

УДК 656.13

Д. В. Кузьмін

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
БЕЗПЕКИ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ
АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ**

Досліджено механізм забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Установлено, що під цією категорією необхідно розуміти комплексну сукупність органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, які на основі норм законодавства в межах організаційних форм методами, засобами і способами забезпечують стан безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

© Кузьмін Д. В., 2011

Розвиток пасажирських перевезень автомобільним транспортом є одним із пріоритетів державної політики в галузі транспорту. Це є зрозумілим з огляду на обсяги цих перевезень та їх значення для суспільства. Впровадження нових соціально-економічних і технічних стандартів у галузі пасажирських перевезень автомобільним транспортом, що є вимогою технічного розвитку суспільства, вимагає створення адекватного адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, здатного на достатньому рівні створити безпечні умови функціонування цього важливого елементу транспортної системи України.

Проте на сьогодні простежується відсутність належної розробки зазначених питань, незважаючи на те, що проблеми безпеки (національної, громадської, інформаційної) перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних учених (Бодрук О., Данільян О., Коршунов Ю., Погорілко В., Коршиков П., Григорян А. та ін.). Однак питання адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом до цього часу не було об'єктом самостійного наукового дослідження.

Зазначені фактори зумовлюють **актуальність** дослідження поняття адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Формулювання поняття адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, на нашу думку, є визначальним для розроблення проблем адміністративно-правового забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Для вирішення вказаного завдання доцільним є аналіз наукового доробку дослідників, які з'ясовували зміст категорії «механізм забезпечення» в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Метою нашого дослідження є формулювання поняття адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом на підставі аналізу сучасних наукових позицій щодо поняття «механізм».

Термін «адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом» не набув поширення у правовій науці. Це викликано тим, що безпека пасажирських перевезень автомобільним транспортом є новою категорією для вітчизняної правової науки і насамперед адміністративного права.

Використання в юридичній літературі категорії «механізм» пов'язано з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, а потрібні чіткі механізми їх втілення в життя, що повною мірою стосується й адміністративно-правової сфери [1, с. 337]. Вважаємо, що у процесі визначення сутності і змісту досліджуваного механізму необхідно спиратися на наукові напрацювання щодо іншого правового механізму,

зокрема механізму правового регулювання.

Механізм регулювання висловлює соціально-правовий підхід до розв'язання проблем і вводить необхідну структуризацію у процеси, пов'язані з діяльністю у зазначеній сфері. Механізм регулювання є головною характерною особливістю технічного прогресу в цій галузі економіки. Сам механізм соціального регулювання можна уявити у вигляді сукупності: створення і розвитку системи управління (прийомів і заходів забезпечення ефективної організації і функціонування системи управління), наявності норм, які відповідають вимогам технічного прогресу, та соціального характеру правовідносин у державі [2, с. 6]. Враховуючи, що поняття «зміст регулювання» пов'язане передусім із завданнями і функціями, то «механізм (технологія) регулювання» – із засобами, кожний з яких має своє призначення для регулювання суспільних відносин [3, с. 24].

Відомий науковець М. Г. Александров запровадив термін «механізм правового впливу». Він визначив шляхи та форми механізму правового впливу, обґрунтувавши, що до останніх належать встановлення заборон на певні дії, правоздатності суб'єктів права, а також компетенції певних органів та їхніх посадових осіб і взаємозв'язків між учасниками суспільних відносин у вигляді правовідносин [4, с. 51].

І. П. Голосніченко аналізує механізм правового впливу як систему взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки та об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини; до другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [5, с. 97–104].

В. К. Колпаков визначає механізм забезпечення правового режиму як частину режиму законності, що містить у собі: а) організаційно-структурні формування; б) організаційно-правові методи [6, с. 661].

С. С. Алексєєв вважає, що механізм правового регулювання – це сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому автор вважає, що, по-перше, поняття механізму правового регулювання – це категорія, яка повинна охопити всі правові засоби; по-друге, механізм правового регулювання дає можливість системно розділити суспільні явища за окремими ознаками, що в подальшому зводять їх в цілісний механізм, кожна частина якого, взаємодіючи з іншими, виконує свої специфічні функції; по-третє, механізм правового регулювання припускає і характеристику стадій правового впливу, тобто динамічної сторони правового регулювання, що характеризує функцію часу параметра, без якого техніко-соціальні системи не працюють [7, с. 78].

Термін «регулювання» походить від латинського слова «*regulo*» (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь. Термін «вплив» означає можливість змінювати будь-що на що-небудь за допомогою системи

дій. Сміслові навантаження цих двох категорій є близьким, частково збігається, але не є однозначним [8, с. 68].

Правове регулювання завжди здійснюється завдяки особливому «інструментарію», притаманному тільки правовому механізму, призначеному юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – «моделей» юридичного впливу [9, с. 348].

Дослідники змісту категорії правового регулювання О. Ф. Скакун, В. Д. Ткаченко та ін. відзначали, що правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, під якими слід розуміти об'єктивовані і субстанціональні явища, які мають фіксовані властивості, дозволяють реалізувати потенціал права, його силу. Через правові засоби розкривається соціальна сила права [10, с. 349–350].

Первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними юридичними правами та покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків, – це способи правового регулювання, які визначаються як шляхи юридичного впливу, виражені через юридичні норми та інші елементи правової системи (правовідносини, юридичні факти, елементи юридичної техніки). Під способами правового регулювання розуміють первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними юридичними правами або покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків. До основних способів правового регулювання належать такі позитивні способи: зобов'язання, заборони, дозволи [7, с. 127].

Зобов'язання – це юридично закріплена необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, обставинах (наприклад, заборона пасажирів знаходитись у потязі в нетверезому стані).

Заборона – це юридична необхідність утримуватись від певної поведінки. Прикладами заборон можуть бути положення норм адміністративного права про заборону порушувати встановлені законодавством вимоги перебування на об'єктах транспорту (перебування на колії, проїзд на підніжках вагонів), про заборону порушувати правила перевезення спеціальних та небезпечних речовин у багажі, адже, встановлюючи відповідальність за певні дії, вони тим самим їх забороняють.

Дозвіл – це надання суб'єктові права на здійснення певних дій. Прикладом здійснення правового регулювання за допомогою цього засобу може бути поїздка, здійснена як у прямому, так і в комбінованому сполученні, та перевезення спеціальних видів багажу (тварин, негабаритних речей тощо).

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що механізм правового регулювання – це комплексне явище, складовими елементами якого є: норми права, які є основою механізму правового регулювання, оскільки саме з юридичних норм та їх змісту починається правовий вплив на соціальні відносини; правові відносини – це такі суспільні відносини, які реалізуються у межах, визначених

нормами права; акти реалізації прав і обов'язків – це дії суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм.

З огляду на здійснений аналіз механізму правового регулювання вважаємо, що категорія «механізм» відображає моменти руху, сукупність способів, методів і засобів функціонування та оптиміальної організації всіх ланок і елементів тієї чи іншої системи.

Аналізуючи чинне законодавство та державно-правову практику щодо забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, можна зазначити, що суб'єктами забезпечення безпеки пасажирських перевезень виступають державні інституції, основним призначенням яких є максимальне використання державно-владних повноважень і ресурсів для досягнення мети безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Однак прерогатива державних органів щодо забезпечення цієї безпеки не має всеохоплюючого характеру, оскільки формування механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом повинно відбуватися з усвідомленням необхідності балансу інтересів людини і громадянина, суспільства і держави. Тому, на нашу думку, механізм забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом в Україні як суб'єктів її забезпечення включає діяльність державних інституцій та структур громадянського суспільства, взаємопов'язаних ціловою орієнтацією, спільністю вирішуваних завдань, притаманними їм методами, силами та засобами.

Розкриття змісту категорії «адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом» передбачає постановку питання про його побудову. Висвітлення вказаного аспекту вимагає, перш за все, встановлення елементів, із яких складається цей механізм.

При дослідженні юридичних механізмів заслуговує на увагу точка зору дослідників, які виділяють у їх структурі два взаємопов'язаних елементи: правову основу (сукупність правових засобів) та інституційний блок (структура і діяльність відповідних органів, державно-владних інститутів) [11, с. 10; 12, с. 15; 1, с. 339; 13, с. 208–209]. Вважаємо, що такий підхід є обґрунтованим і відносно безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Так, забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом здійснюється за допомогою двох елементів: нормативної основи (сукупність адміністративно-правових засобів) та інституційного блоку (структура та діяльність відповідних органів, державно-владних та суспільних інститутів). Нормативна основа механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом – це сукупність нормативно-правових актів, які створюють правові умови для забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. В її основі – правові норми, за допомогою яких здійснюється закріплення загальних, формально визначених правил поведінки і які покликані забезпечити єдиний порядок та стабільність регулювання суспільних

відносин у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом шляхом створення, зміни чи скасування правових норм, визначення сфери їх дії та кола учасників і прийняття власних індивідуально-правових рішень на основі загальних правил для вирішення конкретних юридичних ситуацій. Її значення полягає в тому, що саме нормативна основа дає механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом правове життя, наділяючи його відповідними юридичними формами як джерело пізнання й орієнтування у правовому полі. Інституційний механізм включає цілеспрямовану діяльність (сукупність узгоджених дій (їх форм, методів, способів, засобів) органів державної влади, до компетенції яких входить вирішення питань щодо забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Він складається з двох елементів: органів державної влади та структур громадянського суспільства (органів місцевого самоврядування, громадських організацій, політичних партій).

Першим елементом адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом є право. Саме законодавство визначає напрямки забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, її об'єкти, компетенцію державних інституцій у цій сфері відносин. Тому сьогодні актуалізується питання адміністративно-правового регулювання безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом з урахуванням нових чинників, у тому числі глобалізаційних.

Право – необхідний засіб забезпечення безпеки, поза правом неможливо реалізувати економічний та духовний потенціал суспільства, тільки з допомогою права держава має можливість контролювати і забезпечувати безпеку [14, с. 80]. Воно об'єднує різні сторони безпеки, регламентує і впорядковує її і, з одного боку, є регулятором відносин у сфері безпеки, а з іншого – дає можливість здійснювати ефективний контроль за суб'єктами забезпечення безпеки, обмежувати процес забезпечення безпеки правовими рамками [15, с. 21–22]. Право – цементуючий фактор, який дозволяє закріпити систему забезпечення національної безпеки і надати їй струнності, чіткості та функціональної рухливості. Водночас право повинно забезпечувати «об'єктивно детермінований масштаб свободи», гарантуючи збереження творчих можливостей людини [16, с. 61], що є дуже важливим для недопущення надмірного втручання держави у життя людини. Всі ці проблеми є особливо нагальними і потребують дослідження розглядуваної нами проблеми саме в адміністративно-правовому аспекті, оскільки без опори на науку адміністративного права неможлива правильна і компетентна оцінка різних сторін суспільного і державного життя.

Ми вважаємо, що завданнями адміністративно-правового регулювання забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомо-

більшим транспортом є: а) встановити базові параметри діяльності уповноважених органів державної влади в цьому напрямі; б) закласти правовий фундамент врахування можливих ризиків і ймовірної активної реакції на них; в) бути якісною базою для поточного законодавства у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом; г) створити систему моніторингу для відстеження і своєчасної нейтралізації передумов, що створюють загрозу безпеці пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Юридичні норми, які утворюють адміністративно-правову основу безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, покликані регламентувати: організацію механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, тобто його основні завдання, принципи організації, внутрішню структуру, сили і засоби; параметри діяльності системи забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, а саме права та обов'язки державних органів на здійснення правотворчої, правозастосовної та контрольно-наглядової діяльності, порядок використання ними наявних сил, форм та методів; порядок застосування спеціальних заходів; порядок взаємовідносин між державними та недержавними організаціями, які здійснюють забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Інституційний блок адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом реалізує відповідний напрямок державної діяльності. Забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом здійснюється перш за все за допомогою державного механізму (законодавчої, виконавчої та судової влади). Держава відіграє і ще довго, в умовах сучасних загроз, відіграватиме провідну роль у забезпеченні безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, оскільки виступає не лише виразником суспільних інтересів, але й гарантом їх реалізації. Ця роль у забезпеченні безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом обумовлена такими її рисами, як відносна самостійність у суспільстві, наявність виключних прав на державний примус, здатність бути всезагальним регулятором суспільних відносин. Спираючись на систему права, матеріальні, інтелектуальні та силові ресурси, держава використовує їх в інтересах забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Для цього вона має відповідні організаційні структури, засоби і методи забезпечення безпеки.

Інституційні особливості органів державної влади тісно пов'язані з юридичними формами їх діяльності, оскільки характеризують органи державної влади з точки зору структури, статусу, повноважень. Юридична форма діяльності органів державної влади, їх посадових осіб є важливим засобом упорядкування та регулювання відносин влади, організації і діяльності державного меха-

нізму на засадах права. Від рівня досконалості організаційно-правових і процедурно-процесуальних форм, у яких здійснюється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, безпосередньо залежить дотримання і захист прав людини і громадянина [17, с. 14]. Органи державної влади забезпечують безпеку пасажирських перевезень автомобільним транспортом шляхом установчої, правотворчої, правозастосовної, правоохоронної та контрольної діяльності. З огляду на це у механізмі забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом можна виділяти як структурний елемент організаційний блок, який надає динаміки цьому механізму, є формою його буття і вираження на практиці. Однак вважаємо за доцільне розглядати його як невід'ємну частину інституційного механізму, зважаючи на їх тісний взаємозв'язок.

Для успішного забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом необхідна тісна взаємодія всіх органів, до повноважень яких відноситься ця діяльність, тому правомірно говорити про систему органів, які покликані вирішувати проблему забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, оскільки органи цієї системи діють спільно, перебувають у взаємозв'язку, взаємодії та взаємозалежності.

З огляду на викладене можемо сформулювати поняття адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, під яким необхідно розуміти систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, які на основі норм законодавства в межах організаційних форм, методами, засобами і способами забезпечують стан безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Сформульоване поняття та визначені складові адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом створюють підґрунтя для дослідження проблем забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Список літератури: 1. Тодыка Ю. М. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества : учеб. пособие / Ю. М. Тодыка. – Х. : Факт, 2001. – 382 с. 2. Сапожников Р. А. Основы технической кибернетики / Р. А. Сапожников. – М. : Высшая школа, 1970. – 464 с. 3. Голосніченко І. П. Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави / І. П. Голосніченко // Право України. – 2005. – № 5. – С. 24–25. 4. Александров М. Г. Сущность социалистического государства и права / М. Г. Александров. – М. : Знание, 1969. – 128 с. 5. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь : Вид-во НУДПСУ, 1998. – 108 с. 6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 7. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с. 8. Юзков Л. П. Механізм радянського державного управління / Л. П. Юзков. – К. : Знання, 1975. – 131 с. 9. Філософський енциклопедичний словник / гол. ред. В. І. Шинкарук. – К. : Абрис, 2002. – 368 с. 10. Алексеев С. С.

Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 1. – 542 с. **11.** Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Чуб Олена Олександрівна. – Х., 2004. – 20 с. **12.** Мурашин А. Г. Непосредственная демократия в социалистическом обществе: функции и механизм действия : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / Мурашин Александр Геннадиевич. – К., 1985. – 17 с. **13.** Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : монографія / Л. І. Летнянчин. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. – 256 с. **14.** Тер-Акопов А. А. Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции (по материалам научно-практической конференции) / А. А. Тер-Акопов // Государство и право. – 2002. – № 4. – С. 80–89. **15.** Ліпкан В. А. Безпекознавство : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2003. – 208 с. **16.** Речицкий В. В. Конституционализм. Украинский опыт / В. В. Речицкий. – Х. : Фолио, 1998. – 158 с. **17.** Архипов А. М. Экологическая функция Российского государства : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / Архипов Анатолий Мартынович. – Н. Новгород, 1997. – 21 с.

Надійшла до редколегії 10.11.2011

Исследование механизма обеспечения безопасности пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Установлено, что под этой категорией необходимо понимать комплексную совокупность органов государственной власти и институтов гражданского общества, которые на основе норм законодательства в рамках организационных форм методами, средствами и способами обеспечивают состояние безопасности пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

The mechanism of providing of safety of passenger transportations by a motor transport is researched. It is established that under this category it must be understood the complex totality of public authorities and civil society institutions, that on the basis of legislation norms within the framework of organizational forms, with methods, facilities and ways provide the state of safety of passenger transportations by a motor transport.