

УДК 342.12:94

Є. І. Сараєв

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Адміністративно-правовий статус як правова категорія традиційно є найважливішим інститутом адміністративного права. У свою чергу адміністративне право містить певні положення, що стосуються суб'єктів указаної галузі права. Це природно, оскільки треба чітко усвідомлювати, на кого поширюють свій регулюючий вплив норми адміністративного права.

Водночас Ю.М. Старілов указує, що розуміння зазначеного питання значною мірою ускладнює велика кількість і різні масштаби компетенції (прояви адміністративно-правових статусів) різних суб'єктів адміністративного права. Додільно визначити лише основні аспекти, які свідчать про наявність певних труднощів стосовно методологічного супроводження питання суб'єктів адміністративного права в сучасній адміністративно-правовій літературі, які цілком характерні для визначення суб'єктів організації дорожнього руху (далі – ОДР): 1) досить часто відсутні відомості про загальну характеристику суб'єктів адміністративного права; 2) різні підходи до вибору критеріїв класифікації суб'єктів адміністративного права; 3) основна маса відомостей щодо вказаної теми стосується аналізу норм адміністративного права, які закріплюють правовий статус суб'єктів [1, с. 88].

Нами було доведено, що ОДР (правова складова заходів) здійснюється в межах адміністративно-правових відносин і є предметом адміністративного права. Якщо виходити зі змісту поняття «захід» як сукупності дій, що мають на меті здійснення чого-небудь, і поняття «управління» як цілеспрямованої дії, що впорядковує, то ОДР є сукупністю дій (іншими словами, діяльність), що здійснюються з метою надання дорожньому руху впорядкованого характеру, досягнення узгодженості дій осіб, які беруть участь у ньому, як базових чинників безпеки дорожнього руху (далі – БДР).

Підґрунтям написання статті стали теоретичні роботи низки вчених. Зокрема, під час з'ясування поняття «суб'єкт ОДР» за основу було взято висновки таких учених, як В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Майоров, М.А. Микитюк, І.Д. Пастух, В.Й. Розвадовський, Л.І. Сопільник, Ю.М. Старілов, В.Д. Сущенко; дослідження категорії «правовий статус» базувалися на працях В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.М. Манохіна, О.М. Музичука, Є.В. Охотського, О.В. Петришина, О.Ф. Скакун, А.А. Стародубцева, Ю.О. Тихомирова, Ю.С. Шемшученка, О.Ю. Якімова; особливості адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів ОДР аналізувалися крізь призму поглядів М.Ю. Веселова, А.В. Гаркуши, С.М. Гусарова, Д.С. Денисюка, В.В. Єгупенка, А.М. Подоляки та інших.

Треба погодитися з тим, що визначення правового статусу та (або) системи суб'єктів певного виду діяльності є обов'язковим елементом більшості досліджень. Багато таких аналізів проведено у сфері БДР, функціонування транспорту тощо. Водночас правова дефініція таких понять, як суб'єкт ОДР

(у теоретично-правовому вимірі) та його адміністративно-правовий статус, у вітчизняній науці не проводилися.

Метою статті є з'ясування визначення понять «суб'єкт організації дорожнього руху» та «адміністративно-правовий статус суб'єкта ОДР». Крім того, на підставі проведеного аналізу чинного законодавства буде запропоновано ризку пропозицій щодо покращення українського законодавства з метою вдосконалення правового статусу основних суб'єктів ОДР.

В.І. Майоров процес управління БДР у цілому й ОДР зокрема розглядає як один із напрямів діяльності органів виконавчої влади щодо соціального обслуговування населення. Отже, суб'єкт ОДР також повинен мати ознаки, які властиві будь-якому суб'єкту управління. У дослідженні В.Й. Развадовського суб'єктом державного регулювання транспортної системи названо організаційно відокремлену складову системи органів виконавчої влади (їх посадових та службових осіб), що має державно-владні, розпорядчі, організаційні повноваження щодо здійснення завдань та реалізації функцій державної політики в галузі транспорту з урегулюванням діяльності нормами переважно адміністративного права [2, с. 225]. М.А. Микитюком сформульовано поняття «суб'єкт владних відносин у сфері забезпечення БДР»: державний орган, що наділяється компетенцією застосування заходів державного впливу з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері БДР [3, с. 7]. Л.І. Сопільник доводить, що систему суб'єктів управління у сфері забезпечення БДР утворюють державні (регіональні, галузеві) та громадські (органи місцевого самоврядування, громадські організації) суб'єкти управління [4].

Досі в Україні в юридичній науці «державне управління» та «міське самоврядування» розглядали як два абсолютно не пов'язані явища. Проте теорія й практика розвинених зарубіжних країн, а також досвід вітчизняних учених свідчать, що систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, необхідно розглядати цілісно [5, с. 53]. Отже, організаційно-правові заходи з ОДР є складовою публічного адміністрування (як діяльності), і здійснюються такі заходи мають суб'єктами ОДР – органами публічної адміністрації.

У більшості джерел адміністративно-правової науки суб'єктом адміністративного права вважається фізична або юридична особа (організація), яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм бере участь у здійсненні публічного управління, реалізації функцій виконавчої влади. Суб'єкт адміністративного права – це одна зі сторін публічної управлінської діяльності, учасник управлінських відносин, наділений законодавством правами, обов'язками, повноваженнями, компетенцією, відповідальністю, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини. Таким чином, реалізація прав, встановлених для суб'єкта адміністративного права, і виконання ним певних обов'язків відбуваються в межах конкретних правовідносин. Тому останні є основним каналом реалізації адміністративно-правових норм [1, с. 97].

Враховуючи наведене, суб'єктом ОДР буде вважатися орган публічної адміністрації (його посадові особи), що має закріплені в нормативно-правових актах державно-владні, розпорядчі, дозвільні контрольно-наглядові та організаційні повноваження щодо здійснення завдань і реалізації функцій державної політики

з питань організації дорожнього руху. Таким чином, держава наділяє цього суб'єкта певним правовим статусом.

Взагалі категорія правового статусу є однією із центральних у теорії держави й права та всіх без винятку галузевих юридичних науках, що обумовлюється складністю та багатозначністю цього юридичного явища. Вважаємо, що під елементами правового статусу необхідно розуміти його складові, які в сукупності складають змістовну правову (юридичну) характеристику суб'єкта правовідносин, вказують на його специфіку, відмінність від інших суб'єктів. Науковці називають різну кількість елементів правового статусу, інколи об'єднують їх у певні блоки.

Використання науковцями для характеристики одних і тих же явищ таких категорій, як «правовий статус», «правове положення» (становище), «адміністративно-правовий статус», насамперед пов'язане з тим, що в тлумачних словниках (енциклопедіях) статус визначається через положення або через становище. Спроби використати ці категорії як такі, що відрізняються за змістом і значенням, будуть лише вносити плутанину у відповідну термінологію. Можна погодитися з висновком О.М. Музичука, що основне призначення категорії «правовий статус» полягає в деталізації особливих ознак суб'єктів правовідносин [6].

Треба констатувати, що у визначенні правового статусу (в теоретичному розумінні) серед науковців немає єдиної точки зору. Існуюча багатоманітність поглядів переважно зводиться до визначення його елементів. У правничій літературі правовий статус суб'єкта, як правило, визначається через систему закріплених у нормативних актах прав та обов'язків (повноважень), а також його відповідальності. Щодо решти елементів думки вчених різняться, що передусім залежить від того, який розглядається статус: фізичної або юридичної особи: одноосібного чи колегіального суб'єкта тощо.

Сукупність прав та обов'язків державних органів, організацій інших юридичних осіб охоплюється поняттям «компетенція». Із цього приводу доцільним вважаємо звернення до напрацювань Ю.О. Тихомирова. Він визначає компетенцію як законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних прав, тобто як сукупність встановлених нормативно-правовими актами прав та обов'язків (повноважень) організацій, органів, посадових осіб [7, с. 53–55].

На думку інших авторів, компетенція – це «певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності» [8, с. 58]. Слушною також є позиція Ю.С. Шемшученка та Н.М. Пархоменка щодо правового статусу юридичних осіб: правовий статус визначається через їхню компетенцію, тобто через права й обов'язки цих осіб, які зафіксовані в чинному законодавстві. У концентрованому вигляді їхній правовий статус відображається в законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації. Указані науковці підкреслюють, що від повноти юридичної фіксації повноважень юридичних осіб залежить ефективність їх діяльності [9, с. 693].

Адміністративно-правовий статус суб'єктів ОДР – це сукупність установлених нормативно-правовими актами прав та обов'язків (повноважень), а також гарантій їх реалізації, закріплених за органами публічної адміністрації (їх посадовими

особами) для вирішення організаційно-правових питань із приводу організації дорожнього руху.

Відповідно до статті 113 Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Стаття 20 серед визначених у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» повноважень не містить жодного натяку не лише на розв'язання проблем ОДР, а й забезпечення БДР у цілому, хоча ОДР певним чином спрямована на вирішення питань, які входять до сфери охорони здоров'я, природи, екологічної та національної безпеки України, що належать до основних завдань Кабінету Міністрів України.

Закон України «Про дорожній рух» (статті 3 та 4) чільне місце в системі державного управління у сфері дорожнього руху та його безпеки відводить Кабінету Міністрів України. Якщо переглянути статтю 4 зазначеного закону, то серед компетенції уряду про ОДР безпосередньо згадується лише в одному з підпунктів: «визначення єдиного порядку організації дорожнього руху та його безпеки». Однак якщо проаналізувати інші повноваження Кабінету Міністрів України у сфері дорожнього руху, то питання ОДР можуть також вирішуватися й іншим шляхом.

Треба звернути увагу на такі повноваження Уряду України, як «встановлення єдиних вимог <...>», «визначення порядку видачі <...> та оформлення <...>» тощо. На сьогодні постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1994 р. № 198 затверджено Єдині правила ремонту й утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правила користування ними та охорони. Вважаємо це одним із найбільш вдалих прикладів реалізації закріпленої в статті 4 Закону України «Про дорожній рух» компетенції уряду. Однак єдиного порядку організації дорожнього руху та його безпеки в Україні, який би затверджувався саме Кабінетом Міністрів України, досі не існує. Можна лише згадати про Правила розроблення, побудови, оформлення та вимоги до змісту проекту (схеми) ОДР, проте надання їм чинності здійснено наказом Укравтодору від 01.02.2010 р. № 24.

У попередніх наукових публікаціях ми запропонували впровадження в систему регулювання суспільних відносин у сфері дорожнього руху такого нормативного документа, як технічний регламент, який має затверджуватися відповідними постановами Кабінету Міністрів України, тобто компетенцією уряду. Для аналогії можна навести вже існуючий у законодавстві приклад: затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 р. № 193 Технічного регламенту надання послуг із перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом. Із метою вирішення цього питання на рівні законодавства пропонується внести зміни до статей Закону України «Про дорожній рух», а саме доповнити статтю 4 («До компетенції Кабінету Міністрів України у сфері дорожнього руху належить <...>») новим підпунктом такого змісту: «Затвердження та введення в дію технічних регламентів у сфері дорожнього руху».

На підставі наведеного Кабінет Міністрів України можна вважати першим (інституційним) суб'єктом ОДР.

Отже, виходячи з наведеного раніше поняття суб'єкта ОДР, нами було визначено перелік таких основних суб'єктів:

1. Кабінет Міністрів України;
2. МВС України (Державтоінспекція);
3. Мінінфраструктури України:
 - Укртрансінспекція;
 - Укравтодор;
 - Укрзалізниця;
4. Обласні, районні, міська (м. Київ) державні адміністрації;
5. Органи місцевого самоврядування.

Нами було докорінно переглянуто наявний у нормативно-правовій базі масив функцій, завдань та компетенції основних суб'єктів ОДР.

З метою вдосконалення адміністративно-правового статусу зазначених суб'єктів ми вважаємо за доцільне внести певні зміни та доповнення до існуючих на сьогодні правових актів, а саме:

а) доповнення до пункту 42 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; викласти цей пункт у такому вигляді: «затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації, здійснення заходів щодо оптимізації організації дорожнього руху»;

б) доповнити основні завдання Укрзалізниці (пункт 3 Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. № 262) нормою такого змісту: «забезпечення влаштування, експлуатації залізничних переїздів та організації на них дорожнього руху».

Крім того, значна частина повноважень Укртрансінспекції у сфері дорожнього господарства дублює функції ДАІ. До того ж деякі повноваження Укртрансінспекції обмежуються вимогою обов'язкового погодження рішення (дозвільного документа) останньої з відповідними підрозділами ДАІ. Це наводить на думку про надмірний обсяг контрольно-дозвільних функцій державних інспекцій у зазначеній сфері управління та зрештою призводить до розсіювання (нівелювання) персональної відповідальності посадових осіб контролюючих органів за виконання покладених обов'язків.

У тих правовідносинах, які є предметом нашого дослідження, вважаємо за потрібне залишити за підрозділами ДАІ функцію погодження питань, які прямо стосуються проектів і схем ОДР, що цілком відповідає вимогам статті 27 Закону України «Про дорожній рух». Інші питання, які включено до сфери «інтересів» Укртрансінспекції (наприклад, встановлення за тимчасових обмежень руху транспортного засобу (далі – ТЗ) під час проведення ремонтних та інших робіт на автомобільних дорогах загального користування; обмеження або заборона з повідомленням відповідного підрозділу ДАІ руху ТЗ в разі виникнення загрози життю або здоров'ю учасників дорожнього руху; прийняття рішень щодо введення відповідних обмежень у русі, якщо це пов'язано із забезпеченням БДР; видання дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію й функціонування споруд, об'єктів дорожнього сервісу, виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг; встановлення сезонних обмежень на рух великогазових та (або) великогабаритних ТЗ за певними маршрутами чи на ок-

ремих ділянках автомобільних доріг за такими маршрутами [10]), потрібно вирішувати без додаткових погоджень із відповідними підрозділами ДАІ. Вирішення зазначених питань так чи інакше базується на чинних правилах, нормах та стандартах. З боку підрозділів ДАІ буде цілком достатньо забезпечувати відповідність прийнятих рішень та наданих Укртрансінспекцією дозволів на стадії контролю.

Треба підкреслити, що раціональна організація здійснення публічного адміністрування у сфері ОДР повинна забезпечити правильний вибір суб'єктів управлінської діяльності, встановити місце й роль кожного з них та чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов економічності й ефективності державної діяльності. Сучасна система управління базується, з одного боку, на вдосконаленні та укріпленні зв'язків у процесі виконавчої й розпорядчої, дозвільної й контрольно-наглядової діяльності між органами публічної адміністрації різних ланок, а з іншого – на децентралізації, розширенні самостійності підприємств та установ у вирішенні всіх питань.

Література

1. Общее административное право : [учебник] / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.
2. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Й. Развадовський ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 508 с.
3. Микитюк М.А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.А. Микитюк ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2008. – 20 с.
4. Сопільник Л.І. Теорія та практика адміністративно-правового регулювання організації безпеки дорожнього руху в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.І. Сопільник ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 42 с.
5. Курс адміністративного права України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценок та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
6. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу / О.М. Музичук // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316–321.
7. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2004. – 355 с.
8. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
10. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 387/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 51. – Ст. 122.

Анотація

Сарасв Є. І. Удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єкта організації дорожнього руху. – Стаття.

Статтю присвячено визначенню таких понять, як суб'єкт організації дорожнього руху та адміністративно-правовий статус вказаного суб'єкта. На підставі проведеного дослідження надаються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з окреслених питань.

Ключові слова: суб'єкт, адміністративно-правовий статус, компетенція, повноваження, організація дорожнього руху.