

АДМІНІСТРАТИВНО-ІНФРАСТРУКТУРНЕ ПРАВО: ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, ДЖЕРЕЛА І ЗАВДАННЯ

Обґрунтовано об'єктивне існування адміністративно-інфраструктурного права як частини (підгалузі) особливого адміністративного права, в межах якого здійснюється адміністративно-правове регулювання авіаційного, автотранспортного, морського і річкового транспорту та зв'язку, що забезпечується суб'єктами публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права з метою забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб щодо безпечного швидкого і комфортного переміщення пасажирів, вантажів та інформації.

Ключові слова: *інфраструктура, транспорт, зв'язок, безпека, пасажир, вантаж, інформація.*

Обосновано существование в Украине административно-инфраструктурного права как части (подотрасли) особенного административного права, в пределах которого осуществляется административно-правовое регулирование авиационного, автотранспортного, морского и речного транспорта и связи, которое обеспечивается субъектами публичной администрации на основе реализации норм административного права с целью обеспечения прав и свобод физических и юридических лиц касательно безопасного скоростного и комфортного перемещения пассажиров, грузов и информации.

Ключевые слова: *инфраструктура, транспорт, связь, безопасность, пассажир, груз, информация.*

There is administrative and infrastructure law in Ukraine. It also exists as a part administrative and law regulation of aviation, car transport, sea and river transport and communication lines. It is provider with subjects of public administration based on carting out of administrative law as well as that of freedom physical and certain persons pertaining to secure, speedy and comfort transportation of cargoes and information.

Key words: *infrastructure, transport, communications, safety, passenger, cargo.*

Відносини, що регулюються адміністративним правом України, характеризуються значним динамізмом. Цей процес є особливо інтенсивним в умовах трансформаційних змін, які відбуваються в українському суспільстві. Зокрема, у різноманітних економічних галузях, сферах та секторах зароджуються нові проблеми, які потребують належного правового врегулювання нормами адміністративного права.

До проблеми удосконалення структури адміністративного права звертались вітчизняні вчені-адміністративісти В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, С. В. Мельник та ін. Проте за межами їх детального аналізу залишилися вагомі суспільні відносини, що належать до сфери інфраструктури та врегульовуються нормами адміністративного права.

Відповідно до новітнього наповнення система адміністративного права України складається із загального та особливого адміністративного права. Загальне адміністративне право розкриває основоположні та загальні для усіх сфер суспільного життя положення. В особливому адміністративному праві детально розкриваються у формі, придатній для практичного застосування, однорідні суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права та які мають

важливе значення для забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у певній, відносно вузькій сфері. При цьому ключовим фактором є саме практичне спрямування норм адміністративного права на ефективне забезпечення прав, свобод і законних інтересів різноманітних фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу суспільства і держави¹. Отже, адміністративно-господарське право України є провідною підгалуззю особливого адміністративного права. Динамічний розвиток виконавчої гілки влади вносить постійні зміни до системи особливого адміністративного права України².

Одним із позитивних новітніх напрямів функціонального державного управління стала адміністративна діяльність утвореного 9 грудня 2010 р. Мінінфраструктури та підпорядкованих йому в правовому полі Державної автотранспортної служби України, Державної авіаційної служби України, Державної служби зв'язку України, Державної служби морського та річкового транспорту України³.

Якщо звернутись до компаративістичного аналізу, то зазначене нововведення не є вітчизняним винаходом. Однойменні міністерства успішно функціонують у країнах Європейського Союзу та інших країнах світу. Наприклад, Міністерство інфраструктури і територіального планування Республіки Словенія здійснює державне управління у сферах залізничного, повітряного, морського, водного та автомобільного транспорту та канатних доріг⁴.

Проте формальне виділення окремим напрямом адміністративно-правового регулювання сфери виробничої транспортної інфраструктури є процесом об'єктивним, що має під собою вагомі економічні, соціальні та історичні чинники.

У найбільш широкому розумінні під інфраструктурою розуміють (від лат. *infra* – під, структура) – сукупність галузей, підприємств і організацій, що входять в ці галузі, видів їх діяльності, покликаних забезпечувати, створювати умови для нормального функціонування виробництва та обігу товарів, а також життєдіяльності людей. Розрізняють виробничу та соціальну інфраструктуру. В інфраструктуру включають дороги, зв'язок, транспорт, складське господарство, зовнішнє енергопостачання, водопостачання, спортивні споруди, озеленення, підприємства з обслуговування населення⁵.

Зосередимо увагу саме на виробничій транспортній інфраструктурі. У суспільному виробництві виробнича інфраструктура забезпечує економічно ефективний, швидкий та якісний прискорений процес обігу та споживання. Постійно зростає її науково-інформаційне значення. Провідне місце у ній займає транспорт: наземний (залізничний, автомобільний, трубопровідний); водний (морський, річковий, озерний) та повітряний і його види. Усі види транспорту об'єднуються в єдину транспортну систему країни, яка являє собою територіальне поєднання шляхів сполучення, технічних засобів транспорту, служб перевезень та форм її територіальної організації, які об'єднують види транспорту і всі ланки транспортного процесу у їх взаємодії і забезпечують успішне функціонування суспільного виробництва. Функціонування транспортної системи забезпечує транспортна інфраструктура, яка включає в себе шляхи сполучення, рухомий склад, вантажно-розвантажувальні господарства, а також засоби управління і зв'язку, технічне обладнання для обслуговування транспортної сфери⁶.

Якщо звернутись до Класифікатора видів економічної діяльності, то до предмета державного регулювання «Секція I: «Діяльність транспорту та зв'язку»

належать класи: 1) діяльність пасажирського або вантажного залізничного, трубопровідного, автомобільного, водного та повітряного транспорту; 2) допоміжна діяльність, така як діяльність терміналів і місць стоянки, транспортне оброблення вантажів, складське господарство; 3) діяльність пошти та засобів зв'язку; 4) оренда транспортних засобів з водієм або обслуговуючим персоналом; 5) послуги з організації подорожувальників.

На думку В. К. Гіжевського та В. А. Єлизарова, правове регулювання більшості із зазначених класів здійснюється на основі транспортного права. Вони визначають, що транспортне право – це сукупність норм і дослідна правознавча дисципліна, що регулює суспільні відносини в галузі переміщення людей, вантажів, сигналів та інформації з одного місця в інше. При цьому більшість із них розглядають транспортне право як комплексну підгалузь підприємницького права. Предметом транспортного права визначаються суспільні відносини між транспортними підприємствами і клієнтурою, що виникають у зв'язку з наданням послуг з використання транспортних засобів для здійснення перевізного процесу⁷. Іншими словами, транспортне право визнається приватним правом.

Однак вагома частина суспільних відносин у цій сфері є публічно-правовою, в яких публічна адміністрація надає суб'єктам господарювання адміністративні послуги, виступає контролюючим органом (здійснює нагляд), наділяється компетенцією щодо застосування засобів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності. Не виникає сумніву, що ці відносини пронизані публічністю та регулюються нормами адміністративного права.

Наочним прикладом зазначеного є положення Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. № 232. Відповідно до якого державне управління в галузі транспорту має забезпечувати: своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; обмеження монополізму та розвиток конкуренції; координацію роботи різних видів транспорту; ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту; охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту та ін. Це – публічні проблеми, які мають розв'язуватись суб'єктами публічної адміністрації для безпечного швидкісного і комфортного переміщення людей та вантажів.

Відповідно до встановленої моделі державного управління в Україні центральним органом виконавчої влади, що здійснює виконання законів у сфері транспорту і зв'язку, є Мінінфраструктури України. Через міністра зазначеного міністерства Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність: Державної авіаційної служби України; Державної автотранспортної служби України; Державної служби автомобільних доріг України; Державної служби зв'язку України; Державної служби морського та річкового транспорту України. Крім того, напрямом адміністративно-правового регулювання, що здійснює аналізоване міністерство, є туризм.

Як бачимо, до сфери адміністративно-правового регулювання Мінінфраструктури, крім транспорту, належать зв'язок і туризм. На наш погляд, перша складова розширення функціональної спрямованості аналізованого міністерства є такою, що має під собою об'єктивне підґрунтя. Адже державне регулювання щодо надання послуг зв'язку здійснюється з метою формування орієнтованого на користувача ринку послуг зв'язку шляхом: контролю за додержанням законодавства про

зв'язок, формування переліку показників якості послуг зв'язку, стандартизації та сертифікації засобів зв'язку, забезпечення конкуренції та ін. Проте віднесення до сфери інфраструктури туризму, на наш погляд, є штучним надбанням.

Зрозуміло, що головним джерелом адміністративно-інфраструктурного права є Конституція України, яка визначила основоположні обов'язки суб'єктів публічної адміністрації. Основними матеріальними джерелами виступають Цивільний та Господарський кодекси України.

Вагомими джерелами адміністративно-інфраструктурного права є низка законів України: «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. № 232, що визначає правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності, загальні для всіх видів транспорту в Україні; «Про автомобільний транспорт» від 5 квітня 2001 р. № 2344-III, який врегульовує діяльність автотранспортних підприємств, вимоги до перевізників, договорів на перевезення тощо; «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р. № 3353-XII, що визначає правові та соціальні основи, регулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів — учасників дорожнього руху, органів державної виконавчої влади, об'єднань підприємств, установ та організацій.

Закон України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 р. № 273 висвітлює основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту, його відносини з суб'єктами публічної адміністрації, іншими видами транспорту, пасажирами, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI встановлює правові основи діяльності в галузі авіації: державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, що спрямоване на гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах. Кодексом торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 р. № 176 регулюються відносини, які виникають з торговельного мореплавства, діяльності, пов'язаної з використанням суден для перевезення вантажів, пасажирів, багажу та пошти, рибних та інших морських промислів, розвідки та видобування корисних копалин, виконання буксирних, криголамних і рятувальних операцій, прокладання кабелю, також для інших господарських, наукових і культурних цілей. Закон України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV встановлює повноваження держави щодо управління та регулювання зазначеної діяльності, а також права, обов'язки та засади відповідальності фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у даній діяльності або користуються телекомунікаційними послугами. Закон України «Про поштовий зв'язок» від 4 жовтня 2001 № 2759-III визначає правові, соціально-економічні та організаційні основи діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку, а також регулює відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, операторами поштового зв'язку і користувачами їх послуг.

Окрім законів, джерелами адміністративно-інфраструктурного права є певні підзаконні нормативно-правові акти – укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства інфраструктури України, зареєстровані в Міністерстві юстиції України. Зокрема, статuti окремих видів транспорту.

Процесуальними нормами адміністративно-інфраструктурного права є Кодекс адміністративного судочинства України і Кодекс України про адміністративні правопорушення, Податковий та Митні кодекси України, а також процедурні

питання, висвітлені у вищезазначених законах щодо здійснення різноманітних адміністративних проваджень у сфері інфраструктури.

З урахуванням зазначеного переконливо можна стверджувати, що об'єктом адміністративно-інфраструктурного права є суспільні відносини, які виникають під час здійснення публічною адміністрацією адміністративно-правового регулювання сфери інфраструктури. При цьому межі адміністративно-інфраструктурного права окреслюються адміністративно-правовим регулюванням авіаційного, автотранспортного, морського і річкового транспорту та зв'язку. Іншими словами, за своєю суттю предметом адміністративно-інфраструктурного права є транспортна інфраструктура у широкому розумінні (транспорт + зв'язок).

У науковій спільноті може виникнути, як мінімум, два запитання. Перше: оскільки адміністративно-інфраструктурне право за своїм змістом майже повністю відповідає адміністративно-правовому регулюванню, що здійснює Мінінфраструктури, то яка доля його чекає у разі реорганізації зазначеного міністерства? Друге: яке ієрархічне місце у правовій системі України має зайняти адміністративно-інфраструктурне право?

Відповідаючи на перше запитання зазначимо, що основною перевагою виділення багаточисельних частин особливого адміністративного права є вироблення придатних для практичного застосування форм, методів та адміністративних процедур для забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави і суспільства у певній, відносно вузькій сфері. Тим самим процес творення тієї чи іншої частини особливого адміністративного права ставиться у відповідність до реально існуючої моделі державного управління. Якщо Мінінфраструктури буде ліквідоване, то припинить існування і адміністративно-інфраструктурне право як цілісна система однорідних адміністративно-правових норм. А у разі зміни функціональної спрямованості органу виконавчої влади буде здійснюватись уточнення функцій, форм, методів та адміністративних процедур його діяльності. Наприклад, Мінінфраструктури успішно виконало підготовки до проведення фіналу чемпіонату Європи з футболу – 2012. Відповідно, зазначена функція вже не є предметом адміністративно-інфраструктурного права, але стала позитивним надбанням теорії адміністративного права щодо форм, методів та процедур розбудови інфраструктури для пріоритетних потреб суспільства.

Щодо другого запитання, то ієрархічне місце зазначених однорідних адміністративно-правових норм можна визначити так: адміністративно-інфраструктурне право є частиною (підгалуззю) особливого адміністративного права. Проте таке визначення потребує подальшого осмислення, оскільки юридична природа частин особливого адміністративного права не повністю вписується у існуючу теоретичну структуру поділу системи права на галузі, підгалузі, інститути й норми права. Частини особливого адміністративного права займають проміжне місце між інститутом і підгалуззю права. Але на забезпечення прав і свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб суб'єктами публічної адміністрації зазначена теоретична прогалина не впливає. Очевидне те, що адміністративно-інфраструктурне право визначає для невіддільних фізичних і юридичних осіб конкретні права, свободи і законні інтереси, які зобов'язані забезпечити суб'єкти публічної адміністрації та розкриває необхідний для цього адміністративно-правовий інструментарій (форми і засоби адміністративного права та адміністративні процедури).

Значимо, що суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані у сфері інфраструктури забезпечити: 1) право на безпечне переміщення пасажирів, вантажів та інформації. Безпека дорожнього руху — це сукупність факторів, що утворюють безпечну обстановку, в якій не виникає небезпечних ситуацій, що спричиняють загибель чи завдання тілесних ушкоджень людям та матеріальних збитків фізичним і юридичним особам. Забезпечення зазначеного права є провідним завданням для суб'єктів публічної адміністрації, оскільки теза «Безпека дорожнього руху – це життя!» без перебільшення стало ідіоматичним, на автошляхах планети щорічно гине 1,2 млн учасників дорожнього руху, ще майже 50 млн осіб травмуються; 2) право на комфортні умови проїзду пасажирів. Комфортними називаються такі параметри транспортних засобів, які дозволяють створити найкращі для людини умови для переміщення у просторі, підтримку природного обміну речовин. Вони складаються із загальних санітарно-технічних вимог до місця пасажира та допоміжних приміщень, вентиляції і кондиціонування повітря, освітлення, ергономічності, технічної естетики та ін.; 3) право на швидке переміщення інформації, товарів і пасажирів. Глобалізація суспільного життя практично перетворила швидке переміщення інформації, товарів і пасажирів із економічної необхідності на право людини, яке має забезпечити публічна адміністрація; 4) свободу переміщення людей, товарів та інформації, що є вагомим завданням публічної адміністрації. Зокрема, в обов'язок суб'єктів публічної адміністрації входить: проблема транспортного сполучення в депресивних районах, забезпечення права на свободу переміщення осіб з особливими потребами; доступ фізичних і юридичних осіб до швидкісного Інтернету.

Так, до предмета адміністративно-інфраструктурного права належить адміністративно-правове регулювання у сферах авіаційного, автотранспортного, морського і річкового транспорту та зв'язку.

За межами його залишаються питання: трубопровідного та космічного транспорту, ремонт або переобладнання транспортних засобів, крім автомобілів; будівництва, технічне обслуговування і ремонт автодоріг, залізниць, портів, аеропортів; технічне обслуговування та ремонт автомобілів; оренда транспортних засобів без обслуговуючого персоналу; реклама на транспортних засобах.

Отже, адміністративно-інфраструктурне право – це частина (підгалузь) особливого адміністративного права, в межах якого здійснюється адміністративно-правове регулювання авіаційного, автотранспортного, морського і річкового транспорту та зв'язку, що забезпечується суб'єктами публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права з метою забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб щодо безпечного швидкісного і комфортного переміщення пасажирів, вантажів та інформації.

1. *Адміністративне право України* : [Навчальний посібник] : [У 2 т.] / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] ; За заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ХМТ, 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – С. 36-40; *Ministry of Infrastructure and Spatial Planning* : [Електронний ресурс] // REPUBLIC OF SLOVENIA. – 2012. – Режим доступу : <http://www.mzsp.gov.si/en>. 2. *Адміністративно-правове регулювання у сфері господарювання (адміністративно-господарське право): Монографія* / За заг. ред. В.В. Галуцька – ХМД, 2011. – 188 с. 3. *Указ Президента України № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»* : [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 – 2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>; *Положення про*

Міністерство інфраструктури України : Затверджено Указом Президента України від 12 травня 2011 р. № 581 : [Електронний ресурс] // Міністерство інфраструктури України. – 2012. – Режим доступу : <http://www.mtu.gov.ua>. 4. *Ministry of Infrastructure and Spatial Planning* : [Електронний ресурс] // REPUBLIC OF SLOVENIA. – 2012. – Режим доступу : <http://www.mzip.gov.si/en>. 5. *Инфраструктура* : [Електронний ресурс] // СЛОВНИК ЕКОНОМІЧНИХ ТЕРМІНІВ. – 2012. – Режим доступу : <http://www.ekonomiks.net.ua>. 6. *Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка України*. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2007. – 688 с. 7. *Транспортне право України : Навчальний посібник* / [Демський Е. Ф., Гіжевський В. К., Демський С. Е., Мілашевич А. В.] ; За ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.; *Елизаров В.А.* Транспортное право. – М. : Юстицинформ, 2011. – 608 с.