

ЩОДО УПОРЯДКУВАННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ

Статтю присвячено дослідженню системи суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Проаналізовано функції та компетенцію окремих органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання в досліджуваній сфері. Виявлено недоліки в правовому регулюванні правового статусу окремих органів публічної влади, сформульовано відповідні пропозиції щодо впорядкування системи зазначених суб'єктів.

Ключові слова: орган публічної влади, компетенція, забезпечення безпеки, пасажирські перевезення автомобільним транспортом, система суб'єктів.

**Кузьмін Дмитро
Володимирович,**

*здобувач кафедри
загальноправових
дисциплін факультету
права та масових
комунікацій
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ*

Забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом є одним із головних напрямків державної політики в сфері транспорту. Результативність цього виду публічного адміністрування безпосередньо залежить від ефективної діяльності системи уповноважених суб'єктів, наявності чіткого механізму їх взаємодії, що зумовлено насамперед науково-обґрунтованим розмежуванням функцій та компетенції між ними.

Проте на сьогодні спостерігається відсутність належної розробки зазначених питань, незважаючи на те, що проблеми безпеки (національної, громадської, інформаційної) перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених (Бодрук О., Пономаренко Г., Черномаз О., Коршиков П., Григорян Л. тощо). Однак питання адміністративно-правового регулювання функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом до цього часу не є досконало вивченими, що й зумовлює актуальність їх детального дослідження.

Метою статті є аналіз та уточнення функцій і компетенції суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, вироблення рекомендацій щодо вдосконалення системи зазначених суб'єктів.

Присутність повноважень щодо забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом у компетенції певного органу державної влади, місцевого самоврядування або наділення такими повноваженнями інститутів громадянського суспільства чи інших суб'єктів адміністративно-правового регулювання дозволяють віднести їх до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Провідне місце серед суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом (утім як і будь-якої іншої управлінської діяльності в широкому розумінні) займає *Верховна Рада України*, що є центральною ланкою політичної системи України, визначаючи основи загальної політики щодо забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом і реалізуючи цю політику в нормативних актах найвищої юридичної сили. Результатом діяльності Верховної Ради України є створення основи для подальшого функціонування уповноважених суб'єктів адміністративно-правового забезпечення щодо регулювання розвитку громадянського суспільства в цілому та в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень зокрема.

Президент України наділений широкою компетенцією в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Він відіграє чи не найважливішу роль у процесі формування персонального складу суб'єктів забезпечення

безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Це зумовлено наявністю конституційних повноважень, за якими він призначає та звільняє усіх членів Уряду, керівників усіх центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Крім того Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» його наділено повноваженнями призначати та звільняти всіх заступників керівників зазначених органів [1].

Вищезазначені норми не можна визнати такими, що відповідають положенням Конституції України, оскільки правовий статус і перелік повноважень Президента України визначається виключно Основним Законом і має вичерпний характер. У справі за аналогічною конституційно-правовою суперечкою щодо відповідності Конституції розпоряджень Президента України про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій Конституційний Суд визнав неконституційними зазначені розпорядження [2].

Слід також відзначити, що останнім часом намітилася тенденція посилення керівного впливу Президента України на діяльність центральних органів виконавчої влади. Зазначене підтверджується запровадженням нових видів правових актів глави держави. Так, згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» центральні органи виконавчої влади в своїй діяльності повинні керуватися, крім правових актів, визначених Конституцією України, дорученнями Президента України.

Запровадження такого правового акта, як доручення, що не обґрунтовано

в неконституційний спосіб – через закони (як і у випадку з повноваженнями щодо призначення заступників керівників центральних органів виконавчої влади), розширило повноваження Президента України, вичерпно визначені Конституцією України.

Описане посилення впливу Президента України на центральні органи виконавчої влади свідчить про порушення балансу повноважень центральних органів державної влади та принципу розподілу влади, що не може не вплинути на ефективність функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Сукупність повноважень, які входять до компетенції *Кабінету Міністрів України*, дозволяють віднести його до суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом через предметне регулювання, як-от: контроль за виконанням законодавства про дорожній рух; фінансування, керівництво і контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки [3]. На практиці складно уявити, як уряд, не маючи територіальних підрозділів, здатен виконувати ці повноваження самостійно. В абсолютній більшості випадків реалізація цих повноважень здійснюється опосередковано – через інші органи виконавчої влади. Опосередкована реалізація повноважень дозволяє віднести Кабінет Міністрів України до суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, що здійснюють загальне регулювання.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах автомобільного транспорту, забезпечення безпеки руху, виконавчої влади у сфері транспорту, дорожнього господарства є *Міністерство інфраструктури України* (далі – Мінінфраструктури) [4]. Характер повноважень цього міністерства [5] у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом дозволяє стверджувати, що на відміну від попередніх суб'єктів воно здійснює практичне втілення в життя державної політики шляхом планування і прогнозування розвитку, координації діяльності, здійснення контролю, надання допомоги тощо.

Для забезпечення реалізації державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті та внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування у складі Міністерства інфраструктури України функціонує *Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті* (далі – Укртрансінспекція) [6].

Вбачається, що основною функцією Укртрансінспекції (як і будь-якої інспекції) має бути контроль за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства [1], що відповідатиме традиційному для вітчизняної правової науки підходу до розуміння призначення державних інспекцій [7, с. 65].

Проте до компетенції Укртрансінспекції віднесено низку повноважень, які не можна назвати характерними для інспекцій як контрольних органів. Так, організація роботи щодо виконання загальнодержавних програм, планів, заходів з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті [6] фактично охоплюється повноваженнями Мінінфраструктури з формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту [4]. Наведене свідчить про доцільність передачі всіх невластивих функцій та повноважень до центрального органу адміністрування в сфері транспорту – Мінінфраструктури.

Оскільки контроль є однією з функцій публічного адміністрування, можна зробити висновок про недоцільність існування в певній сфері двох органів адміністрування зі статусом центрального. Вбачається, що Укртрансінспекція повинна увійти до складу Мінінфраструктури як структурний підрозділ.

Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ) як центральний орган виконавчої влади покликаний формувати та забезпечувати реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я. До повноважень МОЗ у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень можна віднести: забезпечення додержання закладами охорони здоров'я права громадян на охорону здоров'я під час пасажирських перевезень автомобільним транспортом; здійснення контролю

якості медичної допомоги, зокрема невідкладної медичної допомоги постраждалим у результаті дорожньо-транспортних пригод; визначення пріоритетних напрямків розвитку сфер охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя населення, зокрема в контексті пасажирських перевезень автомобільним транспортом; затвердження порядку і періодичності проведення оглядів кандидатів у водії та водіїв; затвердження порядку направлення та проведення огляду громадян на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я; організація служби швидкої медичної допомоги [8].

Державна санітарно-епідеміологічна служба України та її територіальні органи здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; здійснюють контроль за умовами праці водіїв автотранспортних засобів, що здійснюють пасажирські перевезення, за виконанням вимог органів державного нагляду, міжвідомчого і відомчого контролю для усунення порушень діючих правил з охорони праці і стандартів безпеки праці на робочих місцях водіїв та дотримання санітарного стану транспортних засобів; ведуть облік даних про результати обов'язкових медичних оглядів водіїв; застосовують передбачених законодавством заходів для припинення порушення санітарного законодавства [9; 10].

Основним завданням центральних органів виконавчої влади – «державних служб» – є надання

адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [1]. При цьому їх увагу має бути зосереджено на якісному наданні адміністративних послуг [11] (для чого необхідно дотримуватися принципу спеціалізації), а зазначені органи – звільнено від виконання несервісних функцій.

Державна санітарно-епідеміологічна служба України наділена сервісними та контрольними повноваженнями рівною мірою. Виходячи зі зроблених висновків стосовно принципів розподілу повноважень між різними органами виконавчої влади, логічною є необхідність створення Державної санітарно-епідеміологічної інспекції, передавши їй контрольно-наглядів повноваження в сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а сервісні – залишити за Державною санітарно-епідеміологічною службою.

Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди), є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів (атмосферного повітря), а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорону природних ресурсів [12].

Мінприроди спрямовує та визначає основні пріоритети діяльності

Державної екологічної інспекції України – центрального органу виконавчої влади в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів [13].

За аналогією з пропозиціями щодо впорядкування правового статусу Державних інспекцій та враховуючи, що контроль за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища є однією з функцій публічного адміністрування у цій сфері, головним суб'єктом якого є Мінприроди, вбачається доцільним включення Державної екологічної інспекції України до структури цього міністерства.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина і забезпечення безпеки дорожнього руху є *Міністерство внутрішніх справ України* [14]. Воно забезпечує безпеку пасажирських перевезень автомобільним транспортом шляхом організації роботи *Державної автомобільної інспекції* (далі – Державтоінспекції), забезпечення обліку та реєстрації транспортних засобів, що здійснюють пасажирські перевезення автомобільним транспортом, контролю за проведенням іншими центральними органами виконавчої влади і підприємствами-перевізниками роботи, спрямованої на запобігання дорожньо-транспортним пригодам.

Основними завданнями Державтоінспекції щодо забезпечення

безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом є: реалізація в межах своєї компетенції державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу транспортних засобів; удосконалення регулювання дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки та підвищення ефективності використання транспортних засобів; виявлення та припинення фактів порушення безпеки дорожнього руху, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню [15].

Діяльність *Державної служби України з надзвичайних ситуацій* (далі – ДСНС) України в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом спрямовано на попередження, протидію та ліквідацію негативних наслідків надзвичайних ситуацій, які виникають у діяльності пасажирського автомобільного транспорту [16].

Низкою повноважень у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом наділено й *місцеві органи публічної влади* [3]. Однак, закріпивши згадані повноваження за органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, законодавець не розподілив їх між зазначеними групами органів публічної влади. Подібне становище не може не впливати на ефективність їх діяльності в досліджуваній сфері. Не дає можливості розмежувати вказані

повноваження і аналіз положень законодавчих актів, які регулюють правове становище цих органів, що зумовлено розширювальним підходом законодавця при визначенні їх компетенції.

Визначені законодавством повноваження *сільських, селищних рад, їх виконавчих органів* у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом не забезпечено ні матеріальними, ні фінансовими, ні кадровими ресурсами. З іншого боку, зазначені повноваження значною мірою корелюють з відповідними повноваженнями районних рад і районних державних адміністрацій, які мають більше можливостей для залучення кваліфікованих спеціалістів у сфері безпеки транспорту, а також необхідних ресурсів. Ураховуючи ж, що призначенням районних рад є представлення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст, доцільно було б передати зазначені повноваження до компетенції районних рад.

У забезпеченні безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом беруть активну участь і різноманітні *громадські організації*, що полягає у сприянні створенню правової бази з організації перевезень пасажирів; у професійній підготовці водіїв, спеціалістів, керівників, зайнятих у галузі автомобільних перевезень; у наданні своїм учасникам аналітичної, довідково-методичної, кон'юнктурно-економічної інформації з питань автомобільних перевезень пасажирів; в організації та проведенні науково-практичних, навчальних семінарів з питань безпеки

пасажирських перевезень, автомобільних перевезень тощо.

На суб'єкти *господарської діяльності*, що здійснюють пасажирські перевезення автомобільним транспортом, покладено обов'язки щодо безпосередньої реалізації всього комплексу форм і методів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Суб'єкти господарської діяльності несуть повну відповідальність за вчасну та повну реалізацію заходів організаційного та контрольного характеру в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

Повноваження *судів* як суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом реалізуються під час оцінювання конкретних фактів, зокрема під час розгляду справ про адміністративні правопорушення чи злочини; вирішення скарг та інших звернень громадян [17, с. 18]; забезпечення виконання чинного законодавства в діяльності суб'єкта управління шляхом вирішення публічної суперечки в судовому засіданні [18, с. 50].

Роль *органів прокуратури* в сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень визначається функцією загального нагляду, що спрямована на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина.

Отже, в Україні функціонує розгалужена система суб'єктів забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Їх основними функціями є реалізація політичних, правових, економічних, організаційних, контрольних та інших заходів, спрямованих на попередження, протидію та ліквідацію негативних наслідків впливу загроз безпеці пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Сформульовані пропозиції щодо розмежування функцій та компетенції між вказаним суб'єктами можуть бути використані для впорядкування системи органів виконавчої влади в Україні, підвищення ефективності їх діяльності та зменшення витрат на їх утримання.

Список використаних джерел:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Верховна Рада України : Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
2. Рішення Конституційного суду справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня – грудня 1996 року, січня 1997 року (справа щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 24.
3. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

4. Про Положення про Міністерство інфраструктури України : Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 581/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1513.

5. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

6. Про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті : Положення, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 387/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 540.

7. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лебідь Наталія Володимирівна. – Х. : 2004. – 185 с.

8. Про Міністерство охорони здоров'я України : Положення, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.

9. Про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : Положення, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 553.

10. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

11. Концепція «Адміністративні послуги – нова якість держави» (проект) [Електронний ресурс] / Центр політико-правових реформ. – Режим

доступу : <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1006-concept-adminstratyvni-services-a-new-quality-of-state-ua.html>.

12. Про Міністерство екології та природних ресурсів України : Положення, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.

13. Про Державну екологічну інспекцію України : Положення, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1260.

14. Про Міністерство внутрішніх справ України : Положення, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.

15. Про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України : Положення, затверджене Указом Президента України від 14 квітня 1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – стор. 52, код акту 582/1997.

16. Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Положення, затверджене Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 2. – Ст. 63.

17. Стефанюк В. Правозахисна діяльність судів України / В. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 5. – С. 18–22.

18. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України [текст] : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

Кузьмин Д. В. К вопросу об упорядочении системы субъектов обеспечения безопасности.

Статья посвящена исследованию системы субъектов обеспечения безопасности пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Проанализированы функции и компетенция отдельных органов публичной власти, институтов гражданского общества и субъектов хозяйствования.

Выявлены недостатки в правовом регулировании правового статуса отдельных органов публичной власти, сформулированы соответствующие предложения по упорядочению системы указанных субъектов.

Ключевые слова: орган публичной власти, компетенция, обеспечение безопасности, пассажирские перевозки автомобильным транспортом, система субъектов.

Kuzmin D. V. On the Improving of the System of Subjects That Ensure Safety of Passenger Transportation by the Automobile Transport.

The article is devoted to the research of the system of subjects that ensure safety of passenger transportation by the automobile transport. The author analyzes some functions of the public authorities, of the civil society and enterprises; exposes some contradictions in legal regulation of the legal status of the certain public authorities. The author makes some proposals on the improving of the system of subjects that ensure safety of passenger transportation by the automobile transport.

Keywords: public authority, jurisdiction, ensuring of safety, passenger transportation by the automobile transport, system of subjects.

Стаття надійшла до редакції 2.07.2013