

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У ТРАНСПОРТНІЙ СИСТЕМІ

У юриспруденції існує декілька поглядів – від заперечення [1, с.5–8] до обґрунтування необхідності виокремлення транспортного права у галузь права [2, с.9–20]. Актуальність проблеми розробки єдиного підходу до місця норм права, які регулюють діяльність транспорту, у системі права визначається тим, що нормативне закріплення загальнообов'язкових правил поведінки у сфері діяльності транспорту забезпечує безпеку переміщень і, в цілому, впливає на національну безпеку. Так, за даними Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України станом на 01.01.2003 р. кожні 15 хвилин в державі трапляється дорожня пригода. Майже кожні 2 години гине людина. В середньому за добу в автоаваріях гине 16 і дістає тяжких поранень 104 чоловіки. В середньому по Україні щорічно в дорожньо-транспортних пригодях гине майже 5,6 тис. чоловік і отримують травми різного ступеня тяжкості понад 38,2 тис. чоловік.

Для аналізу доцільності того або іншого підходу застосований методологічний підхід теорії права, сутність якого полягає у тому, що особливості права як регулятора суспільних відносин у сфері державного управління транспортною системою розкривається через способи правового регулювання, механізм правового регулювання, правовий режим.

Способи правового регулювання взагалі розуміються як шляхи юридичного впливу, виражені через юридичні норми, інші елементи правової системи (правовідносини, юридичні факти, елементи юридичної техніки). Під способами правового регулювання розуміють первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними юридичними правами або покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків. До основних способів правового регулювання належать позитивні зобов'язання, заборони, дозволи [3, с.408].

Алексєєв С.С. [4] розглядав способи правового регулювання у логічному зв'язку із структурою права, зокрема, із галузями права [4, с.353]. Він зазначав, що у галузях, в яких домінує централізоване регулювання (адміністративне право, фінансове право та інше), які відносяться до публічного права, у комбінації способів правового регулювання переважають зобов'язання та заборони. У галузях, в яких домінує диспозитивне начало (цивільне право, трудове право та інше), які відносяться, в основному, до приватного права, переважають дозволи. Разом з тим, світовий досвід свідчить, що норми заборони можуть складати 5-10, а норми зобов'язання 10-15 відсотків від загальної кількості правових норм. Існує думка про те, що у суспільстві настає криза, як тільки кількість норм-дозволів у праві знижується до 50 відсотків [5, с.169], тобто імперативний метод правового регулювання переважає над диспозитивним.

Природа імперативного методу визначається низкою ознак [6, с.79]:

1) формування та використання владовідносин, за яких норми приймаються та реалізуються за принципом «розпорядження – виконання». Суб'єкт, що приймає обов'язкові рішення та видає розпорядження, не пов'язаний згодом сторін, які вони адресовані;

2) наявність чітких правових меж діяльності суб'єктів публічного права, підпорядкування їх закону;

3) позитивне зобов'язання, яке може мати або характер загально нормативної орієнтації, або конкретного припису;

4) знаходить прояв у забороні якихось дій. Норми – заборони у даному випадку окреслюють зону можливої неправомірної поведінки і застерігають суб'єктів від неї.

Наявність таких підходів дозволяє провести аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання державно-управлінських відносин у сфері діяльності транспортної системи. Разом з тим, погоджуючись із думкою про настання кризи у суспільстві внаслідок скорочення кількості норм-дозволів до 50%, маємо звернути увагу на доцільність дослідження проблеми розширення дозволів у правовому регулюванні державно-управлінських відносин. Такий аналіз (у межах статті) проведений на основі двох Законів України, які регулюють відносини у сфері діяльності транспортної системи – «Про транспорт» та «Про дорожній рух». Вибір цих нормативних актів визначений тим, що їх норми встановлюють межі функціонування та особливості транспортної системи.

Так, зазначені Закони, норми яких регулюють, зокрема, правовий статус суб'єктів державного управління транспортною системою, містять, в основному, позитивні зобов'язання та заборони. Закон України «Про транспорт» [7] містить норми-зобов'язання, якими регламентовано обов'язки підприємств транспорту (ст.12), вимоги до транспортних засобів (ст.10), обов'язок щодо охорони вантажів та об'єктів транспорту (ст.14), обов'язок щодо раціонального використання земель транспорту підприємствами транспорту (частина 4 ст.11), обов'язок підприємств транспорту забезпечувати безпеку життя і здоров'я громадян, безпеку експлуатації транспортних засобів, охорону навколишнього природного середовища (ст.16), обов'язок органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснювати контроль за додержанням законодавства на транспорті (ст.41). Закон України «Про дорожній рух» [8], у свою чергу, визначає повноваження та компетенцію суб'єктів державного управління у сфері дорожнього руху: Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та спеціально уповноважених на це державних органів (ст.3). До компетенції органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей, міст республіканського підпорядкування (ст.5) належить державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства про дорожній рух та його безпеку, затвердження регіональних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки, керівництво діяльністю з організації дорожнього руху, формування фондів для фінансування держа-

вних програм і окремих заходів, спрямованих на розвиток дорожнього руху та його безпеку та інші.

Заборони містяться у статтях 13, частини 4 статті 16 Закону України «Про транспорт» щодо відповідальності підприємств транспорту, заборони розміщення об'єктів, що підлягають особливій охороні, поблизу місць загального користування.

Ст.14 Закону України «Про дорожній рух» містить позитивні зобов'язання і заборони щодо учасників дорожнього руху. Зокрема, учасники дорожнього руху зобов'язані знати і неухильно дотримуватись вимог цього Закону, Правил дорожнього руху, інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху, створювати безпечні умови для дорожнього руху, виконувати розпорядження органів державного нагляду та контролю щодо дотримання законодавства про дорожній рух.

Позитивними зобов'язаннями і заборонами у Законі України «Про дорожній рух» регламентується допуск до керування транспортними засобами (ст.15), права та обов'язки водія транспортного засобу (ст.16), пішохода (ст.17), пасажирів (ст.18), велосипедистів та погоничів тварин (ст.19), обмеження та заборони дорожнього руху при виконанні робіт на автомобільних дорогах, вулицях, залізничних переїздах (ст.26).

Дозволи як спосіб правового регулювання державного управління транспортною системою містяться у Конституції України. Конституційними нормами встановлені принципи діяльності державних органів та їх посадових осіб (законність, гуманізм, гласність тощо), проголошені і гарантовані права та обов'язки громадян (право на життя, на недоторканість особи, власність, оскарження неправомірних дій державних органів та посадових осіб, обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, поважати права та законні інтереси інших осіб тощо) та ін.

У свою чергу, у Законі України «Про транспорт» також містяться й норми-дозволи, якими, зокрема, врегульовані тарифи на транспортні послуги (ст.7), ліцензування окремих видів діяльності у галузі транспорту (ст.8), правовий режим майна підприємств транспорту (ст.9). Закон України «Про дорожній рух» містить норми-дозволи у статті 4, якою визначена компетенція Кабінету Міністрів України: формування державних органів управління у сфері дорожнього руху; керівництво їх діяльністю, розробка і затвердження державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах, вимог екологічної безпеки, а також програм координації використання всіх видів транспорту загального користування (автомобільний, залізничний, повітряний, водний); фінансування... і контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки; визначення порядку видачі ліцензій і сертифікатів на здійснення діяльності, пов'язаної із виготовленням, ремонтом і експлуатацією транспортних засобів, перевезенням вантажів і пасажирів, підготовкою водіїв, будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автодоріг, вулиць і залізничних переїздів, іншими видами діяльності, що впливають на безпеку дорожнього руху. Крім того, стаття 5 Закону України «Про дорожній рух» містить такі дозвільні норми: органі-

зачія навчання населення Правил дорожнього руху, проведення виховних заходів серед різних соціально-вікових груп населення щодо його безпеки, організації підготовки та підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів і розвиток мережі відповідних навчальних закладів та інші.

Вважаємо за необхідне зазначити, що не завжди у адміністративно-правовому регулюванні державно-управлінських відносин у сфері діяльності транспортної системи доцільне використання дозвільного регулювання. Проблема способів правового регулювання державного управління транспортною системою постає в тім, як визначити коло тих суспільних відносин, врегулювання яких має відбуватись позитивними зобов'язаннями, заборонами або дозволами. Відповідь на це питання полягає у самій природі позитивних зобов'язань, заборон, дозволів. Дослідження правової природи способів правового регулювання зачіпає таку складову правового регулювання як його механізм, а саме, – елемент механізму – правовідносини.

Позитивні зобов'язання опосередковуються відносними правовідносинами, в яких одна сторона обтяжена юридичним обов'язком виконувати активні дії, а інша – має право вимагати, а, у випадку невиконання, – має право домагання для забезпечення реального виконання юридичного обов'язку. По суті, позитивні зобов'язання реалізуються через приписи уповноважених державних органів. Таким чином, позитивні зобов'язання утворюють той прошарок правової матерії, який ближче до тих частин, де право не тільки контактує з державною владою, а й «змішане» з нею, знаходиться у зоні її домінування.

З іншого боку, у розвиненій юридичній системі позитивні зобов'язання як явища державної влади не тільки «проходять» через право, набувають властивості і особливості юридичного регулювання, а й через принципи і цінності правової форми, яка склалася переважно на основі дозвільного регулювання. Це, зокрема, відноситься до юридичної відповідальності, яка може бути інтерпретована як юридичний обов'язок (обов'язок правопорушника після рішення компетентного органу зазнати заходів державно-примусового впливу).

Заборона, з регулятивного боку, виражається у юридичних обов'язках. Але ці обов'язки мають пасивний характер, тобто обов'язок утримуватись від певних, визначених дій. Заборона юридично опосередкована у заборонних нормах, які реалізуються у формі дотримання, в основному, через юридичну відповідальність. Найважливіші особливості юридичних заборон виражені у їх органічному зв'язку із юридичними дозволами. За допомогою заборон визначаються межі дозволів та з використанням юридичних засобів забезпечуються, гарантуються свободи поведінки суб'єктів.

Дозволи у праві – суб'єктивне юридичне право, яке (для відносин, у центрі яких позитивні зобов'язання, тобто для відносин, зокрема, у сфері управління дорожнім рухом) зводиться тільки до права вимагати. І з цього приводу дозволи інтерпретуються через «дозволену поведінку». Право вимагати обмежене тільки юридичною сферою, воно являє собою лише необхідний елемент у юридичних механізмах, які забезпечують належне виконання позитивних зобов'язань. Дозволи набувають юридичний характер

тоді, коли вони виражені в дозвільних нормах. Тим самим юридичні дозволи окреслені чіткими межами, які відокремлюють їх від свавільних дій.

Усі три способи правового регулювання державного управління транспортною системою мають бути виписані на засадах принципів права: принципу захисту прав і свобод людини та громадянина у державному управлінні; законності; рівності; гуманізму; демократії.

Аналіз юридичного змісту способів правового регулювання державного управління транспортною системою, необхідності забезпечення відповідних норм принципам права надає підставу для висновку про застосування у державному управлінні формул заборонного і дозвільного типу регулювання: відповідно, органи державного управління транспортною системою мають діяти за принципом «дозволено усе, крім забороненого законом», а громадяни, особи без громадянства, біженці, іноземні громадяни, які користуються транспортом або є учасниками дорожнього руху і не мають повноважень державно-владного характеру, – «заборонено усе, крім дозволеного законом». При цьому, у випадку застосування дозвільного типу регулювання у діяльності органів державного управління, дозволи виступають не у вигляді винятків, а у вигляді обмежуючої умови. Наприклад, у Законі України «Про дорожній рух» реєстрація та облік транспортних засобів здійснюються з метою забезпечення державної і громадської безпеки. У Законі України «Про транспорт» встановлено, що ліцензування запроваджується з метою забезпечення безпеки і надійності роботи транспорту, обмеження монополізму та розвитку конкуренції тощо. Крім того, у сфері діяльності транспортної системи (зокрема, дорожнього руху) дозвільними нормами врегульоване надання уповноваженими на те органами (посадовими особами) спеціального права управління транспортним засобом громадянину.

Якщо проаналізувати норми, які регулюють правовий статус громадян, осіб без громадянства, іноземних громадян, біженців, які користуються транспортом або є учасниками дорожнього руху і не мають повноважень державно-владного характеру у державному управлінні транспортною системою, і порівняти їх із нормами, які регулюють діяльність суб'єктів державного управління транспортною системою, можна дістатись цікавих, як на наш погляд, висновків. Перші – в основному – заборонного та зобов'язального змісту дозволи використовуються для вирішення окремих питань загального характеру. Наприклад, якщо громадянин не матиме посвідчення про наявність спеціального права управління транспортним засобом, він не може управляти автотранспортним засобом [9]. Що стосується дозвільного регулювання діяльності суб'єктів державного управління транспортною системою, то сфера його дії ширша. Як вже було зазначено, такий спосіб правового регулювання застосовується для вирішення питань щодо майна підприємств транспорту, землекористування, ліцензування та інше.

Таким чином, компетенцію суб'єктів державного управління транспортною системою можна визнати ширшою за компетенцію громадян, осіб без громадянства, іноземних громадян, біженців, які користуються транс-

портом або є учасниками дорожнього руху і не мають повноважень державно-владного характеру. За умови демократизації суспільних відносин і постановки у зв'язку з цим, питання про перегляд сутності державного управління через забезпечення рівності сторін у державному управлінні, можна сформулювати такі напрямки вдосконалення правового регулювання державного управління транспортною системою:

- забезпечення дотримання принципу «дозволено усе, крім забороненого законом» у правовому регулюванні статусу суб'єктів управління транспортною системою,

- розширення сфери дозвільного регулювання правового статусу громадян, осіб без громадянства, іноземних громадян, біженців, які користуються транспортом або є учасниками дорожнього руху і не мають повноважень державно-владного характеру у державному управлінні транспортною системою, через забезпечення їх участі у процесі управління транспортною системою.

Усі способи правового регулювання – позитивні зобов'язання, дозволи та заборони – утворюють глибинний прошарок у правовому регулюванні, його механізмі. Основою механізму правового регулювання державного управління транспортною системою, коли на рівні позитивного права закріплюються в абстрактному вигляді типізовані можливості та необхідність певної поведінки суб'єктів управління, виступають юридичні норми. Їх специфічне завдання полягає у тому, щоб:

- визначити загальне коло осіб, на яких вони розповсюджують дію;
- визначити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єктів), а також об'єкти правовідносин;
- визначити обставини, при яких ці особи мають керуватись даним правилом поведінки;
- розкрити саме правило поведінки: визначити права та обов'язки сторін регульованих відносин, характер їх зв'язків між собою, заходи державного примусу, які застосовуються до осіб при невиконанні ними юридичних обов'язків [10, с.12].

Застосування такого підходу щодо аналізу норм права, які регулюють державне управління транспортною системою, дозволяє дістатись певних висновків.

По-перше, такі норми об'єднані єдиним предметом правового регулювання – суспільними відносинами, які існують в процесі діяльності транспортної системи. Зміст поведінки суб'єктів правовідносин у сфері транспортної системи має особливості: суб'єкти державного управління мають діяти тільки так, як прямо передбачено законом, а громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни, біженці, які користуються транспортом або є учасниками дорожнього руху і не мають повноважень державно-владного характеру – так, як законом не заборонено. При цьому їх поведінка визначається, в основному, позитивними зобов'язаннями і заборонами. Нормами – дозволами врегульовано більш широке коло правил поведінки суб'єктів державного управління, порівняно із особами, які не мають державно-владних повноважень.

По-друге, особливості норм визначені необхідністю закріплення порядку функціонування системи державного управління транспортною системою. Такий порядок має відповідати положенням статті 3 Конституції України, в якій вказано, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Звідси – однією з властивостей державного управління транспортною системою, що іманентне його правовій природі, є забезпечення безпеки – особистої, національної.

Визначення особливостей норм права, які регулюють державне управління транспортною системою, дає підставу для висновку про необхідність утворення окремої підгалузі, у межах галузі адміністративного права – право управління транспортом.

Список літератури: 1. Егизаров В.А. Транспортное право: Учебное пособие. М.,1999. 2. Транспортне право України: Навч.посіб./Демський Е.Ф., Гіжевський В.К., Демський С.Е., Мілашевич А.В.; За заг.ред. В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського К.,2002. 3. Загальна теорія держави і права/За ред. проф. М.В. Цвіка, доц. В.Д. Ткаченка, проф. О.В. Петришина. Х., 2002. 4. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.,1999. 5. Державне управління в Україні.(Навчальний посібник). За заг. ред. д. ю. н., проф. В.Б. Авер'янова. К.,1999. 6. Виконавча влада і адміністративне право/ За заг.ред.В.Б. Авер'янова. К., 2002. 7. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. №232/94-ВР // Відомості Верховної Ради.1994. №51. Ст.446 (із змінами і доповненнями). 8. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. №3353-ХІІ//Відомості Верховної Ради.1993. №31. Ст.334 (із змінами і доповненнями). 9. Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортним засобами, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 08.05.1993р. №340, оголошено наказом МВС України №394 від 21.07.1993р. «Про затвердження Інструкції про порядок приймання екзаменів, оформлення видачі (обміну) посвідчень водія, обліку та зберігання документів, які стосуються екзаменаційної роботи». 10. Шарихманьян И.К. Безопасность дорожного движения. М.,1979.

Надійшла до редколегії 01.04.03