

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АВТОМОБІЛЬНИМИ ДОРОГАМИ В УКРАЇНІ

Статья посвящена исследованию особенностей государственного управления автомобильными дорогами. Данная сфера государственного регулирования призвана обеспечивать экономические, организационные и социальные отношения общества и удовлетворять потребности производства и населения в перевозках путем надлежащего содержания и развития национальной транспортной системы.

The thesis is devoted to the state administration by automobile roads. This is sphere of state regulation is to provide economic, organization and social relationships and to meet requirements of production and population by the way of keeping and development national transport system.

Наукове дослідження проблематики державного управління автомобільними дорогами передбачає висвітлення самого поняття «управління», його об'єкту – автомобільні дороги, мети управління – забезпечення належного стану автомобільних доріг, що обумовлює забезпечення безпеки дорожнього руху в цілому.

Управління як багатоаспектне явище досліджується багатьма науками. Філософія (К. Поппер, К. Ясперс), історія (А.Дж. Тойнбі, М. Карамзін, С. Соловйов, М. Михайловський), соціологія (М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхем), психологія, етика, естетика, педагогіка (Д. Карнегі, Л. Толстой, Ф. Достоєвський), економіка (Г. Форд, Ф. Тейлор, Г. Емерсон, А. Файоль), правова наука – кожна з них робить свій внесок у розуміння управління. Спеціалісти у галузі управління (Г. Кунц, С. О'Доннел, В.І. Кнорринг та інші) полягають на тому, що існує наука і мистецтво управління. Традиційно інтегруючою наукою вважається кібернетика – наука про управління системами. Разом з тим, жодний з вчених-дослідників не підтримує думку про недоцільність поглиблення положень науки управління у будь-якому аспекті – чи філософському, чи історичному, соціологічному, економічному та інше. Спільне для усіх поглядів на науку управління є те, що управління дозволяє впорядкувати будь-які системи.

Особливо важливим цей висновок постає, якщо розглядати проблематику управління спільнотою людей, колективами, окремими особистостями – тобто досліджувати соціальне управління. І у такому контексті правова наука набуває пріоритетне значення. Конституційне положення про Україну як правову державу зумовлює пріоритет права при вирішенні будь-яких питань управління розвитком суспільства.

Соціальне управління, управління розвитком суспільства розуміється як механізм організації громадських зв'язків, що здійснюються усіма державними органами, незалежно від їх конкретного призначення, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян [1, с. 6]. Це визначення конкретизує зміст соціального управління, як цілеспрямовану організаційну діяльність людей щодо досягнення запланованих результатів у різних галузях суспільних відносин, у живій природі та техніці [1, с. 24] або як функцію суспільної праці, як особливе відношення між людьми на правовій або організаційній основі [4, с. 22].

Основні риси соціального управління [1, с. 6]: проявляється через спільну діяльність людей; призначене для упорядкування та врегулюван-

ня їх діяльності через погодження індивідуальних дій; є владним; має особливий механізм реалізації через організаційно оформлені групи людей.

Соціальне управління поділяється на громадське та державне [1, с. 7]. Громадське управління здійснюється органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, іншими недержавними організаціями. Про громадське управління безпекою дорожнього руху можна говорити у контексті положень ч. 2 ст. 3 Закону України «Про міліцію» [2], де наголошено про гласність діяльності міліції, що полягає в інформованості органів влади і управління, трудових колективів, громадських організацій, населення, засобів масової інформації про діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення, а також положень ст. 26 пп. 22, 38, 40, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає повноваження органів місцевого самоврядування щодо затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, надання згоди на розміщення об'єктів сфери екологічного впливу, заслуховування керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку, встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту. Таким чином, повноваження стосуються, в основному, питань благоустрою (що безпосередньо стосується мережі автошляхів), контролю за станом охорони громадського порядку за умови невтручання у адміністративну та оперативно-службову діяльність.

Державне управління постає як специфічний вид державної діяльності – виконавчої. Виконавча діяльність уповноважених державних органів здійснюється у різних сферах суспільних відносин, зокрема, у такій важливій сфері як забезпечення належного стану автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху. Тому про управління автомобільних доріг слід говорити як про державне. Але саме поняття «дорожній рух» потребує певного дослідження з метою чіткого визначення меж державно-управлінського впливу.

Поняття «дорожній рух» (Road Traffic) був введений у міжнародну практику Конвенцією про дорожній рух, прийняту у 1949 році. У Радянському Союзі це поняття отримало офіційне визнання у 1971 році після того, як за ініціативою Державної автомобільної інспекції Комітет з науково-технічної термінології Академії наук СРСР дозволив його використовувати замість таких понять, як «рух по вулицях міст та автомобільних шляхах», «вуличний рух», «рух у містах, інших населених пунктах та на автомобільних шляхах» [6, с. 9].

Усі дослідники цієї проблеми робили акцент на механічну інтерпретацію дорожнього руху [6, с. 8; 5, с. 8]. Певною мірою соціальний аспект присутній у В.В. Лук'янова. Його визначення містить вказівку на правове регулювання дій соціальних елементів, але, знову ж таки, у процесі руху транспортних засобів по шляхах. Більш яскраво цей аспект дорожнього руху розкритий у І.К. Шаріхманьяна [7]. Він розглядає дорожній рух з позицій цільового переміщення людей та вантажів. При цьому існує реальна небезпека припинення руху.

Разом з тим, усі перелічені визначення відображають зовнішні соціальні та технічні характеристики дорожнього руху з пріоритетом останніх та не визначають чинників дорожньо-транспортних пригод.

Кроком вперед щодо поглиблення змісту поняття «дорожній рух» було визначення, надане Р.І. Денисовим [8] – він досліджує дорожній рух як сукупність суспільних відносин, які виникають у зв'язку із необхідністю здійснення транспортування пасажирів та вантажів та підготовки до цього процесу. Тобто зроблена спроба виділити обставини впливу на дії людей – учасників дорожнього руху.

Визначення Р.І. Денисова певною мірою було поглиблено В.І. Майоровим, який визначив дорожній рух як «деятельность по удовлетворению общественной и личной потребности в пространственном перемещении людей, средств и вещных продуктов их труда, основанную на использовании возможностей технического комплекса «транспортные средства – дороги», состоящую в управлении движением транспортных средств без управления ими или естественном пешем передвижении по дорогам, протекающую в условиях постоянного риска возникновения состояния неуправляемого движения механических транспортных средств и последующих негативных последствий в виде гибели, ранения людей, повреждения материальных объектов» [9].

У цих двох визначеннях була зроблена спроба виділити обставини впливу на дії людей – учасників дорожнього руху.

Зі свого боку, В. Іванов та В. Ситнік зробили пропозицію використовувати забезпечення соціальної, економічної та технічної ефективності дорожнього руху як загальний критерій функціонування дорожнього руху [10]. Але такий підхід не отримав належного розвитку у зв'язку із його певною обмеженістю – недостатнє врахування, а, вірніше, відсутність врахування чиннику індивідуальних власників транспортних засобів та пішоходів як учасників дорожнього руху.

Характерним є те, що технократична інтерпретація дорожнього руху розповсюджена і у сучасних дослідженнях (Коноплянко В.І., Новіков В.В.) [11, с.10]. Цінним є те, що дорожній рух розглядається як сукупність чотирьох складових: людина – автомобіль – дорога – середовище. Але вказані автори наголошували на пріоритеті техніко-технологічних параметрів дорожнього руху, хоча їх положення містили і певний елемент соціального прояву – задоволення людських потреб.

Зі свого боку В.І. Майоров обґрунтовує думку про дорожній рух як соціальну функцію [9]. Така точка зору ґрунтується на міркуванні про те, що функція – це діяльність, а соціальна функція – це діяльність людей, окремих індивідів, колективів, що об'єднані різними способами та на різних засадах. В процесі діяльності люди вступають у різного роду відносини, які за своєю природою є суспільними. За умов держави ці відносини певним чином впорядковуються в інтересах суспільства і набувають змісту налагодженої системи. Такими міркуваннями В.І. Майоров дістається важливого висновку про те, що дорожній рух – це, насамперед, певна сфера суспільних відносин, яка виникає з приводу задоволення соціальних і виробничих інтересів як самого суспільства, так і його членів.

Таку позицію поглиблює Міленін О.Л. введенням дефініції «правосвідомість у галузі дорожнього руху». Зокрема, він зазначає, що правосвідомість у галузі дорожнього руху є одним з різновидів правосвідомості, який характеризує ставлення до правових явищ в окремій сфері

людської життєдіяльності, виступає у вигляді цілісної системи поглядів, переконань, уявлень, оцінок, настроїв, почуттів як усього суспільства, так і окремих соціальних груп (передусім, учасників дорожнього руху), що спрямована на встановлення такого правового режиму, котрий гарантував би безпечну реалізацію прав і обов'язків під час дорожнього руху, повну беззастережну безпеку його учасників [11].

Звідси – з нашої точки зору дорожній рух є об'єктом врегулювання не тільки технічними, а, насамперед, правовими нормами – нормами адміністративного права, якщо розглядаються питання врегулювання зовнішньосистемних та внутрішньосистемних відносин в процесі забезпечення належного стану автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху; кримінального права, якщо дорожньо-транспортна пригода має склад і ознаки злочину; цивільного права – у випадку виникнення цивільно-правових відносин у сфері дорожнього руху. На нашу думку, для врегулювання будь-якої сфери суспільних відносин, зокрема, відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, існують норми головні (норми адміністративного права) і норми-супутники, які регулюють окремі боки розглядуваного виду суспільних відносин (цивільне право, кримінальне право, фінансове право, конституційне право тощо).

На нашу думку, необхідно назвати головні риси державного управління автомобільних доріг, які полягають у наступному.

По-перше, управління автомобільними дорогами є об'єктивно зумовлений усім процесом суспільного розвитку процес упорядкованого просторового переміщення людей, вантажів або природнім шляхом, або за допомогою транспортних засобів, керованих людьми.

По-друге, управління автомобільними дорогами – явище соціальне тому, що в ньому зайнята абсолютна більшість населення країни.

По-третє, управління автомобільних доріг має соціальний характер тому, що в процесі нього реалізуються політичні, економічні та культурні інтереси держави і суспільства в цілому.

По-четверте, управління автомобільних доріг – це сукупна волява діяльність людей, спрямована на досягнення певних цілей.

По-п'яте, забезпечення належного стану автомобільних доріг, як і будь-яка інша колективна діяльність людей є керованим процесом, у якому головним суб'єктом виступає держава у особі спеціальних органів, закріплених у єдину систему.

Отже, управління автомобільними дорогами – це, насамперед, керована діяльність, яка має соціальний характер і тому має бути врегульована, насамперед, нормами адміністративного права. Забезпечення належного стану автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху визначається як соціальне явище, як дія певної соціальної спільноти – реально існуючої, емпірично зафіксованої сукупності індивідів, яка відрізняється відносною цілісністю і виступає самостійним суб'єктом соціальної дії, поведінки.

Внаслідок правового регулювання дорожнього руху нормами, насамперед, адміністративного права, він набуває певного порядку, який, за таким змістом, буде виступати як складова громадського порядку.

Вчені розрізняють широкий і вузький зміст громадського порядку, маючи на увазі суспільні відносини в цілому (широкий зміст) та частину

суспільних відносин, врегульованих нормами права, моралі, звичаями (вузький зміст) [8]. Разом з тим, стосовно дослідження проблематики державного управління автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху, то відповідні суспільні відносини регулюються нормами права, моралі і звичаями і тому, як на нашу думку, немає сенсу виділяти громадський порядок у вузькому та широкому смислах. Основні ознаки громадського порядку:

- відносини громадського порядку складаються у суспільстві в цілому,
- мета встановлення громадського порядку полягає в охороні життя, здоров'я, прав, свобод громадян, закріплених Конституцією України,
- громадський порядок регулюється нормами права, моралі, звичаями,
- відносини у сфері громадського порядку захищаються правовими засобами, авторитетом держави.

Враховуючи традиційну позицію про основні засоби запобігання – технічні та технологічні Лук'янов В.В., Васильєв О.П., Фрімштейн М.І., Іванов В.М., Романов М.С., Корчан Н.С. [11], вона є певною мірою обмеженою. Дорожній рух не можна розглядати, досліджувати у відриві від соціального середовища існування, та й сам він є соціальним явищем, а не тільки сукупністю певних технічних засобів – машин і механізмів. Тому слід підтримати погляд В.Д. Казарновського на необхідність формування фундаментальної дорожньої науки, яка являла б собою сукупність знань, які б забезпечували наукову базу для галузевих прикладних розробок [9]. Разом з тим, ті дослідники, які підтримують позицію В.Д. Казарновського, деталізують відповідні положення, знову ж таки, у технічному аспекті і не враховують достатньою мірою необхідності розглядати комплексно, у контексті тенденцій суспільного розвитку, саме явище дорожнього руху (Романов М.С., Корчан М.С.).

Існує позиція щодо визначення належного стану автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху як категорій, зміст яких розкривається через поняття «громадська безпека» [11, с. 12], а саме – захищеності життєво важливих інтересів учасників дорожнього руху і суспільства в цілому від загрози виникнення дорожньо-транспортних пригод і їх негативних наслідків. З нашої точки зору така позиція не враховує декілька моментів: дорожній рух здійснюється з метою, у тому числі, і задоволення потреб людей у переміщенні, а безпечно переміщення означає не тільки виключення дорожньо-транспортних пригод. Сюди, в тому числі, може входити швидка доставка вантажів до місця призначення, можливість пасажирів та водіїв швидко, з найменшими втратами часу дістатися до пункту призначення, комфортність умов роботи водіїв тощо. Тому потребує перегляду поняття безпеки дорожнього руху через призму поняття належний стан автомобільних доріг.

Проблеми забезпечення належного стану автомобільних доріг, а звідси й безпеки дорожнього руху в цілому, за причиною їх важливості та значущості для розвитку і становлення держави мають бути розглянуті як складові національної безпеки. Тому, враховуючи вищевикладені міркування, забезпечення належного стану автомобільних доріг та безпеку дорожнього руху доцільно визначити як складові національної безпеки, як правотворчу і правозастосовну діяльність уповноважених державних органів щодо захисту конституційно закріплених життєво важливих ін-

тересів, насамперед, життя, прав і свобод, а також інтересу щодо реалізації потреб у переміщенні учасників дорожнього руху – громадян, осіб без громадянства та іноземних громадян.

Необхідність такого змісту забезпечення належного стану автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху – а саме, не тільки захисту життя, прав і свобод, а й інтересу щодо потреби у переміщенні, зумовлена двома обставинами.

По-перше, уповноважені державні органи мають реалізовувати конституційні положення щодо захисту інтересів громадян, забезпечувати їх безпеку шляхом запобігання, припинення та недопущення дорожньо-транспортних пригод. По-друге, реалізація конституційних положень передбачає упорядкування діяльності учасників дорожнього руху, що означає координацію у застосуванні різних заходів організаційно-правового характеру, серед яких пріоритетними є: відповідна структурна побудова суб'єктів управління автомобільними дорогами та безпекою дорожнього руху, створення можливостей для їх адекватного реагування на дорожньо-транспортні пригоди, інформаційне забезпечення системи управління автомобільними дорогами та безпекою дорожнього руху, заходи адміністративного примусу та адміністративно-попереджувальні заходи та інше.

Ці міркування надають підставу для визначення державного управління автомобільних доріг як особливої частини управління розвитком суспільства, здійснюваної уповноваженими органами державної виконавчої влади, функціонування яких спрямоване на захист конституційно закріплених життєво важливих інтересів, насамперед, життя, прав і свобод, а також інтересу щодо реалізації потреб у забезпеченні належного стану та розвитку автомобільних доріг, а також переміщенні учасників дорожнього руху – громадян, осіб без громадянства та іноземних громадян – пішоходів та водіїв.

Державне управління автомобільних доріг можна розглядати як систему, до складу якої входять підсистеми – суб'єкти та об'єкти управління. Коло суб'єктів державного управління безпекою дорожнього руху доцільно розглядати у широкому та вузькому смислах, покладаючи в основу такого бачення кола суб'єктів ті завдання, які вони вирішують та відповідну компетенцію.

Державне управління є частиною державної діяльності, функціонування якої пов'язане з формуванням адміністративного права. Тому не можна не приділити увагу Верховній Раді України, яка приймає закони – джерела адміністративного права та Президентові України, який видає укази й розпорядження. Крім того, у зв'язку із передачею судам юрисдикційних повноважень щодо розгляду справ у сфері дорожнього руху, не можна виключити і органи судової влади як суб'єкти адміністративної юрисдикції. Разом з тим, Верховна Рада України є представницьким органом, судові органи складають самостійну гілку влади, а посада Президента України є тією, що має «наскрізний» характер і виступає, свого роду, балансом між законодавчою і виконавчою гілками влади.

Внутрішньосистемні відносини у сфері державного управління автомобільних доріг складають відносини усередині кожного з суб'єктів управління. Так, орган законодавчої влади та кожний з уповноважених

органів виконавчої влади має певну структурну побудову, кадрове забезпечення і до внутрішньосистемних належать відносини між структурними підрозділами, посадовими особами, кадрове забезпечення тощо.

Зовнішньосистемні – це відносини, які виникають в процесі здійснення суб'єктами управління автомобільними дорогами своїх повноважень. Зокрема, забезпечення належного стану та розвитку автомобільних доріг, контроль за дорожнім рухом, нагляд за технічним станом дорожніх споруд, здійснення яких належить до компетенції Державної служби автомобільних доріг України.

Об'єктом державного управління є суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення належного стану автомобільних доріг, їх розвитку та удосконалення. Елементами об'єкту державного управління є громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни – пішоходи та водії, (учасники дорожнього руху); транспортні засоби (учасники дорожнього руху); дороги. Ст.14 Закону України «Про дорожній рух» визначає учасників дорожнього руху як «особи, які використовують автомобільні дороги, вулиці, залізничні переїзди або інші місця, призначені для пересування людей та перевезення вантажів за допомогою транспортних засобів». Тобто закон відносить транспортні засоби як допоміжну складову дорожнього руху. З нашої точки зору, доцільним було б включення транспортних засобів до кола учасників дорожнього руху – адже транспортні засоби виконують функцію транспортування, перевезення вантажів і пасажирів. Вони виконують свою функцію лише у тому випадку, коли технічний стан задовільний. Ця вимога встановлена нормами чинного законодавства – ст.ст. 128, 128¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Засади організації та експлуатації автомобільного транспорту визначені в Законі України «Про автомобільний транспорт» [16]. Ч.1 ст.2 цього закону встановлює, що автомобільний транспорт загального користування як підгалузь у галузі транспорту покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в автомобільних перевезеннях. Що стосується доріг як об'єкту державного управління, то відповідальність посадових осіб за порушення встановлених правил також передбачена нормами КУпАП, зокрема, ст.ст. 139, 140.

Література:

1. Адміністративне право України [Підручник для юрид.вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Парашук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка.–Х.: Право,2000.–520с.
2. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст.20; зміни Відомості Верховної Ради. – 1992. – №36. – Ст. 526; 1993. – №11. – Ст. 83; 1994. – №26. – Ст. 216; 1995. – №15. – Ст.102; 1999. – №4. – Ст. 35.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170; 1998. – №48. – Ст. 292; 1999. – №41. – Ст. 372.
4. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юридичних вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
5. Клишковштейн Г.И. Организация дорожного движения. – М.: Транспорт, 1975.
6. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. – М.: ВНИИ БД МВД СССР, 1974.
7. Шарихманьян И.К. Безопасность дорожного движения. – М.: Академия МВД СССР, 1979. – С. 12.

8. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – С. 34.
9. Майоров В.В. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения / Дис. ... докт. юрид.наук. – Екатеринбург, 1997.
10. Иванов В.Н., Сытник В.Н. Проблемы развития общей теории управления дорожным движением // Материалы 1 научно-технической конференции стран-членов СЭВ по проблемам безопасности дорожного движения. – Алма-Ата, 1977. – С. 714.
11. Міленін О.Л. Правосвідомість учасників дорожнього руху/ Автореф ... канд. юрид.наук. – Х.,2001. – С. 15.
12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
13. Майоров В.В. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения/ Дис. ... докт. юрид.наук. – Екатеринбург, 1997.
14. Матковський В.В. Нові аспекти в діяльності Державтоінспекції // Безпека дорожнього руху. Науково-технічний вісник. – 1999. – №1(2).
15. Новиков В.В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху/ Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – К., 1997. – 24 с.
16. Про автомобільний транспорт: Закон України // Урядовий кур'єр. – 2001. – №103. – 13 червня.

Мелінішин В.Б., ОНЮА

ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ ООН: АКСІОЛОГІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПІДХОДУ

В статье рассматриваются аксиологические аспекты функционального подхода к реформированию Организации Объединенных Наций как крупнейшей и единственной универсальной межгосударственной организации мирового сообщества государств. Показаны и проанализированы причины «проблемы неэффективности ООН», рассмотрены организационные и организационно-правовые аспекты реформирования организации.

In the article the axiological aspects of the functional going are examined near reformation of United Nations as largest and unique universal intergovernmental organization of world association of the states. Rotined and analysed reasons of «problem of uneffectiveness of UNO», the organizational and organizational-laws aspects of reformation of organization are considered.

У активізації процесів створення нової архітектури міжнародної спільноти, найважливішою телеологічною домінантою виступає реформування Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Така мета носить об'єктивний характер і актуалізується сучасним станом розвитку міжнародної спільноти, в основі якого лежить саме ООН. Тому її модифікація, особливо в контексті інновації структури Організації для вирішення нових завдань, що стоять перед нею, і формування функціональних алгоритмів дій на виклики, що встали перед людською цивілізацією і самою Організацією на порозі XXI століття, є виправданою і потребує міжнародно-правового регулювання і супроводу. Саме у цьому бачиться аксіологічна цінність ООН як могутньої організаційної і організаційно-правової інституції і глобаль-