



УДК 342.9

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ПЕРЕВОЗОК АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ

Рустам АГАКАРЯН,

аспирант кафедры конституционного,
административного и международного права
Киевского института интеллектуальной собственности и права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы формулирования понятия административной деятельности в сфере перевозок автомобильным транспортом, а также виды этой деятельности. Исследуются понятия и категории, близкие по смыслу с административной деятельностью, высказаны предложения в отношении совершенствования правового регулирования организации дорожного движения.

Ключевые слова: административная деятельность, перевозки автомобильным транспортом, администрирование, публичная администрация, организация дорожного движения, исполнительная власть, местное самоуправление.

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN THE SPHERE OF TRANSPORTATION BY ROAD TRANSPORT

Rustam AGAKARYAN,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional, Administrative and International Law of Kiev Institute of Intellectual Property and Law of the National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article deals with the formulation of the concept of administrative activity in the field of road transport, as well as the types of this activity. Concepts and categories that are similar in meaning to administrative activities are explored; suggestions are made for improving the legal regulation of road traffic management.

Key words: administrative activities, transport by road, administration, public administration, traffic management, executive authority, local self-management.

Постановка проблемы. Осуществление автомобильных перевозок является распространенным явлением. Безусловно, регулирование самих перевозок осуществляется на основе гражданско-правовых договоров. Однако субъекты правоотношений часто встречаются с органами исполнительной власти и местного самоуправления, когда они осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, направленную на организацию дорожного движения, контроль соблюдения правил дорожного движения и выполнения иных функций публичного управления. Особенное значение имеет четкость понятийного аппарата, необходимая в административно-процессуальной деятельности, которую осуществляют как административные органы, так и суды.

Актуальность темы исследования. В современном обществе невозможно обойтись без автомобильных перемещений пассажиров и грузов. Субъекты автомобильных перевозок

вступают в различные правоотношения, в том числе и административно-правовые. В этом отношении необходим четкий понятийный аппарат. Административная деятельность в сфере перевозок автомобильным транспортом является одним из важных и малоисследованных понятий, анализу которого посвящена эта статья.

Состояние исследования. Проблемы организации дорожного движения исследовались на уровне кандидатских и докторских диссертаций. А.М. Подоляка подготовил и защитил в 2004 г. диссертацию на тему «Административно-правовой статус Государственной автомобильной инспекции МВС Украины». В.И. Развадовский в 1998 г. защитил докторскую диссертацию «Государственное регулирование транспортной системы Украины (административно-правовые проблемы и пути ее решения)». Проблемы предупреждения правонарушений в сфере дорожного движения исследовались В.И. Новико-

вым, Л.М. Кононенко, В.В. Егупенко и другими. Вместе с тем вопросы административной деятельности эти авторы затрагивали лишь частично.

Целью и задачей статьи является формулирование понятия административной деятельности в сфере перевозок автомобильным транспортом, рассмотрение ее видов, а также предложений к законодательству в условиях децентрализации исполнительной власти.

Изложение основного материала. Поскольку административная деятельность может рассматриваться как управленческая деятельность органов публичной администрации, урегулированная административным правом, можно утверждать, что ее осуществление присуще почти всем органам исполнительной власти и органам местного самоуправления. Не являются исключением и органы исполнительной власти в сфере транспорта. Понятие административной деятельности в юридической литературе связывалось в основном



с выполнением функций органами внутренних дел (милиции, ныне полиции), а также с выполнением задач правоохранительными органами в отдельных сферах деятельности [1].

Украинские ученые разрабатывали вопросы административной деятельности органов внутренних дел и выдавали в учебниках этот материал как специальную часть административного права. Но она была такой, что не задевала другие сферы административно-правовых отношений, служила сугубо для этих органов и основам для научного сопровождения исполнительно-распорядительной их деятельности. Понятие административной деятельности органов внутренних дел еще в 1995 г. в украинской юридической литературе было сформулировано профессором И.П. Голосниченко в учебнике «Административная деятельность органов внутренних дел»: «Административная деятельность органов внутренних дел – это урегулированная нормами административного права их исполнительно-властная деятельность, которая направлена на обеспечение личной безопасности граждан, защиту их прав и свобод, законных интересов, общественного порядка, общественной безопасности и борьбу с правонарушениями» [2, с. 7]. После этого было выдано значительное количество учебников и пособий по административной деятельности, где формулировка понятия этого вида деятельности повторялась [3, с. 9; 4, с. 5].

Выходили монографии, предметом исследования в которых отмечалась административная деятельность, иногда она исследовалась и для других сфер административно-правовых отношений. Понятию административной деятельности правоохранительных органов в сфере охраны окружающей природной среды посвящена докторская диссертация Н.И. Золотаревой, где она определила этот вид деятельности в указанной сфере следующим образом: административная деятельность правоохранительных органов в сфере экологической безопасности – это специфическая, управленческая, исполнительно-распорядительная, подзаконная, госу-

дарственно-властная деятельность по организации и осуществлению охраны окружающей природной среды [5, с. 162].

На наш взгляд, она верно отметила: «Административную деятельность целесообразно рассматривать в двух плоскостях: внутренне-организационной и правоохранительной. «Организационная сущность административной деятельности состоит в разработке и осуществлении конкретных мероприятий по реализации принятого решения (плана, программы). К этому виду административной деятельности принадлежат формирование управляющей и управляемой систем, обеспечение упорядочения системы управления с помощью создания соответствующей структуры и регулирования процессов, которые происходят в ней. Организация означает образование, реорганизацию, упразднение органов и подразделений правоохранительных органов, определение их обязанностей и прав, порядка взаимоотношений, подбор и размещение кадров и т.п. В конечном итоге, назначение организации заключается в том, чтобы сформировать в системе управления такие организационные отношения, которые могли бы обеспечить достижение ее целей с минимальными затратами энергии, средств и времени. Второе направление – внесистемная административная деятельность (выходит за пределы системы правоохранительных органов и связанная с регулированием отношений в обществе). Эта разновидность деятельности называется правоохранительной административной деятельностью. Такое название обуславливается тем, что основное содержание этой работы сводится к обеспечению сотрудниками правоохранительных органов функций по охране правоотношений» [5, с. 149].

Целесообразно заметить, что в последнее время довольно часто в административной литературе, да иногда и в законодательстве, начали применять термин «администрирование». В нашей работе стоит выяснить соотношение между этими терминами и понятиями.

До недавнего времени понятие администрирования определялось

как «бюрократический метод управления путем командования, слепого выполнения временами вредных приказов» [6, с. 23].

Ныне же термину «администрирование» придано иное значение, и оно превратилось из выражения негативного в определение в целом положительного явления. Авторы учебника по административному праву, размещенного в сети Интернет, пишут: «1. Публичное администрирование в широком содержании – это совокупность всех видов деятельности всех органов государства и органов местного самоуправления, то есть означает фактически все формы реализации государственной и самоуправляющейся власти в целом. Статья 6 Конституции устанавливает, что государственная власть в Украине осуществляется на началах ее деления на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией пределах и согласно законам Украины. Другими словами, публичное администрирование характеризует всю деятельность государства (в широком понимании) с организующим воздействием со стороны специальных субъектов права на общественные отношения.

2. Публичное администрирование в узком смысле – это совокупность видов деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, между которыми определенным образом распределены разные виды деятельности. Итак, категория «публичное администрирование» в узком смысле отображает относительно самостоятельный вид деятельности государственных органов и органов самоуправления, осуществляемая определенной частью соответствующих субъектов» [7, с. 87–88].

Дальше эти авторы пишут: «Публичное администрирование – это вид социального администрирования, вид специфической деятельности государства и органов местного самоуправления, которое находит проявление в функционировании органов и учреждений, которые влияют на общественные отношения



с целью их урегулирования в соответствии с публичными интересами» [7, с. 88].

Итак, если даже присоединиться к тому, что администрирование можно рассматривать как явление положительное, и согласиться с определениями, которые дают авторы этого учебного издания, то можно констатировать, что и они не исключают существования публичного управления, а анализируют его как составляющую администрирования. Административная деятельность органов исполнительной власти не что иное, как государственное управление, урегулированное административным правом.

Детализация исполнительно-распорядительной деятельности органов публичной администрации позволяет нам выделить целый ряд видов административной деятельности: административная деятельность в экономической сфере; урегулированная административным правом деятельность в областях социально-культурных отношений; охрана собственности; организация охраны окружающей природной среды; осуществление согласно закону государственного контроля качества продукции при ее ввозе на таможенную территорию Украины; предотвращение и противодействие контрабанде, борьба с нарушениями таможенных правил; охрана общественного порядка и государственной границы; обеспечение общественной безопасности (правил разрешительной системы, пожарной охраны); контроль осуществления миграционного режима и связанной с ним деятельности (обеспечение правил паспортной системы, соблюдение правил въезда в Украину и проживание в стране иностранных граждан и лиц без гражданства, а также выезд граждан за границу) и т.п. [8–16].

Видное место среди этих видов административной деятельности занимают организация дорожного движения и обеспечения его безопасности. Нужно отметить, что эти направления деятельности являются составляющей общественной безопасности и общественного порядка.

Если рассматривать административную деятельность в сфере перевозок автомобильным транспортом,

тогда целесообразно заметить, что административная деятельность органов исполнительной власти в этой сфере не ограничивается обеспечением общественной безопасности лишь в пределах безопасности дорожного движения. Безопасность дорожного движения является, прежде всего, ключевым фактором, который обязывает законодателя уполномочивать органы управления осуществлять соответствующие функции административной деятельности. Но есть и другие факторы, которые определяют выполнение этой деятельности. Это и регулирование предпринимательской деятельности, и обеспечение граждан соответствующими услугами и т.п. Ведь условия, которые побуждают законодателя уполномочивать органы исполнительной власти к исполнению функций административной деятельности в этой сфере, являются комплексными.

Итак, административная деятельность в сфере перевозок автомобильным транспортом – это государственно-управленческая деятельность, которая реализуется с использованием определенных функций. Эти функции можно классифицировать в зависимости от их назначения как внутренне-системные, обеспечивающие и специальные, присущие данной сфере административной деятельности. Во внутренней системной административной деятельности применяются такие функции управления: прогнозирование, планирование, анализ и учет, организация, регулирование, контроль. Обеспечение деятельности органов публичной администрации осуществляется с помощью таких функций: кадровой, материально-технического обеспечения, финансовой, делопроизводительной. Эти функции необходимы для обслуживания основных функций-задач. Во многом от них зависит эффективность управленческой деятельности (часто она зависит от них полностью).

К специальным функциям административной деятельности в сфере автомобильных перевозок можно отнести:

– организацию автомобильных перевозок и автомобильного движения;

– обеспечение безопасности дорожного движения;

– защиту прав и свобод человека и гражданина;

– обеспечение личной безопасности граждан во время перевозок автомобильным транспортом;

– охрану общественного порядка и собственности на автомобильном транспорте и т.п.

Субъектами административной деятельности в сфере автомобильных перевозок и организации автомобильного движения являются контролирующие учреждения, к которым относятся, прежде всего, органы, осуществляющие лицензирование в этой сфере (лицензируется деятельность по перевозке пассажиров, опасных грузов и опасных отходов автомобильным транспортом, международные перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом) [17; 18], контроль соблюдения требований безопасности перевозки пассажиров и грузов на автомобильном транспорте [19], деятельность специализированных служб, создаваемых органами Укравтодора, а на автомобильных дорогах, находящихся в собственности территориальных общин, – органами местного самоуправления [20; 27]; Национальная полиция, которая осуществляет регулирование дорожного движения и контроль соблюдения Правил этого движения его участниками и правомочности эксплуатации транспортных средств на улично-дорожной сети [21].

Административная деятельность органов управления в сфере автомобильных перевозок – это особый вид административной деятельности, с помощью которой обеспечивается безопасность дорожного движения, она имеет исполнительный и распорядительный характер. Ее целью является выполнение законодательства с помощью соответствующих субъектов административно-правовых отношений. Ведь она родственная исполнительной власти и является ее частью. Но эта деятельность не полностью совпадает с осуществлением исполнительной власти, так как субъектами ее являются не только государственные органы, а и органы местного самоуправления и организа-



ции, которым законом делегированы властные исполнительные функции. Органы, которые осуществляют безопасность дорожного движения, вместе с тем обеспечивают права и свободы человека, которые признаются Конституцией Украины наивысшей социальной ценностью [22, с. 3].

Исполнительная власть в сфере автомобильных перевозок имеет определенные особенности. Согласно Конституции Украины, она является отдельной ветвью государственной власти в целом, а исполнительная власть в сфере автомобильных перевозок – ее составной частью.

В условиях децентрализации власти большинство функций местного значения передается органам местного самоуправления. Не является исключением и организация перевозок пассажиров и грузов, там, где это возможно, организация дорожного движения должна передаваться специализированным службам, обслуживающим автомобильные дороги, которые находятся в собственности территориальных громад. Контрольную деятельность здесь осуществляют органы местного самоуправления.

Конституция Украины четко определила понятие местного самоуправления, под которым понимается право «территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопрос местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы» [22, с. 140]. Относится ли к решению задач местного значения организация дорожного движения на автомобильных дорогах и улицах населенных пунктов? Этот вопрос довольно проблематичный, поскольку Закон Украины «О местном самоуправлении» прямого ответа на него не дает.

В этом законе есть указание на то, что к ведению исполнительных органов сельских, поселковых, городских

советов принадлежат такие собственные (самоуправляющиеся) полномочия, как организация благоустройства населенных пунктов, контроль его состояния. Можно было бы считать, что поскольку благоустройство включает в себя организацию дорожного движения на площадях и улицах населенных пунктов («Словарь украинского языка» понимает под благоустройством хорошее упорядочение, обеспечение всем нужным; упорядоченность, в том числе, площадей и улиц [23, с. 195]), то организация дорожного движения на этих площадях и улицах является вопросом местного значения. Но конкретного указания по отнесению реализации такой функции, как организация дорожного движения на улицах, к вопросам местного значения законодатель, определяя компетенцию советов и их исполкомов, в Законе Украины «О местном самоуправлении» не дает. Однако в этом законе он детально урегулировал другие правоотношения, затрагивающие «принятие решений о размещении, оборудовании и функционировании площадок для парковки транспортных средств и стоянок такси на улицах и дорогах населенных пунктов» или «внедрение в пределах соответствующего населенного пункта автоматизированной системы контроля оплаты стоимости услуг по парковке, утверждению технических требований и задач к этой системе». Эти нормы закреплены в п. 7-1 ст. 30 Закона Украины «О местном самоуправлении» как собственные (самоуправляющиеся) полномочия [24]. Кажется, он должен был бы предусмотреть и нормы, которые бы устанавливали полномочия исполкомов местных советов относительно организации дорожного движения на этих площадях и улицах. Не менее важным является то, что указанный закон не закрепил полномочия исполнительных комитетов местных советов относительно организации движения на дорогах местного значения. В нем нет даже банкетных норм, которые бы отсылали субъектов правоприменения к Закону Украины «О дорожном движении».

Административная деятельность органов исполнительной власти в сфере перевозок автомобильным транспортом обуславливается самим

объектом воздействия этих органов, а именно: обеспечение прав и свобод человека и гражданина во время их перевозок автотранспортом, а также их багажа и груза, безопасности дорожного движения, обеспечение целостности и сохранности автотранспортных средств.

Выводы. Исходя из изложенного выше, *административная деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления их подразделений и должностных лиц в сфере перевозок автомобильным транспортом – это урегулированная нормами административного права их исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на обеспечение прав и свобод человека и гражданина во время их перевозок автотранспортом, а также их багажа и груза, безопасности дорожного движения, целостности и сохранности автотранспортных средств.* Административная деятельность в этой сфере еще недостаточно урегулирована нормами права, особенно это касается организации дорожного движения на улицах населенных пунктов и автомобильных дорог местного значения. Даже Закон Украины «О местном самоуправлении» прямо не предусматривает полномочий исполкомов местных советов относительно налаживания работы по организации дорожного движения на улицах населенных пунктов и автомобильных дорогах. Думается, есть необходимость в этом законе предусмотреть права и обязанности органов местного самоуправления, направленные на обеспечение данной работы путем дополнения ст. 30 п. 10-3 такого содержания: «Обеспечивает организацию дорожного движения на автомобильных дорогах, которые находятся в собственности территориальных громад, путем создания для этой цели специализированных служб и контроля их деятельности».

Список использованной литературы:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посібник. 3-вид., доопр. / за заг. ред. В.В. Коваленка. Київ: КНТ, 2011. 512 с.



2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина. Підручник / під заг. ред. І.П.Голосніченка, Я.Ю.Кондратьєва. Київ: Академія внутр. справ, 1995. 180 с.

3. Адміністративна діяльність: навч. посібник / за заг. ред. О.І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.

4. Адміністративна діяльність міліції: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки: Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 448 с.

5. Золотарьова Н.І. Адміністративна діяльність правоохоронних органів з охорони навколишнього природного середовища. Монографія. К.: НТУ, 2017. 384 с.

6. Новейший словарь иностранных слов и выражений. Минск: Современный литератор, 2006. 975 с.

7. Адміністративне право України. URL: https://studbooks.net/55826/pravo/administrativnoe_pravo_ukrainy (дата звернення: 14.10.2018).

8. Господарський кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

9. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. Ст. 380.

10. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.

11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.

12. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. №34–35. Ст. 458

13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19–20. Ст. 179.

14. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 18. Ст. 101.

15. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.

16. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609, із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів від 30.12.2015 р. № 1191.

18. Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103. Урядовий кур'єр. 2015. № 54.

19. Положення про Міністерство інфраструктури: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. Офіційний вісник України. 2015. № 54. Ст. 1755.

20. Закон «Про дорожній рух». Із змінами, внесеними згідно із Законом № 5459-VI від 16.10.2012 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів». Відомості Верховної Ради України. 2013. № 48. Ст. 682.

21. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 34.

22. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

23. Словник української мови: в 11 томах. Том 1. К.: Накова думка, 1970. URL: <http://ukrlit.org/slovyk/blagoustriy>

24. Закон України «Про місцеве самоврядування». Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Агакарян Рустам Сашович – аспирант кафедры конституционного, административного и международного права Киевского института интеллектуальной собственности и права Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Agakaryan Rustam Sashovich – Postgraduate Student at the Department of Constitutional, Administrative and International Law of Kiev Institute of Intellectual Property and Law of the National University “Odessa Law Academy”

golosnichenko@ukr.net