

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347 : 658.788

Н. П. Бортник

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
д-р юрид. наук, проф.
кафедри адміністративного та інформаційного права

С. С. Єсімов

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, доц.
кафедри адміністративного та інформаційного права

ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ

© Бортник Н. П., Єсімов С. С., 2015

Розглянуто теоретичні аспекти адміністративно-правового регулювання у сфері автомобільних доріг загального користування у контексті адаптації національного транспортного законодавства до вимог Європейського Союзу. Проаналізовано основні завдання дорожнього господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства, метод адміністративно-правового впливу на дорожнє господарство, досвід європейських країн у зазначеній сфері.

Ключові слова: автомобільні дороги загального користування, адміністративно-правове регулювання, дорожнє господарство та інфраструктура.

Н. П. Бортник, С. С. Єсімов

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрено теоретические аспекты административно-правового регулирования в сфере автомобильных дорог общего пользования в контексте адаптации национального транспортного законодательства к требованиям Европейского Союза. Анализируются основные задачи дорожного хозяйства как объекта административно-правового регулирования, механизм административно-правового регулирования дорожного хозяйства, метод административно-правового воздействия на дорожное хозяйство, опыт европейских стран в этой сфере.

Ключевые слова: автомобильные дороги общего пользования, административно-правовое регулирование, дорожное хозяйство и инфраструктура.

SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF PUBLIC ROADS

The article violated the theoretical aspects of administrative and legal regulation in the public roads in the context of adapting national transport legislation with European Union requirements. The basic task road sector as the object of administrative regulation, mechanism of administrative and legal regulation of road management, administrative and legal method impact on roads, the European experience in this area.

Key words: public roads, administrative regulation, the road network and infrastructure.

Постановка проблеми. Можна констатувати, що Україна має значний транзитний потенціал. Протяжність і стан автомобільних доріг відіграють важливу роль у розвитку держави, впливаючи на обороноздатність, реалізацію соціальних програм, а також на темпи економічного зростання. Для забезпечення ефективного розвитку України сьогодні потрібно побудувати додатково 300 тисяч кілометрів нових доріг і привести в нормативний технічний стан 70 % наявних. Формування сучасного дорожнього законодавства почалося з ухвалення України Законом “Про джерела фінансування дорожнього господарства України”, який встановив порядок регулювання відносин, що виникають під час використання автомобільних доріг та здійснення дорожньої діяльності. Проте система управління дорожнім господарством у країні була сформована на десятиріччя пізніше, коли ухвалено Закон України “Про автомобільні дороги”. Привертає увагу і той факт, що в умовах складної економічної ситуації, зумовленої війною на сході країни, з різким зниженням обсягів фінансування і порушенням сформованих виробничих зв’язків, роль доріг стає особливо важливою. У зв’язку з цим розроблення ефективних заходів щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері автомобільних доріг загального користування є вкрай актуальним.

Аналіз досліджень проблеми. Проблеми адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства, незважаючи на значну їх актуальність, цілеспрямовано не досліджувались, теоретичних розробок у цій галузі практично немає, хоч правова база, яка склалася, не забезпечує вирішення вкрай складних і одночасно важливих завдань, що постають перед дорожнім господарством. Водночас під час аналізу стану проблеми визначено й використано деякі наукові роботи, що стосуються окремих аспектів адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства вітчизняних та зарубіжних авторів: Т. О. Гуржія, О. І. Остапенка, В. Л. Ортинського, В. К. Кушнієнко, Я. І. Маслової, І. Г. Хеггем, П. Віскерса, М. Снайса, Р. Робінсона, І. Даніельсон, Ю. Ісотало та ін. Внесок усіх цих вчених у вивчення правових проблем, пов’язаних з дорожнім господарством, вельми важливий для науки адміністративного права, але при цьому необхідно зазначити, що незадовільний стан і недостатня протяжність автомобільних доріг за різкого зростання кількості автомобільного транспорту в країні вимагають вдосконалення адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства.

Метою цієї статті є комплексне дослідження теоретичних положень чинного правового регулювання дорожнього господарства, виявлення його специфіки та основних проблем, що гальмують розвиток дорожньої інфраструктури, а також розроблення рекомендацій, спрямованих на вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства України.

Виклад основного матеріалу. Протяжність мережі автомобільних доріг загального користування (надалі – автомобільні дороги) становить 169,5 тис. кілометрів. Транспортно-

експлуатаційний стан переважної більшості автомобільних доріг не відповідає сучасним вимогам і потребує поліпшення з урахуванням соціально-економічних потреб держави. Основна проблема полягає в тому, що автомобільні дороги, мости та інженерні споруди на них перебувають у такому транспортно-експлуатаційному стані, за якого не можуть повною мірою забезпечити швидке, комфортне, економічне та безпечне перевезення пасажирів і вантажів, розвиток транзитних перевезень, подальший соціально-економічний розвиток держави та її інтеграцію до європейської спільноти [1].

Дорожнє господарство як об'єкт адміністративно-правового регулювання становить складну систему, в яку входять такі основні елементи: автомобільні дороги, призначені для задоволення попиту користувачів; органи управління, наділені правами надання державних послуг у сфері автомобільних доріг; підприємства, що забезпечують експлуатацію, удосконалення та розвиток дорожньої мережі, а також нормативно-правова та нормативно-технічна бази, за допомогою яких уповноважені органи здійснюють нормативно-правове та нормативно-технічне регулювання функціонуючої системи з метою задоволення попиту користувачів автомобільних доріг.

Чинні адміністративно-правові акти, а також сформовані на їх основі системи фінансування та управління дорожнім господарством не забезпечують приведення дорожньої мережі країни в стан, що задовольняє попит користувачів доріг на безпечний, безперебійний, з розрахованими швидкостями рух транспорту дорогами загального користування.

Розглядаючи головні проблеми й оцінку наукових досліджень у сфері техніки та транспорту, О. І. Остапенко підкреслює, що особливість цієї проблеми пов'язана зі стрімким поширенням потужних технологій, тому роль адміністративно-правового регулювання зростає [2, с. 17]. Під адміністративно-правовим впливом на дорожнє господарство доцільно розуміти виражені в певній правовій формі методи однорідних владних впливів адміністративних органів на поведінку суб'єктів суспільних відносин у сфері дорожнього господарства, спрямовані на забезпечення безпеки руху транспортних засобів у встановлених швидкісних режимах руху автомобільного транспорту на дорогах загального користування. Під формами адміністративно-правового впливу на дорожнє господарство розуміють зовні виражену діяльність органів виконавчої влади, здійснювану в межах їх повноважень, мета якої – підвищення ефективності функціонування дорожнього господарства, створення безпечної системи руху транспортних засобів. Натомість методи адміністративно-правового впливу на дорожнє господарство становлять комплекс однорідних правових владних засобів впливу щодо суб'єктів, які здійснюють свою діяльність у сфері дорожнього господарства, з метою задоволення попиту користувачів доріг на безпечний і безперебійний рух у межах розрахованої швидкості автотранспорту дорогами загального користування.

Зазначимо, що законодавство про автомобільні дороги охоплює Конституцію України, закони України “Про автомобільні дороги”, “Про джерела фінансування дорожнього господарства України”, “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг” та інші призначені для створення юридичної основи адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства [3–5]. Проте нормативно-правова база не забезпечує ефективного вирішення безлічі наявних проблем розвитку автомобільних доріг та утримання їх у необхідному нормативно-технічному стані. Це підтверджує слабкорозвинена автодорожня мережа, яка перебуває у незадовільному стані. Цей факт вказує на необхідність вдосконалення та подальшого розвитку чинного законодавства, і, передусім, для забезпечення підвищення ефективності управління та адекватного фінансування дорожнього господарства.

Необхідно вказати, що механізм адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства – це встановлена чинним законодавством система правових засобів, за допомогою яких органи державної влади здійснюють вплив на суспільні відносини у сфері дорожнього господарства, щоб задовольнити споживчий попит на безпечне пересування дорогами загального користування у встановлених швидкісних режимах. Сформований в Україні механізм адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства не можна вважати ефективним,

оскільки він повною мірою не забезпечує задоволення попиту користувачів автомобільних доріг. Через відсутність дієвих правових рішень не забезпечено адекватне фінансування дорожнього господарства, а також ефективне управління дорожнім господарством на всіх етапах, зокрема аналіз стану дорожнього господарства, прийняття рішень, організацію реалізації прийнятих рішень та контроль за реалізацією на всіх рівнях. Водночас доводиться констатувати, що Концепція Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 рр. також повною мірою не охоплює аналітичних аспектів, що негативно впливає на стан нормативно-правового регулювання [1].

На жаль, можна сказати, що і правові акти, які діють у сфері дорожнього господарства, не сприяли створенню ефективної організаційної структури і системи управління дорожнім господарством, здатних задовольнити попит користувачів доріг загального користування. Основними причинами такої ситуації є відсутність:

- законодавчого обмеження чисельності апарату управління дорожнім господарством, що призвело до створення багатоступеневої структури управління, необґрунтованого зростання апарату управління, і як результат – до зниження персональної відповідальності працівників, значного збільшення термінів прийняття управлінських рішень, зростання витрат на утримання апарату управління;

- правового вирішення питання про наявність у структурі управління дорожнім господарством організації, що представляє користувачів доріг, зацікавлених у поліпшенні стану доріг, в ефективному використанні платежів, які вони перераховують для поліпшення стану автодорожньої мережі країни;

- законодавчо затвердженої системи конкретної, тобто персональної, відповідальності керівників органів управління дорожнім господарством за стан підвідомчих доріг загального користування.

З-поміж основних проблем адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства України в сучасних умовах (з урахуванням ведення бойових дій на сході держави) можна виокремити:

- неефективне правове вирішення проблеми управління дорожнім господарством, що виражається у відсутності в правових актах: положень, що встановлюють обов'язкову наявність повної, достовірної та доступної інформації про стан автодорожньої мережі, про рішення, що приймають органи управління, про якість і строки їх реалізації тощо;

- відсутність: правового вирішення проблеми забезпечення дорожнього господарства адекватним фінансуванням;

- норм, що встановлюють обов'язковість наявності систем об'єктивного раціонального планування дорожніх робіт;

- положень, що встановлюють обов'язкове своєчасне і якісне виконання запланованих дорожніх робіт і конкретну відповідальність керівників органів управління дорожнім господарством за виконання запланованих заходів та покладених на них обов'язків (за наявності фінансування з чітко визначених джерел);

- положень, що передбачають обов'язкове опублікування фінансових звітів про цільове та ефективне витрачання коштів, що виділяються дорожньому господарству, і визначають персональну відповідальність керівників органів управління дорожнім господарством за достовірність і доступність інформації;

- норм, які встановлюють обмеження чисельності апарату управління дорожнім господарством, що не допускає багатоступеневої структури і наявності численних перевіряючих органів.

Необхідно зазначити, що організаційне та правове вирішення питання функціонування доріг загального користування лежить у площині долучення до процесу управління громадських дорожніх рад (далі – рад), наділених реальними повноваженнями, що дають змогу забезпечити підвищення ефективності управління дорожнім господарством на всіх етапах, зокрема, об'єктивне

інформаційне забезпечення, обґрунтоване планування, організацію обов'язкового виконання запланованих заходів та контроль за своєчасністю і якістю їх реалізації. Залежно від цілей створення дорожні ради, з огляду на європейський досвід, бувають: консультативні – ведуть аналітичну, інформаційну діяльність та надають консультаційну підтримку органів управління; функціональні – здійснюють реальне управління окремими напрямками діяльності дорожнього господарства; змішані – виконують і ті, й інші функції.

Громадські ради при обласних і районних дорожніх управліннях були у деяких областях створені за формальними ознаками і практично не мали ніякого функціонального навантаження. Водночас, у зв'язку з наявністю значної кількості проблем, що виникають у дорожньому господарстві України і потребують своєчасного професійного вирішення, дорожня рада могла б значною мірою сприяти підвищенню ефективності управління галуззю. Правове вирішення питань створення в Україні змішаних (з функціонального погляду) дорожніх рад, які поєднують консультаційні та функціональні функції, наділення їх реальними повноваженнями і введення в структуру управління дорожнім господарством, безумовно, забезпечить підвищення ефективності управління дорожнім господарством.

Аналіз наявного вітчизняного і позитивного зарубіжного досвіду фінансування дорожнього господарства показує, що найефективнішим адміністративно-правовим вирішенням проблеми забезпечення адекватного фінансування є створення позабюджетних дорожніх фондів, які формуються та керуються за участю користувачів автомобільних доріг. На жаль, зауважимо, що реалізоване в Україні законодавче рішення фінансування дорожнього господарства через відповідні фонди, які є складовою частиною бюджетів, з проблемою забезпечення адекватного фінансування дорожнього господарства не впоралося.

Основні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства України такі:

- удосконалення чинного законодавства з метою створення правових умов для адекватного фінансування експлуатації наявної мережі доріг загального користування. В умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу доцільно прийняти окремий закон “Про позабюджетні дорожні фонди в Україні”;

- удосконалення правової бази дорожнього господарства з метою підвищення ефективності управління дорожнім господарством за рахунок прийняття Кабінетом Міністрів України постанови “Про дорожні ради в Україні”, що передбачає наділення користувачів доріг, об'єднаних у дорожні ради, визначеними реальними повноваженнями і долучення їх до процесу управління дорожнім господарством (за основу взяти відповідний нормативний акт Німеччини);

- нормативне обмеження кількості співробітників у органах управління дорожнім господарством, кількості підвідомчих установ і підприємств, недопущення формування багатоступеневих структур управління;

- підвищення персональної відповідальності керівників органів управління дорожнім господарством за ввірені їм мережі автомобільних доріг загального користування та створення ефективного механізму оплати праці з урахуванням ефективності використання коштів.

Як зазначено вище, дорожнє господарство – складна система, основні елементи якої такі: автомобільні дороги, призначені для задоволення попиту користувачів; органи управління, які власник наділив правами надання державних послуг у сфері автомобільних доріг; підприємства, що забезпечують експлуатацію, удосконалення і розвиток дорожньої мережі, а також нормативно-правову та нормативно-технічну бази, за допомогою яких уповноважені органи здійснюють нормативно-правове та нормативно-технічне регулювання системи, що функціонує з метою задоволення попиту користувачів автомобільних доріг.

З огляду на це, основним завданням дорожнього господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання є забезпечення попиту користувачів доріг, тобто забезпечення змоги безпечного, своєчасного і комфортного переміщення пасажирів і вантажів автомобільними дорогами загального користування. Основні елементи дорожнього господарства України тісно взаємопов'язані, а сьогоdnішній незадовільний стан доріг зумовлений, передусім, неефективним

адміністративно-правовим регулюванням, що не забезпечує необхідного розвитку і належного утримання дорожньої мережі країни.

Адміністративно-правовий вплив на дорожнє господарство виражається в певній правовій формі владного впливу адміністративних органів на поведінку суб'єктів суспільних відносин у сфері дорожнього господарства, спрямованого на задоволення попиту користувачів доріг загального користування. Формою адміністративно-правового впливу є зовнішнє вираження діяльності органів виконавчої влади, яке здійснюється в межах їх повноважень, з метою підвищення ефективності функціонування дорожнього господарства. До основних форм адміністративно-правового впливу, які застосовують у суспільних відносинах дорожнього господарства, належать, крім правових форм впливу (нормотворчості, застосування норм права та правоохоронної діяльності) такі форми, як спільне адміністративно-правове регулювання та саморегулювання, що характерно для більшості країн Європейського Союзу. Адміністративно-правове спільне регулювання передбачає взаємодію державно-приватного партнерства, у межах якого реалізуються:

- державні контракти на дорожні роботи, в яких державні органи управління дорогами виступають замовниками, а комерційні організації – підрядниками й учасниками фінансування;
- договори оренди, що передбачають передавання державними органами ділянок землі комерційним організаціям для розміщення об'єктів дорожнього сервісу, для обслуговування учасників руху (такі форми широко застосовують);
- договори лізингу дорогого дорожнього обладнання, в яких лізингодавцем виступає або державний орган, або уповноважена ним організація, а лізингоодержувачем – підрядна організація, що виконує дорожні роботи (такі форми застосовують у взаємодії державних і місцевих органів влади);

– концесійні угоди, що передбачають передавання державними органами дорожніх об'єктів у концесійне управління комерційним організаціям (характерно для більшості європейських країн).

Нині в Європейському Союзі найбільшого поширення набуло саморегулювання, здійснюване за допомогою створення саморегульованих організацій, наділених державою правом контролю за якістю виконаних робіт, дотриманням чинних нормативно-технічних документів.

У контексті підходів Т. О. Гурдія, Я. І. Маслової метод адміністративно-правового впливу на дорожнє господарство являє собою комплекс однорідних правових владних засобів впливу, здійснюваних адміністративними органами стосовно учасників суспільних відносин у сфері дорожнього господарства з метою задоволення попиту користувачів доріг на безпечний швидкісний рух автотранспорту дорогами загального користування [6; 7]. Методи адміністративно-правового впливу, залежно від правової складової, можна поділити на: методи правового впливу (нормативного, індивідуального, адміністративно-регулятивного, реєстраційного, дозвільного); методи неправового впливу, серед яких прямі методи адміністративно-правового впливу (владний вплив безпосередньо органів державної влади) і непрямі методи, що охоплюють делегування владних повноважень спеціальним організаціям, які від імені держави здійснюють регулювання суспільних відносин у певній сфері дорожнього господарства; методи адміністративного та фінансово-економічного впливу, що охоплюють дії органів влади, які регулюють фінансові та економічні аспекти діяльності учасників суспільних відносин у сфері дорожнього господарства.

Законодавство про автомобільні дороги як юридична основа адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства забезпечує формування суспільних відносин у сфері дорожнього господарства. Аналіз Закону України “Про автомобільні дороги” свідчить про низку упущень у цьому Законі [3]. Привертає увагу відсутність у Законі тлумачення деяких понять, що в ньому використовуються (дорожнє господарство, мережа автомобільних доріг, збереження доріг тощо). У Законі не відображено такі важливі напрями, як гарантоване забезпечення фінансування дорожнього господарства, відповідальність керівників органів дорожнього господарства за забезпечення нормативного стану підвідомчих їм доріг, залучення до управління дорожнім господарством користувачів доріг та багато іншого. Тому необхідне вдосконалення законодавства про автомобільні дороги.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері автомобільних доріг у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу повинно здійснюватися на підставі законодавства в сфері управління дорожнім господарством США, Німеччини та інших країн, застосування якого в Україні могло б сприяти поліпшенню дорожньої мережі нашої держави. Основними з таких рішень є законодавче затвердження програм розвитку та вдосконалення мережі автомобільних доріг та обсягів фінансування цих програм. Такий підхід забезпечує гарантоване виконання запланованих заходів (що важливо для України, де Державна програма розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 рр. виконана на 42 % [8]); обґрунтоване і глибоке опрацювання дорожніх програм на всіх рівнях (громадськістю, регіональними, державними органами управління дорожнім господарством, законодавчими органами); застосування ефективних систем фінансування дорожнього господарства; застосування раціональних систем управління дорогами, які передбачають: мінімальну кількість управлінського персоналу та підвідомчих організацій; передавання доріг загального користування в довірче управління регіонами і передавання більшості функцій з управління дорогами регіональним органам дорожнього господарства; залучення до управління дорожнім господарством користувачів доріг; збереження за державними органами функцій з контролю за дотриманням єдиної технічної політики, цільовим і ефективним витрачанням виділених коштів, своєчасним і якісним виконанням програмних заходів, за змогою застосування жорстких заходів впливу. Адаптація зазначених правових рішень до національних умов сприятиме підвищенню ефективності адміністративно-правового регулювання дорожнього господарства України.

1. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 р. № 719-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-2012-%D1%80>]. 2. Адміністративно-правове регулювання діяльності транспорту України: навч. посіб. // за заг. ред. О. І. Остапенка. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 600 с. 3. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 556. 4. Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України від 18.09.1991 р. № 1562-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 648. 5. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг: Закон України від 14.12.1999 р. № 1286-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 3. – Ст. 21. 6. Маслова Я. І. Адміністративно-правові засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Я. І. Маслова. – Одеса, 2010. – 18 с. 7. Гуржій Т. О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові і організаційні засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т. О. Гуржій. – Дніпропетровськ, 2011. – 40 с. 8. Про затвердження Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2005 р. № 710 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2005-n].