

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВАНТАЖНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ АВТОТРАНСПОРТОМ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сучасні наукові погляди на такі категорії науки адміністративного права, як адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання, державне управління, механізм правового регулювання. Здійснено їх аналіз, співвідношення та надано авторське визначення адміністративно-правового забезпечення вантажних перевезень автотранспортом.

Ключові слова: автомобільний транспорт, вантажні автомобільні перевезення, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання, державне управління, механізм правового регулювання.

**Фалатюк
Олександр
Сергійович,**

*здобувач Одеського
державного універ-
ситету внутрішніх
справ*

Сучасний стан автомобільного транспорту в структурі транспортної системи України засвідчує його пріоритетність і беззаперечні переваги з погляду високотехнологічного транспортного обслуговування, складовими частинами якого є гнучкість, мобільність, надійність, терміновість, схоронність доставки вантажів, вартість послуг. Автомобільний транспорт відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку країни. На сьогодні понад 100 тис. автомобільних перевізників надають послуги з перевезення 52% пасажирів і 64% вантажів [3].

Автомобільний транспорт – вид транспорту, що здійснює перевезення вантажів і пасажирів безрейковими шляхами. Основні сфери все більш поширеного доцільного застосування автомобільного транспорту – розвезення та підвезення вантажів до магістральних видів транспорту, перевезення промислових і сільськогосподарських вантажів на короткі відстані, внутрішньоміські перевезення, перевезення вантажів для торгівлі й будівництва, можливість доставляння вантажів «від дверей до дверей».

Тема адміністративно-правового врегулювання діяльності автомобільного транспорту є достатньо

дослідженою: так, окремі питання державного регулювання, зокрема і перевезень автомобільним транспортом, було розглянуто у працях В. Авер'янова, А. Алехина, О. Андрийко, В. Атаманчука, Ю. Битяка, В. Грохольського, В. Єгіазарова, Ю. Козлова, О. Карлова, Т. Коломоець, В. Луця, В. Развадовського, Ю. Тихомирова, Е. Фролова, М. Шелухіна. Однак, на наш погляд, існує нагальна потреба у продовженні досліджень з цієї проблематики та подальшому розгляді теоретичних аспектів адміністративно-правового забезпечення вантажних перевезень автотранспортом в Україні.

Для досягнення поставленої мети автором було поставлено такі завдання: по-перше, проаналізувати наявні наукові праці та нормативні документи адміністративного і транспортного законодавства в контексті досліджуваної теми; по-друге, висловити власні наукові погляди з теоретичних питань адміністративно-правового забезпечення вантажних перевезень автотранспортом в Україні.

Становлення сучасної автомобільної транспортної галузі України не можливе без визначення сфери суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням вантажних перевезень як окремого специфічного міжгалузевого об'єкта адміністративно-правового регулювання, що зумовлює, з одного боку, необхідність державного впливу на процес функціонування зазначеного об'єкта та існування адміністративно-правового механізму його регулювання, з іншого – визначає особливості такого регулювання.

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення у сфері вантажних перевезень автомобільним транспортом в Україні, доцільно розглянути поняття й сутність таких правових категорій, як «державне управління», «державне регулювання» та «адміністративно-правове регулювання», які мають важливе теоретичне та практичне значення для нашого дослідження, оскільки постають складовими частинами поняття «адміністративно-правового забезпечення».

У контексті тематики дослідження поняття «забезпечення» в науці розглядається у трьох значеннях: 1) постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [1, с. 18]. Таким чином, поняття «забезпечення» у своєму загальному змісті означає створення умов, охорону, захист чого-небудь від небезпеки. Поняття «правове забезпечення» безпосередньо пов'язане з правом як суспільним явищем.

Так, поняття «правове забезпечення» у Великому тлумачному словнику визначається як сукупність правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус [2, с. 375].

На думку більшості вчених-адміністративістів, правове забезпечення – це цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів. Отже, термін правове забезпечення, на наш погляд, можна визначити як здійснюване державою

впорядкування соціальних відносин шляхом їх охорони, реалізації впливу та розвитку суспільних відносин з використанням юридичних норм, приписів і засобів.

Розглядаючи державне забезпечення, слід зазначити, що воно знаходить своє відбиття в різних галузях науки. Зокрема у сфері економіки зосереджується увага на визначеннях і характеристиці особливостей економічних аспектів управління; юриспруденції – на правових; психології, соціології – на соціально-психологічних.

У сучасній адміністративно-правовій літературі для визначення ролі держави в забезпеченні соціально-економічного життя використовуються різні поняття: «державне втручання», «державне управління», «державна економічна політика», «державна регуляторна політика», «державне регулювання», «державне забезпечення».

Серед більшості вчених спостерігаються тенденції ототожнення понять державного забезпечення, державного управління та державного регулювання (наприклад, у В. Колпакова, Ю. Битяка, В. Ківалова, та ін.). Ю. Тихомиров, В. Авер'янов зазначають про необхідність розмежування цих понять, співвіднесення їх як широкого поняття (державне регулювання) і складової (державне управління). Як зазначає Ю. Тихомиров, державне регулювання в багатьох наукових працях на сьогодні «прив'язують» тільки до економіки, ототожнюючи його з функцією державного управління [3, с. 358], що не можна визнати виправданим.

На наш погляд, межі державного управління, його мета та зміст, перебувають у повній залежності від домінуючих економічних і соціальних відносин. На сучасному етапі виявляються тенденції до становлення системи державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський вплив пов'язується із самостійністю тих чи інших структур. Це ніскільки не знижує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більше, що «між державним управлінням та державним регулюванням принципова відмінність відсутня, оскільки мета їх одна. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи – управління. Відмінність полягає у ступені впливу керуючого на керованого та рівні підлеглості або відсутності підлеглості» [4, с. 36–38].

Термін державне регулювання почали широко вживати починаючи з середини 90-х рр. XX ст. у наукових дослідженнях, присвячених втручанням держави в ринкову економіку, тим самим акцентувалась увага на особливостях цього явища та відмінностях його від чинного в радянському суспільстві державного управління. Згодом цей термін знайшов своє відбиття і в нормативно-правових актах, зокрема законах, однак, незважаючи на те, що багато нормативно-правових актів у своїй назві мають словосполучення «державне регулювання», визначення самого поняття «державне регулювання» в них відсутнє.

Етимологічно слово регулювання походить від латинського *regulo*

(«улаштовую, упорядковую»). Орієнтовно таке ж тлумачення надається у словнику С. Ожегова: «регулювати – направляти розвиток, рух чого-небудь з метою упорядкувати, систематизувати» [5, с. 412]. Тлумачний словник В. Даля визначає дієслово регулювати як «зрівнювати (хід, рух), розміряти, встановлювати в порядку» [6, с. 561]. Словник синонімів української мови надає такий синонім до регулювати, як налагоджувати («створювати умови для нормальної діяльності, функціонування чого-небудь» [1, с. 543]. Таким чином, можна дійти висновку, що абсолютна більшість енциклопедій та словників пов'язують етимологію терміна регулювання з процесом щодо впорядкування, створення умов для функціонування чого-небудь. У свою чергу в Юридичній енциклопедії державне регулювання визначається як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві. За своєю змістовою сутністю державне регулювання ширше, ніж поняття державне управління, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи [7, с. 118].

Найбільшу увагу визначенню природи державного регулювання присвятили фахівці, що досліджують питання державного впливу на економічні процеси, зокрема на підприємницький сектор. Державне регу-

лювання надає можливість суб'єктам вибору бажаного й вигідного для них варіанту поведінки, спрямованого насамперед на об'єднання та координацію зусиль людей, державних органів, установ, підприємств і організацій різних форм власності з метою вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного і соціального характеру.

У теорії адміністративного права питання співвідношення регулювання, управління та керівництва найчастіше здійснюється через розуміння останніх як відповідних загальних методів державного управління. Так, Т. Коломоєць визначає регулювання як визначення загальної політики і принципів її реалізації через різні напрямки, а керівництво – як практичне проведення в життя загальної політики й принципів у відповідній галузі управління, контроль і розробку напрямків діяльності підконтрольних суб'єктів [8, с. 34]. В. Авер'янов зазначає, що, на відміну від регулювання та керівництва, управління як метод знаходить свій вияв у прямому систематичному впливі суб'єкта управління на об'єкт повсякденного оперативного характеру [9, с. 46].

Отже, співвідношення між поняттями «державне забезпечення» та «державне управління» доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «забезпечення» й «управління». Загальноновизнано, що забезпечення й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановле-

них цілей та завдань управлінського впливу. При цьому забезпечення охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Забезпечення ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів.

Державне забезпечення й державне управління спрямовані на досягнення однієї мети управління – упорядкування соціальних об'єктів і соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Проте забезпечення регулювання й державне управління мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу.

Державне управління слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організаційний і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. Як зазначає А. Альохін, «державне управління – це реальність, без якої не може працювати державний механізм» [10, с. 17].

Отже, державне забезпечення створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямку, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Державне забезпечення передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих

об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому державне забезпечення інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулювальних) методів управлінського впливу. Причому державне забезпечення не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління.

Адміністративно-правове забезпечення певної сфери суспільних відносин постає складовою загальнодержавної управлінської діяльності. Аналіз специфічних аспектів управління в багатьох галузях наукових знань дозволяє дійти висновку, що управління є певним видом людської діяльності і здійснюється зі спеціальними цілями.

Коло авторів розглядали державне управління як одну з форм державної діяльності державних органів – виконавчо-розпорядчу, організаційну, забезпечувальну. Або управління визначалося як управління державою, що здійснюється багатьма органами державної влади та управління.

У сучасному адміністративному праві управління розглядається як функція суспільної праці, як особливе відношення між людьми на правовій або організаційній основі. Управління є цілеспрямованою організаційною діяльністю людей з досягнення запланованих результатів у різних галузях суспільних відносин, у живій природі та техніці. Його визначають як необхідну умову розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних сферах і галузях діяльності [11, с. 5].

Здійснений аналіз низки визначень поняття «управління» дозволяє зробити висновок про те, що більш точним, з нашої точки зору, є визначення процесу управління, наведене Ю. Козловим та Є. Фроловим, як процесу взаємодії підсистем, що означені як суб'єкт та об'єкт управління [12, с. 32–48].

Державне забезпечення, на наш погляд, є більш широким поняттям і охоплює всі форми (види) державної діяльності. Ця діяльність має чітко виражену виконавчу спрямованість. При цьому об'єкт організаційно-правового забезпечення є значно ширшим – соціальний розвиток суспільства, оскільки держава є формою організації суспільства і виникає на певному етапі його розвитку для виконання певних соціально-економічних завдань.

Виходячи з вищенаведеного можна сказати, що сутність державного забезпечення роботи системи автомобільного транспорту полягає в такому: 1) об'єктом державно-адміністративного забезпечення є система автомобільного транспорту як складне, динамічне, соціальне явище; 2) забезпечення діяльності системи автомобільного транспорту не можна розглядати у відриві від держави, її загального соціально-економічного розвитку; 3) забезпечення діяльності автомобільного транспорту є особливою соціальною функцією, що виникає з потреб суспільства в безпечному переміщенні до місця призначення пасажирів і вантажів із найменшими витратами часу.

Разом із тим не можна визначити цей перелік сутнісних характеристик державного забезпечення діяльності системи автомобільного тран-

спорту як вичерпний. Державному забезпеченню системи автомобільного транспорту притаманні певні властивості: здійснюється на основі закону; має активний, цілеспрямований характер; має загальносистемний характер, тобто управлінський вплив здійснюється на всі складові системи автомобільного транспорту; має організувальний характер; виражається у правових і організаційних формах; захищає право власності; для управління структурними змінами у сфері діяльності автомобільного транспорту використовує як прямі адміністративні, так і економічні методи – податки, пільги, субсидії, ціноутворення, реалізує антимонопольну політику, здійснює квотування, ліцензування, дотування; суб'єкти державного управління в межах компетенції контролюють діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми власності у сфері автомобільного транспорту; забезпечує безпеку переміщень у сфері діяльності автомобільного транспорту тощо.

У сфері державного забезпечення діяльності системи автомобільного транспорту діють внутрішньо системні та зовнішньо системні відносини. Внутрішньо системні є відносини усередині системи суб'єктів державного забезпечення. Так, кожний суб'єкт, який має повноваження щодо забезпечення діяльності автомобільного транспорту, має певну структурну побудову і до внутрішньо системних належать відносини між їх структурними підрозділами, посадовими особами, кадрове забезпечення кожного органу (підрозділу) тощо. Зовнішньосистемні – це відносини, які виникають в процесі

здійснення суб'єктами державного забезпечення діяльності автомобільного транспорту своїх повноважень. Такі відносини спрямовані на упорядкування діяльності системи автомобільного транспорту.

Метою державного забезпечення у широкому розумінні є приведення об'єкту до упорядкованого стану, тому воно наповнене організаційним змістом. Саме через організацію, через застосування різних способів і засобів досягається упорядкований стан, реалізується мета регулювання. Регулювання здійснюється шляхом об'єднання, узгодження, організації, координації, контролю за допомогою владно-регулюючих та заходів примусу. Організувальна за своїми формами та методами сутність забезпечення найбільш чітко виражається у плануванні колективних зусиль, розподілі обов'язків для досягнення конкретних цілей.

На наш погляд, використання широкого і вузького розуміння будь-якого поняття може призвести до певних проблем щодо їх використання у зв'язку із складністю їх об'єктивного змісту. Слід чітко визначити, коли, у якому разі має бути застосоване поняття державного забезпечення, а коли – адміністративно-правового регулювання.

На наш погляд, зміст адміністративно-правового забезпечення може бути визначено шляхом дослідження сутності правового регулювання. Правове забезпечення визначається як здійснюваний за допомогою права й усієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини. Правове забезпечення є особливою категорією, яка очолює спе-

цифічний понятійний ряд: «правове забезпечення», «механізм правового забезпечення», «правові способи», «правовий режим забезпечення» та інше. Зміст правового забезпечення як категорії полягає в такому: по-перше, за своєю природою воно є специфічним різновидом соціального регулювання, націленим на досягнення певних результатів у житті суспільства; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Правове забезпечення завжди здійснюється через особливий інструментарій, притаманний тільки праву механізм, призначений юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – «моделей» – юридичного впливу.

Отже, можна сказати, що адміністративно-правове забезпечення у сфері вантажних перевезень автомобільним транспортом становить забезпечувальний, упорядкувальний, цілеспрямований вплив держави та інших суб'єктів (рад, громадських об'єднань тощо) на суспільні відносини у сфері організації та здійснення вантажних перевезень автомобільним транспортом, межі та сутність якого зумовлені його галузевим характером та який полягає в організації ефективної діяльності підприємств, що надають послуги з автоперевезень вантажів.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови / за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наук. думка, 1973. – Т. 4. – 840 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпін: Перун, 2007. – 1736 с.
3. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса : учеб. пособие. / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 1998. – 796 с.
4. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1997. – 345 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка : стереотип / С. И. Ожегов. – Изд. 5-е. – М.: Гос. издат. иностр. и нац. словарей, 1963. – 900 с.
6. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка / В. Даль. – М.: Рус. яз., 1991. – Т. 4 : Р–V. – 1991. – 683 с.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 2004. – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 768 с.
8. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Т. О. Коломоець. – Запоріжжя, 2005. – 465 с.
9. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К.: Вища шк. права при Ін-ті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 48 с.
10. Алехин А. П. Административное право Российской федерации : учебник / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М., 1996. – 624 с.
11. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
12. Козлов Ю. М. Научная организация управления и права / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов. – М.: Московский университет, 1986. – 245 с.

Фалатюк А. С. Теоретические аспекты административно-правового обеспечения грузовых перевозок автотранспортом в Украине.

В статье рассмотрены современные научные взгляды на такие категории науки административного права, как административно-правовое обеспечение, административно-правовое регулирование, государственное управление, механизм правового регулирования. Проведен их анализ, соотношение и предоставлено авторское определение административно-правового обеспечения грузовых перевозок автотранспортом.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, грузовые автомобильные перевозки, административно-правовое обеспечение, административно-правовое регулирование, государственное управление, механизм правового регулирования.

Falatiuk A.S. The theoretical aspects of the administrative and legal support of the freight traffic in Ukraine.

The article deals with modern scientific views on the categories of the Science of Administrative Law, in particular administrative-legal security, administrative and legal regulation, governance, legal regulation mechanism. We have carried out their analysis, correlation and given the author's definition of administrative and legal support of freight traffic.

Key words: road transport, road transport of goods, administrative and legal support, administrative and legal regulation, public administration, the mechanism of legal regulation.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2015