсов. Кроме того, использование указанных структур в системе управления транспортом позволит децентрализовать принятие решений, повысить оперативность управления.

Представляется, что в зависимости от ответственности и полномочий руководителя все программно-целевые структуры, входящие в аппарат управления транспортом, подразделяются на два типа:

- линейный тип, когда руководитель органа отвечает за качество и сроки исполнения программы, наделяется распорядительными правами;

- функциональный тип, когда руководитель программно-целевой структуры осуществляет функциональное управление (не имея распорядительных прав); все его действия являются императивными и осуществляются через линейных руководителей.

Основной задачей, стоящей перед наукой и практикой управления транспортным комплексом, является создание стабильных организационных структур, способных реализовать все многообразие управленческих функций. Динамизм социальных процессов порождает противоречия между стабильной структурой и мобильными общественными отношениями. Требуется проведение структурных преобразований. Этот процесс осуществляется в два этапа. На первом этапе противоречие между формой и содержанием может быть преодолено за счет резервов данной структуры, ее гибкости, дополнения ее неформальной организацией. Однако противоречия между формой и содержанием управленческой деятельности продолжают возрастать и, в конце концов, уже не могут быть решены в старых формах. Наступает второй этап – этап коренных структурных преобразований.

Представляется, что максимальный результат в процессе совершенствования управления транспортом достигается при условии, что объективно необходимые функции будут познаны и сформулированы наиболее точно и полно; реальные управленческие контакты не вступят в противоречие с их нормативным определением. Поэтому, на наш взгляд, деятельность службы функционально-структурного совершенствования должна осуществляться в двух направлениях: практически-прикладном и научно-теоретическом.

Первое направление обеспечит руководство органа управления транспортом своевременной и достаточной информацией о работе подведомственных объектов, а следовательно, позволит выявить соответствие воздействия органов управления запросам и требованиям управляемых объектов; будет способствовать созданию наиболее эффективных управленческих связей. Представляется, что осуществление этих задач службой функционально-структурного совершенствования управления может быть достигнуто благодаря постоянному контролю за структурно-штатным обеспечением.

Научно-теоретическое направление в деятельности отдела функционально-структурного совершенствования должно выражаться в:

- определении основных направлений совершенствования управления;
- координации всех научных исследований, проводящихся в вузах и научно-исследовательских учреждениях по проблемам управления транспортным комплексом.

Служба функционально-структурного совершенствования управления должна быть своеобразным «передаточным механизмом» между научно-теоретической работой и внедрением ее результатов в практику транспортной деятельности. На наш взгляд, образование таких органов в системе управления транспортным комплексом послужит более тесному сближению науки и практики.

Представляется, что службы по совершенствованию организации и деятельности органов управления транспортом можно создать как в аппарате федеральных органов управления транспортом, так и на уровне органов управления субъектов Федерации. Целесообразно, на наш взгляд, создавать такие службы и в крупных транспортных предприятиях (ОАО «РЖД»).

Основными условиями создания предлагаемого управленческого органа (штатной должности) должны быть следующие:

- обеспечение его полной независимости от других линейных и функциональных подразделений;
- концентрирование внутри службы всех функций по проведению научно-исследовательской работы.

Учитывая вышесказанное, можно считать актуальным создание в аппарате управления транспортным комплексом специальной службы структурного совершенствования управления, которая будет способствовать наиболее полной реализации функции управления транспортной инфраструктурой в Российской Федерации.

Государственное управление транспортным комплексом – это целенаправленная, планомерная, непрерывная деятельность органов государственной власти, направленная на создание и обеспечение своевременности и качества морских, речных, воздушных, железнодорожных и автомобильных перевозок. Эта деятельность проявляется в исполнительно-распорядительном по форме и организующем по содержанию воздействию на управляемые хозяйствующие объекты и имеет целью обеспечить удовлетворение потребностей современного общества во всех видах перевозок пассажиров и грузов.

С учетом всех происходящих изменений в экономической, политической, социальной областях российской действительности предстоит существенная модернизация содержания и структуры государственного управления транспортом в соответствии с требованиями постоянно развивающихся рыночных механизмов, науки, отраслей промышленности, обороны.

### Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 2 марта 2007 г.) // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 5712.

2. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» (с изм. от 28 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3342.

3. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 12 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

4. *Бородачёв А.Г.* Организационные структуры и их развитие в условиях рынка. Омск, 2004.

5. *Братановский С.Н.* Административное право: Учебник. М., 2003.