

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

МАСЛОВА Яна Іванівна

УДК 351.74

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор, академік
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Одеська національна юридична академія,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелійович,
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут»,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права;

кандидат юридичних наук, доцент
РУДОЙ Катерина Миколаївна,
Одеський державний університет внутрішніх
справ, начальник заочного та дистанційного
факультету навчання працівників органів
внутрішніх справ

Захист відбудеться 22 жовтня 2010 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. С. Варламова, 2.

Автореферат розісланий «___» _____ 2010 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Конституцією України визнано, що найвищою соціальною цінністю є людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека. На реалізацію цих конституційних положень спрямована діяльність усієї системи державних органів, у тому числі Державної служби автомобільних доріг України. Автомобільні дороги загального користування є невід'ємною складовою єдиної транспортної системи України, їх стан впливає, зокрема, на якість перевезення вантажів і пасажирів, рівень цін, ступінь зайнятості населення та темпи розвитку економіки держави. Отже, розвиток мережі автомобільних доріг та поліпшення їх транспортно-експлуатаційного стану є необхідною передумовою подальшого соціально-економічного розвитку держави і суспільства.

Враховуючи сучасні тенденції інтеграції України до Європейського Союзу, а також той факт, що територією України проходять три сухопутні міжнародні транспортні коридори – пан'європейський № 3 Берлін (Дрезден) – Вроцлав – Львів – Київ, пан'європейський № 5 Трієст – Любляна – Будапешт (Братислава) – Львів, пан'європейський № 9 Гельсінки – Санкт-Петербург (Москва) – Київ – Кишинів (Одеса) – Бухарест – Димитровград – Александрополіс, інші міжнародні транспортні коридори, особливого значення набуває дослідження адміністративно-правових засад управління у сфері автомобільних доріг в Україні, оскільки географічне розташування України за умови інтеграції вітчизняної транспортної інфраструктури в європейську дасть змогу в майбутньому отримувати щороку від транзитних міжнародних перевезень автомобільним транспортом та туристичних поїздок значний розвиток міжнародного співробітництва держави та вагомий надходження до державного бюджету.

Потребують розв'язання проблеми управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення (1087 сільських населених пунктів не охоплені регулярним автобусним сполученням, а 269 із них не мають під'їздів із твердим покриттям). Основна проблема полягає в тому, що управління у сфері транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг загального користування не сприяє створенню необхідних умов для подальшого соціально-економічного розвитку держави, зміцнення її обороноздатності та економічної безпеки. Стан мережі міжнародних автомобільних доріг не дає змоги реалізувати потенційні можливості України щодо транзитних перевезень і

р о з в и т к у т у р и з м у .

За таких обставин виникла нагальна потреба у здійсненні комплексного дослідження питань, пов'язаних з державним управлінням у сфері автомобільних доріг в Україні. Це зумовлено і тим, що на дисертаційному рівні майже відсутні роботи, присвячені цій тематиці. При цьому слід зазначити, що окремі аспекти (зокрема, передовий розвиток та удосконалення автомобільних доріг) досліджувалися раніше в контексті законодавства колишнього Союзу РСР. Викладене свідчить про актуальність і необхідність широких узагальнень нагромадженого адміністративно-правовою та іншими юридичними науками

теоретичного та емпіричного матеріалу, оцінки тенденцій, що мають місце, й обґрунтування на цій підставі способів вирішення завдань державного управління у сфері автомобільних доріг.

Теоретичну базу дослідження становлять положення і висновки, що містяться в роботах В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.В. Богущького, Л.Р. Білої-Тіунової, І.П. Голосніченка, Р.І. Денисова, Е.В. Додіна, М.І. Єропківна, І.К. Залобовської, В.В. Зуй, В.Д. Казарновського, В.І. Касинюка, С.В. Ківалова, Г.І. Клінковштейна, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, В.В. Лук'янова, В.І. Майорова, О.Л. Міленіна, В.В. Новикова, В.Ф. Опришко, В.М. Парашука, І.М. Пахомова, В.П. Петкова, С.С. Фролова, І.К. Шарихман'яна, М.К. Якимчука та ін.

Нормативно-правову базу дисертації становлять Конституція України, закони, підзаконні акти, зокрема, відомчі акти Державної служби автомобільних доріг України, а також міжнародно-правові акти (у контексті питань, розглянутих у дисертації).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота спрямована на виконання основних положень Концепції реформування системи державного управління у сфері автомобільних доріг загального користування, Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006–2010 рр., Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 рр., Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 рр., Концепції підвищення експлуатаційної витримки мостових споруд на автомобільних дорогах держав-учасниць СНД на 2007–2015 рр., а також відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії «Теоретико-правове забезпечення реалізації адміністративної реформи в Україні», що є складовою частиною теми «Традиції і новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0101U001195), дослідження якої здійснюється в Одеській національній юридичній академії.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є комплексне дослідження найбільш актуальних і важливих наукових проблем формування, законодавчої регламентації та реалізації адміністративно-правових засад управління у сфері автомобільних доріг, а також визначення основних напрямків його удосконалення, розробка і обґрунтування рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства, що регламентує сферу державного управління автомобільними дорогами.

Відповідно до зазначеної мети в дисертаційному дослідженні поставлено такі завдання:

сформулювати методологічні засади державного управління у сфері автомобільних доріг: поглибити понятійний апарат, окреслити коло суб'єктів та об'єктів, визначити властивості державного управління цієї галузю;

дослідити принципи і функції управління у сфері автомобільних доріг;

визначити складові суспільних відносин у сфері державного управління автомобільними дорогами;

дослідити правовий режим державного управління у сфері автомобільних доріг;

виокремити види управлінських рішень, які приймаються в процесі державного управління у сфері автомобільних доріг;

охарактеризувати взаємовідносини Державної служби автомобільних доріг з іншими органами виконавчої влади щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

охарактеризувати контроль і нагляд, досліджені як способи забезпечення законності у сфері державного управління автомобільними дорогами.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління автомобільними дорогами України.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми у єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз правового регулювання державного управління у сфері автомобільних доріг. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати чинне законодавство щодо регулювання суспільних відносин у сфері управління автомобільними дорогами (п.п. 2.1, 2.2). У роботі застосовуються також окремі наукові методи пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (п.п. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4), сформульовано напрямки формування інформаційної системи управління у сфері автомобільних доріг (п. 3.3). Для розкриття організаційно-правових питань діяльності Державної служби автомобільних доріг України як суб'єкта державного управління у сфері автомобільних доріг, особливостей взаємовідносин її з іншими органами виконавчої влади, а також для визначення місця і ролі контрольно-наглядової діяльності у державному управлінні у сфері автомобільних доріг використано компаративний (п. 2.1), порівняльно-правовий (п. 2.3), історичний (п.п. 1.1, 3.1, 3.2) та статистичний методи (п. 3.3).

Емпірична база дослідження складається з узагальнення практики застосування адміністративного законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, публікацій в періодичних виданнях, довідкової літератури, статистичних матеріалів щодо діяльності Державної служби автомобільних доріг України.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших в Україні комплексних наукових досліджень теоретико-правових та організаційних засад державного управління у сфері автомобільних доріг в Україні. На підставі здійсненого дослідження на захист виносяться такі положення:

уперше:

здійснено комплексне дослідження державного управління у сфері автомобільних доріг на основі положень Конституції України з урахуванням нових політичних, економічних та правових реалій сьогодення, необхідності

забезпечення реалізації прав і свобод громадян, процесів входження України у світове співтовариство;

здійснено новий підхід до розуміння і визначення змісту державного управління у сфері автомобільних доріг через комплексне дослідження структурних змін у системі державного управління: суб'єктах та об'єкті управління, взаємовідносинах між ними, а також у взаємовідносинах між окремими суб'єктами управління – Державною службою автомобільних доріг України та уповноваженими органами виконавчої влади;

виокремлено та охарактеризовано властивості, принципи, функції, форми державного управління у сфері автомобільних доріг у контексті реформування системи державного управління; сформульовано принципи права щодо управління у сфері автомобільних доріг;

удосконалено понятійний апарат основних термінів: «правовий режим автомобільних доріг», «інститут організації дорожнього руху», «інститут регламентації поведінки учасників дорожнього руху», «інститут відповідальності»;

набули подальшого розвитку:

види управлінських рішень, які приймаються в процесі державного управління у сфері автомобільних доріг, відповідно до певної форми реалізації норм права: уповноважуючі, забороняючі, зобов'язуючі;

засоби правового регулювання державного управління у сфері автомобільних доріг – зобов'язання, дозволення та заборони;

контроль і нагляд як способи забезпечення законності в державному управлінні у сфері автомобільних доріг;

сформульовано конкретні пропозиції щодо формування інформаційної системи державного управління у сфері автомобільних доріг.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що його положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідницькій сфері – матеріали дисертації можуть стати основою для подальшої розробки проблем державного управління у сфері автомобільних доріг;

правотворчості – для удосконалення чинного адміністративного законодавства щодо регулювання транспортної системи;

правоохоронній сфері – для забезпечення безпеки як автомобільних доріг, так і дорожнього руху в цілому;

навчальному процесі – при викладанні дисципліни «Адміністративне право» і «Адміністративна відповідальність».

Апробація результатів дослідження. Дисертація обговорювалася на: засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії, основні результати наукового дослідження оприлюднені на Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (м. Сімферополь, 10 грудня 2009 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Запоріжжя, 13 березня 2010 р.), II Міжнародній

науково-практичній конференції «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Сімферополь, 16–17 квітня 2010 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 23 квітня 2010 р.), науково-практичних конференціях в Одеській національній юридичній академії (м. Одеса, 25–27 травня 2010 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, та чотирьох тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою і предметом дослідження, відповідає логіці наукового пошуку й вимогам ВАК України, складається зі вступу, трьох розділів, які містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 209, із них додатки – 9 сторінок, список використаних джерел – 21 сторінок (196 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими програмами та планами, мету та завдання, окреслено об'єкт, предмет і структуру дисертації, наведено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, а також інформацію про публікацію результатів дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади державного управління у сфері автомобільних доріг в Україні» складається із чотирьох підрозділів і присвячується аналізу основних правових джерел у сфері державного управління автомобільними дорогами в Україні, а також принципам, методам, формам та функціям організації діяльності, спрямованої на утримання автомобільних доріг в Україні.

У **підрозділі 1.1. «Поняття державного управління у сфері автомобільних доріг в Україні»** оглянуто теоретичні та методологічні наукові розробки, в яких досліджувалися проблеми управління у сфері автомобільних доріг. Зазначено, що безпосередня актуальність обраної теми ґрунтується на необхідності реалізації Концепції реформування системи державного управління у сфері автомобільних доріг загального користування, Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006–2010 рр., Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 рр., Концепції підвищення експлуатаційної витримки мостових споруд на автомобільних дорогах держав-учасниць СНД на 2007–2015 рр.

Встановлено, що державному управлінню у сфері автомобільних доріг притаманні такі властивості: а) здійснюється на основі закону; б) має активний, цілеспрямований, загальнодержавний, виконавчо-розпорядчий, організуючий характер; в) має власний об'єкт управління; г) реалізує вимоги закону шляхом виконання правозастосовної та правотворчої діяльності; д) виражається у розробці управлінських рішень; е) контролює дотримання власниками транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Законів

України «Про автомобільні дороги», «Про дорожній рух», правил, норм, стандартів із питань забезпечення безпеки дорожнього руху в цілому та автомобільних доріг, зокрема.

Визначено, що автомобільні дороги – це дороги державного (міжнародні, регіональні, національні) та місцевого (територіальні, районні, обласні) значення, які забезпечують внутрішньодержавні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів з урахуванням адміністративно-територіального поділу держави, з'єднують населені пункти і є складовою частиною єдиної транспортної системи держави.

У *підрозділі 1.2. «Принципи та методи державного управління у сфері автомобільних доріг»* на основі аналізу вітчизняного законодавства та доктринальних позицій, що існують у теорії адміністративного права, визначено, що зміст, співвідношення і зв'язок принципів один з одним об'єктивно обумовлені і органічно пов'язані між собою. Із цього випливає, що і система принципів та методів організації діяльності органів управління у сфері автомобільних доріг – це сукупність самостійних за змістом, але взаємопов'язаних і об'єктивно обумовлених положень, принципів, норм, що утворюють саме у цій сфері ту якісну єдність, без якої така діяльність не була б законною.

Зазначено, що в управлінні у сфері автомобільних доріг діє узгоджена система принципів, які: а) пов'язані спільністю мети і завдань; б) не мають внутрішніх і зовнішніх протиріч; в) закріплені в нормах чинного законодавства; г) при порушенні будь-якого принципу спричиняють незаконність такої діяльності й обов'язково тягнуть юридичну відповідальність осіб, що здійснювали таку діяльність.

Виокремлено методи організації і методи діяльності. Обґрунтовано необхідність використання різних методів у різному їх поєднанні залежно від конкретних умов, що є природним відображенням комплексного, багатоаспектного характеру діяльності органів управління у сфері автомобільних доріг в Україні.

У *підрозділі 1.3. «Функції державного управління у сфері автомобільних доріг»* зазначено, що основні функції органів управління у сфері автомобільних доріг умовно можна поділити на дві групи: 1) функції, які виконуються Державною службою автомобільних доріг та її підпорядкованими управліннями (відділами) самостійно: реалізація організаційної та профілактичної функцій щодо забезпечення та підтримання належного стану автомобільних доріг, їх розвитку у межах, визначених чинним законодавством; 2) функції, що є допоміжними, чи виконуються органами управління у сфері автомобільних доріг у взаємодії з іншими суб'єктами діяльності: участь у проведенні спільних (з іншими суб'єктами) у період складних метеорологічних умов, в осінньо-зимовий період, при виникненні надзвичайних ситуацій, пов'язаних з обмеженням руху чи порушенням автомобільного сполучення під час ускладнення погодних умов, профілактичних, ремонтно-будівельних заходів.

Зазначено, що ці функції реалізуються через систему та структуру суб'єктів управління, і їхній характер визначається конкретними завданнями, які стоять

перед суб'єктами управління у сфері автомобільних доріг. Для виконання завдань суб'єкти управління наділені певними повноваженнями, що мають державно-владний характер. Наголошено на тому, що основні завдання суб'єктів управління у сфері автомобільних доріг визначаються Законом України «Про автомобільні дороги» у декларативній формі і запропоновано конкретизувати ці завдання на рівні відомчої та міжвідомчої нормативної бази суб'єктів управління у сфері автомобільних доріг з урахуванням специфіки їх призначення в системі державних органів.

У *підрозділі 1.4. «Форми державного управління у сфері автомобільних доріг»* визначено, що процес управління автомобільними дорогами являє собою форму реалізації керівного впливу, який має прямий та зворотний характер. Процес державного управління побудований у вигляді певних послідовних стадій і має циклічний характер. Циклічність означає певну послідовність та зміну стадій.

Визначено, що формами організації діяльності у сфері автомобільних доріг є: а) видання нормативно-правових актів управління (правотворча діяльність); б) правозастосовна діяльність; в) укладення адміністративних договорів; г) організаційні дії; д) матеріально-технічне забезпечення.

Зроблено висновок, що пріоритетною формою управління у сфері автомобільних доріг є структурна форма, адже управління є цілеспрямованою діяльністю певних структур, насамперед, суб'єктів управління. Визначено, що сукупність суб'єктів управління являє собою керівну підсистему, а сукупність об'єктів управління – керовану підсистему, і охарактеризовано її чинники. Сама організаційна структура системи управління у сфері автомобільних доріг має бути побудована відповідно до змісту управління і діяти за відповідними цільовій спрямованості принципами, виконуючи певні функції з використанням відповідних методів уповноваженими державними органами та посадовими особами.

Розділ 2 «Організаційні засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні» складається з трьох підрозділів і присвячується дослідженню адміністративно-правового регулювання шляхового господарства, а саме виробничо-технологічного комплексу організацій і підприємств, призначеного для будівництва, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування, а також відповідних інженерних комунікацій і споруд.

У *підрозділі 2.1. «Державні органи управління у сфері автомобільних доріг»* зазначено, що з метою забезпечення проведення державної політики з питань розвитку всіх видів автомобільних доріг на території України Міністерство транспорту та зв'язку України є головним суб'єктом управління у сфері автомобільних доріг. Державна служба автомобільних доріг України (Укравтодор) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра транспорту та зв'язку України. Встановлено, що основними завданнями Укравтодору є: а) підготовка пропозицій щодо формування державної економічної, науково-технічної, інноваційної, інвестиційної, кадрової, соціальної та зовнішньоекономічної політики у сфері дорожнього господарства,

забезпечення її реалізації, а також розроблення і впровадження стратегії розвитку дорожнього господарства; б) підготовка і організація виконання державних програм із питань забезпечення надійного і безпечного руху автомобільними дорогами загального користування, вдосконалення і розвитку дорожнього господарства; в) здійснення відповідно до законодавства державного регулювання і контролю у сфері дорожнього господарства, державного управління у сфері автомобільних доріг загального користування; г) організація будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування, а також відповідних інженерних комунікацій і споруд.

У підрозділі 2.2. «Місцеві органи управління у сфері автомобільних доріг» визначено органи державного управління у сфері автомобільних доріг на місцевому рівні, а саме проаналізовано компетенцію та повноваження місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування у цій сфері. Встановлено, що орган державного управління у сфері автомобільних доріг загального користування щороку проводить перевірку щодо відповідності стану та використання платної дороги встановленим вимогам та надає пропозиції щодо притягнення до відповідальності винних у порушенні правил і норм утримання дороги.

Органи місцевого управління, що забезпечують функціонування платних автомобільних доріг загального користування, несуть відповідальність за їх технічний стан, за відповідність правилам і нормам утримання та ремонту автомобільних доріг і в порядку, визначеному законом, компенсують користувачам завдані збитки. Визначено, що органи місцевого самоврядування, які управляють функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, відповідають за: а) стан вулиць і доріг міст та інших населених пунктів відповідно до діючих норм, у тому числі щодо безпеки руху транспортних засобів і пішоходів; б) якість робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів; в) розміщення технічних засобів організації дорожнього руху, об'єктів дорожнього сервісу та рекламоносіїв; г) відшкодування збитків користувачам вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що виникли через їх незадовільний стан, у порядку, визначеному законом. Встановлено, що, крім того, на місцевому рівні вирішуються питання щодо користування відомчими (технологічними) дорогами, до яких належать внутрішньогосподарські технологічні дороги, що знаходяться у власності юридичних або фізичних осіб.

У підрозділі 2.3. «Особливості взаємовідносин Державної служби автомобільних доріг України з іншими органами виконавчої влади щодо забезпечення безпеки дорожнього руху» встановлено, що регулювання взаємовідносин Державної служби автомобільних доріг з іншими органами виконавчої влади визначається переважно зобов'язуючими та уповноважуючими нормами (ч. 5 ст. 12 Закону України «Про автомобільні дороги» вимагає «дотримання норм природоохоронного законодавства учасниками дорожнього руху та ініціювати притягнення до адміністративної відповідальності за забруднення та засмічення автомобільної дороги і смуги її відведення»; ч. 10 ст. 12 цього Закону «обмежувати або забороняти з

повідомленням відповідного підрозділу Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України рух транспортних засобів у разі виникнення загрози життю або здоров'ю учасників дорожнього руху, безпеці вантажів або можливості заподіяння пошкоджень автомобільним дорогам загального користування, у тому числі за складних погодних умов» тощо). Уповноважуваними нормами врегульовано значну частину державно-управлінських відносин у сфері автомобільних доріг. В основному це – норми, які встановлюють загальне правове поле здійснення державного управління у сфері автомобільних доріг. Так, компетенція Кабінету Міністрів України (ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»), органів законодавчої та виконавчої влади АРК, областей та міст республіканського підпорядкування (ст. 5 Закону України «Про дорожній рух»), участь підприємств, установ та організацій у забезпеченні безпеки дорожнього руху (п. 1 ст. 12 Закону України «Про дорожній рух») встановлюється саме уповноважуваними нормами (згідно із ст. 4 Закону України «Про дорожній рух» до компетенції Кабінету Міністрів України належить: підготовка проектів законів, нормативних актів із питань дорожнього руху та його безпеки, визначення повноважень органів виконавчої влади; формування державних органів управління у сфері дорожнього руху; координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, об'єднань та місцевого самоврядування у сфері дорожнього руху тощо. Зазначено, що уповноважуючі норми п. 1 ст. 12 Закону України «Про дорожній рух» встановлюються зобов'язуючими нормами п.п. 2–4 ст. 12 цього Закону, встановлюючи зобов'язання для посадових осіб, що відповідають за експлуатацію та технічний стан транспортних засобів, посадових осіб, які відповідають за будівництво, реконструкцію, ремонт, експлуатацію та облаштування автомобільних доріг, інших споруд, осіб, які відповідають за експлуатацію під'їзних і ґрунтових доріг.

Розділ 3 «Контроль та нагляд як способи забезпечення законності у сфері державного управління автомобільними дорогами» складається з трьох підрозділів і присвячується розгляду питань законності в діяльності органів управління у сфері автомобільних доріг, а також виробленню пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення контрольно-наглядової діяльності підрозділів служби автомобільних доріг України.

У підрозділі 3.1. «Контроль як спосіб забезпечення законності у сфері автомобільних доріг» визначено, що оскільки державне управління є соціальним явищем і регулюється, насамперед, нормами адміністративного права, то законність є основною рисою, притаманною державному управлінню, діяльності суб'єкта та об'єкта управління, засадою взаємозв'язків між ними. Контроль (відомчий, державний, судовий, громадський, внутрішній тощо) має особливе значення як складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок щодо припинення, зміни чи скасування актів управління, вжиття заходів примусу щодо

підконтрольних органів. За допомогою контролю здійснюється “зворотній” зв’язок між суб’єктом та об’єктом управління у сфері автомобільних доріг, стає можливим коригувати управлінські рішення з метою підвищення ефективності і результативності державно-управлінської діяльності.

Зазначено, що уповноважені державні органи та їх посадові особи, здійснюючи контрольну діяльність, утворюють певну систему контролюючих органів, яка має діяти на засадах, що відповідали б кінцевій меті їхньої діяльності. Такими засадами є система принципів контролю у сфері державного управління автомобільними дорогами: об’єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність, реальність.

Визначено й охарактеризовано повноваження органів контролю у сфері автомобільних доріг: Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Міністерство транспорту і зв’язку України, інші міністерства, органи законодавчої та виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей та міст республіканського підпорядкування, органи санітарно-епідеміологічної служби. Крім цього, проаналізовано контрольні повноваження Державтоінспекції МВС України за безпекою дорожнього руху.

Особливу увагу приділено дослідженню такого виду спеціального контролю у сфері автомобільних доріг, як габаритно-ваговий контроль, його особливостей, організаційно-правових засад та процедури здійснення.

У підрозділі 3.2. «Нагляд як спосіб забезпечення законності у сфері автомобільних доріг» досліджено особливості здійснення нагляду у сфері автомобільних доріг. Виокремлено та охарактеризовано методи, способи і заходи нагляду, що здійснюються Державною службою автомобільних доріг України. Зазначено, що відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» законодавець ототожнює поняття «державний нагляд» і «державний контроль» і розглядає їх як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом щодо виявлення порушень вимог законодавства суб’єктами господарювання та запобігання їм, забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища. Враховуючи дискусійність питання щодо співвідношення понять «контроль» і «нагляд» в теорії адміністративного права, зазначається, що нагляд досліджується як різновид державного контролю, який характеризується особливостями, притаманними тільки йому, що й дало підстави для окремого його дослідження у контексті зазначеної проблеми.

Конкретизовано та визначено методи нагової діяльності Укравтодору: а) здійснювати нагляд за додержанням вимог законодавства щодо користування та охорони автомобільних доріг загального користування; б) проводити розслідування причин аварій і катастроф на автомобільних дорогах, а також проводити службові розслідування; в) здійснювати нагляд за станом роботи з попередження правопорушень на підприємствах, в установах та організаціях дорожнього господарства; г) проводити моніторинг внутрішнього та

зовнішнього ринків будівництва, ремонту й утримання автомобільних доріг; д) реалізовувати державну політику у сфері охорони державної таємниці, здійснювати в установленому порядку контроль за станом охорони та збереження державної таємниці у центральному апараті Укравтодору, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління.

У підрозділі 3.3. «Використання сучасних інформаційних технологій у контрольно-наглядовій діяльності Державної служби автомобільних доріг України» обґрунтовано необхідність застосування системного підходу для вирішення проблеми інформатизації контрольно-наглядової діяльності підрозділів Державної служби автомобільних доріг України. Сформульовано рекомендації щодо формування інформаційної системи державного управління у сфері автомобільних доріг, яка передбачатиме центральний, регіональний та місцевий рівні.

Зазначено, що на центральному рівні має бути вирішено стратегічні завдання; регіональний рівень інформаційної системи має вирішувати завдання забезпечення стану автомобільних доріг на рівні окремих областей і міст обласного підпорядкування, а також здійснювати контроль роботи органів і підрозділів на місцевому рівні; місцевий рівень інформаційної системи державного управління у сфері автомобільних доріг – це базовий рівень, на якому інформаційна система об'єднує у єдине ціле підрозділи Державної служби автомобільних доріг України, міськ(рай)органи внутрішніх справ, окремі органи і підрозділи МНС України. Особливу увагу має бути приділено питанням інформаційного обміну між черговими частинами Державної служби автомобільних доріг України, міськ(рай)відділів внутрішніх справ та ДАІ МВС України, МНС України.

Територіальні підрозділи МНС, Укравтотрансу та Головавтотрансінспекції Мінтрансзв'язку, Укравтодору під час погіршення умов проїзду або порушення автомобільного сполучення здійснюють обмін інформацією про стан проїзду в регіонах, співпрацюють із питань координації дій та вжиття необхідних заходів для забезпечення безперебійного та безпечного руху транспортних засобів і про прийняті рішення щодо забезпечення умов проїзду дорогами інформують центральні органи через чергових або через диспетчерські служби за умов наявності в режимі телефонно-факсового зв'язку або електронною поштою.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, здійсненого на основі теоретичного осмислення наукових праць, аналізу чинного законодавства та практики його застосування, в роботі сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правових засад управління у сфері автомобільних доріг в Україні.

1. Державне управління у сфері автомобільних доріг визначається як правотворча і правозастосовна діяльність уповноважених органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоуправління, функціонування яких

спрямоване на захист конституційно закріплених життєво важливих інтересів, насамперед, життя, прав і свобод, а також інтересів щодо реалізації потреб у переміщенні учасників дорожнього руху – громадян, осіб без громадянства та іноземних громадян – пішоходів та водіїв.

2. Суб'єктами державного управління у сфері автомобільних доріг є органи виконавчої влади, їх посадові особи, які мають відповідні повноваження: Міністерство транспорту та зв'язку України, Державна служба автомобільних доріг України, Митний комітет України, Міністерство фінансів України, Міністерство регіонального будівництва України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

3. Об'єктом державного управління у сфері автомобільних доріг є суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення належного стану та розвитку автомобільних доріг. Відносини всередині кожного із суб'єктів управління визначено як внутрішньосистемні відносини у сфері державного управління автомобільними дорогами, а відносини, які виникають у процесі здійснення між суб'єктами управління у сфері автомобільних доріг своїх повноважень, є зовнішньосистемними.

4. Визначено, що суспільні відносини, які виникають при здійсненні державного управління у сфері автомобільних доріг, включають: 1) відносини, що виникають у процесі підготовки автомобільних доріг до дорожнього руху (підготовка та ремонт автошляхів, укріплення дорожніх знаків, мостів тощо); 2) відносини, що виникають у процесі використання автомобільних доріг, тобто дорожнього руху (між учасниками дорожнього руху); 3) відносини, що виникають у процесі забезпечення безпеки автомобільних доріг, тобто відповідальності за порушення правил дорожнього руху. Встановлено, що кожна із складових регулюється певними нормами права (переважно адміністративного права), які становлять окремі правові субінститути адміністративного права, що в сукупності становлять правовий інститут управління у сфері автомобільних доріг: 1) інститут організації дорожнього руху; 2) інститут регламентації поведінки учасників дорожнього руху; 3) інститут відповідальності.

5. Виокремлено принципи державного управління у сфері автомобільних доріг: загальні, специфічні, структурні. До загальних принципів віднесено: об'єктивність, універсальність, демократизм, законність, поділ влади, делегування повноважень, соціальна спрямованість, оптимізація управління, комплексність, керованість, контрольованість, гласність, поєднання колегіальності і єдиноначальності. Систему структурних принципів становлять структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні принципи. Стосовно державного управління у сфері автомобільних доріг особливого значення набувають структурно-організаційні та структурно-процесуальні принципи. Структурно-цільові та структурно-функціональні принципи доцільно виокремлювати у тому випадку, якщо постає проблема узгодження цілей та оптимізація функцій різних підсистем певної системи.

6. Державне управління у сфері автомобільних доріг має такі властивості: а) здійснюється на основі закону; б) має активний, цілеспрямований, загальнодержавний, виконавчо-розпорядчий, організуючий характер; в) має власний об'єкт управління; г) реалізує вимоги закону шляхом виконання правозастосовної та правотворчої діяльності; д) розробляє управлінські рішення; е) контролює дотримання власниками транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Закону України «Про дорожній рух» – правил, норм, стандартів із питань забезпечення безпеки дорожнього руху.

7. Виокремлено стадії процесу державного управління у сфері автомобільних доріг: а) підготовка до прийняття управлінського рішення; б) прийняття управлінського рішення; в) виконання управлінського рішення; г) контроль за виконанням управлінського рішення; д) коригування у випадку незадовільного виконання управлінського рішення.

8. Визначено, що управлінське рішення як основна форма управління у сфері автомобільних доріг характеризується такими ознаками: а) має виконавчий, вольовий характер; б) приймається уповноваженими державними органами (їх посадовими особами); в) є формою вираження цілеспрямованого керуючого впливу суб'єкта державного управління на його об'єкт; г) має обов'язковий або рекомендувальний для об'єкта управління характер; д) є дією, за допомогою якої вирішується проблема управління; ж) має усвідомлений характер.

9. Встановлено, що основними напрямками діяльності Кабінету Міністрів України щодо управління у сфері автомобільних доріг є: а) формування державних органів управління у сфері автомобільних доріг, керівництво їх діяльністю; б) розробка і затвердження державних програм розвитку та безпеки на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах, вимог екологічної безпеки, а також програм координації використання всіх видів транспорту загального користування; в) фінансування і контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки; г) визначення порядку видачі ліцензій і сертифікатів та здійснення діяльності, пов'язаної з перевезенням вантажів і пасажирів, підготовкою водіїв, будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автодоріг, вулиць і залізничних переїздів, з іншими видами діяльності, що впливають на безпеку дорожнього руху.

10. Встановлено, що при формуванні інформаційної системи управління у сфері автомобільних доріг мають ураховуватися: а) спеціалізація окремих структурних ланок системи державного управління (мається на увазі визначення кола суб'єктів управління, окреслення їх компетенції, специфіки здійснення взаємозв'язків); б) визначення державного органу, який має більш широкий обсяг повноважень щодо державного управління у сфері автомобільних доріг (аспект концентрації повноважень); в) децентралізація прийняття управлінських рішень (визначення кола посадових осіб, які безпосередньо приймають управлінське рішення та формують інформаційні потоки з урахуванням специфіки їх діяльності та обсягу повноважень).

11. Визначено, що правовий режим автомобільних доріг – це система норм, правил, засобів, які регулюють суспільні відносини, що виникають при здійсненні державного управління у сфері автомобільних доріг України.

12. Встановлено, що основними напрямками удосконалення правових засад функціонування дорожнього господарства є: а) оптимізація мережі автомобільних доріг відповідно до вимог розвитку економіки держави; б) реформування існуючої системи утримання автомобільних доріг державного значення шляхом запровадження регіонально-лінійного принципу їх обслуговування спеціалізованими дорожньо-експлуатаційними підприємствами; в) виконання робіт із будівництва, реконструкції та капітального ремонту доріг має проводитися на конкурсних засадах із запровадженням міжнародних принципів укладення контрактів на спорудження об'єктів цивільного будівництва (FIDIC).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Маслова Я.І. Поняття державного управління автомобільними дорогами в Україні / Я.І. Маслова // Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць / Голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – Миколаїв, 2009. – Вип. 38. – С. 633–639.

2. Маслова Я.І. Питання інтеграції автомобільних доріг України (на прикладі Одеської області) у європейську систему міжнародних транспортних коридорів / Я.І. Маслова // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – № 53. – С. 63–66.

3. Маслова Я.І. Особливості взаємовідносин Державної служби автомобільних доріг України з іншими органами виконавчої влади щодо забезпечення безпеки дорожнього руху / Я.І. Маслова // Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (10 грудня 2009 р., м. Сімферополь) – Сімферополь : Крим. юрид. інститут ОДУВС. – 2009. – С. 154–160.

4. Маслова Я.І. Про розмежування системи державного управління автомобільними дорогами державного і місцевого значення / Я.І. Маслова // Форум права. – 2010. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/eournals/FP/2010-2/10gvs.pdf>

5. Маслова Я.І. Удосконалення інституційних засад державного управління у сфері автомобільних доріг / Я.І. Маслова // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 66–68.

6. Маслова Я.І. Основні напрямки удосконалення державного управління у сфері автомобільних доріг / Я.І. Маслова // Тенденції та пріоритети реформування законодавства України : Матеріали Всеукр. наук. конф. (м. Запоріжжя, 13 березня 2010 р.) : у 2 ч. – Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2010. – Ч. 2. – С. 60–61.

7. Маслова Я.І. Про спрямування та координацію діяльності Державної служби автомобільних доріг України / Я.І. Маслова // Государство и право в

умовлях глобалізації: реалії та перспективи : сб. науч. трудов : матеріали II Міжнарод. науч.-практ. конф. (16–17 квітня 2010 г.) / Отв. за вып. И.И. Поляков – Симферополь : КРП «Издательство «Крымучпедгиз», 2010. – С. 188-189.

8. Маслова Я.І. Інформаційна система управління автомобільних доріг України / Я.І. Маслова // Роль та місце ОВС у розбудові правової демократичної держави : матеріали II Міжнарод. науч.-практ. конф. (23 квітня 2010 р.). – Ч. 2. – О. : ОДУВС, 2010. – С. 86–88.

9. Маслова Я.І. Реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування / Я.І. Маслова // Правове життя сучасної України : тези доп. Міжнарод. науч. конф. професор.-виклад. та аспірант. складу (м. Одеса, 21–22 травня 2010 р.) / Відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов // Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2010. – С. 324–326.

АНОТАЦІЯ

Маслова Я.І. Адміністративно-правові засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правових засад управління у сфері автомобільних доріг в Україні. Розглянуто найбільш актуальні і важливі наукові проблеми формування, законодавчої регламентації та реалізації адміністративно-правових засад управління у сфері автомобільних доріг, а також визначення основних напрямків його удосконалення. В адміністративно-правовій науці управління у сфері автомобільних доріг (державне та громадське) розглядається як соціальне, правове явище. Здійснено новий підхід до розуміння і визначення змісту державного управління у сфері автомобільних доріг через комплексне дослідження структурних змін у системі державного управління: суб'єктах та об'єкті управління, взаємовідносинах між ними. Сформульовано властивості, принципи, функції, форми державного управління у сфері автомобільних доріг за умови зміни змісту та характеру державного управління у сфері автомобільних доріг; сформульовано принципи права, на засадах яких засновані норми права, що регулюють державне управління у сфері автомобільних доріг. Досліджено типи управлінських рішень, які приймаються в процесі державного управління у сфері автомобільних доріг, відповідно до певної форми реалізації норм права: уповноважуючі, забороняючі, зобов'язуючі. Визначено засоби правового регулювання державного управління у сфері автомобільних доріг – позитивні зобов'язання, дозволи та заборони. Сформульовано конкретні пропозиції щодо формування інформаційної системи державного управління у сфері автомобільних доріг.

Ключові слова: організаційно-правові засади, законність, правове забезпечення, прогнозування, планування, методи, принципи, функції.

АННОТАЦИЯ

Маслова Я.И. Административно-правовые основы управления в сфере автомобильных дорог в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2010.

Диссертация посвящена научному исследованию административно-правовых основ управления в сфере автомобильных дорог в Украине. Раскрыты особенности деятельности государственных органов в сфере обеспечения функционирования и жизнедеятельности автомобильной системы Украины. Исследованы теоретические и методологические основы управления в сфере автомобильных дорог в Украине. Проанализирована классификация методов и принципов управления и деятельности государственных органов в сфере автомобильных дорог. Выделены общие и специфические методы управления, которые подразделяются на виды. Дано определение автомобильных дорог Украины как дорог государственного (международного, регионального, национального) и местного (территориального, районного, областного) значения, которые обеспечивают внутригосударственные и международные перевозки пассажиров, а также грузов, учитывая административно-территориальное деление государства, соединяют населенные пункты, и являются составной частью единой транспортной системы Украины. В связи с вышеизложенным, предложены основные пути усовершенствования управления в сфере автомобильных дорог. Сформулировано понятие «правового режима автомобильных дорог» как системы норм, правил, способов, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления государственного управления в сфере автомобильных дорог Украины.

Особое внимание уделяется использованию современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности Государственной службы автомобильных дорог Украины. Установлено, что приоритетными направлениями усовершенствования правовых основ функционирования дорожного хозяйства являются: а) оптимизация сети автомобильных дорог в соответствии с требованиями развития экономики государства; б) реформирование существующей системы содержания автомобильных дорог государственного значения путем внедрения регионально-линейного принципа их обслуживания специализированными дорожно-эксплуатационными предприятиями; в) выполнение работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту на конкурсных основах с использованием международных принципов заключения контрактов по возведению объектов гражданского строительства (FIDIC). Особое внимание уделяется контролю (ведомственному, общественному, судебному, габаритно-грузовому) в сфере автомобильных дорог.

Ключевые слова: организационно-правовые основы, законность, правовое обеспечение, прогнозирование, планирование, методы, принципы, функции.

SUMMARY

Maslova Y.I. Administrative-lawful basis of administration in the highways' sphere of. – Manuscript.

Thesis on obtaining the scientific degree of legal science on speciality 12.00.07 – administrative law and procedure, finance law, information law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2010.

The thesis deals with administrative and legal basis in the highways' sphere in Ukraine. The aim of the thesis is the most comprehensive study of current and important scientific problems of formation, legal regulation and implementation of administrative and legal framework in the sphere of highways and main elements of its improvement, development and justification of recommendations to improve current legislation, regulatory scope of state highways. It is performed conclusions, proposals and recommendations-on the basis of theoretical understanding of scientific papers and legislation and its practical application- aimed at improving of administrative and legal principles in administration of highways' sphere in Ukraine.

Scientific novelty of the results the study determined that the dissertation is one of the first in Ukraine theoretical studies of complex legal and institutional framework of the government roads in Ukraine. Positions and recommendations of the thesis can serve as material of improving of legal culture of population and professional level of employees of the executive authorities, law enforcement agencies.

Key words: administrative-lawful basis, legality, legal security, forecasting, planning, activity, methods, principles, functions.