

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

ЧОРНОМАЗ Оксана Богданівна

УДК 342.951:[656.053.431](477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН
У СФЕРІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ
НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
кандидат юридичних наук, доцент
Ковалів Мирослав Володимирович

Львів – 2007

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Розділ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ	12
1.1. Історичний аспект адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті	12
1.2. Загальна характеристика правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.....	29
1.3. Форми та методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.....	47
Висновки до розділу 1	67
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ	69
2.1. Особливості адміністративно-правового механізму регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті	69
2.2. Суб'єкти правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті, їх взаємодія	87
2.3. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.....	113
Висновки до розділу 2	130

Розділ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	132
3.1. Удосконалення правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.....	132
3.2. Шляхи підвищення ефективності регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.....	143
Висновки до розділу 3.....	157
ВИСНОВКИ.....	159
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	163
ДОДАТКИ	186

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена значним науково-теоретичним і практичним значенням в Україні залізничних перевезень пасажирів та багажу для функціонування економіки країни, а також недосконалістю правового регулювання правовідносин, пов'язаних із цими перевезеннями.

Прагнення України увійти до єдиного політичного, економічного європейського простору вимагає серйозних змін у багатьох сферах життєдіяльності країни, зокрема транспортній, що передбачає вироблення єдиного механізму правового регулювання правовідносин, що виникають у даній галузі, а особливо у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.

Про важливість проблеми в економічному вимірі свідчить хоча б той факт, що в Україні протягом 2002–2006 рр. пасажиропотік складав щорічно понад 5 млрд. пасажиро-кілометрів і спостерігається стала тенденція до збільшення цих показників.

Основи транспортного законодавства сучасної України були закладені у Законах України “Про транспорт” (1994 р.) та “Про залізничний транспорт” (1996 р.). Важливим етапом створення спеціального законодавства у сфері залізничного транспорту стала Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Статуту залізниць України” від 06.04.1998 р. № 457 та відомчі нормативні документи МВС України (накази МВС України № 740 від 25.07.2002 р. “Про систему комплексної безпеки вантажних та пасажирських перевезень на трансєвропейських транспортних магістралях” та № 261 від 18.04.2005 р. “Про створення Управління МВС України на транспорті”).

Водночас, мають місце прогалини, що суттєво впливають на якість адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті України.

Теоретичною базою дисертаційного дослідження є праці таких провідних вітчизняних вчених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха,

Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалія, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.С. Куйбіди, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи та інших.

Окремі питання адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень розглядалися у наукових працях І.В. Булгакової, В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського, М.В. Коваліва, В.І. Куделя, А.В. Мілашевича, В.Й. Развадовського, А.Є. Шевченка, О.О. Юхна та інших провідних науковців. Водночас, слід підкреслити, що в існуючих працях саме регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті в умовах розбудови незалежної держави розглядалося фрагментарно, а в комплексі дана тема в Україні не досліджувалася.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006–2010 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 496 (п. 5); планів наукових досліджень МВС України (п. 33, п. 48 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004–2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 05.07.2004 р.) та Львівського державного університету внутрішніх справ (п. 1 Перспективного плану НД та ДКР на 2005–2010 рр. за пріоритетними напрямками наукових досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, затвердженого на засіданні Вченої ради від 26.08.2005 р., протокол № 1).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні адміністративно-правових засад, юридичної природи та сутності закономірностей розвитку адміністративних правовідносин, що виникають у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті; у з'ясуванні їх місця у

системі державного управління, організаційно-правового забезпечення щодо удосконалення цієї сфери.

Для досягнення поставленої мети визначені такі завдання:

- узагальнити організаційні та функціональні засади діяльності пасажирського залізничного транспорту в Україні;
- проаналізувати правовідносини у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті та визначити особливості їх адміністративно-правового регулювання;
- охарактеризувати форми та методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- визначити систему суб'єктів регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті, охарактеризувавши напрями та форми їх діяльності;
- з'ясувати особливості використання адміністративно-правових засобів забезпечення правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- розкрити зміст та особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- розробити пропозиції щодо удосконалення законодавства України, що регулюють правовідносини у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань використовувалися загальнонаукові та спеціально-юридичні методи пізнання правових явищ: історико-правовий, порівняльно-правовий, статистичний,

системно-функціональний, формально-юридичний, соціологічний, логіко-семантичний та інші. Їх застосування ґрунтується на комплексному підході, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

За допомогою історико-правового методу досліджено розвиток залізничного транспорту та загальні підходи до становлення законодавства про залізничні пасажирські перевезення (підрозділ 1.1.); порівняльно-правового методу – здійснено порівняння вітчизняного та зарубіжного законодавства (підрозділ 1.2, 3.1.); статистичного методу – узагальнено результати адміністративної практики притягнення до відповідальності за порушення чинного законодавства щодо пасажироперевезень на залізничному транспорті (підрозділ 2.3.); системно-функціонального методу – здійснено розкриття теоретичних та практичних положень правової організації забезпечення діяльності суб'єктів залізничного транспорту (підрозділ 2.2.); формально-юридичного методу – проаналізовано зміст законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регламентують адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті (підрозділ 1.2, 3.1.); соціологічного методу – проведено аналіз опитувань працівників транспортної міліції щодо адміністративно-правового забезпечення правовідносин, пов'язаних із перевезенням пасажирів на залізничному транспорті (підрозділ 3.1.); логіко-семантичного методу – внесено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у даній сфері (підрозділ 3.2.).

Застосування зазначених методів дозволило різнобічно проаналізувати правові аспекти адміністративного регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті України, систематизувати емпіричні дані й отримати власні теоретичні результати для досягнення поставленої мети.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали розробки фахівців у галузі адміністративного, цивільного права, теорії управління тощо. *Нормативно-правовою основою роботи* стали положення Конституції України, законів та

інших нормативно-правових актів України й зарубіжних країн. Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики застосування адміністративного законодавства та статистично-довідкові матеріали про діяльність транспортної міліції України. Поглибленому вивченню проблеми слугували проведені дисертантом опитування 277 працівників лінійного управління на Львівській залізниці УМВС України на транспорті, з них 186 осіб старшого та середнього начальницького складу та 91 працівник молодшого начальницького складу, 104 працівника воєнізованої охорони відокремленого підрозділу “Служба охорони” Державного територіально-галузевого об’єднання “Львівська залізниця”, 32 працівники міжрайонних транспортних прокуратур областей західного регіону.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших в Україні досліджень, присвячених адміністративно-правовому регулюванню правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України.

Найістотнішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну і визначають внесок автора у розроблення зазначеної проблематики є наступні положення і висновки:

уперше:

- розкрито сучасний стан правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- обґрунтовано необхідність внесення змін та доповнень до відомчих нормативно-правових актів при зміні організаційних засад діяльності суб’єктів інфраструктури пасажирських перевезень;
- доведено необхідність нормативного визначення показників чисельності працівників правоохоронних органів, які виступають суб’єктами правовідносин у сфері пасажирських перевезень;

- уточнено організаційно-штатну структуру органів внутрішніх справ на транспорті, які обслуговують пасажирські перевезення в частині забезпечення громадського порядку в поїздах місцевого, дальнього та міжнародного пасажирського сполучення;
- внесено ряд конкретних пропозицій щодо змісту нормативно-правових актів у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті з урахуванням норм та вимог Європейського Союзу, особливо у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки;

набули подальшого розвитку:

- обґрунтування необхідності встановлення чисельності працівників патрульно-постової служби міліції для забезпечення охорони громадського порядку на залізничному транспорті;
- організаційно-правові засади регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- пропозиції щодо змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення у сфері порушення правил щодо охорони правопорядку і безпеки руху на залізничному транспорті.

На підставі висновків пропонуються відповідні зміни та доповнення до законодавства України з регулювання перевезення пасажирів на залізничному транспорті. Аргументація щодо необхідності запропонованих змін та доповнень до законодавства, а також зміст пропозицій подано в дисертаційні роботі.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані й обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – основні висновки дослідження можуть бути використані для подальшої розробки правового забезпечення пасажирських перевезень, визначення шляхів адаптації нормативної бази до вимог Європейського Союзу;

- у правотворчості – використання результатів дослідження сприятиме удосконаленню нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- у правозастосовчій діяльності – використання отриманих результатів дозволить покращити практичну діяльність органів залізничного транспорту, підрозділів внутрішніх справ на транспорті щодо застосування адміністративно-правових норм у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- у навчальному процесі – матеріали дисертаційного дослідження можуть бути використані під час проведення занять із навчальних дисциплін “Адміністративне право”, “Основи управління в ОВС”, “Адміністративна діяльність ОВС”; у системі службової підготовки підрозділів патрульно-постової служби лінійних управлінь на транспорті з питань практичної діяльності щодо супроводження пасажирських поїздів.

Апробація результатів дослідження. Підсумки роботи, розробки і вирішення проблеми оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених “П’яті осінні юридичні читання” (27–28.10.2006 р., Хмельницький університет управління та права); науково-практичній конференції “Взаємодія правоохоронних органів та державних структур у протидії екологічній небезпеці” (03.11.2006 р., Львівський державний університет внутрішніх справ); науково-звітній конференції “Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави” (16.02.2007 р., Львівський державний університет внутрішніх справ); науково-практичному семінарі “Проблеми застосування інформаційних технологій у діяльності ОВС, навчальному процесі та взаємодії з іншими службами” (01.12.2006 р., Львівський державний університет внутрішніх справ).

Матеріали дисертації використовувались у навчальному процесі Львівського державного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних курсів “Адміністративне право”, “Основи управління в ОВС”, “Адміністративна

діяльність ОВС” (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 01.02.2007 р.), а також при підготовці методичних рекомендацій та проведенні службових занять з підрозділами міліції громадської безпеки щодо організації роботи нарядів міліції під час супроводження пасажирських поїздів (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 01.02.2007 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено у п’яти наукових статтях, що опубліковані у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань та предмета дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 214 сторінок, з яких 162 сторінка основного тексту, 22 сторінки списку використаних джерел (228 найменувань), 29 сторінок додатків.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

1.1. Історичний аспект адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті

Питання ефективної діяльності транспорту виступають актуальними як для внутрішньої так і зовнішньої політики усіх держав світового товариства. Це пов'язано з тим, що саме у сфері забезпечення та практичної реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання перевезення є тим критерієм, за яким оцінюється рівень розвитку країни.

Слід зазначити, що питанням діяльності транспорту присвячено значну кількість наукових праць у багатьох країнах світу. Транспорт у сучасному глобалізованому суспільстві все частіше стає вирішальним чинником суспільного прогресу і національної безпеки, важливою складовою всебічного розвитку суспільства. Сьогодні цілком очевидно, що без засобів транспортування держава не зможе забезпечити собі належні умови існування, реалізовувати програми розвитку, захистити національний суверенітет. Високий рівень розвитку транспортної системи є важливим чинником, що позитивно впливає на створення умов для повної реалізації прав і свобод громадян. Саме сьогодні транспорт може стати тим міцним стержнем, що дозволить Україні здолати тривалу кризу і приєднатися до сучасних розвинутих держав.

Підвищення ефективності діяльності транспортного комплексу країни, а також реформування системи управління економікою в Україні на сучасному етапі у значній мірі зумовлена не лише економічними чинниками (необхідність виходу з кризової ситуації, що склалася в економіці та в суспільстві), але й політичними, а головне – правовими, тобто створення в Україні нового законодавства, яке б регулювало суспільні відносини в цій галузі державного управління з метою забезпечення реалізації проголошених та закріплених Конституцією України принципів верховенства права, суверенітету, незалежності нашої держави [1].

Транспорт – це самостійна галузь матеріального виробництва [2], що існує поряд із промисловістю, сільським господарством. Економічна особливість транспорту полягає в тому, що він не створює конкретних матеріальних благ, а забезпечує їхнє переміщення в просторі. Транспорт зв'язує в єдине ціле усі галузі суспільного виробництва. Крім того, транспорт продовжує процес виробництва продукції у сфері доставлення продукції до місць її споживання. Продукцією транспорту є сам процес транспортування, що виражається в перевезенні людей і вантажу.

Усі види транспорту загального користування (залізничний, морський, річковий, повітряний, автомобільний, трубопровідний) становлять єдину транспортну систему країни.

Серед усіх видів транспорту залізничний транспорт посідає провідне місце. Це зумовлено його універсальністю, тобто можливістю обслуговувати виробничі галузі господарства і задовольняти потреби населення в перевезеннях [3; 4] незалежно від кліматичних умов. Саме тому, незважаючи на відносно бурхливий розвиток автомобільного, повітряного і водного транспорту, залізничний транспорт залишається основним засобом переміщення вантажів і масових перевезень населення.

На відміну від перевезення вантажів, що розраховані, головним чином, на забезпечення промисловості та обігу, задоволення потреб населення в транспортуванні може досягатися і шляхом переміщення майна, яке належить

громадянам (домашні речі, сільськогосподарські продукти, будівельні матеріали тощо). Це поєднується з перевезенням багажу, ручної кладі, що здійснюється незалежно від перевезення пасажирів (повагонні та дрібні відправки вантажу, контейнерні перевезення, вантажобагаж) [5].

Реформи у сфері економіки вимагають підвищення ефективності діяльності транспортної системи України [6, с. 17]. Однією з важливих складових зростання ефективності діяльності залізничного транспорту є організація належного збереження вантажів під час перевезень, їх надійна охорона від протиправних посягань та безпека пасажирів, що в сукупності є передумовою входження України в транспортну систему Європейського Союзу та позитивного розвитку її економічного потенціалу [7; 8; 9; 10, с. 8; 11, с. 9]. Про важливість проблеми в економічному вимірі свідчить хоча б той факт, що в Україні протягом 2002-2006 рр. пасажиропотік складав щорічно понад 5 млрд. пасажиро-кілометрів і спостерігається стала тенденція до збільшення. З цією метою необхідно забезпечити належне правове регулювання всіх аспектів, пов'язаних із проблемами безпеки користувачів на різних стадіях технологічного процесу перевезення [12].

Прийняті міжнародним співтовариством принципи і стандарти в галузі пасажирських перевезень мають значний вплив як на формування національного законодавства в цілому, так і на окремі галузеві норми. Практика діяльності державних органів із провадження стандартів Європейського Союзу пропонує низку прийомів гармонізації та синхронізації розвитку різних форм правового будівництва, таких як: уніфікація правових актів (прийняття ідентичних рішень) із технічних та технологічних питань, прийняття загальних нормативно-правових актів щодо проблем розвитку окремих галузей транспорту; прийняття нормативів із предметів спільної діяльності у сфері економіки, ліквідація обмежень розвитку конкуренції [13].

Наявність ще за радянських часів державної монополії на організацію транспортних перевезень, відсутність конкуренції у цій сфері, аж ніяк не сприяли поліпшенню якості транспортних послуг, тому на теперішньому етапі

розвитку залізничного транспорту порушується питання корпоратизації, акціонування та в подальшому приватизації окремих підприємств, установ та організацій системи Укрзалізниці при залишенні основних технологічних елементів у власності держави [14, с. 64].

Розвиток залізничного транспорту невід’ємно був пов’язаний із розвитком юридичних норм, які висвітлювали виникнення правовідносин в галузі економіки.

Однак, із розвитком новітніх технологій, зміною організації транспортних перевезень, приватизації окремих елементів інфраструктури залізничного транспорту виникає необхідність постійного дослідження правових норм, що регулюють правовідносини в транспортній системі [15]. Підвищення ефективності діяльності всієї транспортної системи країни значною мірою залежить від глибокого аналізу розвитку правовідносин, їх удосконалення, ліквідації прогалин у законодавстві.

На теренах України на початку діяльності залізниць як самостійних господарських одиниць діяло дві системи юридичних норм – Російської та Австро-Угорської імперій, які загалом відображали правовідносини у сфері пасажирських та вантажних перевезень.

Історичний аналіз наукової думки щодо правовідносин у сфері пасажирських перевезень показує, що початок виникнення специфічних суспільних відносин збігається з функціонуванням залізничного транспорту на території України (1860 – 1868 рр.) [16, с. 10-13; 17, с. 7]. Початково відомчі норми залізничного транспорту регулювали виключно порядок пасажирських перевезень, права пасажирів та обов’язки працівників, а в подальшому з розвитком вантажних перевезень почали розвиватися норми права щодо перевезень вантажу та багажу [18, с. 46].

До 1917 р., а на теренах Західної України до 1918 р., діяли відповідні системи правовідносин та механізми їх регулювання, які повністю відповідали загально-юридичним нормам того часу Російської та Австро-Угорської імперій.

У період існування транспортної мережі Радянського Союзу правовідносини щодо пасажирських перевезень носили виключно адміністративний характер та регулювались системою відомчих нормативних актів Міністерства шляхів сполучення, державних та галузевих стандартів [19]. З 1960 по 1990 рр. правовідносини у сфері пасажирських перевезень щодо юридичної суті та механізму регулювання не відрізнялись від норм діючих із 1917 по 1960 рр., хоча впровадження нових технологій та збільшення масштабів перевезення людей вимагали удосконалення правового механізму. Шляхи реалізації правовідносин базувались здебільшого на ідеологічній основі. Якість обслуговування споживачів контролювалась громадсько-політичними організаціями, які не мали безпосереднього механізму впливу.

Відсутність правового підходу до регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень не сприяло вивченню механізму і, на нашу думку, найголовнішого – шляхів його удосконалення, що знайшло підтвердження в документах центральних органів влади того часу [20; 21, с. 17-18].

Досліджувати правовідносини у сфері пасажирських перевезень, які діяли до періоду незалежності України, недоцільно, оскільки тогочасні технології, суспільний лад та інші чинники соціально-економічного розвитку країни значно відрізняються від сьогоденних.

У ході вивчення наукової літератури 1960-1990 рр. не знайдено наукових досліджень, у яких б безпосередньо розкривалися правовідносини у сфері пасажирських перевезень. Однак механізм правового регулювання правовідносин в інших напрямках транспортного права досліджувався та в окремих випадках брався за основу при регулюванні правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті (наприклад, механізм регулювання правовідносин при перевезеннях вантажу ототожнювався з механізмом регулювання правовідносин при перевезенні багажу, хоча це зовсім різні об'єкти юридичного характеру) [22, с. 35; 23, с. 19; 24, с. 11; 25, с. 47].

До набуття незалежності України правовідносини у сфері залізничних транспортних перевезень регулювалися як загальнодержавними нормативними

актами Союзу Радянських Соціалістичних Республік, так і законодавством Української Радянської Соціалістичної Республіки. Суттєвий внесок у розвиток правової науки в галузі транспортних правовідносин того часу зробили такі провідні науковці, як: Г. Савічев, А. Альохін, В. Ляндрес, Г. Гауф, В. Єгізаров, М. Ходунов, Д. Притика та ін. [18; 22; 23; 24; 25; 26; 27].

Починаючи із 1992 р., з ліквідацією Міністерства шляхів сполучення СРСР як єдиного органу управління залізничної транспортної мережі на території СРСР зі змінами економічної моделі виникла необхідність підвищення ефективності роботи залізничного транспорту. Думки науковців та провідних спеціалістів різних галузей науки були сконцентровані на вивченні всіх можливих чинників, що впливали на діяльність залізниць України, зокрема і на правові аспекти, що зумовлено розбудовою нової системи управління, яка повинна відповідати вимогам часу та стати доступною, орієнтованою на кращі світові зразки [28, с. 48].

Звертаючись до змісту правовідносин у сфері залізничних пасажирських перевезень та зважаючи на їх правову охорону в сучасному суспільстві, необхідно відзначити, що ця проблема набула гостроти саме через розбіжності законодавчого та нормативно-правового регулювання і його реалізації на практиці. Як свідчить огляд опублікованих матеріалів за період незалежності, юридична наука, як правило, здійснює дослідження переважно в напрямку аналізу правовідносин у сфері вантажних перевезень або загальних юридичних проблем, не розділяючи структуру безпосередньо за нормативним змістом та методами правової охорони.

Дослідження змісту та об'єктивної зумовленості правової охорони правовідносин у сфері пасажирських перевезень, зокрема, адміністративно-правової, особливо актуальне як у теоретичному, так і в практичному значенні. На дисертаційному рівні відсутні дослідження, присвячені комплексному аналізу адміністративно-правового забезпечення правовідносин у сфері пасажирських перевезень, вивченню його загальних проблем як правового явища.

Слід відзначити, що останнім часом з'явилися комплексні праці, де розглянуто окремі правовідносини, які виникають під час діяльності залізничного транспорту з урахуванням норм конституційного, адміністративного, кримінального та інших галузей права, підданий дослідженню механізм їх правової охорони [29; 30; 31].

У сучасній науці проблеми забезпечення прав громадян та юридичних осіб при користуванні залізничним транспортом і безпосередньо адміністративно-юрисдикційні проблеми діяльності транспорту висвітлені в наукових працях таких провідних науковців, як: Е.Ф. Демського, В.К. Гіжевського, А.В. Мілашевича, В.Й. Развадовського та ін.

Наукове забезпечення та обґрунтування розвитку правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті вимагають дослідження блоку загальнотеоретичних проблем, виявлення юридичних засобів, інструментів імплементації, з'ясування їх специфіки та закономірностей розвитку, формулювання низки понять, що адекватно висвітлюють діяльність держави.

Враховуючи практичне спрямування наукового дослідження, обираємо конкретну сферу суспільних відносин – пасажирські перевезення на залізничному транспорті. Такий підхід пояснюємо кількома моментами: по-перше, обсяг дисертаційного дослідження не дасть змоги розкрити повну схему правовідносин у всіх галузях транспорту; по-друге, при визначенні проблем перевезень пасажирів фокусування на загальних положеннях стосунків призведе до невизначеності багатьох питань, зокрема і механізму правового регулювання.

Очевидно, подібні наукові розробки є необхідними, але їх потрібно поширювати на усі сфери правовідносин на транспорті. Зазначимо також, що пасажирські перевезення, як специфічна сфера суспільних відносин на сьогоднішній час залишаються недостатньо опрацьованими провідними вченими-юристами.

Разом із тим існують певні напрацювання в галузі залізничних перевезень вантажів та пасажирів. Однак, їх питома вага залишається незначною як для залізничного транспорту, так і для всієї транспортної галузі, тому в сукупності ці дослідження конкретизують лише окремі проблеми на правовій картині всієї транспортної системи України. Саме тому, що правове поле транспорту залишається недостатньо вивченим, інтерес до даного напрямку ще довгий час буде залишатись у конкретних галузях права, зокрема у кримінальному, цивільному, адміністративному тощо.

Якщо проаналізувати наукову літературу, яка стосується регуляторних функцій права в сфері транспортних відносин, то можна зазначити, що в ній існує проблема щодо співвідношення норм транспортного права з нормами, що регулюють правовідносини у сфері конкретної галузі. У такому напрямку для більшого розуміння цих понять досліджені праці Ю.С. Шемшученка “Теоретичні проблеми формування правової держави” [32, с. 7-8], О.М. Бандурки, О.А. Пушкіна, Л.О. Зайцева “Право і держава – теоретичний аспект” [33, с. 3-4] та ін. У цих працях комплексно розглянуто проблеми співвідношення норм транспортного права та його складової частини, що регулює пасажирські перевезення.

Важливість диференційного підходу має конкретну мотивацію. По-перше, треба мати на увазі, що відповідні напрацювання існують, наприклад, в роботах Е.Ф. Демського, А.В. Мілашевича, І.В. Булгакової, В.Й. Развадовського та ін. По-друге, існує відповідна різниця між періодами, які визначають специфіку кожного етапу розвитку та функціонування окремої ланки транспортної системи. Щодо цього можна зазначити, що окремі дослідження охоплюють тільки визначену ділянку правовідносин, що виникають при пасажирських перевезеннях, зокрема це праці: О.П. Альохіна “Адміністративна відповідальність за правопорушення на транспорті” [34, с. 112], Є.В. Додіна, А.М. Пилипчика “Кваліфікація адміністративних правопорушень, вчинених на транспорті” [35, с. 62], В.К. Гіжевського, А.В. Мілашевича “Правове регулювання транспортною системою України” [36, с. 141], Н.Ф. Лопатіна

“Єдина транспортна система (господарсько-правові аспекти)” [37, с. 12-13], М.Є. Ходунова “Правове регулювання діяльності транспорту” [26, с. 164] тощо.

Оскільки в юридичній науці існує конкуренція між окремими дослідницькими напрямками, відсутній єдиний підхід до проблеми дослідження правовідносин, сьогодні залишається чимало питань, які не знайшли поки що свого остаточного вирішення. Частково, досліджений лише один з напрямів перевезень – перевезення вантажів і фактично, не опрацьованими залишаються пасажирський та вантажопасажирський, тому одне із завдань даного дослідження – співвіднести усі особливості і визначити оптимальний варіант механізму, завдяки якому можна було б ефективно впливати як на окремо обраний напрямок правового регулювання, так і на будь-які з існуючих правових відносин.

З метою вирішення поставленої проблеми проаналізовано відповідні наукові джерела, зокрема роботи: В.К. Гіжевського, А.В. Мілашевича “Правове регулювання транспортної системи України” [36], І.В. Булгакової, О.В. Клепікової “Транспортне право України” [38], В.Й. Развадовського “Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері” [39] та ін.

Огляд зазначених наукових праць дає змогу визначити низку важливих моментів. По-перше, усвідомлюємо, що науковці розглядають транспорт як єдину систему з усіма складовими, що сприяє розвитку суспільства [26, с. 3] і є специфічною сферою матеріального виробництва [40, с. 9]. По-друге, дисертант вважає перспективний підхід щодо виділення правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті. З такою позицією узгоджується структурна побудова майже всіх посібників щодо транспортного права країни. Однак, вважаємо, що ця точка зору звужена, і повинна розглядатись у більш широкому контексті. Концепція Державної програми реформування залізничного транспорту визначає пасажирські перевезення на залізничному транспорті як окрему у фінансовому відношенні галузь, яка

впливає на функціонування відповідних суспільних відносин [41]. Така поправка, на наш погляд, є актуальною.

Апелювання ж до транспортного права на основі адміністративно-правового ракурсу можливе саме тому, що на організаційному рівні воно впроваджується органами (особами), наділеними розпорядчими повноваженнями за допомогою адміністративних методів і засобів. Наведене означає, що до правовідносин у сфері пасажирських перевезень також можна в повній мірі застосувати зазначені категорії, тому новизна цього дисертаційного дослідження, полягає саме в тому, щоб визначити значущість адміністративних категорій для формулювання найбільш доцільних напрямків підвищення економічної ефективності пасажирських перевезень, наприклад, проаналізувавши вищезазначені праці В.К. Гіжевського, А.В. Мілашевича можна побачити, що дані автори поділяють правовідносини за двома рівнями: загальногалузевий та спеціальний. Аналогічний підхід є і в інших роботах вчених-юристів. Погоджуючись з цим, не можна не помітити, що, фактично, в такому вигляді правовідносини на залізничному транспорті є нагромадженням певних напрямків, які перемішуються між собою і ускладнюють можливість чіткої диференціації механізму правового регулювання. Саме тому перед дисертантом постало завдання запропонувати якісно нове бачення механізму правового регулювання у сфері пасажирських перевезень на основі потреб сучасного українського суспільства щодо інтеграції до Європейського Союзу, міжнародних транспортних організацій.

Наступним етапом дослідження було вирішення питань, пов'язаних із набуттям пасажирських перевезень особливого місця в системі діяльності залізниць України.

Однак, у цьому контексті, вважаємо необхідним зауважити, що у наведених роботах проблемні питання висвітлюються однобічно і неповно. Це, своєю чергою, призводить до відсутності чіткого відокремлення одного виду діяльності залізничного транспорту від іншого і розмиває їхню функціональну самостійність. Щодо діяльності відносно охорони громадського порядку та

громадської безпеки на залізничному транспорті наукова думка відходить від положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Якщо досліджувати існуючі підходи щодо правовідносин за окремими суб'єктами, то очевидно, що відповідного дослідження в цій галузі проведено ще не було.

Як підсумок, можна зазначити, що лише узагальнивши усі зазначені питання і проаналізувавши зміст наукових праць у цьому контексті з урахуванням норм українського законодавства, автор зміг спрямувати дане наукове дослідження на розв'язання проблеми удосконалення механізму правового регулювання пасажирських перевезень на залізничному транспорті. Актуальність такого підходу, на наш погляд, полягає в тому, що, фактично, на цьому рівні постановки і розв'язання питання, наукові розробки вчених-юристів виявилися найменш повними. Більшість дослідників не торкалися проблем регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті у всіх їхніх багатогранностях. Саме тому завдання дисертанта полягало в тому, щоб зосередити свою увагу на аналізі нормативно-правових актів, що регламентують діяльність транспортної сфери нашої держави та визначити основні шляхи удосконалення механізму правового регулювання у сфері пасажирських перевезень та максимально спрямувати їх на вирішення нагальних питань, пов'язаних з адаптацією законодавства України з відповідними нормами ЄС.

На наш погляд, дослідження в цій галузі повинні проводитися при кожній організаційній зміні структури транспорту.

В історіографічному аспекті правовідносини в галузі залізничного транспорту можна розділити на три періоди. Перший охоплює відрізок часу з грудня 1991 по 1995 рр., другий – з моменту прийняття Закону України “Про транспорт” з 1996 р. до 2003 р., третій – з 2003 року по сьогоднішній час. Кожний період відрізняється своєю нормативно-правовою базою, а також організаційно-структурними засадами економічної галузі.

Для першого періоду характерна відсутність норм регулювання правовідносин, які виникли безпосередньо на правовій базі незалежної України,

що стримувало розвиток механізму регулювання і, як наслідок, приводило до зниження ефективності роботи залізниці [16, с. 28-31].

Для другого періоду характерним є те, що з'явилися великі приватні споживачі послуг залізничного транспорту. Правовідносини у цей період вже не могли регулюватися нормами лише адміністративного права. Між механізмом регулювання та правовідносинами утворилася невідповідність, яка стримувала не тільки розвиток системи залізничного транспорту, але й негативно впливала на якість надання послуг. У цей період розвивається національно-правова основа транспортного законодавства, яка в окремих випадках використовує механізм правового регулювання, притаманний командно-адміністративній системі, однак більшість нормативних актів відповідають ринковій економіці.

Третій період виокремлюється тим, що діяльність Укрзалізниці здійснюється на новому правовому полі, напрямок розвитку якого визначається законодавством Європейського Союзу, що було відзначено у Резолюції Європейського парламенту щодо спільної стратегії по відношенню до України [13; 42]. Вказаному періоду притаманний ріст пасажирських перевезень, створення конкурентного середовища та пошук шляхів удосконалення як самої системи перевезень, так і технологій, а в цьому випадку і правових форм та методів. Наявність правового механізму регулювання правовідносин спричинила до можливості його вивчення з метою подальшого удосконалення.

Запропонована класифікація періодів розвитку правовідносин у сфері пасажирських перевезень може розглядатися і з інших боків та може мати інші часові обмеження. Однак, як видається, основним критерієм кваліфікації правовідносин у часовому вимірі повинна бути економічна модель діяльності транспортної мережі та нормативна база, яка вже існувала в той час. Можливим є розподіл і за іншими критеріями, проте він не буде суттєво відрізнятися.

Значущість дослідження особливостей існуючих правовідносин на залізничному транспорті зумовлена особливістю розвитку економіки держави. Залізничні магістралі, як основний вид транспорту України, зв'язуючи

економічні райони і галузі виробництва, мають надзвичайно велике значення для життя всієї держави, зокрема на сьогодні транспортна система є одним із головних бюджетонаповнюючих чинників економіки [43, с. 147].

Сучасний залізничний транспорт, як відомо, складається з двох великих підсистем: залізничного транспорту загального користування та залізничного транспорту технологічного користування.

Залізничний транспорт загального користування – це самостійна транспортна галузь, що здійснює комерційні перевезення вантажів і пасажирів; обслуговує всі галузі економіки, всі соціальні групи населення, керуючись загальними для всієї мережі залізниць Правилами перевезень вантажів і пасажирів [44].

Залізничний транспорт технологічного користування, або промисловий транспорт, виконує, як правило, обмежене коло завдань (технологічне переміщення вантажів і перевезення працівників на територіях підприємств (заводів, шахт, рудників, елеваторів тощо.).

Важливою складовою цієї системи є пасажироперевезення. Завдяки регулярності та надійності пасажирських перевезень населення активно користується послугами залізничного транспорту для поїздок до місць відпочинку, у ділових та особистих цілях. Широко використовуються також транзитні можливості залізничного транспорту України для розвитку туризму і міжнародних пасажирських перевезень [45, с. 12-13], що сприяє інтеграції нашої держави до світових економічних перерозподільних процесів.

Система організації пасажирських перевезень на залізничному транспорті покликана об'єднати рішення соціальних, функціональних, економічних і технологічних завдань, скерованих на підвищення ефективності та якості обслуговування населення [46, с. 9].

У соціальному плані необхідно вирішити проблему придбання пасажирських квитків; підвищити культуру, якість перевезень і обслуговування пасажирів на вокзалах і в поїздах; покращити якість технічного забезпечення і надійності технічних засобів, підвищити швидкість і стабільність

пасажирського руху; організувати на належному рівні громадський порядок та забезпечити особисту та майнову безпеку користувачів.

У функціональному відношенні основними напрямками реалізації завдань є: вирішення проблеми координації різних видів залізничного транспорту і регулювання попиту на пасажирські перевезення; підвищення ефективності перевізного процесу на основі його інтенсифікації, високоефективного використання перевізних засобів, зміцнення матеріально-технічної бази, впровадження новітніх інформаційних систем, досягнень науки і передового досвіду; збільшення технічного потенціалу, підвищення перевізної та перепускної здатності ліній, запровадження прогресивних технічних засобів транспорту.

Підвищення економічної ефективності пасажирських перевезень необхідно здійснювати за рахунок постійного удосконалювання системи кількісних, якісних показників роботи, методики розподілу, планування пасажирських перевезень за видами транспорту, координацію розвитку пасажирських перевезень по економічних регіонах, районах країни, рентабельності перевезень.

Важливе значення у підвищенні економічної ефективності займає впровадження технології “денних перевезень”, зниження нерівномірності пасажирських перевезень за рахунок диференційованого встановлення режиму, впровадження “залізничних трамваїв”, пільг на проїзд на період незавантаженості транспорту, удосконалювання пасажирських тарифів, розподілу капітальних вкладень за видами транспорту, вивчення попиту і потреб населення та розвитку міжнародних перевезень, особливо у приміському міжнародному сполученні, уніфікації правил перевезень і узгодження графіків руху різних видів транспорту [47; 48].

Підвищення дієвості оперативного управління пасажирськими перевезеннями передбачає цілу низку певних заходів, це зокрема:

- широке застосування новітніх інформаційних технологій, оперативного прогнозування пасажиропотоків, планування розмірів

пасажирського руху та встановлення оптимальних термінів вивозу пасажирів;

- призначення і скасування додаткових поїздів та причіпних вагонів, оцінки стану пасажирських перевезень на рівні дирекцій залізничних перевезень та мережі в цілому, прогнозування запізнь пасажирських поїздів і удосконалення системи оперативного диспетчерського управління на рівні залізниці, Укрзалізниці та у сфері міжнародних перевезень;
- удосконалення технічного забезпечення пасажирських перевезень і технології використання, а також підвищення надійності технічних засобів, розроблення деяких видів універсального радіозв'язку, широке застосування мікропроцесорної техніки, розробка експлуатаційно-технічних вимог до шляхового розвитку, технічне оснащення та розміщення пасажирських технічних станцій;
- розробка прогресивних нормативів, удосконалення організації роботи локомотивних бригад, дислокації локомотивних парків для пасажирського руху та технологічного процесу.

Згідно із Законом України “Про залізничний транспорт” „залізничний транспорт – це виробничо-технологічний комплекс організацій і підприємств залізничного транспорту загального користування, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності” [3].

Статтею 1 Статуту залізниць України встановлено, що залізничний транспорт загального користування є однією з базових галузей економіки України, забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення у перевезеннях [5]. Основною організаційною ланкою на залізничному транспорті є залізниця – статутне територіально-галузеве об'єднання, до складу якого входять підприємства, установи та організації

залізничного транспорту, і яке, при централізованому управлінні, здійснює перевезення пасажирів та вантажів у визначеному регіоні транспортної мережі [3].

Залізнична мережа України складається із шести регіональних залізниць, які є основними господарськими об'єднаннями, підпорядкованими Міністерству транспорту та зв'язку України [36, с. 6]. Кожна залізниця обслуговує певний регіон країни, який включає, як правило, декілька адміністративно-територіальних одиниць. Залізниці поділяються на дирекції, які також є самостійними господарюючими суб'єктами.

До структури залізничного транспорту входять підприємства залізничного транспорту, які здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучення, підприємства промислового залізничного транспорту, навчальні та дошкільні заклади, установи охорони здоров'я, науково-дослідні та проектно-конструкторські організації.

До складу дирекцій залізниць входить 458 лінійних підприємств, які належать до різних служб: станції, локомотивні та вагонні депо, вагонні дільниці, дирекції з обслуговування пасажирів, дистанції шляху, сигналізації та зв'язку, контактної мережі, водопостачання, цивільних споруд, енергетичного та робочого постачання тощо [49, с. 8].

На залізницях розташовано понад 1500 пасажирських станцій, курсує більше ніж 600 пасажирських поїздів та близько 2000 приміських поїздів, що сукупно перевозять щорічно близько півмільярда пасажирів [36, с. 7].

Відповідно до статті 3 Закону України “Про залізничний транспорт” створення, реорганізація, ліквідація та визначення територіальних меж залізниць, призначення і звільнення їх керівників здійснюються на підставі рішення Кабінету Міністрів України за поданням Міністерства транспорту та зв'язку України [50]. Повноваження, права та обов'язки залізниць визначаються Законом України “Про залізничний транспорт” [3] та їх статутами [5]. Затвердження статутів залізниць здійснюється Міністерством транспорту та

зв'язку України за погодженням з центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики та Антимонопольним комітетом України.

Взаємостосунки залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування ґрунтуються на податковій і договірній основах відповідно до чинного законодавства України. До компетенції цих органів належать: контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів, погодження тарифів у приміських сполученнях, погодження питання щодо пунктів зупинок, закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів, автомобільних переїздів через залізничні колії.

На місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування покладається організація виконання робіт з благоустрою привокзальних площ, спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, забезпечення їх телефонним зв'язком та транспортним сполученням з населеними пунктами за місцем розташування станцій, запобігання правопорушенням на залізницях. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють із залізницями з метою поліпшення використання транспортних засобів власниками вантажів, злагодженої роботи з іншими видами транспорту, розвитку, зокрема і на пайових засадах, транспортної і соціальної інфраструктури щодо обслуговування пасажирів та економіки регіонів.

Кожна із залізниць здійснює певний обсяг пасажирських перевезень, для чого формує та обслуговує поїзди дальнього, приміського та місцевого сполучення, організовує продаж квитків пасажирам, надає інші транспортні послуги.

Найважливішими вимогами, які висуваються до роботи залізниць, є забезпечення безпеки руху поїздів, а також особистої, майнової безпеки пасажирів і обслуговуючого персоналу [51; 52].

Користуючись послугами транспортної системи, юридичні особи та громадяни повинні знати не тільки особливості та специфіку функціонування, але й нормативні акти, які регулюють їх взаємовідносини, а також взаємодію як

між державами, так і між окремими видами транспорту. Дотримуючись правил користування транспортом, можна забезпечити чітко та своєчасне його функціонування, збереження матеріальних цінностей, виконання зобов'язань між працівниками транспорту і тими, хто ним користується.

1.2. Загальна характеристика правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті

Залізничний транспорт складає основу транспортної системи України та покликаний у взаємодії з іншими видами транспорту вчасно і якісно забезпечувати у внутрішньому та міжнародному залізничному сполученнях потреби населення у перевезеннях та послугах [3]. Норма, яка відображена у Законі України „Про залізничний транспорт”, розкриває роль залізничного транспорту в економіці України, в інтеграції країни до Європейського Союзу [53; 54].

Провідну роль залізничного транспорту визначають, насамперед, регулярність і універсальність перевезень (незалежно від пори року і кліматичних умов), розгалуженість мережі залізниць і їхні високі провізні можливості.

Залізниці, поряд із перевезеннями вантажів, здійснюють також пасажирські перевезення, під якими прийнято розуміти безпосередньо перевезення пасажирів, а також перевезення багажу та вантажобагажу. Залізниці повинні забезпечувати потреби населення у переміщенні, гарантуючи при цьому безпеку пасажирів при користуванні залізничним транспортом, необхідні зручності, високу культуру обслуговування на вокзалах і потягах, своєчасне перевезення і збереження багажу пасажирів.

В Україні перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу традиційно мають велике соціально-економічне значення. Це, насамперед, задоволення особистих (побутових) потреб громадян у перевезенні їх як пасажирів, доставці

багажу, вантажобагажу, а також задоволення потреб економіки держави у перевезеннях працівників на роботу і з роботи, при переїзді громадян у зв'язку зі зміною місця проживання, при службових відрядженнях та в інших цілях [55, с. 8; 56, с. 8; 57, с. 9; 58, с. 8].

На міжнародній арені Україна репрезентована як транспортна держава, в якій залізничний транспорт загального користування набув найбільшого розвитку (на частку залізниць припадає 62 % пасажироперевезень і 86 % вантажообороту від загальної маси перевезень усіма видами транспорту [59, с. 3; 60]) та перетворився на одну з базових галузей вітчизняної економіки. Від ефективності діяльності залізниці багато в чому залежить виконання важливих соціально-економічних програм, реалізації державної політики, спрямованої на поглиблення до Європейської інтеграції [61]. Основним завданням Міністерства транспорту та зв'язку України при цьому є максимально швидка інтеграція в європейський транспортно-правовий простір, у зв'язку з чим необхідно:

1. Запровадити правову систему на основі двох ключових циклів: щодо технологічних проблем безпеки руху та питань обслуговування користувачів послуг залізничних пасажирських перевезень.

2. Сприяти мобільності населення через усунення перешкод на шляху ефективного використання права на вільне пересування.

3. Брати участь у європейському співробітництві у справі забезпечення якості наданих послуг з метою вироблення порівняльних критеріїв і методологій.

4. Просувати необхідні європейські стандарти у галузі професійної освіти різного рівня щодо координації розроблення навчальних планів, співробітництва між відомчими освітніми закладами в інтегруванні навчальних та дослідницьких програм.

Дії держави для розв'язання проблем Європейської інтеграції в галузі залізничного транспорту будуть неефективними, якщо в кожному

структурному підрозділі Укрзалізниці, Державному територіально-галузевому об'єднанні не буде конкретного плану реальних дій щодо:

1. Удосконалення системи правовідносин шляхом коректування чинних нормативних актів та розробки нових.

2. Підвищення вимог до професійних та ділових якостей менеджерів різних рівнів організації, до процесу перевезення та обслуговування пасажирів, надання допомоги спеціалістам з метою професійного росту і удосконалення знань в частині регулювання правовідносин.

Як зазначає Е.Ф. Демський, правові відносини – це частина суспільних відносин, врегульованих нормами права, суб'єкти яких є носіями прав і юридичних обов'язків; це відомий суспільний зв'язок між особами – громадянами, організаціями, державними органами, транспортними підприємствами, підприємницькими структурами, державою в цілому, що визначає забезпечену законом міру можливої та необхідної поведінки [43, с. 41].

Специфічні ознаки правових відносин виділяються серед інших суспільних відносин, а саме:

- а) правові відносини – це зв'язок між особами на основі норм права;
- б) зв'язок між особами виникає на основі норм права через їх суб'єктивні юридичні права і обов'язки;
- в) цей зв'язок між особами на основі норм права підтримується і гарантується державою (в окремих випадках її примусовою силою);
- г) цей зв'язок між особами на основі норм права має індивідуальний характер, причому, як зазначає С. С. Алексєєв, в одних випадках має місце повна двостороння індивідуалізація [50, с. 83-84] (стосовно транспортного права – це права і обов'язки щодо надання транспортних послуг), в інших випадках одностороння індивідуалізація, коли фіксуються суб'єктивні права тільки однієї сторони правовідношення, наприклад, право транспортного органу встановлювати правила завантаження.

Отже, норма права є основою або необхідною передумовою виникнення, зміни і припинення правовідносин. У юридичній літературі під правовідносинами розуміються врегульовані нормами права суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних прав і обов'язків, установлених і гарантованих державою.

Справді, право – це особливий регулятор суспільних відносин. У своєму соціальному і юридичному змісті воно достатньо чітко виражає владні засади. Ані цивільно-правові, ані адміністративно-правові відношення, ані будь-які інші правовідносини не виникають самі по собі, оскільки вони узаконені, і їх виникнення зумовлено нормами права. Отже, влада проявляє себе в усіх випадках, оскільки вона спонукає суб'єктів діяти в інтересах влади.

Нагадування про владну природу права має пряме відношення до виявлення змісту транспортних правовідносин, проблема яких завжди була гостро дискусійною для поняття сутності транспортного права в цілому і засобів транспортно-правового регулювання зокрема.

У юридичній літературі й досі вважається, що транспортні правовідносини мають всі ознаки цивільно-правових [63, с. 5-8; 64, с. 6-8], які врегульовані нормами цивільного права на підставах договору перевезень і не враховують інші засоби транспортно-правового регулювання. Звичайно, транспортне право як комплексна галузь права регулює і значне коло інших суспільних відносин (цивільних, трудових, земельних), що ґрунтуються на рівності сторін суб'єктів цих відносин.

Транспортні правовідносини мають свої особливі ознаки, серед яких можна виділити такі:

1. Транспортні правовідносини складаються у сфері, де перевезення виступає у формі процесу виробництва на транспорті, закінченим продуктом якого є доставка вантажу до споживача або надання послуг. Вироблена в галузях промисловості та сільського господарства продукція має бути доставлена до споживача – це основне завдання транспорту, але виробництво

продукції транспорту є одночасно і її споживанням, тобто продукція транспорту існує у формі корисного ефекту (діяльності).

2. Транспортні правовідносини виникають у випадку обов'язкової участі відповідного транспортного органу або посадової особи цього органу (підприємства, організації, установи). Для цих відносин характерна наявність державно-владного організуючого впливу або виконавчо-розпорядчої діяльності (наявність відповідних нормативних актів, планів перевезень, графіків руху транспортних засобів, дозволів на використання шляхів сполучення, ліцензування тощо).

3. Транспортні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін, проте згода чи бажання другої сторони майже завжди є обов'язковою (крім випадків, передбачених законодавством – військові перевезення, перевезення у зв'язку з введенням у країні особливого стану, ліквідація наслідків стихійного лиха тощо.). Наявність згоди другої сторони відокремлює транспортні правовідносини від адміністративних.

4. Транспортні правовідносини виникають з приводу експлуатації транспортних засобів і шляхів сполучення, які виконують роль засобів виробництва, а відповідно і роль засобів праці працівників транспорту.

5. Предметом транспортних правовідносин завжди є діяльність з надання послуг.

Перераховані особливості транспортних правовідносин та їх характеристика дають змогу зробити висновок, що не будь-які суспільні відносини можуть входити до кола транспортно-правових. Деякі ознаки мають місце і в інших, наприклад, цивільно-правових відносинах. Лише наявність у правовідносинах сукупності всіх вище наведених ознак дає підстави вважати його транспортним [43, с. 44].

Правовідносини – це специфічні суспільні відносини, що виникають на основі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Сторони правовідносин завжди наділені суб'єктивними правами і відповідними юридичними обов'язками. Зміст правовідносин формується

внаслідок волевиявлення його учасників, дії юридичних норм, а також відповідно до рішень правозастосовних органів. Слід мати на увазі, що для виникнення і здійснення правовідносин зовсім не обов'язкова одночасна наявність усіх перерахованих підстав. Як правило, правове регулювання виникає без втручання тих, хто застосовує право. При відсутності нормативно-правової підстави правовідносини створюються за умов існуючих прогалин у законодавстві. Учасники правовідносин можуть самостійно визначати зміст взаємних прав і обов'язків, якщо їх відносини регламентуються диспозитивними нормами [43, с. 56].

Правовідносини, як відомо відображають правовий зв'язок. Це означає, що в будь-яких правовідносинах беруть участь дві і більше сторін: уповноважена і зобов'язана (наприклад, згідно з договором перевезення уповноваженою стороною є вантажоотримувач, зобов'язаною – перевізник). Щоправда, тут необхідно зробити застереження: частина транспортних правовідносин має більш складну структуру за умови, коли кожна сторона має права і обов'язки (наприклад, згідно з договором перевезення в міжнародному сполученні перевізник зобов'язується перевезти вантаж в конкретне місце, вантажовідправник – сплатити певну грошову суму, а вантажоотримувач – отримати вантаж у встановлені терміни).

Відповідно до загальної теорії держави та права транспортні правовідносини характеризуються загальними науковими поняттями, суспільні відносини – це зв'язки між людьми, які встановлюються в процесі їх спільної життєдіяльності [65, с. 270].

Суспільні відносини надзвичайно різноманітні, їх можна класифікувати за різними ознаками і поділити на різні види.

У юридичній літературі їх поділяють на матеріальні, які стосуються економічних зв'язків, і політико-правові. Зрозуміло, що такий поділ до певної міри є умовним, оскільки всі вони тісно переплетені й взаємозв'язані.

Суб'єктами суспільних відносин можуть бути соціальні спільності (народ, нація, колектив тощо.), організації (державні, приватні, громадські), окремі

особи. Місце кожного суб'єкта в системі соціальних зв'язків обумовлено об'єктивними закономірностями суспільних відносин і активністю їх учасників.

Як бачимо, суспільні відносини – складне і багатогранне явище, яке може вміщувати різні елементи суспільних інтересів і потреб. Одні з них охоплюються правовим регулюванням, а інші – ні. Не всі суспільні відносини і не в повному обсязі можуть набувати юридичної форми. Правовідносини відображають той аспект конкретних, життєвих відносин між людьми, які визначаються нормами права, при цьому не всі суспільні відносини об'єктивно можуть бути юридичними. Відносини спроможні набути правового характеру лише в тому випадку, якщо йдеться про правила поведінки, які мають велике соціальне значення.

Правовідносини, які створюють суб'єктивні права і обов'язки, забезпечуються можливістю державного примусу. У більшості випадків транспортних правовідносин здійснення суб'єктивного права і виконання обов'язків проходить без застосування заходів державного примусу. Якщо в цьому виникає необхідність, то зацікавлена сторона звертається до компетентного державного органу, який, розглянувши юридичну справу, виносить владне рішення (акт застосування права), де точно визначаються суб'єктивні права та обов'язки сторін.

Особливою характерною ознакою транспортних правовідносин є конкретність суспільного зв'язку, причому ступінь конкретизації може бути різним, але вони чітко визначені моделлю економічних відносин, які діють в конкретний історичний період розвитку держави.

Мінімально конкретизуються транспортні правовідносини, які врегульовані безпосередньо законом, наприклад, права державних територіально-галузових об'єднань (залізниць).

Середній ступінь конкретизації спостерігається, коли індивідуалізований не лише суб'єкт, але й об'єкт правовідносин, наприклад, правила перевезень пасажирів і багажу.

Максимальний ступінь конкретизації наявний у тих випадках, коли точно відомо, які власне дії повинні здійснюватися зобов'язаною стороною в інтересах уповноваженого. Тут індивідуально встановлюється об'єкт, дві сторони і зміст правового зв'язку між ними, наприклад, продаж квитка на проїзд пасажирів.

Правовідносини наділені складною щодо елементів структурою. До її складу входять суб'єкт, об'єкт і зміст правовідносин. Враховуючи, що досліджуються лише конкретні правовідносини, вважаємо, що недоцільно давати характеристику елементам структури.

Правову основу організації пасажирських перевезень і регулювання взаємин між залізницею і пасажирами становлять, Закони України „Про транспорт” (ст. 2) [2], „Про залізничний транспорт” [3], Статут залізниць України [5], Правила перевезень пасажирів, багажу і вантажобагажу на залізничному транспорті [44, 66], Правила безпеки громадян на залізничному транспорті України [52], нормативно-правові акти, видані Укрзалізницею у межах її компетенції. Особливості обслуговування громадян залізничним транспортом регулюються також Законами України “Про підприємництво” [67], “Про захист прав споживачів” [68], “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” [69], Цивільним кодексом України [70] тощо. Нормативно-правовим актом, дія якого скерована на врегулювання конкретно цієї сфери відносин, є постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. № 252 “Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом” [4]. Названий закон визначає загальні умови обслуговування громадян, які здійснюють поїздки, перевозять багаж чи вантажобагаж у межах України в рухомому складі залізниць та в вагонах суб'єктів господарської діяльності, що не входять до складу залізниць і є обов'язковим для залізниць підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, що здійснюють підприємницьку діяльність на території України у сфері обслуговування та перевезень пасажирів, багажу і вантажобагажу.

Серед міжнародно-правових актів, які регулюють питання здійснення перевезень залізничним транспортом, можна виділити такі, як Конвенція про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ), яка була прийнята 9 травня 1980 р. [71]. У ній передбачено, що сторони як держави-учасниці утворюють Міжурядову організацію міжнародних залізничних перевезень (КОТІФ), основною метою діяльності якої визначено встановлення єдиного правопорядку для перевезень пасажирів, багажу і вантажів у прямому міжнародному залізничному сполученні між державами-учасницями [72]. Раніше Україна приєдналася до Угоди про міжнародне вантажне сполучення (СМГС) (діє з 1 листопада 1951 р., перевидана із змінами і доповненнями 1 січня 1998 р.). Регулювання сфери міжнародних залізничних перевезень здійснюється також на засадах Угоди між залізничними адміністраціями держав-учасників Співробітництва Незалежних Держав, Латвійської Республіки, Литовської Республіки, Естонської Республіки про особливості застосування окремих норм Угоди про міжнародне пасажирське сполучення (СМПС) [73; 74]. Для розвитку зв'язків між європейськими країнами була укладена Європейська угода про міжнародні магістральні залізничні лінії від 31.05.1985 р., якою передбачено приведення у відповідність внутрідержавних програм, що здійснюватиметься в ході майбутніх робіт з модернізації ліній у межах з технічними параметрами магістральних ліній міжнародної залізничної мережі “Є”.

Необхідно зазначити, що залізничний транспорт України на рівні своїх керівних органів входить до таких міжнародних організацій, як Рада по залізничному транспорту держав-учасниць СНД (створено у лютому 1992 р.); Міжнародний союз залізниць (створено у 1922 р.).

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 “Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України” державне управління залізничним транспортом, координацію роботи підприємств, установ, організацій залізничного транспорту здійснює Міністерство транспорту та зв'язку України [50; 75]. Відповідно до пункту 5

Статуту залізниць України Міністерство транспорту та зв'язку України затверджує:

- а) Правила перевезення вантажів;
- б) Технічні умови навантаження і кріплення вантажів;
- в) Правила перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України;
- г) інші нормативні документи.

Нормативні документи, що визначають порядок і умови перевезень, користування засобами залізничного транспорту, безпеки руху, охорони праці, громадського порядку, перетину залізничних колій іншими видами транспорту і комунікаціями, пожежної безпеки, санітарні норми та правила на залізничному транспорті, є обов'язковими для всіх юридичних і фізичних осіб на території України [76].

Крім того, у тих випадках, коли окремі види цивільно-правових відносин за участю споживачів, окрім норм Цивільного кодексу України, регулюються спеціальними нормативними актами (наприклад, договори перевезення, енергопостачання), до відносин, що випливають із таких договорів, Закон про захист прав споживачів [68] може застосовуватися в частині, що не суперечить Цивільному кодексу України [70].

Усі перераховані нормативно-правові акти поширюються на пасажирські перевезення залізницею, які входять в єдину систему залізниць України і прийняті для загального користування. Основним документом, який формує всю сферу правовідносин, що виникають при користуванні пасажирським транспортом, є договір перевезення пасажирів та багажу.

Договір перевезення пасажирів є самостійним договором, за допомогою якого залізниця забезпечує виконання своїх функцій щодо переміщення громадян з метою задоволення їхніх потреб, пов'язаних з переїздами. Договірними сторонами під час перевезення пасажирів є залізниця і пасажир, що одночасно є і суб'єктом договору.

Договір на перевезення пасажирів істотно відрізняється від договору на перевезення вантажу, який укладається між залізницею та відправником вантажу на користь третьої особи – вантажоотримувача. При укладанні договору на перевезення пасажирів третьої особи бути не може. Водночас договір перевезення пасажирів є самостійним видом зобов'язання, який передбачений у Цивільному кодексі України окремою статтею 910 [70].

Предмет зазначеного договору – транспортні послуги. Договір перевезення пасажирів є двостороннім, оскільки кожна сторона (залізниця і пасажир) володіє як визначеними правилами, так і несе конкретні обов'язки (пасажир має право на перевезення, але зобов'язаний оплатити свій проїзд, а залізниця має право на отримання від пасажирів вартості його проїзду, проте зобов'язана перевезти його). Пасажирський квиток є основним документом, який засвідчує договір перевезення. Він належить до відшкодувальних договорів, оскільки пасажир оплачує свій проїзд. Крім того, договір перевезення пасажирів у дальньому сполученні є консесуальним, бо спочатку досягається угода про майбутню поїздку, оплачується вартість проїзду, пасажирів видаються проїзні документи (квитки), і тільки після цього йому надається відповідне місце в потязі.

Договір перевезення пасажирів носить строковий характер, оскільки термін його виконання визначається часом перебування потяга на шляху відповідно до розкладу руху потягів. Укладання такого договору засвідчується проїзним документом (квитком), а договір перевезення багажу і вантажобагажу (зданий для перевезення пасажиром, відправником вантажу) – відповідно багажними, вантажобагажними квитанціями.

Договір перевезення вантажобагажу є самостійним договором. На підтвердження укладання договору перевезення вантажобагажу видається вантажобагажна квитанція. Отримувачем вантажобагажу може бути третя особа (зазначена у перевізних документах). Вантажобагаж видається отримувачеві після подання разового або постійного доручення, а приватним

особам вантажобагаж видається після пред'явлення паспорта або документа, що засвідчує особу.

Уклавши із залізницею договір перевезення, пасажир з моменту придбання квитка одержує право на перевезення свого багажу. Багажем вважаються речі, інші матеріальні цінності, що відправляються пасажиром за окрему плату за наявності проїзних документів у багажному вагоні, який прямує у тому ж напрямку, що і пасажир [3].

Відповідно до транспортного законодавства пасажир має право придбати квиток у будь-який потяг і будь-який вагон до названої ним станції призначення, відкритої для пасажирських операцій, найкоротшим напрямом проходження пасажирських поїздів, а також враховуючи найменшу кількість пересадок за маршрутом. Право вибору напрямку прямування поїзда належить пасажирові, однак придбання проїзних документів (квитків) можливо за умови наявності вільного місця в поїзді і якщо зазначена станція відкрита для операцій щодо перевезення пасажирів.

Пасажир має право здавати для перевезення багаж відповідно до перевізних документів за плату згідно з тарифом. Це право також засноване на договорі перевезення пасажирів (ст. 100 Статуту залізниць України), але на перевезення багажу (на відміну від перевезення ручної поклажі) пасажир укладає із залізницею додатковий договір перевезення багажу [5].

Пасажир має право робити зупинку на шляху проходження продовженням терміну дії проїзних документів (квитків) не більше, ніж на 10 діб. Зупинка за маршрутом із продовженням терміну дії проїзного документа (квитка) не припиняє дії договору перевезення пасажирів, а тільки призупиняє на термін фактичної перерви поїздки. Обставини, які викликають необхідність перервати поїздку і зробити зупинку, не мають ніякого значення.

Додатковою гарантією є те, що у випадку припинення поїздки на шляху проходження у зв'язку з перервою руху потягів за обставинами, що не залежать від залізниці, пасажирові повертається вартість проїзду за відстань, яку пасажир не проїхав, а за обставинами, що залежить від залізниці, пасажирові

повертається повна вартість проїзду, при цьому вартість проїзду повертається тільки за проїзними документами (квитками), термін дії яких дозволяє доїхати до станції призначення [66].

Оскільки проїзні документи (квитки) для проїзду в поїздах дальнього та місцевого сполучення є іменними, то з метою виключення повернення платежів за використаними проїзними документами (квитками) особам, що їх не оплачували, гроші в таких випадках повертаються при пред'явленні пасажиром документів, що засвідчують їхню особу, під розписку у відомості встановленої форми. При поверненні проїзних документів (квитків) з пасажирів, як правило, стягується встановлений комісійний збір – за операцію щодо оформлення повернення платежів.

Отже, законодавство надає пасажиром права, які спрямовані на повне задоволення їхніх потреб і носять пільговий характер.

Одночасно відповідно до Статуту залізниць України до пасажирів ставляться вимоги, згідно з якими вони зобов'язані виконувати з моменту укладання договору перевезення вимоги, спрямовані на покращення обслуговування пасажирів, забезпечення їхньої безпеки і спокою при здійсненні поїздки [5].

Пасажири зобов'язані дотримуватися громадського порядку, правил користування пасажирськими вагонами, вокзальними приміщеннями та дбайливо ставитись до майна залізничного транспорту. Залізниця має право відмовити у перевезенні або висадити пасажиром з потяга, якщо пасажир при посадці в поїзд або на шляху прямування перебуває в нетверезому стані, порушує правила проїзду і громадський порядок, розпиває спиртні напої у невстановлених місцях, порушує спокій інших пасажирів, заважає членам поїзної бригади виконувати службові обов'язки.

Під час перевезення пасажирів і багажу основним обов'язком залізниць (перевізника) є забезпечення безпеки пасажирів, схоронність і своєчасність доставки багажу, надання належних послуг відповідно до встановлених технічних норм та правил. Саме цьому на залізничному транспорті

приділяється велика увага: створена та успішно функціонує ціла система безпеки руху, діє спеціальна служба, що здійснює контроль за забезпеченням безпеки руху поїздів. Така робота проводиться на підставі спеціальних програм, у тому числі прийнятих на рівні Кабінету Міністрів України. Завдяки таким заходам залізничний транспорт вважається одним із найбезпечніших видів транспорту.

Безпека пасажирів і захист законних інтересів забезпечуються цілою низкою нормативних актів і правових норм. У Законі України „Про залізничний транспорт” (ст. 11) передбачено: території залізничних станцій, вокзалів та інших підрозділів, пов'язаних з перевізним процесом, пасажирські платформи і залізничні колії, на яких здійснюється рух потягів, є зонами підвищеної небезпеки, і при необхідності відгороджуються [3]. Правила перебування громадян і розміщення об'єктів у зонах підвищеної небезпеки, проїзду і переходу через залізничні колії встановлюються Міністерством транспорту та зв'язку України.

Захист законних прав та інтересів пасажирів забезпечується шляхом страхуванням їхнього життя і здоров'я на період проїзду та відповідальністю залізниць щодо зобов'язань унаслідок заподіяння шкоди.

Оскільки діяльність залізниць пов'язана з підвищеною небезпекою для пасажирів, то працівники залізниць несуть відповідальність не тільки за винне, але і за випадкове заподіяння їм шкоди. У відповідності зі ст. 1188 Цивільного кодексу України залізниці зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок нездоланної сили або наміру потерпілого [70].

Залізниці повинні забезпечувати якісне обслуговування пасажирів на вокзалах і в потягах, створювати необхідні для пасажирів зручності, схоронність багажу і вантажобагажу, що перевозиться.

Пасажирські вагони, а також залізничні вокзали та інші спорудження, призначені для обслуговування пасажирів, повинні утримуватися у справному

технічному стані та відповідати вимогам будівельних і санітарних норм, правил та інших нормативних документів.

Важливим показником діяльності залізниць є своєчасність перевезень, якісне обслуговування, створення необхідних зручностей, швидкість, вчасне та належне оформлення проїзних документів, частота і регулярність руху. В останні роки великим попитом користуються фірмові потяги і потяги з вагонами підвищеної комфортності.

У зв'язку з цим на залізничному транспорті введений галузевий стандарт, що має назву „Стандартизація в обслуговуванні населення на залізничному транспорті. Вимоги в обслуговуванні пасажирів у фірмових потягах”. Відповідно до цього стандарту встановлені високі вимоги до вагонів, внутрішнього обладнання, підготовки рухомого складу в рейс, наданих послуг, умов перебування пасажирів у потязі, а також до забезпечення безпеки.

Відповідно до договору перевезення пасажирів залізниця зобов'язана надати йому місце у відповідному вагоні того потяга, що зазначений у проїзному документі (квитку). У випадку неможливості надати пасажирові місце у вагоні відповідно до проїзного документа (квитка) у зв'язку з помилкою, допущеною залізницею через неправильне оформлення залізничною квитковою касою проїзного документа (видача проїзного документа (квитка) пасажирові без наявності вільних місць у вагоні, продаж двох проїзних документів (квитків) на одне місце, продаж проїзного документа (квитка) у вагон, якого немає в даному потязі, тощо), вжити заходів щодо надання пасажирові при його згоді місця в іншому вагоні, зокрема у вагоні більш високої категорії без стягування доплати [66].

На залізниці лежить обов'язок забезпечити схоронність багажу після прийняття його для перевезення і до видачі його одержувачеві (ст. 113 Статуту залізниць України) [5].

Відповідно до ст. 118 Статуту залізниць України при виявленні у зданому для перевезення багажу предметів, перевезення яких як багаж заборонено,

відправник багажу сплачує штраф у розмірі п'ятикратної провізної плати за всю відстань перевезення.

Згідно зі ст. 909 Цивільного кодексу України перевізник зобов'язаний доставити багаж у пункт призначення в терміни, визначені в порядку, передбаченому чинним законодавством, а при відсутності таких термінів – у найкоротший строк [70].

Дотримання термінів доставки багажу (вантажобагажу) є показником якісного перевезення і має для пасажирів велике значення, адже затримка їх на шляху створює чимало незручностей (необхідність чекання прибуття багажу (вантажобагажу), неможливість вчасно використувувати багаж (вантажобагаж), тому термін виконання договору перевезення багажу (вантажобагажу) є обов'язковою умовою договору. Термін виконання договору перевезення багажу включає не лише термін доставки багажу, але й час, необхідний для його видачі пасажирові, оскільки виконання такого договору вважається закінченим тільки з моменту видачі багажу пасажирові. Термін доставки багажу (вантажобагажу) визначається часом проходжень до станції призначення потяга, у якому він перевозиться.

До обставин, що звільняють залізницю від відповідальності за несвоєчасну доставку багажу (вантажобагажу), відносять стихійні лиха (замети, смерч, повінь, пожежа, землетрус тощо), епідемії, епізоотії та інші обставини, у результаті яких виникли перешкоди для здійснення подальшого перевезення багажу (вантажобагажу), що позбавили залізницю можливості доставити його за призначенням або видати отримувачеві, а також якщо із зазначених вище причин закінчилися граничні терміни збереження багажу (вантажобагажу).

Згідно зі ст. 106 Статуту залізниць України багаж або вантажобагаж вважається втраченим, якщо не прибуде на залізничну станцію призначення через 10 діб після закінчення терміну доставки багажу або вантажобагажу. У такому випадку вартість багажу підлягає відшкодуванню [5].

Втратою багажу або вантажобагажу вважається неможливість його видачі по багажній (вантажобагажній) квитанції через розкрадання, знищення, втрати

тощо. Втрата частини багажу (вантажобагажу) вважається як нестача. Однак пасажир-одержувач має право вважати багаж (вантажобагаж) втраченим, коли він не прибув на залізничну станцію призначення через 10 діб після закінчення терміну його доставки. При цьому не має значення, що багаж (вантажобагаж) фактично не був втрачений (викрадений, знищений чи загублений), а лише затриманий на шляху проходження. У цій ситуації пасажир, керуючись ст. 126 Статуту залізниць України, має право зажадати від залізниці відшкодування вартості втраченого багажу (вантажобагажу). У випадку неприбуття багажу, про видачу якого була заявлена вимога, залізнична станція призначення зобов'язана на зворотному боці багажної квитанції після закінчення терміну доставки багажу зробити відмітку про його неприбуття. При цьому залізнична станція одержує від пасажирів заяву, в якій він вказує свою адресу і спосіб повідомлення про прибуття багажу, а сама у встановленому порядку починає розшук неприбулого багажу [5].

Залізниця відшкодовує фактичні збитки, що виникли з її вини під час перевезення багажу (вантажобагажу), а саме:

- а) за втрату чи недостачу – у розмірі дійсної вартості втраченого вантажу чи його недостачі;
- б) за втрату вантажу, який здано до перевезення з оголошеною вартістю – у розмірі оголошеної вартості, а якщо залізниця доведе, що оголошена вартість перевищує дійсну – у розмірах дійсної вартості;
- в) за псування і пошкодження – у розмірах тієї суми, на яку було знижено його вартість (ст. 114 Статуту залізниць України) [5].

Залізниця поряд із відшкодуванням збитків, завданих втратою, нестачею або пошкодженням (псуванням) багажу (вантажобагажу), повертає одержувачеві плату за перевезення багажу (вантажобагажу), а також інші платежі, стягнені за перевезення втраченого, відсутнього або пошкодженого (зіпсованого) багажу (вантажобагажу).

Виконання договору перевезення багажу закінчується його видачею на залізничній станції призначення або на шляху прямування (якщо пасажир

забажав видачі багажу) пред'явникові багажної квитанції або ярлика, які відбираються при видачі багажу.

Залізниці при виконанні договорів на перевезення пасажирів зобов'язані забезпечувати особисту безпеку. Охорона законних інтересів пасажирів забезпечується за допомогою страхування їхнього життя і здоров'я від нещасних випадків на період проїзду залізничним транспортом, що є одним з видів правовідносин у сфері залізничних перевезень.

Обов'язкове страхування пасажирів регулюється Законом України “Про залізничний транспорт”, угодами між Укрзалізницею та страховими організаціями і договорами страхування. Обов'язкове страхування не поширюється на пасажирів у міжнародному та приміському сполученнях.

Сума страхового внеску входить у вартість проїзних документів (квитків) та стягується з пасажирів при їхньому продажу. Пасажири, що користуються правом безплатного проїзду в Україні, підлягають обов'язковому особистому страхуванню без сплати ними страхового внеску.

Страхова сума обов'язкового особистого страхування пасажирів визначена у розмірі, встановленому законом на час придбання проїзного документа (квитка) у мінімальних розмірах оплати праці.

Договір страхування носить додатковий, стосовно договору перевезення пасажирів характер та припиняється при припиненні договору перевезення.

Пасажир вважається застрахованим від нещасного випадку на шляху з моменту оголошення посадки в потяг на всьому шляху проходження, зокрема і на зупинках поїзда, у пунктах пересадження транзитних пасажирів, однак якщо пасажир на безпересадочному маршруті перервав свою поїздку і зробив зупинку, або транзитний пасажир залишив приміщення вокзалу (територію станції пересадження), правовідносини страхування припиняються. У такому випадку припиняється виконання договору перевезення і договору страхування пасажирів, дія яких відновляється з моменту оголошення посадки в потяг, у якому пасажир, що зробив зупинку, продовжить поїздку, або з моменту

повернення транзитного пасажирів в приміщення вокзалу (на територію станції пересадження).

Страхова сума обов'язкового особистого страхування пасажирів при настанні нещасного випадку виплачується незалежно від виплати йому або його спадкоємцям грошових сум. Страхова виплата по обов'язковому особистому страхуванню пасажирів оформляється пасажирові або його спадкоємцям не пізніше 10 діб після одержання страховиком складеного залізницею акта про нещасний випадок, що мав місце на залізничному транспорті з пасажиром, і інших необхідних документів, передбачених правилами проведення цього виду обов'язкового страхування.

Частину страхових внесків, отриманих страховиками при здійсненні обов'язкового особистого страхування пасажирів, у передбаченому законодавством порядку скеровують на створення резервів для фінансування заходів щодо попередження нещасних випадків на залізничному транспорті та підвищення безпеки перевезень.

Поряд з обов'язковим особистим страхуванням згідно з Законом України “Про залізничний транспорт” проводиться добровільне страхування пасажирів, а також страхування вантажів, вантажобагажу і багажу. Добровільне страхування пасажирів в такому випадку, по своїй суті, буде додатковим стосовно обов'язкового особистого страхування пасажирів.

1.3. Форми та методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті

Забезпечення пасажирських перевезень – цілеспрямована діяльність відповідних суб'єктів щодо створення і підтримки необхідного рівня техніко-економічної системи. Ця діяльність, як і будь-яка інша, виражається у визначених формах і здійснюється різними методами. Форми і методи

показують, як і за допомогою чого реалізуються мета, завдання і функції, що стоять перед системою пасажирських перевезень.

Передусім розглянемо суть поняття: форма (від лат. *forma* – вид, образ) [77, с. 437] будь-якого явища – спосіб зовнішнього виразу, змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту [78, с. 30]; це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань, видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; спосіб здійснення, виявлення будь якої дії [79, с. 617]. Метод (від грецьк. – шлях до чого-небудь) у загальному значенні – це спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність, прийом практичного здійснення чого-небудь [77, с. 235].

Метод визначається як „спосіб впливу юридичної норми на суспільні відносини” [80, с. 617], як „спосіб чи прийом здійснення чого-небудь” [81, с. 77], тобто це способи, прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління.

Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, що використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності. Метод обов'язково виражається у формі [81, с. 97].

Єдність форм і методів певної діяльності не викликає сумнівів, оскільки повторюваність використання визначеної форми (або форм) діяльності породжує метод діяльності, що і характеризується багаторазовістю застосування тих або інших форм.

Форми і методи найтіснішим чином взаємозалежні з функціями (від лат. *funtio* – виконання, здійснення) [77, с. 451], тобто це робота кого -, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [79, с. 653]. Функції – це відносно самостійні однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організаційний вплив суб'єкта управління на конкретний

об'єкт [82, с. 12]. Разом вони становлять зміст, в основі якого визначальною ланкою є мета (те, до чого хтось прагне, чогось хоче досягти; ціль. Заздалегідь намічене завдання; замисел) [83, с. 520] як кінцевий результат існування і функціонування тієї або іншої системи.

Отже, якщо функції – це основні напрямки діяльності задля виконання завдань і досягнення цілей, що стоять перед конкретною системою, то форми – це зовнішні вираження, що є відповідним видом (об'єктивною стороною) такої діяльності [84, с. 67], а методи визначають сукупність прийомів і способів реалізації поставлених цілей і завдань. Такий взаємозв'язок елементів певною мірою можна віднести до змісту будь-якої цілеспрямованої діяльності, зокрема й до забезпечення пасажирських перевезень.

Однак, перш ніж переходити до характеристики форм і методів регулювання пасажирських перевезень, необхідно акцентувати увагу на тому, що поняття „забезпечення пасажирських перевезень” і „державне управління пасажирськими перевезеннями” не тотожні, а система забезпечення пасажирських перевезень містить у собі, поряд з іншими елементами, систему державного управління пасажирськими перевезеннями. Відповідна класифікація форм і методів цих видів діяльності будуть трохи відрізнятися один від одного, бо до кола суб'єктів забезпечення пасажирських перевезень, крім органів виконавчої влади, входять і інші державні органи, діяльність яких має свої форми вираження.

Традиційно форми адміністративної діяльності в залежності від наслідків, які вони породжують поділяють на правові і неправові [84, с. 68]. Такий розподіл властивий і формам забезпечення пасажирських перевезень. Вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів пасажирських перевезень, скерованих на здійснення покладених на них функцій. Проте не можна проводити сліпу аналогію між формами адміністративної діяльності та формами забезпечення пасажирських перевезень, тому що, на відміну від правових форм, неправові форми мають свою специфіку. Саме вона і визначає

особливості форм забезпечення пасажирських перевезень. Аналіз цих особливостей буде проведено далі.

Форма забезпечення пасажирських перевезень може бути віднесена до числа правових тільки в тому випадку, якщо в діях, вчинених відповідним суб'єктом, чітко виявляється його юридичне волевиявлення. Правові форми спричиняють юридичні наслідки і можуть бути класифіковані: а) за змістом: правоустановчі і правозастосовчі; б) за цілеспрямованістю: внутрішні і зовнішні; в) за способом вираження: словесні і конклюдентні [82, с. 87; 85, с. 126]. Л.В. Коваль, Д.Н. Бахрах виділяють такі форми управління, як прийняття правових актів, укладення договорів і здійснення інших юридично значущих дій. До неправових форм управління відносять організаційні дії і матеріально-технічні операції [84; с. 93; 86, с. 151].

Правотворча форма забезпечення пасажирських перевезень полягає у виробленні суб'єктами даного виду діяльності правових норм, правил поведінки, які регулюють різні сторони суспільних відносин, що складаються з техніко-економічних показників, тобто з позиції законодавця, нормативне правове регулювання при забезпеченні пасажирських перевезень – це прийняття органами державної влади нормативно-правових актів. Правотворчість вважається складним процесом, що містить визначені стадії, до числа яких належать визначення суспільних відносин, що підлягають врегулюванню правовими нормами; вироблення проекту відповідного нормативно-правового акту, попереднє обговорення проекту; доопрацювання тексту майбутнього акту, внесення в проект змін і доповнень; узгодження тексту із зацікавленими компетентними суб'єктами; прийняття і, якщо це необхідно, затвердження нормативного акту уповноваженим суб'єктом; державна реєстрація; опублікування і вступ у силу нормативно-правового акту; внесення в діючий нормативно-правовий акт змін і доповнень [82, с. 84; 87].

Застосування правотворчої форми, здебільшого властиве суб'єктам державної системи управління транспортом, зокрема і залізничним.

Орган законодавчої влади в Україні здійснює організацію загальних принципів роботи залізничного транспорту у формі прийняття Законів „Про транспорт” та “Про залізничний транспорт”, інших законів, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері.

Нормативні акти органів виконавчої влади, що регулюють суспільні відносини, які складаються у сфері пасажирських перевезень, в залежності від органів, що їх приймають, можна розділити на групи:

1. Акти органів загальної компетенції – нормативно-правові акти, видані Урядом України, адміністраціями й іншими органами загальної компетенції.

2. Акти органів міжгалузевої компетенції – нормативно-правові акти, видані органами виконавчої влади України, що здійснюють фінансування і матеріально-технічне постачання системи пасажирських перевезень, державний облік і статистику, діяльність зі стандартизації, метрології і сертифікації, інші органи міжгалузевої компетенції. При цьому законодавець встановлює, що стандарти, технічні умови, проекти і рішення виробничого та соціального призначення стосовно пасажирських перевезень, інші нормативно-технічні документи на технологічні процеси повинні включати вимоги стандартів Європейського Союзу і погоджуватися з органами державного нагляду у сфері діяльності, передбаченою їхньою компетенцією. [88; 89]. Погодженню підлягають також проектні рішення, на які не встановлено норми і правила. Щодо вимог, які містяться у відомчих нормативних актах, зміст яких в тій чи іншій мірі спрямований на зміну технологічного процесу (правил перевезень пасажирів та багажу), то вони також не повинні суперечити державним стандартам, нормам і правилам.

3. Акти органів галузевої компетенції – внутрішньовідомчі нормативно-правові акти, видані міністерствами і відомствами у межах наданої їм компетенції, щодо функціонування, взаємодії їх зі службами інших суб’єктів господарської діяльності у сфері вантажних і пасажирських перевезень, зокрема і на залізничному транспорті.

4. Окрему групу складають нормативно-правові акти Укрзалізниці. Специфіка даної групи актів полягає в тому, що вони можуть носити як галузевий відомчий характер, тобто регулювати суспільні відносини, що складаються з приводу пасажирських перевезень, техногенної безпеки, з приводу організації і діяльності апаратів, підрозділів і служб для ефективного здійснення покладених на них завдань і функцій тощо, так і міжгалузевий, невідомчий характер, тобто встановлювати правові норми для суб'єктів суспільних відносин, що не перебувають з цими органами в субординаційному підпорядкуванні.

Необхідно зазначити, що своєчасне удосконалення на науковій основі технічного нормування є важливою умовою підвищення ефективності пасажирських перевезень як окремих її складових, так і системи в цілому.

Неабияке значення для правотворчої діяльності має розробка концепцій державних цільових програм і планів, які скеровані на входження української транспортної мережі в єдину мережу транспортних перевезень Європи та Азії, що обумовлено транзитними особливостями географічного положення держави.

Концепція створення міжнародних транспортних коридорів, прийнята постановою уряду в 1996 р., визначає стратегічні напрями та засоби вирішення проблеми підвищення ефективності пасажирських залізничних перевезень шляхом залучення коштів міжнародних організацій. Концепція визначає загальні мету і завдання у сфері побудови нових шляхів сполучення на території України, розвиток водного, повітряного транспорту в межах держави, об'єктів виробничого і соціального призначення, зменшення ризику негативного впливу на довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного характеру, пов'язаного з діяльністю транспортної мережі [7].

Нормативно-правові акти, що регулюють питання пасажирських перевезень, видані органами державної влади України, у сукупності формують транспортне законодавство України, яке визначає основні засади і принципи функціонування транспортної мережі. Проте єдиного універсального

нормативного акту, який би чітко регламентував діяльність транспорту (суб'єкти, їх компетенція, порядок роботи тощо) на сьогодні не існує, тому виникає нагальна потреба у розробці базового транспортного кодексу, спрямованого на законодавче закріплення основних принципів та методів державного регулювання у цій сфері; приведення у відповідність до сучасних умов існуючої системи нормативно-правового забезпечення через призму функціонування органів виконавчої влади з урахуванням положень адміністративної реформи та бажання України вступити у Європейський Союз [89].

Правозастосовча форма забезпечення пасажирських перевезень – це діяльність суб'єктів з реалізації правових норм. Фактично вона полягає в діях уповноважених органів і посадових осіб щодо підведення конкретного факту, що має юридичне значення під відповідну правову норму для прийняття індивідуального акту з метою вирішення на основі правових норм визначених питань і життєвих ситуацій, що виникають у процесі користування пасажирським транспортом громадянином та юридичною особою.

Правозастосовча діяльність містить у собі такі стадії: встановлення суб'єктом правозастосування фактичних обставин справи; вибір правових норм, необхідних для застосування в даній ситуації, і їх аналіз (перевірка юридичної чинності, визначення меж дії в часі й у просторі, з'ясування змісту); вирішення справи, виражене у прийнятті індивідуального акту застосування права; виконання прийнятого рішення; в окремих випадках перегляд рішення. Наслідком правозастосовчої діяльності є індивідуальний правовий акт, що не містить у собі правових норм і визначає механізм рішення питання, яке виникає. Акти застосування права носять обов'язковий характер для всіх суб'єктів суспільних відносин, яким вони адресовані. При цьому ефективність і якість подальшого виконання таких актів істотно впливає на функціонування різних підсистем і всієї системи забезпечення пасажирських перевезень.

За допомогою правозастосовчої діяльності компетентні державні органи і їх посадові особи реалізують покладені на них юридично-владні повноваження

у здійсненні державного управління системою пасажирських перевезень, а також у процесі вирішення в адміністративному або судовому порядку індивідуально-конкретних справ або спорів, які виникають у цій сфері. Очевидно, застосування правових форм як правотворчих, так і правозастосовчих, властиве, в основному, суб'єктам державної системи управління. Однак, у випадках, встановлених законодавством, а також при делегуванні юридично-владних повноважень органам державної влади, правотворчість і правозастосування у сфері пасажирських перевезень, у межах наданої їм компетенції можуть здійснювати посадові особи Укрзалізниці та, в окремих випадках, посадові особи органів місцевого самоврядування, адміністрації підприємств і установ (локальні норми). До правотворчої діяльності, що здійснюється суб'єктами недержавної форми пасажирських перевезень, можна віднести: видання інструкцій щодо обслуговування пасажирів, що не суперечать відповідним нормативно-правовим актам, які мають більш високу юридичну силу; встановлення спеціального, залежно від особливостей техногенної небезпеки об'єктів, адміністративно-правового режиму; здійснення заходів соціального й економічного стимулювання тощо.

До правозастосовчої діяльності зазначених суб'єктів у галузі транспортних перевезень варто віднести: видання в межах наданої компетенції індивідуальних актів (усних і письмових розпоряджень, наказів) з питань функціонування підсистем забезпечення пасажирських перевезень; призначення відповідальних за техногенно-безпечний стан підприємств і установ; винесення рішень про заохочення робітників та службовців, які активно беруть участь у формуванні новітньої технологічної політики.

До числа правових форм адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень варто також відносити укладання договорів і здійснення інших юридично-значущих дій, оскільки вони можуть бути підставою виникнення різного роду правовідносин (адміністративних, цивільних, трудових та ін.), тобто спричинити певні юридичні наслідки. За допомогою здійснення таких дій суб'єкти перевезень

реалізують права і виконують обов'язки, встановлені чинним законодавством України у сфері пасажирських перевезень, а також договорами, що регулюють суспільні відносини у цій сфері, тому їх можна подати як різновид правових форм і позначити правореалізуючими.

Договори, тобто виражені у правовій формі угоди, укладені між двома або більшою кількістю сторін, спрямовані на встановлення, зміну або припинення взаємних прав і обов'язків, залежно від учасників і характеру цих відносин, можуть мати міжнародний, адміністративно-правовий і цивільно-правовий характер. Такі угоди одержали назву „адміністративних договорів” [81, с. 58].

Міжнародні договори України – це міжнародні угоди, що можуть укладатися уповноваженими державними органами держави з іноземною державою (чи державами), або з міжнародною організацією в письмовій формі [90] з різних питань співробітництва, що має для них в цілому інтерес. Залежно від органів, що укладають міжнародні договори, розрізняють договори міждержавні, міжурядові і міжвідомчі [91, с. 115]. Як приклад таких видів договорів, можна назвати такі: Інструкцію щодо забезпечення пожежної безпеки у вагонах пасажирських поїздів міжнародного сполучення між державами-учасницями СНД, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Естонською Республікою – Міжнародний договір (інструкція) від 29.11.1999 р. [92], Правила перевезень небезпечних вантажів залізничним транспортом від 05.04.1996 р. [93].

Адміністративно-правові договори – досить специфічний вид договірних відносин. Специфіка такої правової взаємодії сторін полягає в тому, що договірні зв'язки виходять з рівності їхніх учасників, а природа державного управління припускає імперативність однобічних юридично-владних волевиявлень. При цьому немає жодної відомчої системи адміністративних органів, у якій договір виключався б з числа форм їхньої діяльності, тому при розгляді правових форм адміністративного регулювання правовідносин у сфері

пасажирських перевезень не можна обійти питання про договір як особливу форму.

Однак особливості деяких договірних відносин за участю державної адміністрації дозволяють відрізнити їх від інших видів договорів і виділяти в якісно однорідну групу. Однією зі сторін договору може виступати державний орган, переважно орган виконавчої влади (або його структурний підрозділ); договір укладається з метою здійснення покладених на орган виконавчої влади (структурний підрозділ) завдань і функцій; у процесі виконання умов договору реалізуються державно-владні повноваження, якими володіє орган виконавчої влади (структурний підрозділ); юридичний обов'язок укладання договору встановлюється нормативним актом державного управління; договір є підставою виникнення адміністративних правовідносин (поряд з цивільно-правовими), або підставою прийняття нормативного або індивідуального акту державного управління.

Зазначені ознаки, які поєднують у собі риси цивільно-правових і адміністративно-правових відносин, накладають деякий відбиток на сам договір, на його „чистоту” у цивільно-правовому змісті, що не може не позначитися на подальшій його долі. У відносинах, які виникають, елементи адміністративно-правового регулювання не зупиняються на стадії укладання договору, а продовжують існувати в правах і обов'язках сторін зобов'язальних правовідносин. У випадках застосування державними органами договору як правової форми діяльності, спрямованої на виконання завдань, що стоять перед ними, порядок укладання і дія договору регулюється нормами не тільки цивільного, але й адміністративного права. При цьому у числі прав і обов'язків сторін продовжують бути присутні елементи, властиві адміністративно-правовому регулюванню, наприклад, договори між державними підприємствами України та Польщі щодо ремонту вагонного обладнання, окремих типів вагонів. Ці договори були укладені державними адміністраціями залізничного транспорту тільки на виконання робіт, які дозволяють технологічні можливості підприємств залізниць.

Цивільно-правові договори можуть укладатись між різними суб'єктами її забезпечення з метою реалізації цивільних прав і обов'язків, що складаються у цій сфері суспільних відносин. Більшість цивільно-правових угод укладається з приводу виконання робіт і надання певних послуг, до яких можна віднести такі, як: виробництво окремих деталей рухомого складу та іншої техніки, обладнання, закупівлю і постачання технічної продукції; випробування речовин, матеріалів, виробів, устаткування і конструкцій; монтаж, технічне обслуговування і ремонт систем і засобів [94; 95]. Правила вступу в договірні відносини і виконання зобов'язань для різних видів угод встановлені Цивільним законодавством України.

Крім того, до цієї ж численної групи договірних зв'язків доцільно віднести і договори страхування, які укладаються на основі чинного законодавства України [96].

Такі договори є угодами між страхувальником і страховиком на випадок виникнення надзвичайних подій, які можуть призвести до надзвичайних ситуацій в силу яких страховик зобов'язується при страховому випадку (у випадку пожежі, технологічної аварії тощо) зробити страхову виплату страхувальникові або іншій особі, на користь якої укладений договір страхування, а страхувальник зобов'язується сплатити страхові внески у встановлений термін [97]. В деяких випадках складання угод такого роду визначає їх обов'язковість [98].

Крім укладання договорів, до дій, які тягнуть за собою ті чи інші юридичні наслідки, варто відносити видачу ліцензій, сертифікатів, а також інші дії посадових осіб, спрямовані на створення і збереження необхідного рівня технічної безпеки.

Неправові форми забезпечення пасажирських перевезень, як відзначалося, не спричиняють юридичних наслідків і найчастіше є наслідком здійснення правових дій, тобто їх застосовують на підставі вже існуючих правових актів, договорів і документів, що мають юридичне значення. Як правило, їх розділяють на дві групи: організаційні заходи і матеріально-технічні

дії [99, с. 215]. Здійснення тих або інших дій, які не тягнуть за собою юридичних наслідків, залежить від конкретного суб'єкта суспільних відносин, що складаються у цій сфері, його компетенції, завдань і цілей. Однак, на відміну від правових, останні можуть застосовуватися як державними, так і недержавними суб'єктами пасажирських перевезень.

Організаційні заходи не пов'язані безпосередньо з виникненням, зміною і припиненням конкретних правовідносин. Вони здійснюються у процесі поточної діяльності зі створення і підтримки необхідного рівня обслуговування пасажирів на відповідному рівні.

Адміністративно-правове регулювання охоплює діяльність, яку здійснюють у сфері пасажирських перевезень переважно органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування (при впливі на поведінку людей і діяльність юридичних осіб, які не знаходяться з ними в субординаційному підпорядкуванні), а також посадовими особами державних органів місцевого самоврядування, адміністраціями підприємств і установ (при впливі на своїх підлеглих) та громадськими об'єднаннями (щодо осіб, які входять до членства). Зазначена діяльність скерована на підтримку нормального функціонування різних підсистем транспортних перевезень і носить виконавчо-розпорядчий, управлінський характер. Відповідно, форми вираження цієї діяльності називають формами управління, зокрема і державного управління. Останні співвідносяться до форм забезпечення пасажирських перевезень як часткове до загального. Власне кажучи, із усього розмаїття форм пасажирських перевезень, саме адміністративно-правовому регулюванню піддаються тільки форми управління системою забезпечення пасажирських перевезень.

Методи адміністративно-правового регулювання пасажирських перевезень – сукупність прийомів і способів виконання завдань, досягнення цілей, що стоять перед суб'єктами транспортних правовідносин. Метод дозволяє мати необхідну уяву про функціонування системи пасажирських перевезень, оскільки визначає характер впливу конкретного суб'єкта (як

державної, так і недержавної системи) на відповідний об'єкт із метою підтримки ефективного використання наявної системи пасажирських перевезень.

Прийоми і способи управління транспортною мережею розроблялися й удосконалювалися в міру розвитку цивілізації з метою забезпечення відповідності між характером, складністю технологічних процесів і можливістю ефективного їх використання з метою задоволення тих суспільних потреб, які вони покликані задовольняти. Аналізуючи сукупність згаданих методів, можна відзначити, що технічно-безпечні технології досягаються шляхом безпосереднього впливу з боку суб'єктів забезпечення пасажирських перевезень. Внаслідок цього методи забезпечення пасажирських перевезень можна поділити на технічні і соціальні.

Технічні методи – це певні способи технічного впливу, що здійснюються суб'єктами державної і недержавної системи на відповідний об'єкт для створення і збереження його економічної привабливості, відповідності витрат соціальним потребам. Такі методи застосовуються на основі досягнень в різних галузях науки і техніки. Прикладом може слугувати розвиток наукової бази вищих навчальних закладів Міністерства освіти та науки, які готують спеціалістів залізничного транспорту та наявність в системі Укрзалізниці відомчих навчальних закладів.

Соціальні методи – це сукупність прийомів, способів впливу на поведінку фізичних і діяльність юридичних осіб, а також на соціальні процеси, для створення і підтримки на відповідному економічному та технічному рівнях системи транспортного обслуговування населення, зокрема і пасажирських перевезень. В окремих випадках на розвиток транспортної мережі впливають чинники, які пов'язані з функціями держави, наприклад, розвиток державної спеціальної служби транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України (раніше – залізничні війська Міністерства оборони України), реорганізація служби військових перевезень Міністерства оборони України, служби спеціальних та військових перевезень Міністерства внутрішніх справ України;

виконання міжнародних зобов'язань щодо перевезення особливо небезпечних вантажів, зокрема і ядерного палива [100]. Такі методи скеровані на свідомість і волю людей, під якою розуміється регулюючий чинник свідомості, який виражений у здатності людини здійснювати ціленаправлені дії, з метою відпрацювання у кожного члена суспільства необхідної поведінки, дотримання необхідних для цього норм, вимог і правил [101, с. 21-22]. Власне кажучи, соціальні методи є способами організації, упорядкування тих процесів, які відбуваються в системі транспортного забезпечення населення.

До методів впливу на свідомість і поведінку людей належать переконання і примус – два взаємозалежних поняття, які доповнюють один одного, це елементи механізму забезпечення належної поведінки у суспільних відносинах, що складаються, зокрема і у сфері пасажирських перевезень. Переконання і примус відрізняються за характером впливу на учасників суспільних відносин [102, с. 10], причому, залежно від суб'єктів, які здійснюють такий вплив, їх варто поділяти на державні і недержавні.

Переконання – це діяльність державних і недержавних суб'єктів, скерована на формування в окремих осіб і соціальних груп необхідності добровільного дотримання соціальних норм, які діють на транспорті. Переконання як метод означає моральний, психологічний, матеріальний вплив суб'єкта пасажирських перевезень на волю і поведінку людей, який породжує, зміцнює і розвиває свідомість, що відповідає цілям і завданням, які стоять перед системою транспортних перевезень, спонукає до усвідомлених дій щодо забезпечення пасажирських перевезень [78, с. 33]. При впливі на свідомість людей шляхом переконання в особи з'являються внутрішні моральні стимули потреби в необхідності дотриманні норм та правил. Сутність переконання полягає в тому, що воно є методом впливу на суспільні відносини, а його зміст включає комплекс різноманітних конкретних форм впливу на свідомість і поведінку людей.

Переконання реалізується у таких формах, як: виховання необхідності дотримання вимог, норм та правил; поширення передового досвіду при

експлуатації технічних засобів пасажирських перевезень; ознайомлення населення з вимогами техніки безпеки на залізничному транспорті; роз'яснення правових норм, установлених законами й іншими нормативно-правовими актами у сфері пасажирських перевезень [103; 104] тощо.

В адміністративній науці існують різні визначення поняття примусу. На думку Д.Н. Бахраха, адміністративний примус – це особливий вид державного примусу, який полягає у застосуванні суб'єктами функціональної влади передбачених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями [86, с. 151].

Ю.П. Битяк визначає адміністративний примус як систему заходів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності [99, с. 152].

Примус, на відміну від переконання – це діяльність державних і недержавних суб'єктів, скерована на підпорядкування свідомості та волі окремих осіб і соціальних груп щодо дотримання соціальних норм, які діють у сфері транспорту. Мета примусу досягається шляхом „завдання особі морального, матеріального чи фізичного обмеження, або його особистим та майновим правом” [105, с. 29].

Примус у сфері пасажирських перевезень реалізується за допомогою застосування уповноваженими державними і недержавними суб'єктами у встановленому порядку й у межах наданої їм компетенції примусових заходів до тих учасників суспільних відносин, дії яких призводять (можуть призвести) до виникнення надзвичайних подій або створюють перешкоди функціонуванню системи пасажирських перевезень [106, с.40].

У залежності від суб'єктів, що здійснюють даний метод впливу, примус можна поділити на державний (застосовується уповноваженими державними суб'єктами) і недержавний (застосовується недержавними суб'єктами в межах наданої їм компетенції). На цій самій підставі державний примус можна поділити на судовий та адміністративний [99, с. 151].

Примус здійснюється на основі правових норм. Норми права регулюють які заходи, за яких умов, у якому порядку і в яких органах можуть застосовуватися. При цьому, в залежності від підстав застосування і виду норм, які регулюють його застосування, примус може бути цивільно-правовий, кримінально-правовий, адміністративний і дисциплінарний. За цими ж критеріями перераховані види поділяються на матеріально-правові та процедурно-процесуальні.

Адміністративний примус є одним із видів державного примусу, застосування якого регулюється нормами адміністративного права. Слід зазначити, що адміністративно-правові норми регулюють також застосування примусових заходів (у частині, що стосується окремо встановлених адміністративним законодавством категорій фізичних осіб) [107, с. 40].

Адміністративний примус має визначені ознаки, які відрізняють його від інших видів державного примусу. До ознак, які зберігаються і при функціонуванні системи пасажирських перевезень, можна віднести такі:

1. Примусовий захід застосовується переважно як засіб забезпечення державного управління системою пасажирських перевезень, як засіб підтримки стабільного техногенно-безпечного режиму.

2. Застосування цього виду примусу не завжди пов'язане зі здійсненням адміністративного правопорушення, яке посягає на суспільні відносини, що складаються з приводу порушень норм та правил у сфері пасажирських перевезень.

3. Заходи примусу і порядок їх застосування встановлюються не тільки законами, а й нормативними актами органів виконавчої влади.

4. Адміністративний примус застосовується тільки уповноваженими на те державними органами (як правило, органами виконавчої влади) і посадовими особами, коло яких визначено нормативно-правовими актами України.

5. Застосування примусових заходів не пов'язано з відносинами субординаційного підпорядкування і може бути використано щодо широкого кола суб'єктів суспільних відносин транспортної мережі.

6. Процесуальний порядок застосування адміністративного примусу відрізняється досить високим ступенем оперативності, що збільшує ефективність їх реалізації [108, с. 60].

Заходи примусу, які застосовуються державними суб'єктами пасажирських перевезень, як і всі примусові заходи, залежно від цілей, моменту і порядку застосування поділяються на такі групи: адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення і заходи адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення) [82, с. 90].

Адміністративно-попереджувальні заходи застосовуються з метою запобігання порушенням правил для зниження чи уникнення можливих збитків, а також профілактики правопорушень, які впливають на особисту безпеку пасажирів та належні умови проїзду. Застосування даної групи заходів проводиться, як правило, до моменту виявлення правопорушень. До числа заходів, які застосовуються з метою недопущення погіршення належних умов пасажирських перевезень, відносять: перевірку технічного стану об'єктів різного призначення; встановлення особливого режиму на окремих ділянках (територіях); обмеження або заборона доступу людей в небезпечну зону тощо.

Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою припинення правопорушень, запобігання небезпечних наслідків, що викликані цими правопорушеннями, зокрема й виникнення надзвичайних подій і можливого збитку від них.

Адміністративні стягнення – це реакція держави на здійснення адміністративних правопорушень, які перешкоджають нормальному функціонуванню будь-якої системи, зокрема і пасажирських перевезень, і застосовуються після скоєння правопорушень, заборонених нормами адміністративного права, з метою запобігання новим протиправним діям у цій сфері як з боку осіб, які притягувались до адміністративної відповідальності, так і з боку тих осіб, що до неї не притягувались.

Громадський примус, на відміну від державного, застосовується недержавними суб'єктами (споживачами транспортних послуг), але також на

підставі й у порядку, передбаченому правовими і корпоративними нормами. Громадський примус реалізується через громадську думку, яка виражена від імені всього суспільства, окремих колективів, громадських організацій.

Громадський примус у сфері пасажирських перевезень залежно від характеру і порядку застосування заходів можна розглядати як громадський вплив.

Заходи громадського впливу – це вплив органів місцевого самоврядування, трудових колективів, різних громадських об'єднань на свідомість і поведінку фізичних осіб, які перешкоджають нормальному функціонуванню транспортної системи. Історія залізничного транспорту України показує, що в 90-ті роки минулого століття основною формою громадського впливу щодо діяльності транспортної мережі, зокрема і системи пасажирських перевезень, були масові заходи у вигляді різних форм протесту (пікетування, блокування, страйки). Сьогодні такі заходи виносяться, як правило, на загальні збори трудових колективів підприємств різних форм власності, які здійснюють вплив, виражений у пропозиціях органам державної влади щодо підвищення ефективності системи перевезень та узгодження відповідності можливості використання транспортних послуг фінансовим вимогам підприємств як плати за свої послуги.

Отже, на основі дослідження, проведеного в даному підрозділі, можна стверджувати, що діяльність державних і недержавних суб'єктів, пов'язана із пасажирськими перевезеннями, виявляється в різних формах і досягає мети за допомогою різноманітних методів. Під формою забезпечення пасажирських перевезень розуміється зовнішній вияв впливу суб'єкта на відповідний об'єкт із метою підтримки стабільного функціонування транспортної системи. Методи забезпечення правовідносин у сфері пасажирських перевезень – сукупність прийомів і способів здійснення, реалізації суб'єктом транспортної мережі покладених на нього функцій, виконання поставлених завдань і досягнення основної мети – необхідного соціально-економічного рівня.

Специфіка та розмаїття завдань і функцій суб'єктів, які входять в систему пасажирських перевезень, породжує різні види форм та методів даної діяльності. Діяльність суб'єктів пасажирських перевезень виражається у формі правотворчості (видання нормативно-правових актів), правозастосування (прийняття рішень по конкретних справах і спорах про право, що виникає в процесі функціонування транспортної системи), укладання різного роду правових договорів і здійснення інших юридично значущих дій, а також у формі проведення організаційних заходів щодо запобігання надзвичайних подій.

Мета і завдання, які стоять перед системою пасажирських перевезень, досягаються за допомогою технічних і соціальних методів впливу, які застосовуються у різних випадках, виходячи з особливостей об'єктів регулювання.

Технічні методи – це сукупність методів управління окремими функціями, які не регулюються адміністративно-правовими відносинами та скеровані, в основному, на підвищення ефективності діяльності, удосконаленню технологічних процесів.

Соціальні методи забезпечення пасажирських перевезень скеровані на суспільні процеси, свідомість та волю людей і представляють собою поєднання державного та громадського переконання, вираженого у визначених формах примусу, реалізованого за допомогою застосування до суб'єктів суспільних відносин, що складаються при функціонуванні транспортної системи держави відповідних примусових заходів, аж до застосування різних видів юридичної відповідальності.

Сукупність форм і методів щодо здійснення діяльності у різних суб'єктів пасажирських перевезень неоднакова. Можливість застосування тих або інших форм і методів залежить від правового положення і визначається для кожного суб'єкта його компетенцією. Обсяг компетенції, поряд із правами, обов'язками, відповідальністю й іншими елементами правового статусу, встановлюється

через види і характер форм та методів, які використовуються для реалізації функцій і досягнення цілей і завдань, що стоять перед конкретними суб'єктами.

Форми і методи забезпечення пасажирських перевезень регулюються нормами різних галузей права. Адміністративно-правове регулювання охоплює форми вираження і методи здійснення перевезень людей, які використовуються переважно органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування (при впливі на поведінку людей і діяльність юридичних осіб, які не перебувають з ними в субординаційному підпорядкуванні), а також посадовими особами державних органів, органів місцевого самоврядування, адміністраціями підприємств і установ (при впливі на своїх підлеглих), громадськими об'єднаннями та іншими соціальними утвореннями (щодо своїх членів).

Діяльність зазначених суб'єктів скерована на підтримку стабільного функціонування різних підсистем транспорту України, на створення і збереження необхідного техніко-економічного режиму і носить виконавчо-розпорядчий, управлінський характер. Суспільні відносини, які складаються при цьому, регулюються й охороняються адміністративно-правовими нормами, дотримання яких, за необхідності, забезпечується державним примусом.

Одним із видів державного примусу є адміністративний примус, що реалізується шляхом застосування до суб'єктів правових відносин, заходів адміністративного примусу. Цей вид державного примусу є гарантією і засобом захисту суспільних відносин, які утворюються переважно в сфері державного управління. Сукупність примусових заходів застосовується як засіб забезпечення нормального функціонування всіх систем транспортної мережі і підтримки стабільного техногенно-безпечного, соціально-економічного режимів пасажирських перевезень. Діяльність, пов'язана з застосуванням заходів адміністративного примусу, регулюється нормами адміністративного права.

Висновки до розділу 1

1. Важливе місце у системі транспортного права в Україні посідають правовідносини у сфері пасажирських перевезень, які забезпечують всебічний розвиток транспортної мережі як важливого елемента соціальної цінності суспільства, обумовлюють структурні зміни в економічному житті, несуть відповідні матеріальні блага, гарантовані права щодо задоволення зростаючих потреб населення та промисловості.

2. Правовідносини у сфері пасажирських перевезень – це певні можливості людини, суб'єкта господарювання, необхідні для існування, діяльності та розвитку в конкретно-історичних умовах, що об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку залізничного транспорту.

3. Правовідносини у сфері пасажирських перевезень належать до комплексних прав, які слід розглядати як певну можливість систематизувати знання, необхідні для практичної діяльності фізичної та юридичної особи та подальшого розвитку економіки країни.

4. Правовідносини у сфері пасажирських перевезень створюють певні гарантії, які можна класифікувати на:

- економічні (задоволення потреб у перевезеннях, забезпечення безпеки громадян, охорона державної та приватної власності, фінансування розвитку транспортних комунікацій, установ залізничного транспорту за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей господарства, державних підприємств і організацій, можливість залучення додаткових джерел фінансування);
- політично-організаційні (єдина політика в галузі транспорту держави та її органів, створення підприємств різних форм власності, можливість удосконалювати системи управління в процесі виробничої діяльності, активна роль громадських організацій у реалізації заходів, скерованих на входження до Європейського Союзу щодо залізничного транспорту);

- юридичні (законотворча і нормотворча робота щодо розвитку механізму регулювання правовідносини у сфері пасажирських перевезень, ефективна діяльність адміністративних, судових і правоохоронних органів щодо забезпечення, створення юридичних механізмів для сприяння реалізації особою права на надання якісних транспортних послуг).

5. Дисертант визначає адміністративно-правові гарантії забезпечення права громадянина на перевезення як певний комплекс адміністративно-правових засобів, що забезпечують повноту та стабільність вказаного права у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті.

6. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень – це сукупність норм адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою всебічного забезпечення правопорядку, запобігання та припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності та інших засобів впровадження в життя державної політики у галузі пасажирських залізничних перевезень.

7. Правова база з реалізації положень Європейського Союзу щодо входження до трансєвропейської транспортної мережі в Україні вже створена, але вона не повністю забезпечує вимоги європейської спільноти щодо цього процесу і має прискорити зміни у цьому напрямку.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

2.1. Особливості адміністративно-правового механізму регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті

Пасажирські перевезення у системі транспорту як складне соціальне явище зумовлює існування значної кількості проміжних систем. У свою чергу жодна з систем, пов'язаних з процесами регулювання, не може бути використана, якщо в ній немає механізму регулювання, сукупності функцій і процесів, використання яких дозволяє досягти кінцевої мети, поставленої перед системою. Категорія „пасажирські перевезення” у широкому розумінні – це своєчасне та якісне забезпечення у внутрішніх та міжнародних залізничних сполученнях потреби населення у перевезеннях і послугах. У правовому аспекті вказана категорія визначає характер і специфіку механізму регулювання, включаючи можливість визнання пріоритету доцільності процесу над формально визначеними процедурами. Механізм регулювання висловлює соціально-правовий підхід до розв'язання проблем і вводить необхідну структурування 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 [109, 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 [110, с. 24-25].

Водночас науковців розділяють поняття механізму правового регулювання на окремі функції, що в цілому відповідає теорії регулювання, але, враховуючи специфіку юридичного регулювання, загальнонаукові аспекти теорії управління вимагають докладного вивчення та класифікації.

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 [111, с. 51].

С.С. Алексєєв вважає, що механізм правового регулювання – це сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому названий 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 зводить 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 [112, с. 78]. У даному випадку система пасажирських перевезень існує виключно у визначеному часовому просторі. Названий автор до елементів механізму правового регулювання відносить юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість. У цьому переліку наявні всі правові явища, які так чи інакше регулюють суспільні відносини.

Л.П. Юзьков окреслює механізм державного управління як саму організацію, процес практичного здійснення управління. Ця організація є складною функціонуючою системою і містить в собі три найважливіших елементи: суб'єкти управління; об'єкти управління; взаємодію суб'єктів і об'єктів управління [113, с. 57-61]. Враховуючи розвиток загальної теорії управління, доцільно порівняти механізм правового регулювання, виходячи з понять згаданої теорії, при чому об'єктом дослідження повинні бути норми права як предмет регулюючого впливу.

І.П. Голосніченко аналізує механізм правового впливу як систему взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки й об'єкти впливу: до першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини; до другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [114, 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 [115, с. 661].

Зміст системного аналізу, що використовується у цьому дослідженні, міститься не лише в аналізі деяких систем, а у системному розгляді техніко-соціальних зв'язків у системі пасажирських перевезень на залізничному транспорті. При цьому ми бачимо, що на основі одного і того ж об'єкта, який вивчається, можуть бути змодельовані різноманітні системи – залежно від обраного критерію, тобто компоненту чи його властивості. Один і той самий об'єкт може вивчатися як елемент різних систем через специфічний вибір ознак.

“Пасажирські перевезення” як система залізничного транспорту може бути описана як система органів, суб'єктів правовідносин, система права та об'єктів правовідносин, що наповнюють її індивідуальними рисами. Автор дисертації розглядає її в цьому підрозділі як систему адміністративно-правових норм, які тісно пов'язані з технічними нормами, що регулюють ті ж самі суспільні відносини, що й адміністративно-правові норми, лише під іншим

кутом зору, іншими мовними та функціональними засобами. Об'єктом розгляду виступають суспільні відносини з приводу механізму правового регулювання, оскільки технічні норми та правила регулюються іншими методами. Інструментом регулювання є право.

Регулюючий вплив права на суспільні відносини полягає у тому, що воно в своїх нормах конструє модель обов'язкової або дозволеної поведінки різних суб'єктів цих відносин. Це виражається у наданні одним суб'єктам суспільних відносин конкретних прав і в покладенні на інших конкретних обов'язків, пов'язуючи їх тим самим взаємними правами і обов'язками, прийнятними виключно в межах законотворчого, суспільно доступного процесу. При цьому можливості права в регулюванні суспільних відносин, пов'язаних з пасажирськими перевезеннями, не безмежні, що обумовлює наявність обмеженої кількості відомчих актів, механізм прийняття яких значно відрізняється від правового.

Правове регулювання обумовлено об'єктивними та суб'єктивними чинниками, до яких можна віднести: а) рівень економічного розвитку суспільства; б) його соціальну структуру; в) рівень суспільних відносин та правової культури; г) рівень визначеності предмета, засобів і методів правового регулювання, а для окремих видів правовідносин – рівень співпраці держави з міжнародними організаціями та установами, що характерне для транспортних правовідносин.

Для визначення змісту правового регулювання обов'язковим є визначення сфери правового регулювання.

Сфера правового регулювання – це сукупність суспільних відносин, які можна і необхідно впорядкувати за допомогою права і правових засобів. Отже, сфера правового регулювання – галузь соціального простору, яка охоплена правом; це насамперед суспільні відносини – економічні, політичні, соціально-культурні, в окремих випадках – відносини, які виникають у сфері технічної діяльності. Йдеться про ті суспільні відносини, функціонування яких неможливе без використання правових засобів.

Розрізняють два явища: правовий вплив і правове регулювання.

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 [116, с. 368].

Вони відрізняються, по-перше, за предметом своєї спрямованості. Предмет правового впливу є значно ширшим, ніж предмет правового регулювання. По-друге, вони відрізняються за своїм механізмом. Якщо правове регулювання здійснюється за допомогою виключно юридичних засобів, то правовий вплив – за допомогою і неюридичних (соціальних, технічних тощо) механізмів [110, с. 24-25]. Відтак, правовий вплив – це дія права на широке коло суспільних відносин, свідомість і поведінку людей за допомогою правових та не правових механізмів.

Стратегія соціально-економічного розвитку України визначає проблему розвитку транспортних магістралей як одну з найважливіших функцій держави на сучасному етапі. Органами виконавчої влади, місцевого самоуправління проводиться велика робота щодо створення нормативно-правової бази, удосконалення організаційних та правових основ діяльності транспорту. Згідно з поглядами провідних фахівців Європейського союзу у сфері транспорту формування правового простору здійснюється за такими основними напрямками: державна політика у сфері забезпечення функціонування державної системи транспортних перевезень безпеки населення і навколишнього середовища, попередження і ліквідація надзвичайних ситуацій; підвищення стійкості функціонування об'єктів залізничного транспорту.

У зв'язку зі зростанням кількості негативних явищ, що породжуються в основному факторами технічного характеру, політику держави спрямовано на формування і розвиток правової бази, за допомогою якої відбувається регулювання відносин у сфері забезпечення пасажирських перевезень як

профілактичного напрямку, так і напрямку підвищення ефективності діяльності транспортної системи, що сприяє підвищенню життєвого рівня населення, тому значення правового регулювання суспільних відносин у сфері пасажирських перевезень набувають особливої актуальності.

Аналіз правової бази у сфері забезпечення пасажирських перевезень вказує на особливе місце в ній законів. І це цілком об'єктивно. Основою правового регулювання повинен бути закон. Однак спроба обійтися в правовому регулюванні без підзаконних нормативно-правових актів практично неможлива. Це призвело б до понаднормового навантаження на законодавчі органи і більш повільного реагування на конкретну ситуацію.

Підзаконні ж акти дають змогу оперативно реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, з найменшими втратами долати прогалини в законі, що найбільш характерно для регулювання взаємовідносин, які виникають в наслідок технічного прогресу, змін в організаційно-штатній структурі транспортної галузі. Через специфіку інформації, її недостатню оперативність законодавець не в змозі передбачити і регламентувати всю сукупність суспільних відносин, що складаються у сфері пасажирських перевезень. Завдання полягає в тому, щоб чітко розмежувати ті сфери правового впливу, куди закрито доступ підзаконним актам. У зв'язку з цим деякі автори відмічають, що юридичною наукою ще не відпрацьовані чіткі критерії розмежування суспільних відносин, за допомогою яких вони регулювалися б на законодавчому і підзаконному рівні. Інші стверджують, що питання, які торкаються прав, свободи і відповідальності, недопустимо регулювати через посередництво підзаконних нормативно-правових актів [117, с. 362-364]. Безсумнівно, виключною сферою дії закону повинно бути установлення всіх елементів правового статусу фізичних і юридичних осіб. У сферу ж компетенції суб'єктів підзаконної нормотворчості мають увійти лише конкретизація і деталізація законодавчих приписів, а також регламентація організації їх виконання без зміни обсягу правового регулювання. Внаслідок підзаконної нормотворчості органи виконавчої влади не повинні набувати нових і втрачати

вже передбачені законодавчими актами повноваження, неприпустимо також розширення чи звуження, в порівнянні з законом, підстав їх застосування. Це повинно стосуватися і структурних господарських незалежних установ, організацій, підприємств системи Укрзалізниці. Звідси випливає висновок про необхідність створення юридичних гарантій, щоб підзаконні нормативно-правові акти не зменшували чи не обмежували законні права і свободи людини і громадянина та не створювали умов для уповільнення темпів технічного прогресу.

Правове регулювання завжди здійснюється завдяки особливому “інструментарію”, притаманному тільки правовому механізму, призначеного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – „моделей” юридичного впливу [118, с. 348].

Як динамічна категорія процес правового регулювання складається з трьох основних стадій:

- перша – регламентація суспільних відносин, яка потребує правового опосередкування;
- друга – дія юридичних норм, в результаті яких виникають або змінюються правовідносини (суб'єктивні юридичні права та обов'язки конкретних осіб), в тому числі юридичних;
- третя – реалізація суб'єктивних юридичних прав та обов'язків [112, с. 34].

Трьом стадіям процесу правового регулювання відповідають три елементи або частини його механізму: 1) юридичні норми; 2) правовідносини; 3) акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків.

Дослідники змісту категорії правового регулювання В.Д. Ткаченко [119, с. 13], О.Ф. Скакун [117, с. 32] та ін. відзначали, що правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, під якими розуміються об'єктивовані і субстанціональні явища, які мають фіксовані властивості,

дозволяють реалізувати потенціал права, його силу. Через правові засоби розкривається соціальна сила права [112, 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 [119, с. 127].

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

Заборона – це юридична необхідність утримуватись від певної поведінки. Як приклади заборонами 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 здійснена поїздка як в прямому, так і в комбінованому сполученні та перевезення спеціальних видів багажу (тварин, негабаритних речей тощо).

Крім способу правового регулювання, визначають і його типи, під якими розуміють особливості загального порядку регулювання того, на чому базується правове регулювання в даному конкретному випадку: дозволу чи

заборони. Відповідно до цього можна виділити такі типи правового регулювання у сфері пасажирських перевезень:

1. Загальний дозвіл – це тип правового регулювання, який базується на своєрідній презумпції дозволу виконувати ті чи інші дії. Виняток становлять випадки прямої заборони законом тих або інших дій. Отже, цей тип правового регулювання виходить з формули: дозволено все, крім того, що прямо заборонено законом (наприклад, придбання квитка на проїзд в пасажирських вагонах).

2. Звільнення від заборони як тип правового регулювання у сфері пасажирських перевезень не діє, що обумовлено специфікою технічних норм і самим призначенням пасажирських перевезень як функції держави щодо надання транспортних послуг населенню. В цьому типі правового регулювання реалізується принцип: заборонено все, за винятком того, що прямо дозволено законом. Прикладом може бути заборона паління у вагоні, але дозволено робити це у спеціально визначеному місці (в неробочому тамбурі пасажирського вагону).

Основні способи правового регулювання реалізуються через виконання, дотримання та використання.

Поряд з основними застосовуються й допоміжні способи: примус, заохочення, надання пільг, рекомендації, покарання.

Співвідношення основних і допоміжних способів правового регулювання, ступінь його деталізованості дають уявлення про метод правового регулювання. Більш детально форми та методи правового регулювання у сфері пасажирських перевезень розглянуто у третьому підрозділі.

Отже, нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у сфері пасажирських перевезень, становлять певну систему.

Правове регулювання функціонує нормально, якщо має ознаки системності. В юридичній літературі питання про систему правового регулювання відносин у сфері управління традиційно пов'язують із

характеристикою джерел адміністративного права та існуючих технічних норм [121, с. 7], до яких законодавець відносить суб'єкти правових відносин.

Системність правового регулювання у сфері пасажирських перевезень ускладнюється низкою об'єктивних обставин:

1. Множинністю джерел правового регулювання у сфері пасажирських перевезень.

2. Різногалузевою належністю джерел правового регулювання у сфері пасажирських перевезень (конституційна, адміністративна, кримінальна, трудова та інші галузі права), та сфер, з яких складається транспортна послуга (соціальна, економічна, технологічна).

Звідси можливо зробити висновок про важливість узагальнення правових вимог щодо здійснення діяльності, спрямованої на забезпечення пасажирських перевезень та прийняття нормативного акту, який би регламентував діяльність відповідних суб'єктів. Таким документом міг би стати Кодекс залізниць України щодо діяльності підприємств, установ, організацій, які надають транспортні послуги незалежно від способу переміщення, що дозволило б заповнити прогалини у правовому регулюванні, зменшило б кількість підзаконних актів Міністерства транспорту та зв'язку України, надавши логічну послідовність і цілеспрямованість. Про необхідність такого Кодексу свідчить і соціологічне опитування, що проводилось в ході дисертаційного дослідження. За його результатами 90 % респондентів – працівників Державного територіально-галузевого об'єднання “Львівська залізниця” – відмітили необхідність внесення змін в нормативні акти (Додаток А).

Правове регулювання пасажирських перевезень – це дія права на суспільні відносини у цій сфері за допомогою певних юридичних засобів, через систему яких і забезпечується розвиток цих відносин у межах і напрямках, визначених нормами права. Сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог, що містяться у нормах права, можна назвати механізмом правового регулювання.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що механізм правового регулювання – це комплексне явище, складовими елементами якого є:

1. Норми права, які є основою механізму правового регулювання, адже саме з юридичних норм та їх змісту починається правовий вплив на соціальні відносини. Якість правового регулювання залежить від того, наскільки добре норми права враховують закономірності суспільних відносин, що регулюються, та наскільки високий рівень загальної і правової культури законодавчого корпусу.

Безпосереднім чинником виникнення правових норм є правотворча діяльність держави, що полягає у прийнятті, зміні або відміні певних правових норм.

2. Правові відносини – це такі суспільні відносини, які реалізуються у межах, визначених нормами права. Норма права, регламентуючи суспільні відносини, надає їм юридичної форми, його учасники стають суб'єктами права, які взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками. Відтак, правові відносини можна собі уявити як форму, в якій визначена у правовій нормі модель поведінки суб'єктів набуває свого реального буття. Водночас реалізація правових приписів, здійснення прав і обов'язків, що виходять з норми права, може відбуватися і поза рамками правових відносин. Така ситуація виникає, наприклад, при дотриманні суб'єктом приписів права, що містять у собі певні заборони.

3. Акти реалізації прав і обов'язків – це дії суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм. Реалізація прав і обов'язків може відбуватися як у межах певних правовідносин, так і в окремих актах. Слід зауважити, що існує низка явищ, які на всіх його етапах суттєво впливають на процес правового регулювання суспільних відносин будь-яких сфер діяльності, зокрема при забезпеченні техногенної безпеки. Такими чинниками є: а) законність; б) правосвідомість; в) правова культура.

Процес правового регулювання – це досить складне і довготривале явище. Процес правового регулювання має декілька стадій:

1. Правова регламентація суспільних відносин – це стадія, на якій проходить розробка юридичних норм як загальнообов'язкових правил поведінки.

2. Виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків – це стан переходу від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки конкретних суб'єктів.

3. Реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Характер зв'язків держави і механізму правового регулювання обумовлений нерозривним зв'язком між державою і правом. Саме держава як апарат політичної влади здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовчу і правоохоронну діяльність, тому діяльність державних органів є необхідною умовою функціонування механізму правового регулювання суспільних відносин.

У функціонуванні механізму правового регулювання особливу роль відіграє правозастосовча діяльність державних органів, яка уособлює і діяльність щодо реалізації відповідних владних повноважень. Правозастосування стає необхідним тоді, коли для виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків наявності самої норми права недостатньо, і виникає потреба у виданні відповідними державними органами додаткових індивідуальних актів, що надають чинності механізму правового регулювання. Завдання правозастосовчої діяльності – продовжити загальне нормативне регулювання, що запрограмоване правотворчістю, за допомогою норм права. Як допоміжний інструмент тут виступає індивідуальна регламентація, що здійснюється за допомогою актів застосування права і знаходить своє вираження в уточненні правового положення суб'єктів у реальному правовому відношенні. Отже, правозастосовча діяльність держави доповнює процес правового регулювання, створюючи можливості для реалізації прав і обов'язків суб'єктів.

Співвідношення фактичних наслідків дії юридичних норм з цілями, що ставилися при їх виданні, виявляє ефективність або неефективність юридичної норми. Досягнутий рівень цих цілей і буде визначати рівень ефективності норми права. Інакше кажучи, при визначенні ефективності беруться до уваги такі обставини: а) цілі, що були поставлені при виданні норми права; б) реально досягнуті результати.

Основними чинниками, що забезпечують ефективність правового регулювання, можна вважати:

1. Відповідність вимог норм права рівневі соціально-економічного розвитку суспільства. Норми права обумовлюються економічними чинниками не автоматично. Право – продукт свідомої діяльності людей, тому економічні закономірності розвитку суспільства можуть або правильно визначатися і відображатися у праві, або спотворюватися в ньому. Це призводить до виникнення норм, що не відповідають економічним та іншим соціальним вимогам даного етапу розвитку суспільства. Такі обставини пояснюються, насамперед, об'єктивними труднощами пізнання реальної дійсності, а також суб'єктивістськими підходами до правотворення. Досвід показує, що такі правові акти, як правило, з часом доопрацьовуються відповідно до реальних вимог соціально-економічного розвитку суспільства або повністю скасовуються.

2. Рівень досконалості законодавства. Відомо, що, чим досконаліше законодавство, тим швидше і повніше будуть досягатися цілі, визначені при виданні конкретних юридичних норм. Якщо ж у праві існує неузгодженість окремих норм, прогалини, а окремі норми не мають реальних санкцій, то все це суттєво впливає на рівень ефективності правового регулювання.

3. Рівень правової культури громадян. Ця умова досить містка. Вона охоплює і режим законності при правотворчості та правозастосуванні, і рівень правосвідомості, і низку інших явищ. Сутність правової культури виявляється в тому, що всі суб'єкти суспільних відносин повинні бути обізнані зі змістом правових норм, чітко уявляти свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки,

неухильно дотримуватися їх. Без цих вимог не можуть бути ефективними правові вимоги. Всі суб'єкти правових вимог поділяються на дві групи: а) суб'єкти, для яких знання законодавства є службовою вимогою і необхідне для виконання службових обов'язків; б) всі інші суб'єкти. Суб'єкти першої групи отримують інформацію про нормативні акти по службовій лінії, з офіційних джерел, а суб'єкти другої групи – з інших джерел, насамперед із засобів масової інформації.

Однак, саме по собі знання права суб'єктами правових відносин не забезпечує його ефективності. Необхідні ще й умови для його втілення у життя.

4. Для регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень у галузі, соціальна роль якої залежить від технічного прогресу, суттєвого значення набуває відповідність правових норм можливості їх реалізації, завдяки наявним технологічним досягненням та створенню юридичних умов для технічного розвитку галузі.

Норми права, які регулюють питання організації та діяльності системи транспорту є ядром всієї правової системи, яка здійснює пасажирські перевезення. Їх виокремлення із сукупності правових явищ як основної ланки правового регулювання закономірне, оскільки це забезпечує виконання конституційних норм. Немає сумніву, що важливою складовою правового регулювання є нормотворча діяльність, яка включає визначення ефективності діючих норм, виявляє закономірності нормативно-правового регулювання, усуває недоліки та суперечності в нормативно-правовій базі, створює ефективну систему правил тощо.

У державній системі захисту суспільства від небезпеки, пов'язаної з діяльністю транспорту як об'єкта підвищеної небезпеки, право виконує функцію захисту прав особистості [122]. Держава використовує для виконання даного завдання функцію права – соціальний контроль і підтримку порядку.

Багатоаспектність у розгляді питань впровадження функцій права дозволяє побачити, власне, юридичні засоби управління пасажирськими перевезеннями з максимальною економічною ефективністю та безпечністю для

населення, обумовлюючи їх чинники, відобразити систему права користувача послугами, підкреслити його управлінську спрямованість і одночасно соціальну обумовленість, вказують на соціальну перспективу щодо впровадження новітніх технологій.

Представлений механізм правового регулювання відносин, які виникають між громадянином та підприємством транспорту, є цілісною управлінською системою, що має основні ознаки системності. Такими ознаками є:

- єдність системи стосовно економічного функціонування і розмаїття зв'язків, характер яких робить її підсистемою іншої, більш складної системи;
- наявність у системи не менше двох компонентів, що взаємодіють між собою;
- інтегрування компонентів системи, у результаті чого ціле (система) забезпечується такими властивостями і характеристиками, що відсутні в окремо узятих її складових, тобто наявність у системи інтегративних якостей;
- наявність усередині системи суперечностей, що виступають рушійною силою її саморозвитку, породжують необхідність самоврядування, цілеспрямованого впливу однієї підсистеми (керуючої) на іншу (керовану);
- розвиток системи у часі;
- взаємозв'язок з іншими системами права (технічними);
- інформаційна самостійність.

Наявність всіх ознак системи в механізмі регулювання дає нам можливість довести, що цей механізм є система.

По-перше, правова система містить у собі множину підсистем, зокрема і систему протидії правопорушенням, а ця, у свою чергу, наповнена підсистемами, що мають свою спрямованість. Однією з її підсистем є система забезпечення безпеки громадян під час користування транспортом.

По-друге, механізм адміністративно-правового регулювання не є обмеженим одним елементом механізму тому, що кожний із компонентів не має можливості результативно здійснювати регулювання, так, наприклад, нормативно-правові акти досліджуваного механізму не можуть самотійно впливати на стан ефективності функціонування пасажирських перевезень у зв'язку з тим, що низка процесів технологічного характеру регламентуються підзаконними актами.

По-третє, рушійна сила – це ті суперечності, що виникають між структурними елементами, тобто недолік у правовому регулюванні, що не дозволяє ефективно функціонувати структурі – це напрацювання нових внутрішньоструктурних способів впливу на учасників суспільних відносин, які вимагають правового закріплення, що обумовлено використанням підзаконних актів неправового характеру (технічних правил та інших інженерних документів для регулювання окремих відносин).

Для систем правового регулювання у сфері пасажирських перевезень характерний зв'язок з правовим регулюванням вантажних перевезень, забезпеченням безпеки в процесі просторового переміщення. В той же час виконання вказаних функцій не можливе без інформаційної самотійності, що можна розглядати як суто технічний параметр [109, с. 15], так, як і особливий спосіб опису відповідних правил користування засобами та послугами пасажирського залізничного транспорту.

За своїм спрямуванням механізми регулювання поділяються на зовнішньо і внутрішньо спрямовані. Ця спрямованість залежить від об'єкта їхнього впливу і не меншою мірою – від тих об'єктивних причин, які зумовили необхідність вибору заходів впливу щодо підвищення ефективності діяльності транспортної системи. Механізм зовнішнього впливу функціонує завдяки використанню заходів регулювання, специфіка яких дозволяє здійснювати ефективну діяльність системи відповідно до її зовнішніх функцій. Формального оформлення вони набувають у вигляді норм закону (екологічні вимоги), постанов Кабінету Міністрів України (правила поведінки на об'єктах

транспорту), технічних правил та умов, зокрема тих, які носять міжнародний характер.

Заходи внутрішньосистемного регулювання у поєднанні з проміжною метою і характерним для конкретної системи функціонуванням утворюють механізм, який самостійно регулюється. Наявність такого роду механізму регулювання є ознакою розвинутої системи, яка має велику мережу внутрішніх і зовнішніх зв'язків, багаторівневу структуру, складну поведінку, різноманітний набір елементів, що забезпечує цілісність системи, її якісну специфіку, властивості виконувати відповідні функції.

Внаслідок впливу фактору часу на механізм системи функціонування виникають нові якісні стани системи на основі перебудови її складу і структури (наприклад, правила Укрзалізниці щодо безпеки пасажирів на об'єктах залізничного транспорту тісно пов'язані з правилами проїзду пасажирів і перевезення багажу). Заходи регулювання забезпечують оптимальну життєдіяльність системи через її розвиток, можна припустити якісні зміни до тих меж, за якими пасажирські перевезення стають збитковими або спричиняють значне напруження в суспільстві. Спрямованість механізму регулювання на забезпечення ефективної життєдіяльності системи через її розвиток особливо яскраво виявляється в системах, які конструюються в суспільстві. Система, до структури якої входить механізм регулювання нею самою і соціальними процесами поза нею, передбачає здійснення впливу на суспільство з метою його упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку. Прикладом можуть бути вимоги Європейського Союзу щодо модернізації транспортної мережі України, оскільки в окремих випадках вона не задовольняє економічні потреби в транзитних перевезеннях в напрямках Західна Європа – Азія, Західна Європа – Північ Росії [43, с. 4; 123].

Роботу механізму правового регулювання пасажирських перевезень можна сприймати як діяльність суб'єктів відповідної системи, скерованої на зміцнення, перетворення конкретних суспільних відносин і їх організаційних форм. Ця діяльність є специфічною, практичною, соціальною, яка залежить від

економічної оцінки як соціального явища. Оскільки її об'єктом є відносини людей, то вона завжди є процесом впливу суб'єктів, бо люди, виступаючи об'єктом впливу, активно взаємодіють з тими, хто на них впливає, тому в процесі функціонування механізму регулювання, наявні не тільки співробітництво, а й протидія. У процесі соціальної діяльності суб'єкти не тільки змінюють форми організації технологічного процесу, але й перетворюють самих себе, розвивають свої спроможності, накопичують досвід і знання. Такого роду вплив суб'єктів управління, скерований на досягнення добробуту суспільства, кожного його члена, безкомпромісне протистояння неефективної економіки – чинника внутрішнього та зовнішнього впливу на транспортну мережу, підвищує роль механізму правового регулювання.

Діяльність у сфері транспортного обслуговування є складовою загального механізму соціального регулювання, спрямованого на розвиток суспільства в цілому, який має властивості різностороннього і видового регулювання суспільних відносин.

Узагальнюючи дослідження механізму адміністративно-правового регулювання у сфері пасажирських перевезень, можна констатувати:

- 1) послуги пасажирських перевезень вимагають відповідного механізму реалізації;
- 2) механізм правового регулювання правовідносин пасажирських перевезень становить цілісну форму дій учасників процесу використання та надання послуг;
- 3) механізм реалізації підвищення ефективності пасажирських перевезень є природною властивістю соціально-спрямованої економіки, невід'ємною її частиною.

Механізм правового регулювання правовідносин у сфері транспорту, в тому числі пасажирських перевезень – це комплекс спеціальних заходів, засобів і способів, що мають юридичний зміст і націлені на регулювання механізму управління в системі народного господарства України.

У змістовному відношенні механізм правового регулювання містить у собі правові засоби (юридичні норми, індивідуальні правові розпорядження, правові акти, що регулюють управлінські відносини), правову діяльність (правотворчість, правозастосування і правоохоронну діяльність у сфері забезпечення різних технологічних функцій пасажирських перевезень), правову свідомість суб'єктів і об'єктів системи забезпечення (представлення про правові явища, їхній суб'єктивний образ), процес формування правосвідомості (юридичне утворення, придбання правового досвіду, правове мислення).

Структура механізму правового регулювання складається із компонентів, що відрізняються цілями і завданнями, функціями і змістом. За безпосередньою скерованістю їх можна кодифікувати блоками: правотворчість, правозастосування і правоохоронна діяльність. Правотворчість має вираження у встановленні, зміні або скасуванні правових норм, що регулюють суспільні відносини. Правозастосування полягає у виданні на основі норм права індивідуальних правових розпоряджень, що упорядковують конкретні відносини. Правоохоронна діяльність вирішує завдання попередження і припинення правопорушень (в адміністративно-правовому, матеріальному, технологічному, дисциплінарному значенні) у процесі регулювання.

Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері транспортних перевезень у цілому обумовлений рівнем розвитку і станом права і правопорядку у країні, правовою зрілістю держави і суспільства, ступенем розвитку правової свідомості, відповідністю норм права нашої країни до діючих норм Європейського Союзу.

2.2. Суб'єкти правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті, їх взаємодія

Як було визначено у першому розділі роботи, питання транспортних перевезень належать до внутрішніх справ держави, тому і проблеми правового

регулювання суспільних відносин розглядаємо крізь призму системи національної безпеки на основі її загальних принципів у внутрішньодержавному аспекті, враховуючи всі позитивні елементи системи регулювання транспортних правовідносин країн Європейського Союзу.

Концепція пасажирських перевезень населення у разі невідповідності соціальним запитам створює загрозу виникнення соціальних конфліктів, вказує на те, що рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішено завдання щодо надання транспортних послуг населенню як в цілому економіці, так і окремим її галузям, та у виняткових випадках – національним надбанням від надзвичайних ситуацій техногенного, природного або іншого характеру, пов'язаного з діяльністю транспортної мережі держави.

Наявність в державі органів, метою яких є транспортне забезпечення населення, можна охарактеризувати як підсистему внутрішньодержавної та в широкому розумінні безпеки держави.

Проблеми забезпечення транспортних перевезень населення є однією з центральних тем сучасної діяльності держави, тому виникає необхідність дати характеристику системи суб'єктів пасажирських перевезень в аспекті загальної системи транспорту України, життєво важливих інтересів громадян та юридичних осіб, суспільства цілому та інших держав, які зацікавлені у розширенні транзитного потенціалу транспортної мережі.

Пасажирські перевезення характеризуються певним рівнем соціальної комфортності для задоволення інтересів особи, соціальних груп, господарюючих суб'єктів, суспільства і держави та відповідним рівнем, що встановлено міжнародними договорами та зобов'язаннями перед неурядовими міжнародними організаціями перевізників різних форм технологічного процесу.

Процес усвідомлення підвищення ефективності пасажирських перевезень в системі державного регулювання зумовлюється потребою врахування необхідності використання процедури диференціації цілого на частини й

елементи з визначенням прямих та зворотних зв'язків. Система держави не зводиться до своїх елементів, вона не детермінується однозначно тими чи іншими елементами. Самі елементи детермінуються державою, в її межах дістають пояснення і визначення, встановлюються зв'язки та інформаційні потоки. Держава – це органічна, а не механічну єдність. Отже, держава сприймається як категорія, що фіксує спеціалізовані елементи та зв'язки, від яких залежить зміст державного регулювання, а також як система, яка визначає функціональну єдність спеціалізованих елементів транспорту. На рівні цілого у вигляді держави її функції розподіляються між складовими цієї системи. У свою чергу наявні підсистеми прилаштовуються до характеру її функціонування, тобто до системи державного регулювання. Суть цієї тези логічно поширити і на систему забезпечення пасажирських перевезень, позначивши її як політику підвищення соціальної привабливості держави в галузі створення комфортних умов для громадян країни з урахуванням потреб міжнародних перевізників, розширення гуманітарних зв'язків між країнами сусідами. Політика характеризує державу у вигляді цілого, віддаючи їй перевагу у співвідношенні різновидів соціальних систем для різних груп населення, послідовно розвиваючи окремі галузі транспорту пасажирських перевезень (наприклад, у 2003 році значне капіталовкладення Укрзалізниці у розвиток авіаційного транспорту) [124].

Сучасний підхід державного управління до охорони відносин в галузі безпеки пасажирських перевезень, регулюючи останні державними заходами, створилися під впливом соціальної політики, коли йдеться про безпеку природну, економічну, технічну, екологічну, інформаційну, соціальну, політичну тощо.

Суспільні відносини, що складаються з приводу пасажирських перевезень, складають визначену систему.

Для більш детальної характеристики цієї системи доцільно застосувати системний підхід та системний аналіз.

У відповідності з методологією загальної теорії систем кожне явище – фізичне, хімічне, біологічне, механічне, соціальне – розглядається як більш або менш складна система. У зв'язку з цим під системою розуміється деяка кількість елементів, які взаємодіють між собою та виступають зовнішньо як єдине ціле. Основним поняттям системного аналізу є система. У філософському аспекті ця категорія охоплює специфічно виділене з навколишнього середовища, цілісну безліч елементів, об'єднаних між собою сукупністю внутрішніх зв'язків або відносин і взаємодіючих таким чином, щоб забезпечити виконання системою конкретної досить складної функції (досягнення визначеної мети) [125, с. 157]. Система може складатись мінімум з двох елементів. Максимальна кількість елементів не у всіх випадках вимагає повного встановлення, оскільки позначається лише на якісних характеристиках тих чи інших систем, але не заперечує їх існування загалом. Кількісні показники складу елементів мають суттєве значення, наприклад, у залізничних перевезеннях, де кількість різних елементів незначна (щодо системи безпеки руху по одній колії), визначаються її властивості, тобто безпека руху. В той самий час більшість соціальних систем об'єднують велику кількість елементів, яка може постійно коливатись, що, зокрема, не вимагає перебудови самих систем [126, с. 23] (наприклад, побудова системи руху поїздів метрополітену).

Для теорії управління суттєве значення має визначеність системи, яка починається тоді, коли вона поєднує елементи, які взаємодіють між собою таким чином, що дають системі об'єктивно необхідне відчуття цілісності. В іншому випадку об'єкт виступає у вигляді неорганізованої сукупності. У науковій літературі наголошується, що одна із властивостей системи – це організація її елементів, коли елементи, які її складають, отримують або виявляють такі якості, які вони не мали індивідуально [127, с. 83].

Процес функціонування системи – зміни в стані системи, перехід її з одного стану в інший. Відповідно до цього „системи підрозділяються на статичні і динамічні, де статична система – це система з одним можливим

станом, а динамічна – система з безліччю станів, у якому з часом відбувається перехід з одного стану в інший” [128, с. 119-126].

З цих позицій система забезпечення транспортних перевезень, зокрема і пасажирських перевезень є рухливою, динамічною системою соціальних взаємозв'язків, що складаються з приводу створення і підтримки стійкого техногенно-безпечного стану, економічної доцільності та соціально визначеної потреби громадян [7].

Обов'язковими компонентами будь-якої системи є її складові елементи і зв'язки між ними. Отже, питання про систему – це питання про її складові елементи, способи їх організації, розвитку і взаємозв'язку між собою. Іншими словами, досліджувати систему – означає з'ясувати її структурну організацію і тенденції подальшого розвитку. Окремо можуть бути порушені питання про вивчення зв'язків і підсистем, які визначають їх функціональні особливості. Будь-яка система, як правило, має ієрархічну структуру, тобто ряд рівнів, які розташовані від нижчого до вищого в порядку поступовості в організаційному, технологічному або якомусь ще іншому плані.

Оскільки діяльність щодо забезпечення пасажирських перевезень є однією зі складових підсистем забезпечення національної безпеки, вона так само базується на визначених упорядкованих взаємозв'язках, що складаються з приводу підтримки стійкого техногенно-безпечного стану на основі організації (самоорганізації), управління (самоуправління).

Систему пасажирських перевезень, в залежності від суб'єкта, який виступає організуючим елементом, поділяють на державну та недержавну системи. Обидві вони доповнюють та взаємоконтролюють одна одну, чим сприяють удосконаленню транспортного обслуговування, пошуку шляхів ефективної протидії іншим міжнародним компаніям у боротьбі за ринки транспортних послуг, що визначено національним пріоритетом.

Насамперед до суб'єктів забезпечення можна віднести Верховну Раду України, яка забезпечує законодавче регулювання відносин у сфері транспорту, приймає закони, що визначають правовий статус громадян; установлює

загальні принципи, правові основи діяльності підприємств транспорту, їх взаємодію з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; визначає систему транспорту і її функції, які встановлюють порядок організації і фінансування пасажирських перевезень, а також контролю і нагляду за законністю їхньої діяльності.

Президент України відповідно до Конституції України є гарантом прав і свобод людини і громадянина. Він визначає основні напрямки діяльності держави щодо захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Президент видає укази з окремих питань діяльності транспортної інфраструктури (наприклад, забезпечення техногенної безпеки) [129; 130]; координує і контролює роботу державних органів у сфері транспорту, приймає стратегічні й оперативні рішення.

Кабінет Міністрів України бере участь у розробці і реалізації державної політики у галузі транспорту, зокрема і у сфері пасажирських перевезень, а також, незважаючи на те, що приміські пасажирські перевезення більшою мірою регулюються органами місцевого самоврядування, уряд визначає технічну політику, що в соціально-техногенній системі є визначальним чинником; поєднує і скеровує діяльність органів виконавчої влади [131] – суб'єктів системи забезпечення пасажирських перевезень; затверджує державні програми, скеровані на підвищення ефективності та соціальної привабливості [132; 133] рекомендує органам виконавчої влади в межах їхніх бюджетів розробляти і приймати комплексні обласні програми щодо охорони громадського порядку, забезпечення техногенної безпеки, поліпшення соціально побутових умов окремих категорій громадян; вирішення в комплексі назрілих проблем перевезення пасажирів. У межах своєї компетенції Уряд здійснює керівництво залізничним транспортом, організовує і контролює розробку і реалізацію заходів щодо технічного переоснащення, впровадження стандартів Європейського Союзу, удосконалення існуючих митних, прикордонних норм та правил через міністерства, державні комітети, служби й інші підвідомчі йому органи.

Центральні органи виконавчої влади є постійним органом управління з питань соціально-економічного розвитку, екологічної безпеки і в межах своєї компетенції беруть участь у діяльності транспортного комплексу країни. На основі законів, указів Президента України й актів уряду вони забезпечують реалізацію програм модернізації технологічних процесів перевезень, будівництва нових та реконструкції існуючих об'єктів транспорту. Зазначені органи виконавчої влади в межах своїх повноважень розробляють відомчі інструкції й інші нормативні акти по напрямках діяльності, які пов'язані із системою перевезень, зокрема і пасажирських.

Суб'єктами державної системи пасажирських перевезень в широкому значенні є органи місцевого самоврядування України; державні підприємства, установи, організації, основні функції яких скеровані на проведення наукових досліджень, здійснення науково-технічних розробок, виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг; адміністрації державних підприємств, установ, організацій і інших юридичних осіб незалежно від їхніх організаційно-правових форм.

Систему пасажирських перевезень можна визначити як сукупність методів і засобів, а також заходів правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, діяльність яких спрямована на задоволення потреб населення, суб'єктів господарської діяльності при переміщенні у просторі та часі, збереження матеріальних цінностей та осіб.

Подібні системи в зарубіжних країнах є комплексними і носять територіально-функціональний характер, при чому основна частка виробничих фондів може належати як приватним особам, так і державі. Із країн, які входили до Радянського Союзу, Росія перша серед держав Співдружності незалежних держав пішла шляхом акціонування та створення приватних залізниць, що відображено у нормативних актах Російської Федерації [134; 135; 136; 137].

Становленню в Україні системи залізничного транспорту, який за техніко-економічними параметрами відповідає вимогам транспортного ринку Європи, приділяється усе більше уваги. Закон України „Про залізничний

транспорт" визначив структуру та завдання державної адміністрації залізничного транспорту, яка була створена з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері пасажирських та вантажних перевезень [3].

Положення про Укрзалізницю дає дефініцію цієї системи. Це центральні і територіальні органи управління, державні підприємства, установи та організації з відповідними силами та засобами, які здійснюють реалізацію нормативних актів технічного та юридичного характеру, організують проведення робіт щодо підвищення ефективності роботи окремих структурних одиниць виробничого циклу з метою задоволення соціальних потреб населення.

Зміни сьогодення та основні положення Закону України „Про транспорт” [2] останнім часом викликали тенденції щодо визначення вищезгаданої системи як складової єдиної державної системи управління економікою, про що свідчить зростання кількості документів з питань транспорту Міністерства економіки та Європейської інтеграції України.

Зазначимо, що Укрзалізниця як керівний орган пасажирських перевезень уникнула надто великої кількості суб'єктів у сфері перевезень людей та багажу, що є значною позитивною рисою системи. У функціональні підсистеми виділені не всі центральні органи виконавчої влади, а лише ті, які безпосередньо і в повному обсязі можуть впливати на соціально-економічні характеристики пасажирських перевезень. В системі Державної адміністрації залізничного транспорту (Укрзалізниці) за пасажирські перевезення відповідає Управління пасажирських перевезень. Аналіз правових положень зазначеної структури показує, що її статус характеризується позавідомчими повноваженнями правотворчого, координаційного, методичного, контрольно-наглядового і ліцензійного (дозвільного) характеру.

Правотворчі повноваження цих органів полягають у виданні ними юридично обов'язкових нормативних актів з питань, що відносяться до сфери управління і здебільшого з питань технічного прогресу. Повноваження методичного характеру полягають у наданні роз'яснень, інструктивних вказівок та виданні інших актів щодо здійснення суб'єктами транспортної діяльності,

пов'язаних з реалізацією законодавства, яке регулює правовідносини, що виникають при перевезенні пасажирів та багажу. Координаційні повноваження покликані забезпечувати погодженість діяльності різних служб, які беруть участь у перевезеннях. Контрольно-наглядові повноваження полягають у праві робити в межах своїх повноважень перевірку, здійснювати нагляд й аналізувати діяльність органів системи з огляду як законності, так і доцільності їхніх дій з питань, що належать до технологічного процесу перевезень. Ліцензійно-дозвільна діяльність полягає у видачі ліцензій (дозволів) на здійснення діяльності, передбаченої законодавством України.

Як свідчить практика, основне навантаження щодо організації пасажирських перевезень у дальньому та приміському сполученнях лягає на територіально-галузеві об'єднання (управління залізниць), а в приміському сполученні на нижчу ланку – дирекції залізничних перевезень. Як і будь-яка система, що сама розвивається, підсистеми перевезень виконують три групи взаємопов'язаних завдань: визначення цілей, реалізація поставлених цілей та їх коригування, використовуючи дію зворотних зв'язків в даній системі.

Проведений аналіз системи і повноважень органів державного управління при пасажирських перевезеннях показує, що в цій сфері громадського життя активно функціонують вищі органи державної влади, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також адміністрація підприємств, організацій і установ. Усі перелічені органи й організації в практичній діяльності у межах своїх повноважень проводять комплекс правових, організаційних і технічних заходів, спрямованих на організацію роботи із забезпечення перевезень в країні, на території, що обслуговується, у підвідомчих галузях управління, а також на об'єктах різного призначення.

Ефективна діяльність системи пасажирських перевезень неможлива без участі в цій справі недержавних формувань і громадян, які сприяли б підвищенню ефективності роботи суб'єктів транспортного комплексу в державі [138; 139].

У той же час необхідно зазначити, що хоча на законодавчому рівні й передбачено формування відповідних структур, на структурно-функціональному – їх діяльність у даній сфері практично відсутня, а організація та діяльність громадських формувань в інших сферах, які є складовою техногенної безпеки щодо перевезень (пожежна, транспортна), існує фактично тільки на папері [140, с. 145].

Аналіз повноважень підсистем суб'єктів забезпечення пасажирськими перевезеннями визначає певні суперечності їх діяльності і зумовлює необхідність дослідження їх взаємодії.

У теоретико-управлінських дослідженнях модель транспортних перевезень приймається як система, побудована на засадах закономірності регулювання суспільних відносин. Одним із аспектів організації функціонування соціальної системи є найбільш повне визначення числа чинників, які приводять в дію механізм регулювання суспільних відносин і від яких залежить характер самої системи, її мета, завдання та функції.

Створення та ефективне функціонування державно-владних інститутів, що входять до організаційної структури залізничного транспорту України та виконують відповідні обов'язки, належить до пріоритетних напрямків державотворення в нашій країні, що відповідає практиці побудови залізничних мереж у всіх розвинутих країнах світу. Від якості функціонування системи перевезень в Україні, рівня забезпеченості єдності дій суб'єктів цієї системи, де правове регулювання виступає необхідною умовою, залежить рівень забезпечення і ступінь ефективності досліджуваної сфери.

Умовою ефективного функціонування державної системи пасажирських перевезень, як і будь-якої соціальної системи, є організація взаємодії. Система організації перевезень це складна динамічна модель, що складається із взаємозалежних і взаємодіючих суб'єктів. До них відносяться державні, громадські організації, юридичні та фізичні особи, які мають визначене коло обов'язків і діють у певній сфері соціального життя. Успішне функціонування будь-якої системи можлива тільки за умови встановлення між її складовими

елементами стійких, постійно діючих зв'язків як прямого, так і зворотного характеру. Без цих зв'язків, без взаємодії частин система під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників, які перешкоджають її розвитку, система розпадеться. Щодо транспортних мереж, то при зміні структури, яка робить систему абсолютно відмінною за своїм соціальним характером, залишаються незмінними окремі технічні підсистеми.

Значущість поняття взаємодії у розглянутій сфері суспільного життя обумовлює необхідність його дослідження. У літературі взаємодія розглядається як одна з основних філософських категорій, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і зміну стану або взаємоперехід, а також заснування одного об'єкта іншим, обміну інформаційними потоками. Властивості об'єкта можуть проявитися і бути пізнаними тільки у взаємодії з іншими об'єктами. Розкриття ж змісту будь-якої системи припускає пізнання її сутності, внутрішніх взаємозв'язків, її взаємодії з зовнішнім середовищем. Система визначається як комплекс елементів, що перебувають у взаємодії. З цього випливає, що системи в ізольованому виді, поза ієрархією систем (сполучення з надсистемами і підсистемами), поза зв'язками із суміжними системами і середовищем функціонування фактично не існують. Не можна забувати і про те, що елементи системи повинні перебувати в причинно-наслідковому зв'язку між собою та системою в цілому та бути інформаційно самостійними і незалежними.

У словнику української мови поняття „взаємодія” визначається як зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь. „Взаємодіяти” – означає перебувати у зв'язку, взаємно проявляти дію або погоджено взаємно діяти, бути у взаємодії [141, с. 256]. Визначення поняття взаємодії в спеціальній, зокрема юридичній літературі неоднозначне.

„Взаємодія, – відзначає О.М. Бандурка, – це стан взаємовідносин, а взаємовідносини – це процес взаємозв'язку” [142, с. 87]. Іноді термін „взаємодія” науковці розглядають як одну з основних форм трудової діяльності, що через суспільні відносини між людьми, а також у відносинах і зв'язках

різних об'єктивно обумовлених видів життєдіяльності виявляється як необхідна умова забезпечення цілісності соціальних систем управління, життєздатності і їх ефективного функціонування.

Реалізація власного, особливого інтересу кожного суб'єкта управлінських відносин залежить від здійснення загальної мети управлінської діяльності. У цьому випадку суб'єкти управлінських відносин при виникненні суперечностей між особистими цілями, цілями групи чи суспільства здатні активно взаємодіяти один з одним на основі реалізації загально необхідного, а не власного, особливого інтересу, який, відповідно, є незалежним та об'єктивно обмеженим іншою стороною управлінських відносин [143, с. 94].

Взаємодія при забезпеченні окремих ланок технологічного процесу (наприклад, техногенної безпеки) виступає як інтегруючий чинник, за допомогою якого відбувається об'єднання зусиль різних організацій в єдину сукупність, найбільш придатну для досягнення загальної мети. Головними завданнями організації управління в цій сфері є встановлення узгодженості, забезпечення співробітництва і спільної діяльності різних організацій. Вирішенню цих завдань, досягненню поставлених цілей слугує єдність волевиявлення, єдність завдань у забезпеченні техногенної безпеки, що є базисом взаємодії, спільної діяльності людей, погодженості їхніх дій.

У зв'язку з вищевикладеним можна зазначити, що організація взаємодії в розглянутій сфері торкається усього процесу забезпечення пасажирських перевезень, усіх найважливіших елементів управляючого впливу суб'єктів, репрезентуючи таку категорію, що органічно пов'язана з цілями і завданнями системи, її ефективним функціонуванням, і виражається в якісному перевезенні, а також як окремий елемент охорони життя, здоров'я, власності громадян та держави від надзвичайних ситуацій техногенного та соціального характеру. Для підтвердження важливості цієї функції необхідно враховувати ряд істотних політичних, соціальних і економічних аспектів.

У єдності і взаємодії всіх суб'єктів системи забезпечення транспортних перевезень залізницею виявляється організуюча діяльність держави в особі уповноважених нею органів, організацій і громадян.

Взаємодія суб'єктів здійснюється з урахуванням державного устрою, при якому забезпечується чітка взаємодія всіх органів державного управління в цілому, а у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті зокрема, дозволяє підтримувати і зберігати стійкі зв'язки між різними галузями господарського комплексу Міністерства транспорту та зв'язку України, враховувати загальнодержавні інтереси з інтересами громадян.

Ця взаємодія має велике практичне значення. Вона скерована на подолання роз'єднаності дій суб'єктів забезпечення і передбачає поєднання їх зусиль шляхом правильного використання різноманітних форм, методів та засобів.

Об'єктивні передумови їх взаємодії витікають із взаємозалежності, єдності мети та спільних завдань. Організація належної взаємодії суб'єктів транспортної мережі зумовлена необхідністю уникнення неузгодженості, паралелізму та дублювання в їх діяльності.

Вирішення завдань щодо гарантування якості є передусім функціями відповідних державних організацій, ефективне виконання яких можливе тільки в процесі їх взаємодії, а також взаємодії з громадськими утвореннями, діяльність яких також скерована на забезпечення відповідності умов та послуг прийнятним нормам та правилам.

На сучасному етапі вирішенню проблеми вдосконалення системи взаємодії зазначених суб'єктів сприяє, з одного боку, проведення адміністративної реформи в державі, проте з іншого – реформування державних інституцій ускладнює проведення ефективної взаємодії між цими органами, а також обумовлює складність аналізу правових форм взаємодії між суб'єктами, тому необхідно прискорити процес реформування, оскільки він зумовлює досконалість побудови економічних взаємовідносин, що безпосередньо впливає на взаємодію її суб'єктів.

Взаємодія як філософська категорія відображає процеси взаємовпливу різноманітних об'єктів, взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого. Взаємодія – це вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язку.

При взаємодії об'єктів і суб'єктів системи залізничних перевезень суттєвим є те, що на державу в особі її органів покладається обов'язок щодо захисту пріоритетних інтересів людини, суспільства та держави, зміст яких ми розглянуто вище, а громадським об'єднанням та окремії особі надаються права щодо захисту своїх інтересів. Отже, суб'єкти системи тісно взаємодіють між собою, але кожний з них спеціалізується на вирішенні конкретних завдань відповідно до своєї предметної компетенції. Як наслідок такої взаємодії зазначені суб'єкти доповнюють один одного, внаслідок чого утворюють чітку організаційну систему, яка виступає ядром організаційного забезпечення реалізації життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави при перевезенні, зокрема і залізничним транспортом.

На думку більшості дослідників, сутність взаємодії полягає в спільних діях учасників, узгоджених в просторі і часі, які вирішують загальне завдання та надають допомогу один одному в процесі їх виконання. Ініціатором в такому разі можуть виступати як один, так і декілька учасників спільної діяльності. Тим часом узгодженість дій не є аналогом взаємодії, бо остання передбачає наявність прямих і зворотних зв'язків [144, с. 19-27], адже відсутність зворотних зв'язків не дозволяє стверджувати про наявність системи (в нашому випадку системи транспортних перевезень, хоча на систему командно-адміністративних відносин, тобто на суворо детерміновану (визначену) систему це визначення не поширюється). Більше того, відсутність таких зв'язків у соціальній системі, що є предметом цього дослідження, призводить до визнання не легітимності системи, як наприклад – це реорганізація Міністерства шляхів сполучення Росії із командно-розпорядної в організаційно – забезпечуючу структуру.

Під взаємодією державних органів частіше розуміють об'єктивно необхідну, спільну діяльність, яка здійснюється на основі чинного законодавства і зумовлена єдиною метою та спільними завданнями, узгоджена за місцем і часом і спрямована на ефективне виконання покладених на них завдань.

Вищевикладене дає змогу стверджувати, що під взаємодією суб'єктів системи забезпечення перевезень з іншими суб'єктами, діяльність яких спрямована на надання послуг населенню, слід розуміти необхідну, спільну діяльність, що здійснюється на основі законних та підзаконних нормативно-правових актів в конкретних організаційних формах, узгоджену за метою, місцем та часом і скеровану на забезпечення якісного та ефективного виконання покладених на них завдань.

Взаємодію умовно поділяють на окремі види: залежно від часу виділяють короткочасну і довгочасну взаємодію. Перший вид взаємодії здійснюється, як правило, у зв'язку з виконанням будь-якого конкретного завдання, наприклад, проведення аварійно-рятувальних робіт при ліквідації наслідків стихійного лиха. Тривала взаємодія здійснюється при систематичному, узгодженому використанні сил і засобів суб'єктів взаємодії у процесі вирішення спільних комплексних завдань [144, с. 36].

Крім того, у певних випадках, в залежності від конкретної ситуації, а також від специфіки компетенції того чи іншого суб'єкта системи забезпечення національної транспортної безпеки, взаємодія з ним може посилюватися або послаблюватися, наприклад, при виникненні надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті значно посилюється взаємодія підприємств, установ, організацій з органами внутрішніх справ на транспорті, а також транспортної прокуратури. В умовах звичайної життєдіяльності взаємодія цих органів обмежується переліком чітко визначених завдань.

При розгляді проблеми взаємодії необхідно звернути увагу на координацію, яка, безперечно, є складовою взаємодії. Особливості координації

полягають у тому, що взаємодіючі органи, як правило, є самостійними і рівноправними.

Координація може виступати і як функція окремого органу влади. У такому випадку координація характеризується особливим порядком взаємозалежності і забезпечує ефективність та стійкість взаємодіючої системи. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. № 2029 “Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004-2006 рр.” [145] яскраво висвітлює роль Кабінету Міністрів України як координатора дій, скерованих на підвищення ефективності пасажирських перевезень у міждержавному та внутрішньому сполученні між низкою органів виконавчої влади.

Основні принципи, якими керуються органи системи пасажирських перевезень при взаємодії з іншими суб'єктами є верховенство права, суворе дотримання законності при проведенні узгоджених спільних заходів, пріоритет прав людини, гуманізм, повага до особи, гласність та демократичний цивільний контроль, науковість, чітке визначення завдань, чітке розмежування повноважень суб'єктів взаємодії, постійне безперервне взаємне інформування про хід (перебіг) взаємодії, оперативність розгляду і прийняття рішень з питань, що потребують спільного вирішення та забезпечення їх виконання у межах визначеної компетенції, комплексне використання у разі необхідності засобів, що є в розпорядженні взаємодіючих сторін. До принципів взаємодії належить також і принцип рівності кожного із суб'єктів системи при обговоренні та вирішенні питань.

Підсумовуючи викладене, слід вказати, що значення взаємодії Укрзалізниці з іншими суб'єктами у сфері пасажирських перевезень полягає:

- по-перше, у забезпеченні оптимального вирішення завдань шляхом об'єднання їх зусиль;
- по-друге, в уникненні дублювання в діяльності суб'єктів (цей принцип в технологічному плані не характерний, а в плані організаційно-правовому виконує відповідну функцію);

- по-третє, у забезпеченні максимально ефективного використання засобів.

Особливу увагу необхідно приділити проблемі ефективності діяльності Укрзалізниці як суб'єкта забезпечення пасажирських перевезень в Україні. Загалом під ефективністю розуміється результат, наслідок якихось причин, діянь тощо. Отже, ефективність пов'язується з діями, які сприяють досягненню певного результату, мети.

Ефективність взаємодії визначається як результат, зіставлений із затратами на його досягнення (це не лише безпосередні витрати на систему взаємодії, а й витрати на реалізацію прийнятих рішень). Поняття „ефективність” як науково-практична управлінська категорія значною мірою використовується як узагальнений соціально-економічний та соціально-політичний показник кінцевих результатів [141, с. 344].

Е. Кравець та М. Мельник пропонують розглядати ефективність безпосередньо системи як її швидкодію та адекватне реагування на різні прояви [146, с. 4].

Отже, як видається, ефективність діяльності суб'єктів пасажирських перевезень можна розглядати як наслідок досягнення належного (високого) рівня якості за максимально можливої економії витрат. У науковій літературі визначення „кількісного” виміру ефективності, тобто з'ясування ступеня (критеріїв) ефективності діяльності будь-якої системи в повній мірі не описано. Суворому кількісному виміру цей показник піддається важко, тому доцільно визначити чинники, які впливають на ефективність діяльності, але не в розумінні критеріїв економічного характеру. Можна стверджувати, що показники ефективності із врахуванням важливості їх визначення виступають якісною, сутнісною характеристикою пасажирських перевезень, як насамперед, суспільний показник задоволення потреби в даних послугах та відповідно тих правових відносинах, що з ними пов'язані.

На нашу думку, головним критерієм ефективності визначеної системи є якнайповніша відповідність її діяльності основним принципам забезпечення

потреб економіки України (насамперед таким, як пріоритет прав людини, верховенство права тощо), а також пріоритетним національним інтересам України на сучасному етапі.

Важливим чинником, який впливає на забезпечення ефективності цієї системи, виступає її надійність, що зумовлено здатністю забезпечити належну захищеність громадян, держави і суспільства від загроз зриву перевезень, а водночас і соціальних конфліктів. Як окремий елемент може розглядатися виникнення надзвичайної ситуації техногенного характеру внаслідок виробничої діяльності об'єктів підвищеної небезпеки, чим є залізничний транспорт.

Відповідно до критеріїв, які прийняті в техніці (що можна застосувати для опису соціально-технічних систем), надійність містить у собі такі параметри: безвідмовність, довговічність, дублювання та резервування.

1. Безвідмовність – це здатність системи виконувати свої функції в потрібний момент часу і в заданих умовах;
2. Довговічність – це властивість системи зберігати дієздатність протягом всього її функціонування;
3. Дублювання – це паралельне виконання функцій, однакових за обсягом, часом і місцем виконання;
4. Резервування – це підвищення надійності системи за рахунок додаткових структур або використання властивостей структурних елементів системи виконувати додаткові функції.

Слід відзначити, що досягнення максимального ступеня відповідності критеріїв ефективності виступає основним напрямком удосконалення діяльності цієї системи.

Взаємовідносини у цій сфері характеризуються однорідністю зв'язків, процедур і способів діяльності, у порівнянні з взаємовідносинами у інших сферах. У цьому випадку розглядаються тільки соціально-економічні аспекти та механізм правового регулювання. Ці відносини відрізняються чіткою

ієрархічністю зв'язків і характеризуються чітким визначенням рівнів прийняття рішень, поділом функцій, прав і відповідальності на всіх рівнях.

Варто також мати на увазі, що взаємодії Укрзалізниці з іншими суб'єктами при забезпеченні пасажирських перевезень властиві специфічні особливості. Перша з них – верховенство взаємодіючого суб'єкта Укрзалізниці, на нижчому рівні – територіального підприємства (наприклад, Державне територіально-галузеве об'єднання “Львівська залізниця”) у відповідності до інших органів державного управління і громадських організацій. Правова основа такого верховенства полягає в тому, що Укрзалізниця (відповідно до чинного законодавства) є урядовим органом управління, який покликаний забезпечувати заходи, скеровані на вирішення питань в пасажирських та вантажних перевезеннях. Верховенство Укрзалізниці визначається тим, що воно здійснює функції державного нагляду за всіма суб'єктами технологічного процесу. Право й обов'язок органів нагляду – вирішувати покладені на них завдання в тісній взаємодії з іншими державними органами, громадськими організаціями, широко залучаючи до роботи підприємства, установи й організації, незалежно від форми власності, а також населення за місцем проживання для максимально-ефективного, економічного та соціально скерованого технологічного процесу.

Необхідно відзначити, що узгодженість частин і елементів системи – це органічно притаманна системам об'єктивна властивість, атрибут системи.

Організація узгодженої роботи такої складної системи, якою є державна система пасажирських перевезень, складне завдання, але саме в цій складності прихований об'єктивний характер необхідності узгодженого функціонування частин та елементів і вищезгаданої системи. Немає такого підприємства, такої галузі, врешті-решт, такого громадянина, які були б незалежні або непричетні до заходів, скерованих на підвищення ефективності діяльності економіки країни, запобігання надзвичайним ситуаціям і тим самим на підвищення життєвого рівня населення і, як наслідок, на поліпшення пасажирських перевезень, повне задоволення соціальних потреб у зазначеному напрямку.

Період реформ в Україні визначається насиченістю подій у політичній, економічній, правовій та інших сферах, але поряд з цими чинниками повинні бути враховані і заходи щодо підвищення ефективності пасажирських перевезень, не завдаючи збитків загальним інтересам розвитку всієї держави.

Взаємодія має принципово єдиний зміст і призначення. Вона завжди спрямована на узгодження спільної діяльності всіх суб'єктів у вирішенні проблем забезпечення технічної політики, техногенної безпеки, встановлення між ними міцних організаційних зв'язків.

Взаємодія залежно від масштабів може бути територіальною, а залежно від об'єктів взаємодії – внутрішньою (внутрішньогалузевою) і зовнішньою (міжгалузевою). За видами взаємодія може бути виражена у формі: а) співробітництва – при повному або частковому збігу інтересів і цілей сторін; б) конфліктної взаємодії – при більшій або меншій розбіжності інтересів і цілей сторін; в) змішаної взаємодії – якщо інтереси і мета сторін в одних питаннях збігаються, а в інших – розходяться.

За організаційними підставами взаємодію можна поділити на: а) горизонтальну, при якій відносини сторін будуються на засадах координації, тобто вони виступають як рівноправні партнери; б) вертикальну, коли одна сторона підлегла іншій, і їхні взаємини базуються на засадах субординації, але, крім субординаційних і координаційних управлінських відносин, Б.П. Курашвілі вважає, що існують треті – реординаційні, які представляють собою зворотне упорядження, тобто керований заявляє про свої наміри або подає клопотання, а керуючий зобов'язаний на них відповідним чином реагувати [147, с. 228-231]. Слід зауважити, що поряд з установленими офіційними відносинами у процесі управління між його учасниками можуть виникати й неформальні відносини. Останні є добровільними відносинами, які не залежать від владних повноважень, але в процесі управління їх не можна ігнорувати.

У відповідності до існуючого адміністративно-територіального поділу держави та історичної побудови шляхів сполучення України, а також специфіки

розглянутих органів, територіальну взаємодію суб'єктів пасажирських перевезень, можна поділити на:

1) загальнодержавну – між центральним органом виконавчої влади й органами законодавчої влади та Президентом; між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (Міністерством транспорту та зв'язку України, Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України, Укрзалізниця та ін.);

2) регіональну – між територіальними підприємствами (управліннями шести залізниць України) ;

3) обласну – між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ організацій – незалежно від форм власності та керівниками підприємств, установ, організацій залізничного транспорту.

Внутрішня (внутрішньогалузева) взаємодія Укрзалізниці за своєю організаційною підставою виступає у всіх трьох розглянутих типах зв'язку. Взаємодія з підлеглими апаратами, підрозділами пасажирських служб управлінь залізниць з іншими апаратами, службами (служба матеріально-технічного забезпечення, служба моніторингу, підрозділами щодо впровадження нової техніки тощо) – горизонтальна взаємодія (відносини координації).

Зовнішня (міжгалузева) взаємодія припускає діяльність Укрзалізниці у сфері пасажирських перевезень з іншими органами державного управління і громадськістю. Ця взаємодія обумовлена тим, що Укрзалізниця у розглянутій системі не є єдиним суб'єктом управління. Поряд з ними транспортне забезпечення міст і населених пунктів регулюється органами місцевого самоврядування на підставі спільних економічно обґрунтованих та соціально зважених рішень. Об'єктивні передумови такої взаємодії закладені в спільності їхньої основної мети, в однотипності об'єктів управляючого впливу, а також у тому, що в умовах своєрідного поділу праці між різними органами, які реалізують функції пасажирських перевезень, не кожний з них має всі необхідні

для цього засоби і можливості. Враховуючи те, що доля пасажирських перевезень залізничним транспортом в Україні є значною у порівнянні з іншими видами транспорту, реалізація даної функції взаємодії буде визначати суттєвий принцип організації управління після приватизації окремих маршрутів та засобів перевезення пасажирів (наприклад, у складі потягу маршруту № 91-92 Львів-Київ-Львів є вагон, який належить приватному підприємству „Гранд-Різор”).

При організації зовнішньої міжгалузевої взаємодії так само, як і при інших її видах, виявляються субординаційні, координаційні і реординаційні відносини. Субординаційні відносини (вертикальна взаємодія) носять управлінський характер. Верховенство в них взаємодіючого суб'єкта, як було відзначено, належить Укрзалізниці і є її прерогативою. Вона виступає ініціатором взаємодії, установлює загальнообов'язкові для всіх цих органів і організацій вимоги щодо якості пасажирських перевезень та техніки безпеки.

Наголосимо, що в процесі цих взаємин юридично – владні повноваження реалізуються Укрзалізницею в порядку однобічного волевиявлення і незалежно від конкретної підпорядкованості взаємодіючих об'єктів, тому не можна ототожнювати підпорядкованість і юридичну обов'язковість, наприклад нормативних актів. Акти органів державного управління часто є обов'язковими для об'єктів, що їм непідлеглі.

Субординаційні відносини розглянутих органів з іншими державними органами і громадськими організаціями виявляються за таких обставин:

а) при здійсненні Укрзалізницею контрольно-наглядових повноважень щодо інших організаційно непідлеглих об'єктів з питань експлуатації вагонного обладнання, організації пасажирських перевезень, цінової політики при наданні послуг громадянам. У цьому випадку зазначені повноваження здійснюються за межами розглянутих органів.

б) при взаємодії Укрзалізниці з правоохоронними органами щодо забезпечення особистої та майнової безпеки користувачів та техногенної безпеки перевезень;

в) при виданні зазначеними органами юридичних загальнообов'язкових актів з питань запобігання надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Аналіз зазначених нормативних актів вказує на наявність в Укрзалізниці надвідомчих повноважень. До числа таких нормативних документів варто віднести протипожежні норми, правила, стандарти, інструкції, розпорядження тощо, що регулюють відносини й встановлюють визначені умови в розглянутій сфері громадського життя;

г) при вирішенні питань військово-мобілізаційного характеру;

д) щодо міжнародної діяльності в сфері пасажирських та вантажних перевезень.

Усі повноваження такого роду забезпечують зовнішньо галузевий вплив на розвиток однотипних управлінських суспільних відносин у межах різних галузевих господарських систем і тим самим сприяють їх координованості, виявляючи й усуваючи негативні явища.

Правове регулювання в організації міжгалузевої взаємодії посідає важливе місце. Не випадково А.Д. Поліщук до числа головних заходів взаємодії відносить: а) нормоустановчі; б) профілактичні; в) нормозастосовчі; г) нормоохоронні [148, с. 13-14], тому подальша взаємна погодженість норм права набуває суттєвого значення, як і розвиток їх як єдиної, чіткої, внутрішньо погодженої системи.

Координаційні відносини (горизонтальна взаємодія) припускають, з одного боку, відсутність співвідпорядкованості між взаємодіючими органами й організаціями, а з іншого – їхню фактичну рівноправність, зокрема, між органами санітарного, енергетичного, газового нагляду й іншими державними інспекціями, власне кажучи, в горизонтальних відносинах виключається владність, притаманна управлінню. Відносини, що складаються в цьому випадку між взаємодіючими органами і організаціями, не виражають безпосередньої управляючої дії; це відносини двох рівноправних суб'єктів управління (суб'єкт – суб'єкт). Зміна такого статусу однієї зі сторін неминуче спричиняє перетворення цих зв'язків у вертикальні.

Горизонтальними є такі управлінські відносини, що органічно прилягають до безпосередньої взаємодії суб'єкта й об'єкта управління.

Реординаційні відносини в міжгалузевій взаємодії виявляються в обов'язковості підприємств залізниці, які здійснюють пасажирські перевезення на території, що обслуговується, реагувати на пропозиції місцевих органів самоврядування щодо маршрутів перевезень, кількісного та якісного складу, а також щодо часового виміру для задоволення тих соціальних потреб, які виникають в окремих місцевостях. На нашу думку, ця функція має суттєве значення у розвитку туристичної привабливості України, про що свідчать останні рішення уряду щодо розвитку туристичної галузі економіки.

Практика організації роботи щодо забезпечення пасажирських перевезень свідчить, що погодженість діяльності різних органів є однією з найважливіших умов, що визначають ефективність функціонування системи транспортних послуг населення.

Взаємодія в розглянутій сфері громадського життя є засобом інтеграції спільної роботи різних державних і громадських організацій для вирішення проблем якості та відповідності характеру суспільних відносин пасажирських перевезень.

Організація взаємодії всіх ланок державної системи пасажирських перевезень є, по-перше, однією з важливих умов ефективності її функціонування; по-друге, сприяє подальшому удосконаленню діяльності взаємодіючих органів і організацій щодо соціального прогресу, виконання передвиборчої програми Президента України В.А. Ющенка. Тільки правильно організована взаємодія забезпечує повне використання сил і можливостей органів управління, вирішує проблему соціального незадоволення і, як наслідок, значне скорочення у 2006 р. на прикладі Львівської залізниці, спроб блокування транспортних магістралей на 50% з метою привернення уваги органів влади до невирішених питань соціального характеру [149].

Добре налагоджена взаємодія між різними ланками державної системи дозволяє одержувати більш достовірну інформацію про стан пасажирських

перевезень; забезпечувати всебічно діючий контроль за виконанням графіків перевезень, а також заходів щодо поліпшення техногенної безпеки на залізничному транспорті.

Значення організації взаємодії суб'єктів пасажирських перевезень полягає у тому, що це:

- дає можливість домогтися погоджених дій різних ланок розглянутої системи;
- допоможе об'єднати і максимально використовувати їхні зусилля і можливості;
- дасть змогу досягти найбільш ефективних результатів у цій роботі за короткий термін і з найменшою затратою сил і засобів.

З урахуванням викладеного, а також з метою підвищення ефективності та вдосконалення правових засад взаємодії Укрзалізниці з іншими суб'єктами системи забезпечення пасажирських перевезень, на нашу думку, доцільно передбачити розроблення та затвердження двосторонніх інструкцій щодо взаємодії суб'єктів стосовно їх діяльності на окремих етапах технологічного процесу перевезень, які б визначали конкретні обов'язки суб'єктів взаємодії щодо здійснення відповідних заходів (наприклад, спільні інструкції):

1. Укрзалізниці з МВС України щодо супроводу пасажирських поїздів дальнього сполучення.
2. Укрзалізниці з Міністерством закордонних справ України, Міністерством внутрішніх справ України щодо супроводу пасажирських поїздів міжнародного сполучення.
3. Укрзалізниці зі Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України щодо дій при вчиненні терористичного акту у рухомому складі пасажирських поїздів.
4. Укрзалізниці з Міністерством оборони та Міністерством внутрішніх справ України з питань територіальної оборони.

Таким чином, під взаємодією Укрзалізниці з іншими органами державного управління і громадськістю при забезпеченні пасажирських

перевезень слід розуміти погоджену за метою, місцем і часом спільну діяльність державних, громадських організацій, скеровану на підтримку високого рівня техніко-економічних показників підприємств та установ залізниці і задоволення потреб населення міст, населених пунктів, об'єктів господарського комплексу.

Проведений аналіз даної системи показує, що:

1. У системі органів забезпечення пасажирських перевезень важливе місце належить структурам державного управління, підприємствам, організаціям і установам, що від імені держави в обсязі наданих повноважень на основі наявних матеріальних, технічних трудових ресурсів організують роботу з перевезення пасажирів на території, що обслуговується, у підвідомчій сфері діяльності і несуть відповідальність за досягнення поставлених цілей у встановленому законом порядку.

2. Пасажирські перевезення є важливим міжгалузевим завданням, що має велику соціально-економічну і суспільну значущість. У вирішенні цього завдання неприпустимі вузьковідомчий підхід, інертність органів державного управління, підприємств, установ, організацій.

3. Існує потреба організації громадських формувань і громадян у забезпеченні насамперед громадського порядку, екологічної безпеки, дотримання норм та правил розподілу благ, які створюються підприємствами по перевезенню пасажирів у соціальному понятті.

Взаємодія між усіма суб'єктами забезпечення пасажирських перевезень виступає як творча, організуюча діяльність, яка здійснюється в ім'я загальнодержавних інтересів. Хоча взаємодіючі органи юридично самостійні стосовно органів Державної адміністрації залізничного транспорту як складової частини Міністерства транспорту та зв'язку України, проте у результаті спільних дій між ними виникають взаємні права й обов'язки. За Укрзалізницею закріплюються визначені переваги у правах, необхідні для виконання завдань щодо забезпечення пасажирських перевезень, що обслуговується. Це проявляється в одній галузі економіки, але вплив здійснюється на суспільне

життя всебічно, що пов'язано із особливістю суспільного значення залізничного пасажирського транспорту.

2.3. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті

Одним із механізмів підтримки правового порядку в суспільних відносинах, що складаються у сфері пасажирських перевезень, є юридична відповідальність учасників цих відносин за вчинені ними правопорушення у цій галузі.

Оскільки поняття „юридична відповідальність” – категорія загальної теорії права, то можливі два основні підходи щодо його визначення. При цьому відповідальність розглядається у двох взаємозалежних аспектах: перспективному (як відповідальність загалом, як абстрактний обов'язок, що існує незалежно від факту вчинення правопорушення) і ретроспективному (як результат конкретного протиправного вчинку, який реально настає у вигляді адміністративного стягнення до правопорушника) [84, с. 103].

У першому випадку йдеться про позитивну відповідальність, що припускає усвідомлення необхідності відповідної діяльності, усвідомлення того, що саме, навіщо робиться і які можуть бути наслідки цієї діяльності. Позитивну відповідальність можна розглядати як „внутрішній регулятор поведінки” суб'єктів суспільних відносин у поточному часі. Ретроспективна ж юридична відповідальність, навпаки, в основному звернена до минулого, оскільки настає в результаті порушення встановлених правил поведінки, невиконання юридичних обов'язків. Вона має негативний характер і виступає як реакція держави на порушення правових норм (осуд, „негативна оцінка” цього діяння з боку держави і суспільства) [84, с. 103]. При цьому здійснення правопорушення переводить суб'єкта права зі сфери регулятивних

правовідносин позитивної відповідальності у сферу охоронних правовідносин негативної відповідальності.

На жаль, сьогодні переважна більшість людей керується у своєму житті не правовими приписами, а власними інтересами, які досить часто розходяться з інтересами держави та суспільства. Саме цим можна пояснити і наявність у Конституції України положення про те, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. Якщо викласти цей принцип, припустивши, що юридична відповідальність виступає в двох аспектах – позитивному і ретроспективному, то він виглядатиме так: незнання закону не звільняє від свідомого добровільного виконання всіма особами вимог правових норм та від реакції з боку уповноважених державних органів у випадку їх невиконання. Якщо друга частина цієї фрази досить логічна, то перша виглядає дещо абсурдною, оскільки не можна свідомо й добровільно виконувати приписи правових норм, не знаючи їх.

Видається, що позитивна відповідальність має право на існування, але її слід розглядати тільки як структурний елемент системи соціальної відповідальності, а не як один із її аспектів. До речі, А.Ф. Плахотний наголошує на використанні саме поняття „система соціальної відповідальності” для характеристики комплексу, сукупності різноманітних її проявів як з боку окремої особистості, так і з боку малої соціальної групи, класу, суспільства і людства в цілому [150, с. 8].

З огляду на системний характер соціальної відповідальності, більш вдалим, на нашу думку, є визначення відповідальності, яке використовується психологами, а саме – як здійснюваний у різних формах контроль за діяльністю суб'єкта з позицій виконання ним прийнятих норм і правил. При цьому розрізняють зовнішні форми контролю, що забезпечують покладання відповідальності за результати його діяльності (підзвітність, караність тощо) і внутрішні форми саморегуляції його діяльності (почуття відповідальності) [151, с. 46].

Отже, соціальну відповідальність можна розглядати як єдність двох елементів: внутрішнього і зовнішнього.

Внутрішня відповідальність є ніщо інше, як позитивна відповідальність. Із наведеного вище її тлумачення витікає, що це свідоме виконання суб'єктом вимог соціальних норм.

Зовнішня ж відповідальність є передусім реакцією з боку суб'єкта, який встановив певні норми, правила поведінки, на порушення цих норм іншим суб'єктом.

Відомо, що загальна теорія права поряд з іншим є наукою узагальнюючою і для формування визначень тих чи інших понять користується досягненнями і галузевих наук, тому для визначення суттєвих ознак юридичної відповідальності необхідно відштовхуватись від ознак, які притаманні таким її загальноновизнаним різновидам, як кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова тощо.

Оскільки всі зазначені види юридичної відповідальності регламентовані правовими нормами і, виходячи з того, що норми права спрямовані на урегулювання суспільних відносин, то всі ці види потрібно розглядати як специфічні правовідносини.

Для юридичної відповідальності у традиційному її розумінні характерні певні ознаки. Юридична відповідальність є наслідком здійснення антигромадського діяння, забороненого правовими нормами; нерозривно пов'язана з державним примусом та настанням негативних для правопорушника правових наслідків; установлена правовими нормами і полягає у застосуванні, реалізації санкцій правових норм; служить засобом охорони встановленого в державі правового порядку; супроводжується державним і суспільним осудом правопорушника і вчиненого ним антигромадського діяння; візується у встановлених законодавством процесуальних формах.

У залежності від характеру вчиненого протиправного діяння, від виду суспільних відносин, на які здійснює замах правопорушник, небезпеки і розміру заподіяного правопорушенням збитку, розрізняють кримінальну,

адміністративну, дисциплінарну і цивільно-правову відповідальність [152, с. 89].

Адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності. Законодавець не встановлює поняття адміністративної відповідальності. Адміністративне право, в основному, виходить з положень теорії права і, як наслідок, містить різні оцінки адміністративної відповідальності, що також пов'язані зі змістом відповідних правовідносин, тобто засновані на співвідношенні прав і обов'язків суб'єкта адміністративної юрисдикції, з одного боку, і суб'єкта адміністративної відповідальності, з іншого. Важливе значення для визначення адміністративної відповідальності мають і підходи до її дослідження, що, власне кажучи, і породжує різне розуміння цієї правової категорії.

Як правова якість адміністративна відповідальність є суб'єктивним юридичним обов'язком для осіб, винних у порушенні встановлених адміністративно-правовими нормами правил поведінки, відшкодувати завданий суспільним відносинам збиток відповідно до чинного законодавства. У даному випадку адміністративна відповідальність є наслідком вчиненого адміністративного правопорушення. Застосування ж уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до правопорушників властиве суб'єктам адміністративної юрисдикції і, отже, репрезентує не саму адміністративну відповідальність, а форму її зовнішнього вираження.

Як соціально-правове явище адміністративна відповідальність – це визначене коло урегульованих правовими нормами суспільних відносин, що складаються з приводу реалізації адміністративних стягнень. У даному випадку під адміністративною відповідальністю розуміють „сукупність матеріальних і процесуальних правовідносин, тобто матеріально-деліктних, викликаних здійсненням конкретного правопорушення, і адміністративно-процесуальних, пов'язаних з необхідністю зібрати матеріали про правопорушення й особу, яка його вчинила, розглянути справу, винести законне, обґрунтоване і справедливе рішення, забезпечити його виконання” [99, с. 175].

Якщо розглядати адміністративну відповідальність як специфічні правовідносини, то необхідно відмітити, що вона неминуче пов'язана з наявністю визначених підстав, без яких неможливі ні виникнення даного суб'єктивного юридичного обов'язку, ані процес її реалізації.

Як відомо із загальної теорії права, динаміка правовідносин пов'язана з реальними життєвими обставинами, тобто юридичними фактами. Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з настанням якої норма права пов'язує виникнення, зміну, припинення правовідносин. Із цього визначення випливає, що юридичний факт складається з двох частин – правової і фактичної. Правова частина полягає у правовій нормі, що містить описання конкретних життєвих обставин, а фактична – це власне самі конкретні життєві обставини.

Відповідно до цього в науці адміністративного права виділяють такі підстави юридичної відповідальності: нормативну, фактичну та процесуальну [81, с. 145; 153, с. 48]. При цьому відсутність хоча б однієї з цих підстав виключає адміністративну відповідальність, робить її неможливою.

Фактична підстава – це наявність юридичного факту, вираженого у винному здійсненні антигромадського діяння, який завдає збитки суспільним відносинам і визначається адміністративним проступком (характеристику див. нижче). Нормативна (об'єктивна) підстава припускає наявність відповідної і матеріальної норми, що забороняє здійснення цього діяння і встановлює міру адміністративного стягнення за його здійснення. В.К. Колпаков за змістом поділяє нормативні підстави на матеріально-правові, адміністративно-процесуальні та організаційні [81, с. 157]. Справді, реалізація даного юридичного зв'язку неможлива без наявності правил поведінки, що визначають і регулюють порядок залучення до адміністративної відповідальності, тобто без наявності адміністративно-процесуальних норм. У зв'язку з цим, виникнення адміністративно-процесуальних відносин, що складаються з приводу розгляду і вирішення справи про адміністративне правопорушення, можливе тільки за наявності одночасно матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм, оскільки відсутність матеріальної норми робить адміністративно-

процесуальне відношення безпредметними, а відсутність процесуальної норми робить неможливим виникнення процесуальних відношень, а відповідно й адміністративної відповідальності. Організаційні, в свою чергу, закріплюють порядок створення, правове становище, підвідомчість суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Процесуальна підстава полягає в наявності винесеного суб'єктом адміністративної юрисдикції індивідуального акту, що визначає характер і обсяг наслідків для особи, визнаної винною у здійсненні адміністративного правопорушення. Видання такого „правозастосовчого акту, який визнає суб'єкта винним і чітко вказує, який застосовується до нього примусовий захід”, „необхідно для настання відповідальності”, оскільки „відповідальність настає, коли цей акт набирає сили, і продовжується до закінчення примусового впливу” [154, с. 21-22].

Зазначені підстави вказують на існування і розвиток матеріальних і процесуальних адміністративних правовідносин, що складаються з приводу здійснення адміністративного правопорушення, у процесі яких суб'єкти цих відносин реалізують права й обов'язки, встановлені для них адміністративно-правовими нормами, зокрема й обов'язок щодо відшкодування завданих суспільним відносинам збитків. Як адміністративно-правовий інститут адміністративна відповідальність є системою адміністративно-правових норм, що закріплюють загальні питання адміністративної відповідальності; склади адміністративних проступків; провадження в справах про адміністративні правопорушення; правове положення, підвідомчість суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Формою вираження зазначеної сукупності адміністративно-правових норм є адміністративне й адміністративно-процесуальне законодавство, що встановлює адміністративну відповідальність, а також порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень до правопорушників.

Виходячи з вищевикладеного, поєднуючи підходи до розуміння адміністративної відповідальності (як правової якості суб'єкта правовідносин, що порушує правові норми; як соціально-правового явища; як адміністративно-правового інституту), можна запропонувати для подальшої дискусії таке визначення: адміністративна відповідальність – це суб'єктивний і юридичний обов'язок особи, визнаної винною у здійсненні адміністративного правопорушення, відшкодувати заподіяний суспільним відносинам збиток, виражений у застосуванні до нього уповноваженим органом або посадовою особою адміністративних стягнень, реалізовані за допомогою адміністративних правовідносин матеріального і процесуального характеру. Дане поняття поширюється і на адміністративну відповідальність за правопорушення, вчинені при пасажирських перевезеннях.

Адміністративній відповідальності притаманні зазначені вище загальні ознаки юридичної відповідальності. Крім цього, адміністративній відповідальності притаманні „специфічні риси”, що відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності і багато в чому схожі з ознаками адміністративного примусу. До числа вищезгаданих ознак адміністративної відповідальності в літературі, як правило, відносять такі:

1. Підставою адміністративної відповідальності є здійснення адміністративного правопорушення.
2. Принципи, підстави і характер адміністративної відповідальності визначаються нормами адміністративного права, що встановлюються як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами.
3. Заходом адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення [155, с. 11], за винятком установлених законодавством випадків, при яких за вчинення адміністративного правопорушення настає дисциплінарна відповідальність.
4. До адміністративної відповідальності мають право залучати різні уповноважені органи і посадові особи виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди [155, с. 114].

5. Це своєрідні правовідносини між органами (посадовими особами), що застосовують адміністративну відповідальність, та правопорушниками, причому в таких правовідносинах відсутні елементи службового підпорядкування [156, с. 17].

6. Застосування адміністративного стягнення не спричиняє судимості і звільнення з роботи.

7. Процесуальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється відповідно до встановлених законодавством правил провадження у справах про адміністративні правопорушення і вирізняється достатнім ступенем простоти й оперативності.

Аналізуючи зазначені вище ознаки, слід наголосити, що вони частково притаманні і адміністративній відповідальності у сфері пасажирських перевезень.

Законодавець встановив адміністративну відповідальність громадян за вчинення правопорушень у сфері пасажирських перевезень.

Питання про суспільну небезпеку адміністративного проступку неоднозначно розв'язується у теорії права. Одні дослідники визнають його як суспільно небезпечне правопорушення, але з меншою мірою небезпеки, ніж злочин. Інші не наділяють проступок такими соціальними якостями. У науковій літературі існує також думка, що адміністративні проступки, маючи єдину матеріально-правову основу, все ж неоднорідні. Певна річ, є такі, що за характером порушення юридичних відносин, мірою завданої шкоди є близькими до злочинів, але ступінь суспільної шкідливості чи небезпеки у них менша, ніж у злочинів. Далі можна назвати адміністративні проступки, незначні за протиправністю та завданою шкодою. Суспільна шкідливість таких правопорушень має ординарний характер.

Адміністративний проступок характеризується внутрішньою ознакою – протиправністю. Протиправність діяння виражається в такому поведженні, що спричиняє порушення правових норм. При здійсненні адміністративних проступків можуть порушуватися норми не тільки адміністративного, але й

інших галузей права (конституційного, цивільного, фінансового й ін.). Принципове значення має те, що дотримання відповідних норм охороняється адміністративними стягненнями, тому протиправність адміністративної провини полягає в недотриманні закріпленого нормою адміністративного права заборони здійснювати (утримання від) дії, що порушують норми різних галузей права. При цьому антигромадське діяння, не передбачене відповідною нормою, не утворить адміністративного правопорушення і не тягне адміністративної відповідальності.

Наявність вини є обов'язковою ознакою адміністративного проступку. „Відсутність вини виключає визнання діяння адміністративним правопорушенням, у тому числі при його формальній протиправності”, що, власне, виключає і саму адміністративну відповідальність. При цьому діє правовий принцип, за яким ніхто не може бути притягнутий до відповідальності доти, поки його провина не буде доведена у встановленому законом порядку, визначеного для адміністративного й кримінального права [157].

Якщо конкретна особа вчиняє дії, заборонені нормами права, або не діє, як запропоновано правовим актом, має місце протиправне діяння, що тягне за собою застосування адміністративного покарання – стягнення. Йдеться про зовнішню ознаку проступку – караність. Однак, реалізація адміністративних санкцій не завжди „супроводжує адміністративний проступок”, оскільки непоодинокі випадки звільнення від адміністративної відповідальності в силу малозначності проступку або за іншими підставами. Не менш важливою обов'язковою властивістю адміністративного правопорушення є можливість застосування адміністративного стягнення, встановленого нормами адміністративного права.

Для того, щоб визначити поняття адміністративного правопорушення в будь-якій сфері суспільних відносин, необхідно вказати в цьому понятті об'єкт, на який посягає дане протиправне діяння. У зв'язку з цим адміністративним правопорушенням у сфері пасажирських перевезень є винне протиправне

діяння (дія або бездіяльність), що посягає на суспільні відносини, які охороняються нормами адміністративного права і складаються при функціонуванні транспортної системи, за яке законодавством передбачена адміністративна відповідальність.

Адміністративні проступки – це як відомо, явища реальної дійсності. Правовою „логічною конструкцією, що відображає основні властивості, істотні ознаки визначених антигромадських діянь”, є склад проступку [154, с. 21-22], під яким розуміється сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію або бездіяльність як адміністративне правопорушення (проступок) [158, с. 130; 159, с. 24].

Адміністративні правопорушення, вчинені у сфері пасажирських перевезень, як і інші адміністративні проступки, мають свій склад, що містить у собі елементи, які характеризують вчинене протиправне діяння. До цих елементів належать об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона. При цьому для притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності необхідна обов'язкова наявність у протиправному діянні всіх елементів складу. Відсутність хоча б одного з них не дозволяє кваліфікувати діяння як адміністративне правопорушення, а, отже, застосовувати адміністративні стягнення. Від якості оцінки елементів складу залежить правильність кваліфікації правопорушення і вибір відповідного адміністративного стягнення [154, с. 78].

Об'єктом адміністративних правопорушень виступають суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права і охороняються нормами адміністративного права. Розрізняють загальний, родовий та безпосередній об'єкти. Загальний об'єкт – це всі суспільні відносини, які охороняються адміністративним правом: суспільний порядок і суспільна безпека, власність, права та свободи громадян, установлений порядок управління. Родовий об'єкт – це відносно відокремлена група однорідних суспільних відносин, що складають невід'ємну і самостійну частину загального

об'єкта. Безпосередній об'єкт – це конкретне суспільне відношення, на яке здійснюється посягання [99, с. 162].

Враховуючи висновки проведеного дослідження щодо змісту норм та правил, які мають місце у системі пасажирських перевезень, а також аналіз норм Особливої частини чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення дає можливість виділити їх за відповідними сферами. Порухення цих норм за певних обставин може призвести до виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру, наприклад, транспортна сфера має чи не найбільшу кількість норм, порушення яких може призвести до виникнення надзвичайних ситуацій. До них можна віднести: порушення правил з охорони порядку і безпеки руху на залізничному транспорті (ст. 109); порушення правил користування засобами залізничного транспорту (ст. 110); порушення водіями транспортних засобів правил проїзду залізничних переїздів (ст. 123); порушення водіями правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажів, шляхів, шляхових споруд чи іншого майна (ст. 124); порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, невиконання припису про усунення порушень таких правил, норм і стандартів (ст. 128.1); порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті (ст. 133); пошкодження шляхів, залізничних переїздів, інших шляхових споруд та технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів для їх усунення (ст. 139); порушення правил, норм і стандартів при утриманні шляхів, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на дорогах місць провадження робіт (ст. 140) [155].

Статистика свідчить, що з кожним роком зростає кількість правопорушень у сфері пасажирських перевезень, внаслідок чого знижується якість транспортних перевезень, збільшується ризик виникнення надзвичайних подій, зокрема у 2005 р. на залізничному транспорті за вказані вище види

правопорушень було притягнуто до адміністративної відповідальності 385327 осіб, що порівняно з 2004 р. більше на 6,2%. З кожним роком кількість осіб, які вчиняють правопорушення у сфері у пасажирських перевезень, збільшується. Характерним є приклад Львівської залізниці, де у 1996 р. було виявлено понад 110 тис. адміністративних правопорушень. До 2000 р. спостерігалася стійка тенденція до зменшення правопорушень, а з 2003 р. кількість виявлених правопорушень, як свідчать статистичні дані, зростає [160].

Проведений аналіз норм КУпАП, які передбачають відповідальність на транспорті, вказав на те, що не всі склади проступків, які впливають на безпеку руху та якість обслуговування пасажирів, піддані правовій охороні. Не передбачена відповідальність за усунення від виконання своїх обов'язків посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо забезпечення безпеки руху, режиму функціонування системи забезпечення пасажирських перевезень. На нашу думку, доцільно ввести відповідальність за порушення безпечної експлуатації гідротехнічних споруд, якими проходить залізнична колія. Дана норма найбільш продуктивно буде забезпечувати безпеку руху та носити виключно профілактичний характер у районах зі складним рельєфом місцевості [161]¹.

У зв'язку з цим видається доцільним внести відповідні зміни і доповнення до структури Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення у вигляді норм, які б передбачали відповідальність за невиконання вимог норм і правил щодо попередження надзвичайних подій на інженерних спорудах, а саме:

1. Невиконання передбачених законодавством обов'язків щодо утримання інженерних спорудах у належному технічному стані.

¹ Державне територіально-галузеве об'єднання "Львівська залізниця" забезпечує перевезення пасажирів та вантажів по території Львівської, Тернопільської, Івано-Франківської, Закарпатської, Чернівецької, Волинської, Рівненської областей держави. Загальна протяжність основних залізничних шляхів становить 4500 кілометрів. На Львівську залізницю приходить 70 відсотків всіх інженерних споруд Укрзалізниці. Із 6961 об'єкта 2820 мостів різного профілю, 30 тунелів протяжність від 1500 метрів до 100 метрів, з рівнем перепаду висот до 50 метрів, 3974 водовідвідні труби, підпорні стінки та інші технічні споруди колійного, енергетичного господарств залізниці.

2. Перебування на інженерних спорудах без належного на то дозволу, проведення будівельних та інших робіт на ділянці, відведення інженерної споруди.

Адміністративні проступки, вчинені у сфері перевезень залізничним транспортом, які можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації, завдають шкоди і відносинам власності, оскільки внаслідок цього процесу може відбуватися пошкодження або знищення об'єктів матеріального світу, що перебувають у власності різних учасників суспільних відносин. Однак законодавцем у зазначений родовий об'єкт (глава 6 КУпАП) не включено жодного складу з даної групи правопорушень. На нашу думку, цілком логічним було б доповнити відповідну главу нормою, яка б передбачала відповідальність за умисне знищення або пошкодження чужого майна, якщо ці дії не завдали значних збитків, що було б превентивним заходом щодо виникнення надзвичайних подій та їх наслідків (наприклад, з 2004 р. існує стійка тенденція зменшення кількості притягнутих осіб до кримінальної відповідальності за розукомплектування вагонного обладнання та верхньої будови колії). Це пов'язано із введенням законодавцем норми, яка встановлює нижню межу кримінальної відповідальності у грошовому еквіваленті щодо прожиткового мінімуму доходів громадян [160].

Водночас законодавець не передбачив адміністративної відповідальності за конкретні дії, які впливають на безпеку руху.

Отже, об'єктом правопорушень у сфері забезпечення пасажирських перевезень виступають різні родові об'єкти суспільних відносин, які є складовою матеріальних відносин та відносин безпеки, що характеризується техногенно-безпечним станом. У зв'язку з цим техногенно-безпечний стан не є предметом дослідження, докладний аналіз його не проводиться [162, с. 37-38].

Об'єктивна сторона складу адміністративних правопорушень – це сукупність ознак, що характеризують зовнішнє вираження і різні обставини його здійснення, тобто прояв правопорушення в об'єктивній реальності. До ознак, що складають об'єктивну сторону, як правило, відносять саме

протиправне діяння, вчинене визначеним способом, у конкретних умовах, місця, часу й обстановки, а також негативні антигромадські наслідки і причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками, що настали.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є діяння, виражене у формі дії чи бездіяльності. Як відзначалося, дія – це активне порушення встановлених правил поведінки, бездіяльність – пасивне поводження, у результаті якого не виконуються обов'язки, встановлені правовими нормами.

Адміністративні проступки у сфері пасажирських перевезень можуть виражатися як у формі дії, так і бездіяльності.

Крім цього, необхідно враховувати, що конструкція об'єктивної сторони складу адміністративного порушення у сфері транспортних перевезень є бланкетною, тобто так репрезентована, що конкретне діяння і додаткові обставини його здійснення встановлюються іншими нормативно-правовими актами: Законами України, постановами Кабінету Міністрів України, правилами Міністерства транспорту та зв'язку України і Укрзалізниці, державними стандартами тощо. У цьому випадку „правила перевезення пасажирів та багажу” – це не тільки положення відповідного нормативного акту, який введений в дію наказом Міністерства транспорту України [44], але й нормами, встановленими іншими правовими актами, з метою виключення можливості виникнення і розвитку надзвичайної події.

Більшість складів адміністративних правопорушень сконструйовані законодавцем як формальні, тобто відповідальність за їх здійснення настає незалежно від виникнення матеріальних наслідків правопорушення, тому негативні наслідки і причинний зв'язок між діянням і наслідками, що настали, можуть розглядатися як обов'язкові ознаки об'єктивної сторони не всіх складів адміністративних правопорушень, а тільки матеріальних. Не є винятком і склади адміністративних правопорушень на залізничному транспорті, більшість з яких також є формальними. Це означає, що зазначені діяння вважаються закінченими, а їхня об'єктивна сторона наявна з моменту здійснення протиправних дій, тобто самого факту порушення встановлених вимог.

Суб'єктом адміністративного правопорушення виступає особа, дії якої відповідали всім ознакам об'єктивної сторони складу правопорушення, передбаченого визначеною нормою адміністративного права. Здавалося б, що діюче адміністративне законодавство в якості останнього передбачає фізичних осіб. Однак, варто розрізняти суб'єкта правопорушення і суб'єкта адміністративної відповідальності. В ідеалі вони повинні збігатися, тим самим реалізуючи принцип невідворотності відповідальності за вчинене протиправне діяння. Але у деяких випадках ототожнювати ці поняття неможливо. Такі ситуації виникають, коли: винний у здійсненні адміністративного правопорушення не підлягає або звільняється від адміністративної відповідальності уповноваженим на те органом або посадовою особою за підставами, зазначеними у законі; винний у здійсненні адміністративного правопорушення притягується до дисциплінарної відповідальності; винний у здійсненні адміністративного правопорушення ховається від правоохоронних органів.

Суб'єктивна сторона складу правопорушення – це своєрідне сполучення відображення у свідомості суб'єкта адміністративного проступку об'єктивних ознак вчиненого діяння і ставлення до нього, тобто це визначена модель адміністративного правопорушення у свідомості самого правопорушника.

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення утворює сукупність ознак, що характеризують психічну діяльність суб'єкта протиправного діяння, пов'язану з його здійсненням. Основною обов'язковою, ознакою суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення є вина, що є внутрішнім психічним ставленням суб'єкта адміністративного проступку до вчиненого діяння і його наслідків [99, с. 165].

Вина може виявлятися у формі наміру або необережності. Характер тієї чи іншої форми вини визначається інтелектуальним і вольовим критерієм. При цьому інтелектуальний критерій виражає ступінь усвідомленості, розуміння протиправного характеру вчиненого діяння і передбачення настання шкідливих наслідків, а вольовий критерій полягає у відношенні до настання шкідливих

наслідків протиправного діяння. Виходячи з цих критеріїв, при здійсненні навмисного адміністративного правопорушення суб'єкт усвідомлює протиправний характер свого діяння, передбачає настання шкідливих наслідків, бажає (прямий намір) свідомо чи допускає байдуже ставлення до їх настання (непрямий намір). При необережному здійсненні проступку «правопорушник передбачає можливість настання шкідливих наслідків свого діяння, але легковажно розраховує на їх запобігання (самовпевненість), або не передбачає можливість настання шкідливих наслідків, хоча мав би і міг їх передбачати (недбалість).

Необхідно також враховувати конструкцію складу конкретного порушення. Як було відзначено, більшість складів адміністративних порушень у сфері пасажирських перевезень є формальними, що не залежать від настання шкідливих наслідків, тому навмисна вина при їх здійсненні полягає в усвідомленні протиправності свого діяння й у бажанні його зробити. Необережна ж вина при здійсненні проступку з формальним складом виражається в тому, що здійснюючи те чи інше діяння, особа, як правило, не усвідомлює його протиправності, але мала б і могла б його усвідомлювати.

Адміністративні правопорушення у сфері пасажирських перевезень можуть відбуватися як навмисно, так і з необережності. Причому порушення правил користування пасажирським транспортом із суб'єктивної сторони може характеризуватися різним відношенням правопорушника до самого діяння і негативних наслідків, що настали. Відношення до самої дії (бездіяльності) може виражатися як у формі наміру, так і у формі необережності. Ставлення ж винного до наслідків, що настали, як правило, виражається у формі необережності.

Аналіз суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері пасажирських перевезень дозволяє стверджувати, що конструкція правопорушення сформульована таким чином, що форма вини практично не впливає на кваліфікацію адміністративних проступків. Однак, остання, як правило, враховується при оцінці антигромадської поведінки правопорушника,

а також при визначенні виду і розміру адміністративного стягнення, який застосовується до нього.

Аналогічно складається ситуація і з факультативними ознаками суб'єктивної сторони, якими є мета і мотив його вчинення. Ціль – це бажаний результат, до якого прагне винний; уявлення про бажані наслідки, які повинні наступити в результаті здійснення проступку. Мотив – це свідоме внутрішнє спонукання, яким керувався правопорушник при здійсненні протиправного діяння. Мотив і ціль не є конструктивними особливостями складів адміністративних проступків. Однак визначення останніх сприяє встановленню форми вини при здійсненні проступку, з'ясуванню відношення суб'єкта, який вчинив протиправне діяння, до наслідків, що настали, а отже, має важливе значення для правильної кваліфікації даної групи адміністративних проступків, особливо вчинених навмисно.

У зв'язку з вищевикладеним можна зробити певні узагальнення.

Адміністративну відповідальність можна розглядати в декількох аспектах:

1. Як соціально-правове явище адміністративна відповідальність – це визначене коло урегульованих адміністративно-правовими нормами (матеріальними і процесуальними) суспільних відносин, що складаються з приводу здійснення адміністративного правопорушення. У процесі цих адміністративних правовідносин їхні учасники реалізують права й обов'язки, встановлені для них адміністративно-правовими нормами, зокрема й обов'язок відшкодувати завданий суспільним відносинам збиток.

2. Як адміністративно-правовий інститут адміністративна відповідальність – це сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються з приводу здійснення адміністративних правопорушень, що встановлюють поняття і принципи адміністративної відповідальності, поняття і склади адміністративних правопорушень, правове положення суб'єктів адміністративної юрисдикції і т.п.

3. Фактичною підставою адміністративної відповідальності у транспортній сфері є здійснення адміністративного правопорушення, під яким слід розуміти винне протиправне діяння, що посягає на суспільні відносини охоронювані нормами адміністративного права, які складаються при функціонуванні системи пасажирських перевезень, за що законодавством передбачена адміністративна відповідальність.

4. Суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері пасажирських перевезень, а отже, і суб'єктом адміністративної відповідальності може бути фізична осудна особа, яка на момент вчинення правопорушення досягла визначеного законодавством віку.

Висновки до розділу 2

1. Механізм правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень – це комплекс спеціальних заходів, засобів і способів, що має юридичний зміст та націлений на управління системою пасажирських перевезень в Україні. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері пасажирських перевезень обумовлений рівнем розвитку правовідносин у країні, правовою зрілістю держави і суспільства, ступенем розвитку правової свідомості та правової культури громадян. Дієвість механізму правового регулювання поряд з іншими чинниками визначається рівнем правової підготовки суб'єктів системи забезпечення пасажирських перевезень, їхньою дисциплінованістю і відповідальністю.

2. З метою надання якісних транспортних послуг в державі створена система суб'єктів забезпечення пасажирських перевезень, яку складають державні інститути, що володіють відповідним правовим положенням, державна система і громадські об'єднання. Державна система пасажирських перевезень має три рівні: загальнодержавний, регіональний, місцевий.

3. У системі органів забезпечення пасажирських перевезень провідне місце належить органам державного управління, підприємствам, організаціям і

установам, що від імені держави в обсязі наданих повноважень на основі наявних матеріальних, технічних трудових ресурсів організують роботу із забезпечення перевезень пасажирів і несуть відповідальність за якість наданих послуг у встановленому законом порядку.

4. Прогалини у створенні нормативно-правової бази щодо регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень, які відповідали нормам Європейського Союзу, обумовлюють необхідність коректування наявної законодавчої бази.

5. Під взаємодією суб'єктів забезпечення пасажирських перевезень слід розуміти, на нашу думку, соціально необхідну, узгоджену за метою та часом спільну діяльність, що здійснюється на основі нормативно-правових актів, яка скерована на удосконалення системи пасажирських перевезень як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях.

6. Діяльність суб'єктів у сфері пасажирських перевезень скерована на підтримку нормального функціонування різних підсистем у сфері пасажирських перевезень, на створення і збереження необхідного техногенно-безпечного режиму і носить виконавчо-розпорядчий, управлінський характер. Суспільні відносини, які складаються при цьому, регулюються й охороняються адміністративно-правовими нормами, дотримання яких, за необхідності, забезпечується державним примусом.

7. Одним із видів адміністративного примусу є адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері пасажирських перевезень. Адміністративну відповідальність можна розглядати у двох аспектах: перспективному і ретроспективному. Об'єднання цих підходів дозволяє визначити адміністративну відповідальність за правопорушення, вчинені в розглянутому колі суспільних відносин, як обов'язок особи, визнаної винною у здійсненні адміністративного правопорушення. Ці підходи виражені у застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою адміністративних стягнень і які реалізовані за допомогою адміністративних правовідносин матеріального і процесуального характеру.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

3.1. Удосконалення правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті

Демократичні перетворення, що прискорюються в Україні останнім часом, вимагають удосконалення всієї системи державної влади, закладення ідеологічного фундаменту необхідних змін, визначеного Конституцією України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю [163, с. 5].

Загалом, проблеми правового забезпечення пасажирських перевезень носять багатоплановий характер і за своїм змістом охоплюють різні аспекти. З огляду проведених досліджень, у цій науковій розвідці, можна стверджувати, що основними питаннями удосконалення правовідносин є:

1) належне законодавче регулювання основних обов'язків транспортних органів щодо надання якісних послуг; можливість розгляду суперечливих питань у судовому порядку з огляду на майбутню діяльність адміністративних судів;

2) створення певних умов, за яких механізм регулювання правовідносин відповідав би економічним реаліям функціонування системи з урахуванням часткової приватизації обслуговуючого комплексу Укрзалізниці, що потягне за собою зменшення повноважень окремих державних органів, монополістів,

створених за рішеннями Кабінету Міністрів України щодо надання окремих спеціалізованих послуг (транспортної міліції, служби воєнізованої охорони);

3) зменшення кількості відомчих нормативних актів, які відображають норми соціальних стандартів, що впливають на нормативно-правове регулювання правовідносин, які виникають між клієнтом та перевізником;

4) упорядкування відомчих нормативних актів у сфері транспорту, зокрема і залізничного, відповідно до Європейських стандартів.

Сьогодні відбувається стрімке реформування залізничного транспорту щодо забезпечення спроможності України до політичної та економічної інтеграції в Європейський Союз у транспортній галузі [164; 165]. Пріоритет щодо реформування залізничного транспорту в Україні обумовлений тим, що питома вага залізничного транспорту у вантажообігу усіх видів транспорту становить 86 %, а у загальному пасажирообігу – 62 % [59, с. 3], а також особливим впливом на функціонування бюджетонаповнюючих галузей економіки країни.

Для упорядкування відомчих нормативних актів повинні існувати певні правила, які значно спрощували розуміння механізму правового регулювання конкретних транспортних правовідносин.

На нашу думку, під правилами розуміється сукупність засобів соціального та юридичного характеру, які обумовлюють в єдності правову природу норми, забезпечення відповідно до її цілей діяльності учасників регулюючих відносин та відповідність сучасним економічним відносинам, оскільки правовідносини у сфері пасажирських перевезень носять здебільшого цивільно-правовий характер. На цій основі складовими якості норми визначають її соціальну та юридичну адекватність. Відповідність норм соціальним та юридичним параметрам, які виражені в соціальній і юридичній адекватності, є необхідною умовою відповідності закону і найважливішою передумовою його легітимності.

З точки зору соціальної адекватності, потребують розв'язку такі проблеми:

1) необхідно з'ясувати, які саме положення відомчих актів, що закріплюють гарантії користувача послуг залізничного транспорту, потребують удосконалення;

2) соціальна адекватність норми вимагає виявлення пробілів у законодавчому та відомчому регулюванні проблем, які розглядаються;

3) заміна норм, які стримують розвиток науково-технічного прогресу та призупиняє підвищення ефективності транспорту.

У зв'язку з цим важливо визначити положення, які повинні розширити обсяг нормативного змісту відомчих нормативних актів або в окремих випадках значно їх звужити і закріпити нові гарантії подальшого розвитку правових відносин.

Що стосується юридичної адекватності, то, на нашу думку, у правовідносинах, які виникають при пасажирських перевезеннях, дана проблема представлена трьома групами вимог:

- фундаментального характеру;
- прикладного характеру;
- вузькоцільового характеру.

До фундаментальних вимог можна віднести необхідність створення законодавчих актів у вигляді законів, які б відображали:

- вибір типу правового регулювання, який був би адекватним до особливостей соціально-правового становища суб'єкта діяльності, що регулюється;
- достатність юридичних засобів та їх відповідність меті закону;
- встановлення порядку процедур юридичного механізму реалізації матеріально-правових приписів, передбачених у законодавстві;
- наділення закону засобами акту прямої дії.

Ці положення стосуються виключно нормативних актів, які регулюють основні правовідносини у сфері пасажирських перевезень, що висвітлені у першому розділі.

До вимог прикладного характеру відносимо наявність норм, які регулюють правовідносини у сфері пасажирських перевезень, що виникають виключно з точки зору цивільно-правових відносин.

У деяких працях із загальної теорії права зазначається, що такі норми характеризують точність і стилістичну відповідність формулювань положень нормативного акту: доступність сприйняття нормативно-правового матеріалу; відсутність протиріч у самому акті; юридична вмотивованість приписів і пов'язане з цим обґрунтоване використання модельності “дозволено”, “заборонено” та ін. [166, с. 146-147].

Вузькоцільові вимоги характерні для регулювання тих відносин, які встановлюються між пасажиром та суб'єктом господарської діяльності при наданні конкретної транспортної послуги та носять адміністративний характер.

Переходячи до розгляду питання щодо підвищення якості законодавчого регулювання та усунення існуючих прогалин у регулюванні правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті, на наш погляд, з метою вирішення цих проблем необхідно звернутися до досвіду зарубіжних країн. Щоправда в більшості з розвинутих країн (США, Канада, Японія, Королівство Нідерланди) стан політичної та соціально-економічної ситуації перебуває на вищому рівні ефективності економіки, аніж в Україні, а принципи та методи діяльності транспортних систем щодо надання послуг у деяких країнах Європейського Союзу (Фінляндія, Швеція, Данія) значно відрізняються від діючих у нашій державі [167; 168; 169]. У даному випадку не розглядається питання мобілізаційної підготовки залізничного транспорту.

На перший погляд, законодавствами вказаних країн передбачені механізми адміністративного регулювання при наданні гарантій судового вирішення в судах (господарських, адміністративних) конфлікту суб'єктів транспортних правовідносин, але при більш докладному аналізі можна відмітити низку відмінностей у підходах до розгляду транспортних правовідносин як адміністративно-правового, так і цивільно-правового характеру, які, на нашу думку, є досить цікавими і можуть надати неоціненну

допомогу у вирішенні низки проблем щодо правового удосконалення діяльності транспортної системи. Як показала практика цих країн, це вплинуло на підвищення економічної ефективності залізниць.

Як видається, проблеми удосконалення правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті визначаються такими напрямками:

- економічний – розвиток конкурентного середовища та попиту на перевезення з метою встановлення доцільних тарифних ставок на залізничні перевезення; забезпечення подальшого розвитку налагодженої системи залізничного транспорту з ефективною конкуренцією залізничних перевізників та інших видів транспорту. Це орієнтовано на задоволення потреб суспільства та національної економіки; стимулювання ефективного управління залізничними компаніями, відмова від демпінгових тарифів на залізничні перевезення; стимулювання та просування енергозберігаючих, екологічно чистих технологій.
- соціальний – забезпечення мінімального контролю з боку державних органів над системою залізничного транспорту, а у випадках, коли таке є необхідним, прийняття оперативних рішень; забезпечення екологічної безпеки в процесі переміщень пасажирів і вантажів;
- адміністративний – сприяння становленню безпечної та ефективно працюючої системи залізничного транспорту, що дозволить залізничним перевізникам отримувати адекватні доходи; стимулювання конкуренції та, одночасно, забезпечення координації роботи залізничних перевізників та інших видів транспорту; у випадках, коли конкурентне середовище розвинене недостатньо, підтримання на певному рівні тарифів на залізничні перевезення. Такі тарифи повинні забезпечувати отримання доходів, які

перевищують розмір, необхідний для підтримання залізничного транспорту у належному стані;

- військово-мобілізаційний – створення системи взаємовідносин силових структур із підприємствами залізниць при введенні спеціальних заходів, скерованих на мобілізацію (у військовому розумінні), ведення територіальної оборони, що відповідає положенням Закону України від 20 жовтня 1998 р. “Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період” [170; 171] та наказу Міністерства транспорту України № 761 від 1 жовтня 2003 р. “Про затвердження галузевого плану заходів реалізації положень Закону України “Про основи національної безпеки України” [172].

Необхідність удосконалення правового регулювання транспортної системи України в умовах ринкової економіки обумовлена, насамперед, інфраструктурним характером транспорту, його тісним взаємозв'язком із усіма галузями економіки та соціальної сфери. Транспортний фактор значною мірою визначає обороноздатність країни, її національну безпеку [173]. Крім того, необхідність постійного коригування норм, які визначають окремі правовідносини, характеризується тим, що держава, надаючи право окремим підприємствам на монопольне обслуговування відповідного сектора ринку транспортних послуг, залишає за собою функцію контролю якості обслуговування, правильності застосування тарифів, безпеки руху транспортних засобів та окремих інших сторін діяльності різних видів транспорту (наприклад, ліцензування, патентування тощо), що значною мірою характерне для пасажирських перевезень [174].

Впровадження правових норм регулювання правовідносин необхідне для забезпечення єдності вимог норм і правил проектування та будівництва транспортних комунікацій, стандартів екологічного впливу транспортних засобів, для врахування національних інтересів при виконанні міжнародних перевезень, забезпечення національної безпеки. На сьогодні ці питання

регулюються виключно відомчими нормами, які здебільшого відображають стан державного регулювання в межах адміністративно-командної системи, ніж в системі ринкових відносин [175; 176; 177].

Адміністративні правовідносини у сфері пасажирських перевезень, які складають предмет дослідження, можна поділити за методами регулювання на такі:

1. Адміністративно-правове регулювання – організація ринку транспортних послуг, що передбачає нормативне закріплення прав та обов'язків підприємств транспорту, які функціонують у різних секторах ринку транспортних послуг; регулювання питання про конкуренцію на ринку транспортних послуг, що передбачає встановлення певного порядку допуску юридичних осіб на ринок транспортних послуг та контролю за їх діяльністю; вдосконалення системи ліцензування відповідно до нових правил конкуренції, зокрема і міжнародних; регулювання тарифів, які розглядаються не тільки як регулятор галузевої норми прибутку, але і як чинник загального економічного зростання, гармонізації соціальної сфери (в умовах розвинених ринкових відносин регулювання тарифів здійснюється через функціонування ринкових механізмів та їх упорядкування шляхом здійснення управлінських заходів); удосконалення правовідносин між підприємствами транспорту, які обслуговують пасажирські перевезення, з місцевими органами самоврядування в аспекті Концепції Президента України щодо розвитку місцевого самоврядування.

2. Правове регулювання економічних правовідносин – податкове, фінансово-кредитне та інвестиційне регулювання діяльності пасажирського транспорту. Механізм податкового та фінансово-кредитного регулювання діє на засадах закономірностей, притаманних економіці в цілому; дотації із коштів Державного бюджету, місцевих бюджетів діяльності збиткових, але соціально значущих видів пасажирських перевезень (наприклад, щодо приміських залізничних перевезень на збиткових маршрутах).

3. Міжнародно-інтеграційний аспект регулювання – інтеграція транспортної системи України до транспортної системи Європейського Союзу [178; 179; 180].

На нашу думку, вказані напрями дослідження можливо реалізувати в межах змін та доповнень до Законів України “Про транспорт”, “Про залізничний транспорт”, постанов Кабінету Міністрів України та відомчих нормативно-правових актів (Правил перевезення пасажирів та багажу тощо), що було відображено в ході опитування працівників транспортної міліції та воєнізованої охорони з питань забезпеченості нормативної бази для регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень щодо охорони громадського порядку (Додаток В).

Окремо підлягають вивченню питання державного управління пасажирськими перевезеннями. Це пов’язано з тим, що правовідносини при пасажирських перевезеннях, крім нормативно-правового значення, регулюються й актами адміністративно-правового характеру. Для кожного державно-територіального об’єднання притаманна своя специфіка порядку управління.

Визначити найкращу для України модель управління транспортною мережею пасажирських перевезень можливо тільки після обґрунтування спеціального критерію оптимальності, який має враховувати ступінь розвитку транспортної системи України, особливості соціально-економічного розвитку держави та розвитку процесів інтеграції. Світовий досвід, а також особливості транспортної системи України, дозволяють запропонувати наступний критерій – рівень задоволення потреб споживачів транспортних послуг, якість обслуговування та безпеку. При цьому управління транспортною системою має бути здійснене так, щоб діяльність уповноважених державних органів була спрямована на створення передумов щодо задоволення потреб споживачів транспортних послуг, реалізацію національних інтересів України, зокрема, забезпечення національної безпеки (питання військово-мобілізаційного характеру).

Доцільно було б запропонувати поділити пасажирські перевезення на дві частини: природну монополію та конкурентне середовище. Під природною монополією розуміють маршрути приміського сполучення, які наближені в географічному розумінні до споживача (наприклад, приміські маршрути в гірських районах Карпат, вузькоколіїні маршрути Прикарпаття, Закарпаття та Полісся) [181, с. 79]. Інфраструктуру транспортної системи доцільно залишити під контролем держави, або держава повинна володіти контрольним пакетом акцій господарських товариств, які будуть створені на базі державних шляхом роздержавлення та приватизації, а також у подальшому – акціонування. Для забезпечення цього процесу мають бути внесені зміни та доповнення до чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність транспортної системи, та розроблені нові нормативно-правові акти. Зміни та доповнення стосуватимуться насамперед системи оподаткування, господарських відносин. Однак, сфера правовідносин пасажирських перевезень значно вужча та носить специфічні ознаки, які і відрізняють її від зазначених.

Суттєве значення в питаннях регулювання правовідносин відіграє ефективність роботи органів державної влади та управління, які зобов'язані регулювати вказані правовідносини. На нашу думку, доцільно розглянути структурну побудову транспортної міліції. Реорганізація, яка проведена у 2005 р. відповідно до наказу МВС України від 18.04.2005 р. № 261 “Про створення Управління МВС України на транспорті” [182], була обумовлена недостатнім впливом оперативних підрозділів транспортної міліції на економічні процеси в системі Міністерства транспорту та зв'язку України. Було утворено Управління Міністерства внутрішніх справ України на транспорті із ліквідацією Управлінь МВС України на залізницях та створено нові структурні підрозділи – лінійні управління на залізницях [183; 184]. Разом з тим, виходячи з аналізу оперативної обстановки, який був наведений в рішеннях колегій Міністерства внутрішніх справ України № 1км/1 від 11.03.2006 р. та № 4км/1 від 20.07.2006 р. практична діяльність вказаних органів є недостатньо

ефективною [185; 186; 187]. Це має суттєве значення щодо регулювання окремих питань правовідносин у сфері пасажирських перевезень.

На нашу думку, доцільно запропонувати іншу модель організації діяльності підрозділів на залізничному транспорті, побудувавши її на зразок моделі організації залізничного транспорту, яка діє в державах Співдружності незалежних держав, тобто всі підрозділи, які забезпечують правопорядок у швидкому, далекому та місцевому сполученнях залізничних пасажирських перевезеннях, підпорядкувати Управлінню Міністерства внутрішніх справ України на транспорті. Йдеться про підрозділи супроводу поїздів (за винятком приміських). За лінійними управліннями залишиться забезпечення правопорядку на вокзалах, станціях та інших об'єктах пасажирської інфраструктури, питання боротьби зі злочинністю у сфері економіки пасажирських перевезень, що відповідало значною мірою Рішенню колегії МВС України від 04.10.2006 р. № 6км/2 “Про діяльність міліції громадської безпеки, організації її структурної перебудови, забезпечення належного громадського порядку та дотримання прав громадян” [188].

Важливим напрямом удосконалення регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень є організація взаємодії лінійних органів внутрішніх справ з адміністраціями Державних територіально-галузевих об'єднувань (залізниць) та представників транспортних організацій, аналогічних правоохоронним структурам інших держав. Необхідність налагодження спільної діяльності між даними суб'єктами обумовлена низкою чинників.

По-перше, спільними поставленими до виконання завданнями, взаємною зацікавленістю у поліпшенні результатів роботи. Як видається, на рівні конкретних суб'єктів співпраці взаємодія відображає комплексний характер впливу на правовідносини. Адже на сучасному етапі правоохоронні органи майже не спроможні самостійно забезпечити відповідний рівень громадської безпеки, тому потребують активної допомоги з боку підприємств, установ, організацій, громадськості [189, с. 245-252].

По-друге, необхідністю пошуку та впровадження нових підходів до організації співпраці у сфері попередження правопорушень, адже сучасна оперативна обстановка потребує від взаємодіючих суб'єктів повної активізації в умовах зміни організаційно – штатної структури залізничного транспорту, масштабного реформування системи права в Україні згідно з вимогами Європейського Союзу, наявності несприятливих факторів політико-економічного характеру.

По-третє, необхідністю спрощення процедури взаємодії, її наближення до безпосередніх виконавців, усунення дублювання та паралелізму в діяльності різних суб'єктів, здійснення низки заходів щодо чіткого розмежування і забезпечення раціонального співвідношення функцій і повноважень у системі „орган транспорту – правоохоронний орган – працівник залізниці – правоохоронець – користувач послуг залізничних перевезень”.

По-четверте, необхідністю забезпечення взаємного погодження планів соціально-економічного розвитку Державних територіально–галузевих об'єднань залізничного транспорту із заходами, спрямованими на поліпшення якості обслуговування населення, спільної їх реалізації.

По-п'яте, наявними можливостями адміністрацій підприємств залізничного транспорту сприяти оновленню матеріально-технічної бази органів внутрішніх справ на транспорті.

Взаємодія суб'єктів правовідносин у сфері пасажирських перевезень, які виконують функції організації та забезпечення перевезень в технологічному розумінні та правоохоронних підрозділів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснюється з використанням правових та неправових форм.

З метою підвищення ефективності правового регулювання у сфері пасажирських перевезень необхідно удосконалити правове забезпечення, тобто прийняти нормативно-правові акти, які б визначали механізм співпраці органів залізничного транспорту та правоохоронних структур на регіональному та місцевому рівнях. Також доцільно запровадити нові форми взаємодії, які на

сьогоднішній час діють в країнах-сусідах Європейського Союзу щодо забезпечення правопорядку та взаємодії із суб'єктами господарської діяльності на залізничному транспорті (Польща, Угорщина, Словаччина, Чехія) [190].

3.2. Шляхи підвищення ефективності регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті

Пасажирські перевезення є невід'ємною складовою частиною транспортної системи держави та значною мірою впливають на соціально-економічний розвиток України. Від стану пасажирських перевезень суттєво залежать витрати на перевезення вантажів та пасажирів, рівень цін, ступінь зайнятості населення, темпи розвитку економіки. Світовий досвід свідчить, що саме з розвитку пасажирських перевезень починався вихід з економічної кризи багатьох країн світу [191].

В Україні діє ціла низка нормативних актів, що певною мірою регламентують функціонування пасажирських перевезень. Це насамперед Закони України “Про транспорт” [2], “Про залізничний транспорт” [3], “Про місцеве самоврядування в Україні” [192], “Про місцеві державні адміністрації” [193], а також інші законодавчі акти. Проте вони не охоплюють усього спектру правових, економічних, організаційних та соціальних засад забезпечення функціонування пасажирських перевезень, їх соціально-економічного значення для держави.

У процесі здійснення дисертаційного дослідження були отримані висновки щодо необхідності внесення змін до чинного законодавства. Одним з таких висновків було обґрунтування внесення змін та доповнень до Закону України “Про залізничний транспорт”. У ході опитування працівників транспортної міліції щодо доцільності внесення змін та доповнень до Закону України “Про залізничний транспорт” в частині регулювання пасажирських перевезень 98 респондентів із 104 опитаних відповіло позитивно, і лише

4 респонденти вважають недоцільним внесення змін; у частині взаємодії з органами місцевого самоврядування щодо до пасажирських перевезень 90 респондентів відповіло позитивно, і лише 10 респондентів – негативно; в частині взаємодії з органами виконавчої влади щодо пасажирських перевезень 98 респондентів вважають таку взаємодію необхідною, і лише 5 респондентів – недоцільною (Додаток А). Слід зазначити, що це обумовлюється не тільки відсутністю у системі законодавства відповідного механізму регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень, але, насамперед, об'єктивною необхідністю врегулювання правом відповідних норм, які в даний час регулюються відомчими нормативними актами, виданими Укрзалізницею як складовою частиною системи Міністерства транспорту та зв'язку України [194]. Це в повній мірі відповідає Директиві 96/48 Європейського Союзу, яка стосується розвитку та реалізації взаємодії залізничних систем трансєвропейських швидкісних магістралей для пасажирських перевезень, де функції та відповідальність кожної сторін чітко визначені [195; 196], наприклад, обов'язки персоналу у поїздах визначаються правилами, які встановлюються у законодавчому порядку.

Вирішення проблеми удосконалення та розвитку пасажирських перевезень України потребує комплексного підходу до розв'язання цілої низки різнохарактерних завдань [15]. Поряд зі змінами законодавства до найважливіших завдань розвитку регуляторної бази пасажирських перевезень належить нормативне забезпечення на рівні Кабінету Міністрів України, що відповідає результатам опитування працівників транспортної міліції та прокуратури, керівного складу служби охорони з питань забезпеченості нормативної бази для регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень (Додаток Б).

Згідно з Концепцією адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 „Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” пріоритетними визнані ті сфери

законодавства, від яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав – членів Європейського Союзу і які регулюють, зокрема і відносини, пов'язані з транспортом [197].

У зв'язку з цим, враховуючи географічне положення нашої країни, правовідносини у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті належать за предметом правового регулювання до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [43, с. 46]. У законодавстві повинна бути надана принципово нова класифікація пасажирських перевезень з урахуванням перспективи їх розвитку та входження в Європейську транспортну систему [198].

Внесення змін до Закону України “Про залізничний транспорт” є початковим етапом зміни до законодавства України відповідно до проекту Концепції розвитку залізниць України, яка передбачає розподіл структури на підприємства вантажних та пасажирських перевезень (з урахуванням економічного стану Укрзалізниці). Таке внесення змін забезпечить:

- ефективне державне управління мережею пасажирських перевезень України на залізничному транспорті;
- раціональне управління коштами, що виділяються для функціонування та розвитку мережі приміського сполучення;
- розвиток мережі залізниць між сільськими населеними пунктами;
- створення значної кількості робочих місць, які забезпечать функціонування та розвиток залізничного транспорту України;
- прискорення економічного та соціального розвитку районів, з'єднаних залізничним приміським сполученням;
- підвищення ролі й авторитету України у міжнародному співтоваристві, що в свою чергу сприятиме залученню інвестицій в економіку України (у розвиток залізничної галузі).

Необхідно зазначити, що відповідні пропозиції скеровані в юридичний відділ Державного територіально-галузевого об'єднання “Львівська залізниця” та Управління МВС України на транспорті в частині нормативних актів щодо

забезпечення правопорядку на вокзалах, станціях та в поїздах, що відповідає п. 15 Плану підготовки проектів регуляторних актів у Міністерстві транспорту та зв'язку України на 2006 р. [199; 200; 201; 202; 203; 204].

Конституція України створює правовий фундамент цивілізованого суспільства в державі не тільки для забезпечення прав та свобод громадян, але й для укріплення громадського порядку й безпеки, зокрема і на залізничному транспорті, як основного зусилля підтвердження суверенітету країни.

Громадський порядок на залізницях сприяє проведенню ефективних реформ за умови цілеспрямованого культурно – правового виховання громадян з метою вільного та всебічного розвитку особистості при забезпеченні визнання й поваги до прав та свобод інших [191]. Відповідно і експлуатація залізничного транспорту вимагає чіткої організованості, суворої дисципліни працівників, дотримання громадянами, що користуються залізницею, встановлених правил щодо забезпечення громадського порядку та безпеки. Головною ланкою у забезпеченні громадського порядку на об'єктах залізниці є лінійні органи внутрішніх справ на транспорті, які в процесі функціонування транспорту виконують загальні та спеціальні завдання. Однак ці підрозділи не повною мірою протидіють та не адекватно реагують на ускладнення оперативної обстановки, не достатньо реалізують одну із основних завдань – забезпечення громадського порядку та безпеки на транспорті [205].

Суттєве значення для забезпечення правопорядку в поїздах, які регулюються окремою галуззю правовідносин, мають нормативні акти, що поєднують права та обов'язки працівників залізничного транспорту та органів внутрішніх справ на транспорті [206]. Зазначена особливість впливає із юридичної природи правовідносин у сфері пасажирських перевезень, що характерно тільки для цієї галузі права.

У даний час Міністерством внутрішніх справ України вживаються заходи щодо збільшення нормативної бази, створення доступних для громадськості відомчих нормативних актів [207; 208; 209; 210], що в повній мірі відповідає духу Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною

організацією і правоохоронними органами” [211]. Наприклад, в доповнення до статті 178 параграфу 4 “Особливі обов'язки нарядів міліції на залізничному, водному і повітряному транспорті” розділу VII “Несення патрульно-постової служби” Статуту патрульно-постової служби міліції України [212] впроваджені рекомендації щодо організації контролю за несенням служби патрульно-постовими нарядами міліції під час супроводу поїздів приміського та пасажирського сполучення [213] та Інструкція по супроводу поїздів [214]. Однак дана Інструкція не пройшла державну реєстрацію Міністерства юстиції України, не відповідає вимогам Методичних рекомендацій щодо подання нормативно-правових актів системи МВС України на державну реєстрацію від 10 березня 2006 р. № 3553/Вр, та не в повній мірі враховує положення протоколів, підписаних МВС України із МВС Росії, МВС Республіки Беларусь, МВС Республіки Молдови в частині уніфікації нормативних актів для підрозділів супроводження поїздів транспортної міліції [215; 216; 217; 218; 219].

Згадана Інструкція не охоплює весь спектр правовідносин, які виникають між суб'єктами надання та отримання транспортних послуг у сфері пасажирських перевезень, оскільки в ній не передбачено механізму реалізації вимог статті 5 Закону України “Про міліцію” [220]. У дисертації запропонована нова редакція Інструкції по супроводу поїздів (Додаток Д), на відміну від Положення про стройовий підрозділ міліції щодо забезпечення громадського порядку та супроводження поїздів Управління МВС на транспорті, лінійного відділу, управління, затвердженого наказом МВС України від 30 серпня 1999 р. № 555 [221], де регулюються окремі питання роботи нарядів супроводження. Особливість пропозицій полягає у тому, що вони містять норми, якими врегульована процедура узгодження дій між начальником поїзда, головною посадовою особою у сфері безпосереднього перевезення пасажирів, гаранта надання оплачених послуг працівниками органів внутрішніх справ, які забезпечують громадський порядок і безпеку пасажирів, та особою, яка набула права пасажирів і в окремих випадках незадоволена системою розгляду

правовідносин, що виникають при забезпеченні охорони громадського порядку. Вказаний нормативний документ відповідає духу взаємодії правоохоронних органів на транспорті в частині забезпечення правопорядку у поїздах та формування інших залізниць (Польщі, Словаччини), у тому числі й міжнародного місцевого сполучення [222; 223; 224]

У контексті рішення колегії МВС України від 04.10.2006 р. № бкм/2 “Про діяльність міліції громадської безпеки, організації її структурної перебудови, забезпечення належного громадського порядку та дотримання прав громадян” [205] також доцільно переглянути параграф 4 “Особливі обов’язки нарядів міліції на залізничному, водному та повітряному транспорті” розділу VII “Несення патрульно-постової служби” Статуту патрульно-постової служби міліції України [212] з урахуванням змін нормативних актів щодо правил поведінки та безпеки пасажирів [4; 76; 51; 225; 226] (Додаток Е, Ж, З), а також визначити необхідну кількість працівників патрульної служби для забезпечення охорони правопорядку на транспорті (Додаток К).

Однак основним базовим документом, який регулює правовідносини у сфері пасажирських перевезень, залишається Закон України “Про залізничний транспорт”. З урахуванням змін в економіці країни доцільно внести зміни та доповнення в окремі статті даного Закону та викласти їх у такій редакції:

Стаття 7. Відносини залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Відносини залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базуються на податковій і договірній основах відповідно до чинного законодавства України.

До компетенції цих органів належать: контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів, погодження тарифів у приміських сполученнях, погодження питання щодо пунктів зупинок, закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів, автомобільних переїздів через залізничні колії.

На місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування покладається організація виконання робіт з благоустрою привокзальних площ, спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, забезпечення їх телефонним зв'язком та транспортним сполученням з населеними пунктами за місцем розташування станцій, запобігання правопорушенням на залізницях, *створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету щодо забезпечення громадського порядку у приміському сполученні, затвердження і звільнення керівників цієї міліції.*

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють із залізницями з метою поліпшення використання транспортних засобів власниками вантажів, злагодженої роботи з іншими видами транспорту, розвитку (зокрема і на пайових засадах) транспортної і соціальної інфраструктури щодо обслуговування пасажирів та економіки регіонів.

Органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції визначають напрями пасажирських перевезень на залізничному транспорті. Вносять пропозиції щодо відкриття нових маршрутів, в тому числі і міжнародних, контролюють якість обслуговування пасажирів, залучаючи до цього громадські організації та органи, що виконують функції державного контролю.

Органи управління залізничним транспортом спільно з відповідними місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування вирішують питання експлуатації малодіючих збиткових залізничних дільниць, станцій, а також залізничних під'їзних колій, що перебувають на балансі залізниць.

У разі неприйняття органами місцевого самоврядування (протягом 6 місяців після звернення залізниці) рішень про компенсацію збитків з місцевих бюджетів або за рахунок підприємств, що обслуговуються цими дільницями, станціями та під'їзними коліями, Укрзалізниця за погодженням з Міністерством транспорту України має право прийняти рішення про закриття малодіючих

збиткових залізничних дільниць, станцій та залізничних під'їзних колій, за винятком маршрутів пасажирських перевезень.

Запропоновані доповнення відповідають ч. 39 ст. 26 “Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Стаття 11. Безпека на залізничному транспорті

Залізниці та підприємства залізничного транспорту загального користування забезпечують безпеку життя і здоров'я громадян, які користуються його послугами, а також безпеку руху поїздів, охорону навколишнього природного середовища згідно з чинним законодавством України.

Безпека руху поїздів – комплекс організаційних і технічних заходів, скерованих на забезпечення безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів і пристроїв.

Розміщення об'єктів, пов'язаних з виробництвом, зберіганням, навантаженням, транспортуванням і розвантаженням вибухових, легкозаймистих, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних та сильнодіючих хімічних речовин визначається відповідними будівельними та санітарними нормами і правилами стосовно об'єктів, розташованих на територіях залізничного транспорту загального користування. Місця перетину залізничних колій трубопроводами, лініями зв'язку і електропередач, іншими комунікаціями повинні погоджуватися з Укрзалізницею.

Рухомий склад, обладнання та інші технічні засоби, які постачаються залізничному транспорту, повинні відповідати вимогам безпеки руху, схоронності вантажів, охорони праці, екологічної безпеки і мати відповідний сертифікат.

Страховання життя та здоров'я пасажирів проводиться страховою компанією в межах страхових сум, визначених чинним законодавством. Порядок здійснення страхової діяльності на залізничному транспорті

визначається чинним законодавством та договорами між компанією та Міністерством транспорту та зв'язку України.

Державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті України здійснюють Міністерство транспорту України, Укрзалізниця та їх органи на місцях у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. З питань забезпечення безпеки руху поїздів в межах територіальних одиниць дирекції залізничних перевезень звітують перед органами місцевого самоврядування щорічно.

Стаття 12.1 Охорона громадського порядку та безпеки пасажирів на залізничному транспорті.

Охорону громадського порядку та забезпечення безпеки пасажирів на залізничному транспорті здійснюють підрозділи відомчої воєнізованої охорони в межах компетенції, передбаченої чинним законодавством.

Працівниками воєнізованої охорони є посадові особи залізничного транспорту до сфери службової діяльності яких входить організація безпеки громадян під час їх перебування на об'єктах транспорту, в зонах підвищеної небезпеки.

Стаття 18. Транспортне забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України.

Укрзалізниця, залізниці та інші підприємства, установи та організації залізничного транспорту загального користування можуть виступати як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності і здійснювати її на підставі чинного законодавства України та міжнародних договорів України.

Для забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України залізниці здійснюють міжнародні перевезення у прямому залізничному, прямому змішаному та непрямому міжнародному сполученнях.

Перевезення вантажів і пасажирів у прямому і непрямому міжнародному і прямому змішаному сполученнях регулюються чинним законодавством України і міжнародними договорами України.

Залізниці при міжнародних перевезеннях мають право на відшкодування витрат, пов'язаних з додатковими послугами, що не передбачені міжнародними договорами, за рахунок вантажовідправника і вантажоодержувача на основі договорів.

Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, які постачають продукцію на експорт з перевезеннями її залізницями України, можуть відраховувати частину валютних коштів залізницям у рахунок провізної плати та на відшкодування витрат на додаткові послуги.

Обов'язковому продажу іноземної валюти та оподаткуванню коштів в іноземній валюті, одержаних залізницями за міжнародні перевезення, підлягають кошти, що залишилися у залізниць після відрахувань іноземним залізницям, які беруть участь у цих перевезеннях.

Міжнародні пасажирські перевезення є провідним напрямом діяльності Укрзалізниці, які будуються на підставі міжнародних договорів, засадах прикордонної співпраці за активної участі органів місцевого самоврядування.

Стаття 19. Розвиток інфраструктури залізниць щодо транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України.

Залізниці повинні здійснювати розвиток інфраструктури транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України, підвищувати пропускну і переробну спроможність прикордонних передаточних пунктів, приводити парк рухомого складу і контейнерів, що виходять на іноземну мережу залізниць, у відповідність з міжнародними стандартами і вимогами.

Органи місцевого самоврядування надають допомогу підприємствам залізниці, які здійснюють та обслуговують сферу міждержавних пасажирських перевезень та сприяють ефективному контролю за якістю обслуговування пасажирів.

Стаття 20. Міжнародне співробітництво у галузі залізничного транспорту

Здійснення співробітництва з організаціями залізничного транспорту іноземних держав, правовий захист з питань залізничного транспорту України та представництво інтересів України у відповідних міжнародних організаціях

залізничного транспорту загального користування покладаються на Укрзалізницю. *З питань прикордонної співпраці в галузі залізничного транспорту органи місцевого самоврядування надають максимальне сприяння підприємствам та установам Укрзалізниці.*

Стаття 22. Права та обов'язки залізниць, підприємств, установ та організацій залізничного транспорту

Залізниці, підприємства, установи та організації залізничного транспорту загального користування мають право:

- а) встановлювати межі зон підвищеної небезпеки;
- б) у разі несвоєчасної оплати за перевезення стягувати з вантажовідправників (вантажодержувачів) пеню у розмірі і порядку, встановлених Статутом залізниць України;
- в) вимагати від вантажовідправників та вантажодержувачів безумовного додержання вимог і норм щодо використання засобів механізації навантажувально-розвантажувальних робіт, тари, спеціалізованих контейнерів, які виключають пошкодження рухомого складу, споруд та пристроїв колійного господарства і забезпечують схоронність вантажів.

Права залізниць, підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування (перевізників) та прийняті до перевезень вантажі захищаються нарівні з правами власників вантажу. Перевізники мають право вимагати повернення вантажу, що перебуває в чужому незаконному володінні, а також відшкодування збитків, заподіяних розкраданням, знищенням чи його псуванням (для можливості повернення власнику вантажу).

У разі псування, знищення, розкрадання вантажу, власник якого невідомий, шкода компенсується перевізнику в порядку, встановленому Статутом залізниць України.

Перевізники зобов'язані забезпечувати: своєчасне якісне перевезення пасажирів, вантажів, багажу, вантажобагажу та пошти; розвиток інфраструктури залізничного транспорту загального користування, транспортних послуг; схоронність вантажів, що перевозяться; охорону

навколишнього природного середовища від шкідливого впливу залізничного транспорту загального користування.

Відшкодування збитків користувачам послуг залізничного транспорту загального користування у разі порушення договірних зобов'язань здійснюється в порядку, що встановлюється Статутом залізниць України і контролюється Міністерством транспорту України, *за винятком сфери пасажирських перевезень, де порушення договірних зобов'язань вирішується у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства.*

Перевізники не мають права відмовляти пасажирові та відправникові вантажу в перевезенні, крім випадків, передбачених Статутом залізниць України.

Стаття 23. Відповідальність за порушення договірних зобов'язань під час перевезень.

У разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань за договором про організацію перевезень вантажів перевізники несуть відповідальність за неповну і несвоєчасну подачу вагонів і контейнерів для виконання плану перевезень, а вантажовідправники – за невикористання наданих транспортних засобів у порядку та розмірах, що визначаються Статутом залізниць України. Перевізники також несуть відповідальність за зберігання вантажу, багажу, вантажобагажу з моменту його прийняття і до видачі одержувачу, а також за дотримання терміну їх доставки в межах, визначених Статутом залізниць України.

За незбереження (втрату, нестачу, псування, пошкодження) прийнятого до перевезень вантажу, багажу, вантажобагажу перевізники несуть відповідальність у розмірі фактично заподіяної шкоди, якщо не доведуть, що втрата, нестача, псування, пошкодження виникли з незалежних від них причин.

За порушення договірних зобов'язань у сфері пасажирських перевезень підприємство чи установа залізничного транспорту несе відповідальність в межах, передбачених Статутом залізниць України в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства (Додаток Л).

У діючих в даний час на теренах України нормативних актах Міністерство транспорту та зв'язку України визначає правила безпеки щодо поточного утримання залізничних вагонів, перевезення багажу, а Укрзалізниця розглядає питання про: розклад руху поїздів; введення нових поїздів прямого сполучення і виключення зайвих; розробку графіків надання вагонів та персоналу для поїздів прямого сполучення та інші важливі питання соціального характеру.

У країнах із розвиненими ринковими відносинами діяльність органів державного управління транспортом спрямована, в основному, на здійснення непрямого регулювання транспортної системи шляхом тарифної політики, ціноутворення, координації діяльності різних видів транспорту. У пострадянських країнах державне регулювання має централізований характер, а відповідні органи використовують, як правило, методи прямого впливу на діяльність підприємств транспорту. Державна політика у сфері транспорту спрямована на поступове формування та розвиток конкурентного середовища шляхом розробки та прийняття уповноваженими органами відповідних нормативних актів.

У країнах високоефективної економіки взаємодія різних видів транспорту і координація їх роботи зводяться в основному до виконання транспортно-експедиційних операцій за участю кількох видів транспорту. Характерною рисою координації діяльності різних видів транспорту є єдність організаційної структури управління всіма видами транспорту.

Особливості державно-управлінської діяльності обумовлені ступенем розвитку ринкових відносин, станом економіки країни [227, с. 50].

У країнах Європейського Союзу державне управління набуває рис регулювання, що проявляється у здійсненні, в основному, стратегічного управління та контролю за цінами на транспортні послуги. У пострадянських країнах держава більш активно втручається у діяльність транспорту, підприємств, що надають транспортні послуги, здійснюючи централізоване управління. Разом з тим в управлінській діяльності перевага надається

координації роботи різних видів транспорту, створенню підприємств транспорту, форма власності яких – державна, або вони знаходяться на балансі державного бюджету. На такі підприємства покладаються функції посередництва між споживачами транспортних послуг. Державна політика у сфері транспорту спрямована на формування та розвиток конкурентного середовища шляхом розробки та прийняття уповноваженими органами відповідних нормативних актів.

Наявність декількох законів та чималої кількості підзаконних актів, які регулюють сферу пасажирських перевезень, обумовлюють необхідність розробки та прийняття Кодексу залізниць України як кодифікованого нормативного акту, норми якого спрямовані на врегулювання відносин у сфері діяльності залізничного транспорту. Разом з тим його остаточна розробка та прийняття означає внесення змін до чинного законодавства, зокрема – втрату чинності Закону України “Про залізничний транспорт”, норми якого будуть міститись у Кодексі залізниць України, внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері залізничного транспорту), Законів України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (зміни щодо порядку здійснення ліцензування з надання послуг щодо обслуговування пасажирів), “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” (повноваження щодо регулювання діяльності приміського залізничного транспорту), втрату чинності окремих підзаконних актів, які регулюють процедуру ліцензування надання послуг на перевезення пасажирів і вантажів залізничним транспортом, врегулювання цін і тарифів на такі послуги. Однак створення Кодексу залізниць України стане можливим при значному зменшенні кількості відомчих норм регулювання правовідносин в сфері перевезень як пасажирських, так і вантажних. Водночас відокремлення норм за видами перевезень не дасть можливості сформувати ефективне законодавство. У світовій практиці такого аналогу немає. Тому розвиток правового регулювання у сфері пасажирських перевезень повинен здійснюватися

паралельно із розвитком механізму правового регулювання у сфері вантажних перевезень [228, с. 12].

Напрями підвищення ефективності регулювання у сфері пасажирських перевезень, викладені у дослідженні, дадуть можливість удосконалювати норми права і через механізм регулювання правовідносин сприяти створенню більш ефективних моделей функціонування систем управління, що в свою чергу позитивно вплине на підвищення ефективності роботи залізничних пасажирських перевезень та сприяння росту добробуту народу.

Висновки до розділу 3

З викладеного у цьому розділі можна зробити певні висновки:

1. Внаслідок проведеного аналізу систематизовано загальні відомості про правовідносини у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті та визначено особливості функціонування механізму правового регулювання в контексті економічної системи держави.

2. Різні рівні впливу на механізм правового регулювання у сфері пасажирських перевезень структуровані на суб'єктивні та об'єктивні чинники залежно від їх безпосереднього співвіднесення, що в теоретичному погляді можна порівняти із філософськими категоріями загального та окремого. На основі аналізу конкретних умов діяльності пасажирського залізничного транспорту організаційні заходи повинні бути аналогічно узгоджені зі всіма зацікавленими державними органами та громадськими організаціями з метою забезпечення комплексного впливу на якість надання населенню послуг щодо перевезень.

3. Підвищення ефективності регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень обумовлено специфікою соціально-економічних умов та наявності відповідної політичної волі вищих органів державної влади. Вони впливають на визначення напрямів удосконалення організації і функціонування

окремих ланок правоохоронної системи (транспортної прокуратури та міліції) в частині вирішення різних за змістом проблем забезпечення правопорядку і, як наслідок, підвищення ефективності роботи підприємств залізничного транспорту, що безпосередньо впливає на задоволення потреб населення.

4. Серед пріоритетних напрямків удосконалення правового регулювання правовідносин відзначено:

- необхідність забезпечення подальшого удосконалення нормативно-правової бази роботи служб залізниці та підрозділів транспортної міліції, їх взаємодію зі спеціалізованими підрозділами залізничного транспорту, які забезпечують охорону майна, безпеки громадян на об'єктах пасажирської інфраструктури;
- необхідність подальшого розвитку різних форм співпраці між адміністраціями залізниць та транспортної міліції;
- подальшу оптимізацію організаційно-управлінських засад роботи підприємств, установ та організацій залізниці та правоохоронної діяльності.

5. Взаємодія транспортної міліції з адміністраціями залізниць має значні резерви для підвищення ефективності спільних дій, які полягають у подальшому розвитку різних форм співпраці, її організаційних та функціональних засад з урахуванням специфіки та особливостей пасажирських перевезень, а також складності обслуговування певних об'єктів, їх соціально-демографічних параметрів.

6. Необхідність удосконалення організації та функціонування органів внутрішніх справ на транспорті з метою підвищення ефективності правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень, компетенція регулювання яких віднесена до юрисдикції органів внутрішніх справ, потребує теоретичного обґрунтування шляхів впливу на якість надання послуг підприємствами, установами та організаціями залізниць, окремими працівниками пасажирської інфраструктури.

ВИСНОВКИ

На основі аналізу чинного законодавства України, теоретичного осмислення низки наукових праць із зазначеної проблеми, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті України.

Основні результати, одержані внаслідок проведеного дослідження можна викласти у таких постулатах:

1. Адміністративні правовідносини у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті забезпечують всебічний розвиток транспортної мережі як важливого елемента соціальної цінності суспільства, обумовлюють структурні зміни в економічному житті, несуть відповідні матеріальні блага, гарантовані права щодо задоволення зростаючих потреб населення та промисловості.

2. Адміністративно-правові гарантії забезпечення прав громадян на перевезення становлять комплекс адміністративно-правових засобів, що забезпечують повноту, стійкість та стабільність реалізації права у сфері пасажирських перевезень.

3. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті становлять сукупність норм, прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою всебічного забезпечення правопорядку, запобігання та припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності та інших способів провадження в життя державної політики у галузі пасажирських залізничних перевезень.

4. Механізм адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень – це комплекс заходів, засобів і способів адміністративно-правового регулювання пасажирськими перевезеннями на

залізничному транспорті в Україні, обумовлений рівнем розвитку правовідносин у державі, правовою зрілістю суспільства, ступенем розвитку правової свідомості та правової культури громадян.

5. До органів забезпечення пасажирських перевезень на залізничному транспорті належать органи державного управління, підприємства, організації і установи. Серед них: лінійні управління УМВС України на транспорті, господарсько-розрахункова пасажирська служба державного територіально-галузевого об'єднання (залізниці), пасажирська служба дирекції залізничних перевезень, вагонні депо та ін., що від імені держави в обов'язі наданих повноважень на основі матеріально-технічних ресурсів забезпечують якість послуг при перевезенні пасажирів на залізничному транспорті та несуть відповідальність у встановленому законом порядку.

6. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті найбільш ефективно реалізується методом адміністративного примусу. Це визначає адміністративну відповідальність за правопорушення, вчинене в розглянутому колі суспільних відносин, як обов'язок особи, визнаної винуватою уповноваженим органом або посадовою особою, у здійсненні адміністративного правопорушення направити зусилля на виконання встановлених норм та правил, що діють у сфері пасажирських перевезень насамперед безпеки руху та особистої безпеки.

7. На механізм правового регулювання пасажирських перевезень на залізничному транспорті впливають суб'єктивні та об'єктивні чинники, які залежно від їх безпосереднього співвіднесення до компетенції органів мають вплив на складові технологічного та правоохоронного змісту. На основі аналізу умов діяльності підприємств, установ та організацій, які входять в пасажирську інфраструктуру залізничного транспорту, зроблено висновок, про те, що організаційні заходи повинні бути узгоджені зі всіма зацікавленими державними органами, зокрема і з органами місцевого самоврядування регіонального, обласного та районного рівнів та громадськими організаціями з

метою забезпечення комплексного впливу на якість надання населенню послуг у перевезеннях, що і є метою організаційних засад правового регулювання.

8. Серед пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання правовідносин на залізничному транспорті відзначено:

- по-перше, подальшу оптимізацію організаційно-управлінських засад правоохоронної діяльності транспортної міліції, служби охорони залізниці, транспортної прокуратури та інших органів;
- по-друге, необхідність подальшого розвитку різних форм співпраці між адміністраціями залізниць та органами внутрішніх справ на транспорті;
- по-третє, необхідність забезпечення удосконалення нормативно-правової бази роботи служб та підрозділів транспортної міліції, їх взаємодію зі спеціалізованими підрозділами залізничного транспорту, які забезпечують охорону майна, безпеки громадян на об'єктах пасажирської інфраструктури.

9. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті, зокрема:

- запропоновано внести доповнення до окремих статей Закону України “Про залізничний транспорт”, що дасть можливість застосувати норми адміністративного права для регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень (Додаток Л);
- запропоновано зміни до ст.ст. 109, 110 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо забезпечення безпеки громадян на об'єктах залізничного транспорту (Додаток Е);
- у Статут патрульно-постової служби міліції України запропоновано внесення змін та доповнень до розділу VII п. 4 “Несення патрульно-постової служби” щодо правил безпеки громадян на залізничному транспорті (Додаток З);

- до пункту 9.21 наказу МВС України від 25 лютого 2004 р. № 190 “Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи” стосовно чисельності працівників патрульно-постової служби міліції для забезпечення охорони громадського порядку на транспортних магістралях країни (Додаток К);
- підготовлено проект Інструкції з організації роботи нарядів патрульно-постової служби міліції та членів громадських формувань з охорони громадського порядку при супроводженні пасажирських поїздів, а також їх взаємодії з працівниками поїзних бригад на залізницях України (Додаток Д).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Із змінами, внесеними із законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. – К.: Велес, 2007. – 48 с.
2. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 447.
3. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 р. № 273/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. № 252 „Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом” // Офіційний вісник України. – 1997. – № 12. – Ст. 167.
5. Статут залізниць України // Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – 1998. – № 8. – Ст. 311.
6. Концепція реформування транспортного сектору України. – К.: ІКТП-Центр, 1995. – 67 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1996 р. № 1512 „Транспортні коридори України” // Галицькі контракти. – 1997. – № 1.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2006 р. № 55 „Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки” // www.zakon1.rada.gov.ua.
9. Указ Президента України від 30 серпня 2000 р. № 1033 „Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1481.
10. *Булгакова І.В.* Правове регулювання перевезення вантажів залізничним транспортом в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 /

- Київський національний університет ім. Т.Г. Шевченка. – К., 2005. – 18 с.
11. *Ковалів М.В.* Адміністративно-правові та організаційні заходи забезпечення збереження вантажів на об'єктах залізничного транспорту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАВСУ. – К., 2000. – 17 с.
 12. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 січня 1995 р. № 7 „Про Програму заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті” // www.zakon1.rada.gov.ua.
 13. Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 „Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.
 14. *Демин Ю.В., Курпа Г.Н.* О возможных путях развития комбинированных перевозок грузов в Украине // Праці Західного наукового центру ТАУ „Проектування, виробництво та експлуатація автотранспортних засобів і поїздів”. – Львів, 1995. – Т. 2. – С. 64–66.
 15. Постанова Кабінету Міністрів України від України від 12 квітня 2006 р. № 496 „Про затвердження Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006-2010 роки” // Офіційний вісник України. – 2006. – № 15. – Ст. 1105.
 16. *Пилипюк В.П.* Кризь відстані й роки. – Львів: Світло і тінь, 2001. – 143 с.
 17. *Астановский Г.Б.* Комментарий к Уставу железных дорог СССР. – М.: Юрид. лит., 1986. – 400 с.
 18. *Савичев Г.П.* Проблемы эффективности законодательства в транспортных обязательствах. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 152 с.
 19. Правила перевозок пассажиров и багажа по железным дорогам Союза ССР (Тарифное руководство № 5). – М., 1978 – 198 с.
 20. Постановление ЦК КПСС и Совете Министров ССР от 28 сентября 1982 г. № 942 „Об улучшении планирования, организации перевозок народнохозяйственных грузов и пассажиров и усилении воздействия на

- повышение эффективности работы предприятий и организаций транспорта”. – СП СССР, 1983. – Отд. 1. – № 3. – 380 с.
21. Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на период до 2000 года. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1986. – Т. 8. – 178 с.
 22. *Савичев Г.П.* Правовое регулирование перевозок народнохозяйственных грузов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 151 с.
 23. *Гауф Г.Р., Ляндрес В.Б.* Правовые методы обеспечения сохранности грузов на железнодорожном транспорте. – М.: Юрид. лит, 1989. – 255 с.
 24. *Егизаров В.А.* Транспортное право. – М.: Юрид. лит., 2001. – 272 с.
 25. *Савичев Г.П., Витрянский В.В.* Правовое обеспечение сохранности грузов при перевозках. – М.: Юрид. лит., 1989. – 222 с.
 26. *Ходунов М.Е.* Правовое регулирование деятельности транспорта. – М.: Юрид. лит., 1965. – 164 с.
 27. *Притыка Д.Н., Осетинский А.И.* Правовое регулирование поставок. – К.: Юрид. лит., 1989. – 255 с.
 28. *Филипов М.М. и др.* Железные дороги: Общий курс. – М.: Транспорт, 1968. – 272 с.
 29. *Кудель В.І.* Шляхи підвищення ефективності роботи залізничного транспорту в умовах ринкової економіки: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 08.00.04. – Х., 2006. – 22 с.
 30. *Шевченко А.Є.* Правові засади діяльності ОВС УРСР на транспорті у першій половині ХХ ст: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. – К., 2007. – 45 с.
 31. *Богатчук С.С.* Залізничний транспорт України у II пол. ХІХ – на поч. ХХ ст. (соціально-економічний аспект): Автореф. дис. ... канд. істор. наук: 07.00.01 / НАН України – К., 2000. – 18 с.
 32. *Шемчуценко Ю.С.* Теоретичні проблеми формування правової держави // Право України. – 1995 - № 12. – С. 7–10.

33. *Бандурка О.М., Пушкін О.А., Зайцева Л.О.* Право і держава – теоретичний аспект // *Право України.* – 1995. – № 11. – С. 3–7.
34. *Алехин А.П.* Административная ответственность за правонарушения на транспорте. – М.: Юридическая литература, 1967. – 112 с.
35. *Додин Е.В., Пилипчик А.Н.* Квалификация административных правонарушений, совершенных на транспорте: Учебное пособие. – К.: НИиРИО Киевской высшей школы МВД СССР им. Ф.Э. Дзержинского, 1991. – 62 с.
36. *Гіжевський В.К., Мілашевич А.В.* Правове регулювання транспортною системою України: Науково-практичне видання. – К., 2000. – 141 с.
37. *Лопатина Н.Ф.* Единая транспортная система (хозяйственно-правовые аспекты). – М.: Наука, 1988. – 256 с.
38. *Булгакова І.В., Клепикова О.В.* Транспортне право України: Академічний курс: Підручник для ВНЗ. – К.: Концерн “Ін юре”, 2005. – 536 с.
39. *Развадовський В.Й.* Адміністративно-правове регулювання у транспортній сфері: Монографія. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – 432 с.
40. *Транспортное право Украины / Сост. В.В. Сунцов.* – Х.: Фирма Консум, 1998. – 495 с.
41. Розпорядження Кабінету Міністрів від 27 грудня 2006 р. № 651 “Про схвалення концепції Державної програми реформування залізничного транспорту” // www.zakon1.rada.gov.ua.
42. Конвенція № 493 „Резолюція Європейського парламенту щодо спільної стратегії по відношенню до України”. – С 5-0208/2000-2000/2116 (COS) 15.03.2001 року // www.zakon1.rada.gov.ua.
43. *Демський Е.Ф., Гіжевський В.К., Демський С.Е., Мілашевич А.В.* Транспортне право України: Навч. посіб. / За заг. ред. В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.

44. Наказ Міністерства транспорту України № 297 від 28 липня 1998 р. „Правила перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України” (Z 0620-98).
45. *Гурнак В.М.* Транспортний потік республіки. – К.: Транспорт, 1986. – 348 с.
46. *Зубков И.И.* Организация движения на железнодорожном транспорте. – М.: Транспорт, 1968. – 423 с.
47. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 вересня 2004 р. № 818 „Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України”.
48. Нормативні акти з безпеки руху поїздів. – К.: Транспорт України, 2002. – 141 с.
49. Інженерна записка про технічний стан залізничного транспорту України. – К., 2004. – 104 с.
50. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 „Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України” // Офіційний вісник України. – № 23. – 2006. – Ст. 1716.
51. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 1995 р. № 903 „Про Правила поведінки громадян на залізничному транспорті” // www.zakon1.rada.gov.ua.
52. Наказ Міністерства транспорту України № 54 від 19 лютого 1998 р. „Про затвердження Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України”.
53. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і штабом Верховного головнокомандувача об'єднаних збройних сил НАТО на Атлантиці та штабом Верховного головнокомандувача об'єднаних збройних сил НАТО в Європі щодо забезпечення підтримки операцій НАТО з боку України: Закон України

- від 17 березня 2004 р. № 1607-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 349.
54. Комюніке Комісії Ради та Європейського Парламенту „Розширена Європа – Нові сусіди: Нова система стосунків з нашими східними та південними сусідами”. – Брюссель, 11 березня 2003 року // www.zakon1.rada.gov.ua.
55. *Развадовський В.Й.* Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв’язання): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07 / НУВС. – Харків, 2004. – 37 с.
56. *Юхно О.О.* Діяльність транспортної міліції щодо попередження крадіжок приватного майна громадян на пасажирському залізничному транспорті: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / НУВС. – Харків, 2005. – 20 с.
57. *Гижевский В.К.* Сущность и назначение мер административного принуждения, применяемых органами внутренних дел на транспорте в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1984. – 22 с.
58. *Мілашевич А.В.* Проблеми профілактики адміністративних правопорушень на транспорті // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2001. – 20 с.
59. *Верлока В.С.* О повышении конкурентоспособности железной дороги // Залізничний транспорт України. – 2000. – № 5–6 (20–21). – С. 3–7.
60. Колегія Міністерства транспорту та зв’язку України Рішення від 17 лютого 2006 року № 1 „Про підсумки роботи транспортно-дорожнього комплексу та галузі зв’язку за 2005 рік” // www.zakon1.rada.gov.ua.
61. Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000 „Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу” // Офіційний вісник України. – № 39. – 2000. – Ст. 1648.

62. *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2 т. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 436 с.
63. *Егизаров В.А.* Транспортное право: Учеб. пособие. – М.: Юрид. лит., 1999. – 416 с.
64. *Сиваков О.В., Новосельцев А.Б., Ермолаев В.Г., Маковский Ю.Б.* Транспортное право: Учеб. пособ. – М.: Былина, 2000. – 434 с.
65. *Кельман М.С., Мурашин О.Г.* Загальна теорія держави та права: Підручник. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
66. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 25 травня 2006 р. № 503 „Про затвердження Типових форм квитків на проїзд пасажирів і перевезення багажу на маршрутах загального користування”.
67. Про підприємництво: Закон України від 7 лютого 1991 р. № 698-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 168.
68. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
69. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 268.
70. Цивільний кодекс України. – К.: Атіка, 2003. – 416 с.
71. Конвенція про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) від 9 травня 1980 р. // www.zakon1.rada.gov.ua.
72. Про приєднання України до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ): Закон України від 5 червня 2003 р. № 943-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 342.
73. Соглашение между железнодорожными администрациями государств-участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики об особенностях применения отдельных норм Соглашения о

- мижнародном пасажирском сообщении (СМПС). – Магістраль-ділова. – № 57–58. – 1997. – Вересень. – Спеціальний випуск № 9.
74. Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС) / Действует с 1 ноября 1951 г. Переиздано с изменениями и дополнениями на 1 января 1998 г. // www.zakon1.rada.gov.ua.
75. Указ Президента України від 11 травня 2000 р. № 678/2000 „Про Положення про Міністерство транспорту України” // Офіційний вісник України. – № 20. – 2000. – Ст. 815.
76. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 1997 р. № 204 „Про затвердження Порядку здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху на транспорті” // Офіційний вісник України. – № 11. – 1997. – Ст. 85.
77. Словник іншомовних слів. – К.: Наук. думка, 2000. – 517 с.
78. Адміністративна діяльність: Навчальний посібник / За заг. ред. О.І. Остапенка. – Львів: ЛІВС, 2002. – 252 с.
79. Словник української мови. Т-Ф. – К.: Наук. думка. – 1979. – 727 с.
80. Юридична енциклопедія. – К.: „Українська енциклопедія” імені М.П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 647 с.
81. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком·Інтер, 1999. – 736 с.
82. *Забарвний Г.Г. Калюжний Р.А. Шкарупа В.К.* Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К., 2003. – 212 с.
83. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.: Перун, 2003. – 726 с.
84. *Коваль Л.В.* Адміністративне право України: Курс лекцій. – К.: Основи, 1994. – 266 с.
85. Адміністративне право України: Академічний курс / Підруч. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

86. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник для вузов. – М.: Юрид. лит, 2000. – 455 с.
87. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153 „Про затвердження примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади” // Офіційний вісник України. – 1997. – № 43. – Ст. 50.
88. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
89. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367
90. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
91. Юридический энциклопедический словарь: 2-е дополненное издание. – М.: Советская энциклопедия, 1987. – 785 с.
92. Міжнародний договір від 29 листопада 1999 р. „Інструкція щодо забезпечення пожежної безпеки у вагонах пасажирських поїздів міжнародного сполучення між державами-учасницями СНД, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Естонською Республікою” // www.zakon1.rada.gov.ua.
93. Правила перевозок опасных грузов по железным дорогам. Официальное издание. – М.: Транспорт, 1996. – 252 с.
94. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

95. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1214 „Про затвердження переліку об’єктів та окремих територій, які підлягають постійному та обов’язковому обслуговуванню державними аварійно-рятувальними службами” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 177.
96. Про страхування: Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
97. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1995 р. № 232 „Положення про порядок і умови обов’язкового страхування працівників відомчої та сільської пожежної охорони і членів добровільних пожежних дружин” // ЗПУ України. – 1995. – № 6. – Ст. 159.
98. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2003 р. № 953 „Про обов’язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду” // Офіційний вісник України. – 2003. – № 26. – Ст. 1280.
99. *Битяк Ю.П.* Адміністративне право України. – Х.: Право. – 2000. – 245 с.
100. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання: Закон України від 19 жовтня 2000 р. № 2064-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 1.
101. *Бегун В.В., Науменко І.М.* Безпека життєдіяльності (забезпечення соціально, техногенної та природної безпеки): Навч. посібник. – К.: Вища школа, 2004. – 328 с.
102. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск: Изд-во Уральского университета. – 1989. – 362 с.
103. Закон України від 16 березня 2000 р. № 1549-III „Про державні нагороди України” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 587.

104. Указ Президента України № 583 від 11 квітня 2000 р. „Про комісію державних нагород та геральдики” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 19. – Ст. 776.
105. *Ключніченко А.П.* Міри адміністративного примусу, що застосовуються міліцією. – К., 1977. – 239 с.
106. *Чорномаз О.Б.* Заходи адміністративного примусу на залізничному транспорті // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2007. - № 1. – С. 39–45.
107. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.
108. *Шкарупа В.К.* Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): Монографія. – К.: Юрінком-Інтер, 1995. – 362 с.
109. Основы технической кибернетики. – М.: Высшая школа, 1990. – 462 с.
110. *Голосніченко І.П.* Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави // Право України. – 2005. – № 5. – С. 24–25.
111. *Александров М.Г.* Сущность социалистического государства и права / Учебн. пособие. – М.: Знание, 1969. – 128 с.
112. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
113. *Юзьков Л.П.* Механізм радянського державного управління. – К.: Знання, 1975. – 131 с.
114. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття). – Ірпінь, 1998. – 108 с.
115. *Колтаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
116. Філософський енциклопедичний словник. – К.: Абрис, 2002. – 368 с.

117. Скакун О.Ф. Теория державы и права: Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
118. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 1. – 542 с.
119. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. проф. М.В. Цвітка, доц. В.Д. Ткаченка, проф. О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 484 с.
120. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 468 с.
121. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформы. – Х.: Основа, 1991. – 120 с.
122. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.
123. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 346 „Про затвердження Програми створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні” // www.zakon1.rada.gov.ua.
124. Рішення колегії Міністерства транспорту України від 19 квітня 2002 р. № 25 „Про заходи щодо поліпшення інвестиційної діяльності для забезпечення розвитку транспортно-дорожнього комплексу України”. – Транспорт України, № 8. – 30 квітня 2002 р.
125. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук. Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
126. Гальперин Л.Б., Лебедев П.Н. Кибернетика и управление социальными процессами. – Вопросы теории советского права, 1966. – 237 с.
127. Управление, информация, интеллект / Под ред. А.И. Берга и др. – М.: Мысль, 1976. – 105 с.

128. Засулько С.С. Надзвичайні ситуації техногенного характеру: причини виникнення, класифікація та система запобігання // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – Луганськ. – 2005. – Вип. 1. – С. 119–126.
129. Указ Президента України № 284 від 26 березня 1999 р. „Про концепцію захисту населення територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій” // Офіційний вісник України. – 1999. – № 13. – Ст. 510.
130. Указ Президента України від № 76 від 4 лютого 2003 р. „Про рішення ради національної безпеки і оборони України від 11.11.02 р. „Про стан техногенної та природної безпеки в Україні” // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – Ст. 38.
131. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2000 р. № 1612 „Про затвердження Плану взаємодії органів управління і сил, які залучаються до реагування на надзвичайні ситуації державного рівня на водних об’єктах” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – Ст. 66.
132. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2001 р. № 1313 „Про затвердження Програми запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру на 2000–2005 роки” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 34. – Ст. 61.
133. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 „Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки” // www.zakon1.rada.gov.ua.
134. Федеральный Закон Российской Федерации от 25 августа 1995 года № 154-ФЗ. „О Федеральном железнодорожном транспорте” // www.cntd.ru.
135. Федеральный Закон Российской Федерации от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ. „О естественных монополиях” // www.garweb.ru.
136. Федеральный Закон Российской Федерации от 8 января 1998 года № 2-ФЗ. „Транспортный устав железных дорог Российской Федерации” // <http://femida.info/27/ftugdrf004>.

137. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 1999 г. № 277 „Правила оказания услуг по перевозке пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных (бытовых нужд) на Федеральном железнодорожном транспорте” // www.consume.ru/laws/zprav.gd@.
138. Про участь громадян у охороні громадського порядку та державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
139. Про пожежну безпеку Закон України від 17 грудня 1993 р. № 3745-XII. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
140. *Чорномаз О.Б.* Напрями взаємодії ОВС з громадськістю щодо забезпечення охорони громадського порядку на залізничному транспорті // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 3. – С. 144–150.
141. Новий тлумачний словник укр. мови: У 4 томах. – К.: Аконт, 2001. – 910 с.
142. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ: Підручник. – Х., 1998. – 480 с.
143. *Аверьянов А.П.* О природе взаимодействия. – М.: Знание, 1984. – 248 с.
144. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи (колектив авторів.; наук. керів. В.В. Цветков). – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.
145. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. № 2029 “Про затвердження Програми боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004–2006 роки” // www.zakon1.rada.gov.ua.
146. *Кравець Е., Мельник М.* Концепція національної безпеки України. Проект // Хрещатик. – 23 листопада. – 1993. – С. 4.
147. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. – Тбілісі, 1987. – 356 с.

148. *Поліщук А.Д.* Административно-правовой аспект управляемого взаимодействия милиции с добровольными народными дружинами по охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1979. – 20 с.
149. Вказівка ГУАСМ МВС України від 24 січня 2002 р. №10/2-213: Звітність про діяльність адміністративної служби на залізницях (27 позицій), доповнення від 9 липня 2002 року № 10/2-2191 (11.3. та 11.3.1.): Справа СГБ ЛУ на Львівській залізниці. – № 42. – Т. 1 (2006 р., с. 52).
150. *Плахотный А.Ф.* Проблема социальной ответственности. – Х.: Высшая школа, 1981. – С. 8.
151. Словарь практического психолога / Сост. С.Ю. Головин. – Минск: Харвест, 1997. – С. 46.
152. *Сумський Д.О.* Основи держави та права: Навчальний посібник. – К.: НТУУ КПГ, 1999. – 228 с.
153. *Кивалов С.В., Біла Л.Р.* Административное право Украины: Учебно-метод. пособие / Одесская нац-ная юрид. Академия. – О.: Юридична Україна, 2002. – 320 с.
154. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск: Изд-во Уральского университета, 1989. – 362 с.
155. Кодекс України „Про адміністративні правопорушення”. – К.: Атіка, 2000.
156. *Коваль Л.В.* Административно-деликтное отношение. – К.: Высшая школа, 1979. – С. 17.
157. Кримінальний кодекс України (Науково-практичний коментар) / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К.: Каннон „А.С.К.”, 2002. – 1099 с.
158. *Битяк Ю.П., Зуй В.В.* Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. – Х.: Одиссей, 1999. – 438 с.
159. *Додін Є.В.* Адміністративні проступки та їх профілактика ОВС на транспорті. – Одеса, 1983. – 96 с.

160. Довідка „Про стан правопорядку та боротьби зі злочинністю за період з 1996 по 2006 роки. Статистична довідка”. Лінійне управління на Львівській залізниці. Справа № 40. 2006 р. Т. 1. – С. 18-22; Організація охорони громадського порядку; Сектор громадської безпеки.
161. Довідка „Про заходи по посиленню охорони особливо важливих та інших об’єктів підвищеної небезпеки Львівської залізниці”. Лінійне управління на Львівській залізниці. – Спр. № 40. – Т. 1. – С. 1-22; Організація територіальної оборони; Сектор громадської безпеки.
162. *Чорномаз О.Б.* Окремі питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті // *Юридична Україна.* - № 11. – С. 35– 40.
163. Забезпечення прав людини: Хрестоматія / Редактор-укладач О.В. Марцеляк / Переднє слово Ю.В. Луценка, Дж. Перліна. – Київ-Харків: АйБі, 2005. – 134 с.
164. План дій „Україна – Європейський Союз”. Європейська політика сусідства. Схвалено Кабінетом Міністрів України: 12.02.2005 р. // www.zakon1.rada.gov.ua.
165. Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України // *Відомості Верховної Ради України.* – 1992. – № 10. – Ст. 137.
166. *Гойман В.И.* Действие права (методологический анализ). – М., 1990. – 346 с.
167. *National Railway companies in Europe.* – London, 2000. – 80 p.
168. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Угоду ратифіковано Законом України № 237/94-ВР від 10 листопада 1994 р. // www.zakon1.rada.gov.ua.
169. Програма спільних дій на 2004–2006 рр. між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Нідерландів. Підписано в м. Києві 19 квітня 2004 р. // www.zakon1.rada.gov.ua.

170. Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період: Закон України від 20 жовтня 1998 року № 194-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 52. – Ст. 318.
171. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України та Міністерства оборони України від 29 березня 2005 р. № 103/196 „Про взаємодію Міністерства транспорту та зв'язку України і Міністерства оборони України у взаємовідносинах з Державною спеціальною службою транспорту”.
172. Наказ Міністерства транспорту України від 1 жовтня 2003 р. № 761 „Про затвердження галузевого плану заходів реалізації положень Закону України „Про основи національної безпеки України”.
173. Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 5 лютого 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 19. – Ст. 269.
174. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 28 вересня 2004 р. № 856 „Про затвердження Правил реєстрації та експлуатації власних вантажних вагонів”.
175. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 20 грудня 2005 р. № 919 „Про затвердження Тарифів на перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом у міжнародному сполученні Схід – Захід”.
176. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 26 квітня 2006 р. № 394 „Про внесення змін до Тарифів на перевезення пасажирів, багажу та вантажобагажу залізничним транспортом у міжнародному сполученні”.
177. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 26 квітня 2006 р. № 395 „Про встановлення Тарифів на перевезення пасажирів, багажу і вантажобагажу залізничним транспортом у внутрішньому сполученні”.
178. Наказ МВС України № 470 від 25 липня 2002 р. „Про систему комплексної безпеки вантажних та пасажирських перевезень на транс'європейських транспортних магістралях”.

179. Указ Президента України від 7 квітня 2006 р. № 295/2006 „Про Цільовий план Україна – НАТО на 2006 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО” // www.zakon1.rada.gov.ua.
180. Постанова Верховної Ради України „Щодо відносин України і Організації Північно-Атлантичного Договору (НАТО)”. – Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 193.
181. *Паламарчук М.М., Паламарчук О.М.* Економічна і соціальна географія України. – К.: Юрінком-Інтер, 2000. – 250 с.
182. Наказ МВС України від 18 квітня 2005 р. № 261 „Про створення Управління МВС України на транспорті”.
183. Наказ УМВС України на транспорті від 6 травня 2006 р. № 84 „Про Положення про лінійне управління на Львівській залізниці”.
184. Наказ МВС України від 30 листопада 2005 р. № 1210 „Про затвердження примірного положення про лінійне управління”.
185. Рішення колегії МВС України від 11 березня 2006 р. № 1км/1 „Про дотримання та захист прав і свобод людини працівниками органів внутрішніх справ з урахуванням щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” // www.zakon1.rada.gov.ua.
186. Аналіз стану правопорядку і в Україні, результати діяльності органів внутрішніх справ за перше півріччя 2006 року. – Київ, 2006 рік, Головний штаб.
187. Рішення колегії МВС України від 20 липня 2006 р. № 4км/1 „Про дотримання прав і свобод людини в спеціальних установах для затриманих в спеціальних установах міліції та кімнатах для затриманих в адміністративному порядку в чергових частинах органів внутрішніх справ”.
188. Рішення колегії МВС України від 4 жовтня 2006 р. № 6км/2 „Про діяльність міліції громадської безпеки, організації її структурної перебудови, забезпечення належного громадського порядку та дотримання прав громадян”.

189. *Ярмиш О.Н.* Проблеми взаємодії між правоохоронними органами та населенням: вітчизняний та зарубіжний досвід // Вісник Ун-ту внутр. справ. – Харків, 1999. – № 8. – С. 245–252.
190. Protokol narady policia USA, Slovakia, Polsha, Ukraina. 22.03.2007 year. – Slovakia.
191. Загальна декларація прав людини. Генеральна Асамблея ООН від 10 грудня 1948 р. (Док. ООН/PES/217 A) // www.zakon1.rada.gov.ua
192. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
193. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
194. Наказ Міністерства транспорту України від 3 травня 2001 р. № 268 „Про ключові нормативно-правові заходи по євроінтеграції транспортно-дорожнього комплексу України”.
195. Наказ Міністерства транспорту України від 18 лютого 2006 р. № 153 „Про затвердження рекомендацій: засади адаптації транспортного законодавства України до законодавства Європейського Союзу”.
196. Наказ Міністерства транспорту України від 29 грудня 2001 р. № 915 „Про План реалізації Програми інтеграції України до ЄС в галузі транспорту у 2002 р.”
197. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1496 „Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2763.
198. Наказ Міністерства транспорту України від 3 березня 2006 р. № 212 „Про затвердження складу Робочої групи з питань розробки Білої книги з державної політики щодо інтеграції України до трансєвропейських транспортних мереж”.

199. Лист до УМВС України на транспорті (вих. № 7/582 від 14 лютого 2006 р.) „Щодо критеріїв оцінки роботи адміністративної служби міліції”. Пропозиції до пункту 9.21 наказу МВС України від МВС України від 25.02.2004 року № 190 „Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи”. Справа СГБ лінійного управління на Львівській залізниці УМВС України на транспорті. Організація охорони громадського порядку”. – № 39. - Т. 1. – С. 78–80.
200. Лист до МВС України (вих. №7/997 від 14 березня 2006 р.) „Пропозиції щодо організації патрульно–постової служби міліції”; Справа СГБ лінійного управління на Львівській залізниці УМВС України на транспорті. Організація охорони громадського порядку. – № 39. – 2006. – Т. 1. – С. 191.
201. Лист до УМВС України на транспорті (вих. № 7/ 2815 від 6 червня 2006 р.) „Пропозиції до інструкції щодо організації роботи нарядів міліції під час супроводження пасажирських поїздів”; Справа СГБ лінійного управління на Львівській залізниці УМВС України на транспорті. Організація охорони громадського порядку. – № 39. – 2006. – Т. 2. – С. 35–36.
202. Лист до УМВС України на транспорті (вих. № 2994 від 20 липня 2006 р.) „Проект інструкції щодо організації роботи нарядів міліції під час супроводження пасажирських поїздів”; Справа СГБ лінійного управління на Львівській залізниці УМВС України на транспорті. Організація охорони громадського порядку. – № 39. – Т. 2. – С. 129–134.
203. Лист до УМВС України на транспорті (вих. № 7/3279 від 16 серпня 2006 р.) „Пропозиції з питань адміністративно-правозастосовчої діяльності лінійного управління на Львівській залізниці”; Справа СГБ лінійного управління на Львівській залізниці УМВС України на транспорті. Організація охорони громадського порядку. – № 39. – Т. 2. – С. 172–175.

204. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 грудня 2005 р. № 881 „Про затвердження Плану підготовки проектів регуляторних актів у Міністерство транспорту та зв'язку України на 2006 рік”.
205. Службова телеграма МВС України від 2 лютого 2007 р. № 1919/Фв “Щодо забезпечення охорони громадського порядку на об'єктах транспорту”.
206. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 12 квітня 2006 р. № 337 „Про затвердження Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті”.
207. Збірник нормативно-методичних актів: Організація діяльності патрульної служби міліції МВС України. – К.: МВС України. – 2006. – 340 с.
208. Наказ МВС України від 31 серпня 2006 р. № 894 „Про організацію діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ”.
209. Наказ МВС України від 21 листопада 2005 р. № 1040 „Про затвердження Методичних рекомендацій з організації і порядку проведення оперативно-профілактичних заходів”.
210. Наказ МВС України від 5 липня 2005 р. № 521 „Про затвердження Тимчасового положення про організацію служби спеціальних моторизованих військових частин міліції, військових частин спеціального призначення та підрозділів оперативного призначення ВВ МВС України”.
211. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
212. Наказ МВС України № 404 від 28 липня 1994 р. “Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України”.

213. Рекомендації щодо організації контролю за несенням служби патрульно – постовими нарядами міліції під час супроводу поїздів приміського та пасажирського сполучення. Вказівка МВС України від 2 квітня 2002 р. № 2967/Вр „Про організацію контролю за несенням служби патрульно-постовими нарядами міліції під час супроводу поїздів приміського та пасажирського сполучення”.
214. Наказ Управління МВС України на транспорті від 8 серпня 2006 р. № 160 „Про затвердження Інструкції щодо організації роботи нарядів міліції під час супроводження пасажирських поїздів”.
215. Наказ МВС України від 12 червня 2005 р. № 807 „Про оголошення рішення спільної колегії МВС України та Росії”.
216. Протокол совместного совещаниям Управления внутренних дел на транспорте МВД Республики Беларусь и Управления МВД Украины на транспорте от 17 января 2006 года. г. Брест Республика Беларусь.
217. Протокол регионального совещания по сотрудничеству подразделений и служб криминальной милиции Министерства внутренних дел Республики Беларусь и Министерства внутренних дел Украины, 15–17 июня 2006 г., г. Мозирь, Республика Беларусь.
218. Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 „Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” // www.zakon1.rada.gov.ua.
219. Методичні рекомендації щодо подання нормативно-правових актів системи МВС України на державну реєстрації від 10 березня 2006 р. № 3553.
220. Про міліцію. Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (зі змінами).
221. Наказ МВС України від 30 серпня 1999 р. № 555 „Про затвердження Положення про стройовий підрозділ міліції по забезпеченню громадського порядку та супроводження поїздів УМВСТ, лінійного відділу, управління”.

222. Protokół naradzie Policji Kolejowej Polska–Ukraina–Slowacja 23.02.2006 – 24.02.2006 roku w Białym Dunajcu. Polska.
223. Protokół naradzie Strazy ochrony kolei, Policji Kolejowej Polska–Ukraina (relacja Sanok–Chyrow–Sanok) 12.05.2005 roku w Chychow Polska.
224. Protokół narady zeleznicni policieu Slovakia–Ukraina. 14.06.2005 roku. Cierna nad Tisou Slovakia.
225. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1644-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 222.
226. Протокол совещания представителей Департамента транспортной полиции МВД Республики Молдова и Управлений МВД Украины на Львовской и Одесской железных дорогах по вопросам сотрудничества в обеспечении охраны правопорядка в международных поездах. – 20 августа 2004 года, г. Окница, Молдова.
227. *Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В.* Управлінська діяльність в органах внутрішніх справ України: Навчально-методичний посібник. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 248 с.
228. *Ковалів М.В.* Правові та організаційні засади збереження вантажів на залізничному транспорті України: Монографія. – Львів: Афіша, 2003. – 198 с.

Додаток А

О П И Т У В А Н Н Я

працівників транспортної міліції з питань забезпеченості нормативної бази для регулювання правових відносин у сфері пасажирських перевезень щодо змін та доповнень до діючого законодавства України*

№ з/П	Запитання	Відповідь
1.	<p>Чи вважаєте Ви за доцільне внесення змін та доповнень до Закону України “Про залізничний транспорт” в частині:</p> <ul style="list-style-type: none"> - щодо пасажирських перевезень - взаємодії з органами місцевого самоврядування по відношенню до пасажирських перевезень: <ul style="list-style-type: none"> а) на обласному рівні б) на районному рівні - взаємодії з органами виконавчої влади по відношенню до пасажирських перевезень: <ul style="list-style-type: none"> а) на обласному рівні б) на районному рівні 	<p>Так - 98 Ні - 4</p> <p>Так - 90 Ні - 10 Так - 52 Ні - 50</p> <p>Так - 98 Ні - 5</p> <p>Так - 67 Ні - 17</p>
2.	<p>Чи відповідають, на Вашу думку, норми Закону України “Про залізничний транспорт” реальним умовам функціонування приміських пасажирських перевезень?</p>	<p>Так - 27 Ні - 74</p>
3.	<p>Чи доцільно на Вашу думку введення спеціальної норми в Законі України “Про залізничний транспорт”, яка би регулювала пасажирські перевезення в міжнародному сполученні?</p>	<p>Так - 81 Ні - 14</p>
4.	<p>Чи в повному обсязі висвітлено питання страхування життя та здоров’я пасажирів в Законі України “Про залізничний транспорт”?</p>	<p>Так - 42 Ні - 52</p>
5.	<p>Чи доцільно на Вашу думку вирішувати конфліктні ситуації, які виникають при пасажирських перевезеннях Кодексом адміністративного судочинства?</p>	<p>Так - 71 Ні - 18</p>
6.	<p>Чи задовольняє Вас існуючий порядок розгляду правових конфліктних ситуацій у сфері пасажирських перевезень?</p>	<p>Так - 22 Ні - 51</p>
7.	<p>Чи являється необхідним розробка окремого Закону “Про пасажирські перевезення на залізничному транспорті”?</p>	<p>Так - 55 Ні - 23</p>
8.	<p>Чи задовольняє на Вашу думку діюче законодавство у сфері пасажирських перевезень на сьогоднішній день вимогам щодо входження України в Європейські структури?</p>	<p>Так - 14 Ні - 52</p>

Примітка: Анкети щодо опитування були розподілені між працівниками служби охорони громадського порядку та чергових частин лінійного управління на Львівській залізниці та пасажирської служби Державного територіально-галузевого об’єднання “Львівська залізниця”. У опитуванні брало участь 104 особи.

Додаток Б

О П И Т У В А Н Н Я

працівників транспортної міліції з питань забезпеченості нормативної бази для регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень щодо змін та доповнень до діючого законодавства України*

№ з/п	Запитання	Відповідь
1.	Чи вважаєте Ви за доцільне визнати, що правовідносини у сфері пасажирських перевезень недостатньо врегульовані чинним законодавством?	Так - 82 Ні - 10
2.	Які на Ваш погляд нормативні акти доцільно пропонувати для впровадження щодо регулювання правовідносин, які виникають при пасажирських перевезеннях: 1. Закони України 2. Постанови Кабінету Міністрів України 2. Нормативні акти Генпрокуратури 3. Нормативні акти МВС України 4. Нормативні акти Укрзалізниці	Так - 65 Ні - 21 Так - 72 Ні - 6 Так - 31 Ні - 1 Так - 67 Ні - 14 Так - 12 Ні - 0
3.	Чи рахуєте Ви повним механізм регулювання особистої безпеки громадян на об'єктах транспорту?	Так - 32 Ні - 54
4.	Чи доцільно доповнити новими положеннями розділ Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо особистої безпеки по предмету правового регулювання?	Так - 42 Ні - 12
5.	Чи доцільно змінити кількість суб'єктів щодо процесу регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті?	Так - 83 Ні - 8

*Примітка: У опитуванні брали участь:

- 32 працівника транспортної прокуратури усіх 7 областей регіону обслуговування лінійного управління на Львівській залізниці;
- 52 співробітника керівної ланки лінійного управління на Львівській залізниці (начальники та заступники начальника лінійних відділів та начальники служб апарату управління)
- 12 керівний склад воєнізованої охорони відокремленого підрозділу "Служба охорони" Державного територіально-галузевого об'єднання "Львівська залізниця"

Додаток В

О П И Т У В А Н Н Я

працівників транспортної міліції та воєнізованої охорони з питань забезпеченості нормативної бази для регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень щодо охорони громадського порядку*

№ з/п	Запитання	Відповідь
1.	Чи вважаєте Ви за доцільне внесення змін та доповнень в нормативні акти або видання нових нормативних актів, які регулюють охорону громадського порядку у сфері пасажирських перевезень?	Так - 301 Ні - 76
2.	Чи відповідають на Вашу думку норми Статуту патрульно-постової служби міліції України соціальним вимогам щодо забезпечення правопорядку в поїздах?	Так - 35 Ні - 323
3.	Чи доцільно на Вашу думку введення спеціальної норми в Статут патрульно-постової служби міліції України щодо організації супроводження та дій працівників міліції щодо забезпечення правопорядку?	Так - 293 Ні - 58
4.	Чи доцільно на Вашу думку видання окремого нормативного акту МВС України щодо забезпечення правопорядку в поїздах пасажирського та приміського сполучення ?	Так - 296 Ні - 58
5.	Чи доцільно на Вашу думку розширити правову базу воєнізованої охорони на залізничному транспорті з питань регулювання конфліктних ситуацій, які виникають при пасажирських перевезеннях?	Так - 98 Ні - 14
6.	Чи відповідають на Вашу думку діючі нормативні акти щодо організації супроводу поїздів нарядами міліції положенням чинного законодавства?	Так - 156 Ні - 219

* Примітка. В опитуванні приймало участь 277 працівників лінійного управління на Львівській залізниці, з них 186 осіб старшого та середнього начальницького складу та 91 працівник молодшого начальницького складу, 104 працівника воєнізованої охорони відокремленого підрозділу "Служба охорони" Державного територіально-галузевого об'єднання "Львівська залізниця".

Додаток Д

Проект

Інструкція
щодо організації роботи нарядів міліції
та членів громадських формувань з охорони громадського порядку щодо
супроводження пасажирських поїздів та взаємодії
з працівниками поїзної бригади на залізницях України

Організація супроводження пасажирських поїздів здійснюється відповідно до вимог Закону України “Про міліцію”, п. 4. “Особливі обов’язки нарядів міліції на залізничному, водному та повітряному транспорті” Статуту патрульно-постової служби міліції України, Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”.

1. Наряд щодо супроводження поїзда призначається для:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав, свобод та законних інтересів;
- попередження правопорушень та їх припинення;
- виявлення, попередження, припинення та розкриття злочинів, розшуку осіб, що їх вчинили;
- захисту майна від злочинних посягань;
- забезпечення безпеки осіб, що охороняються;
- розшуку осіб, що переховуються від органів дізнання, суду та слідства, та тих що безвісти пропали.

2. Наряд супроводження формується з оперативно-начальницького складу, працівників міліції громадської безпеки лінійних органів внутрішніх справ на Львівській залізниці.

До складу оперативної групи входять не менше двох співробітників, один з яких призначається старшим нарядом на весь період несення служби щодо супроводження поїздів.

3. Співробітники, що заступають у наряд, повинні бути одягнені у формений одяг, мати охайний вигляд. У виключних випадках, на час виконання спеціальних завдань, щодо письмового розпорядження начальника лінійного відділу, допускається несення служби у цивільному одязі.

4. Співробітник наряду повинен мати при собі:

- службове посвідчення;
 - маршрутний лист, де конкретно вказано маршрут супроводження від початкового до кінцевого пункту слідування, підписаний керівництвом лінійного відділу або стройового підрозділу щодо супроводу поїздів та забезпечення охорони громадського порядку лінійного управління та засвідчений гербовою печаткою;
 - службову книжку (для міліціонерів);
 - ключі від дверей залізничного вагону;
 - спеціальні засоби (наручники, „Терен-4”, інші спеціальні засоби);
- свисток;
- кишеньковий електричний ліхтарик (для нічної служби);
 - папку для документів, де повинні знаходитись авторучка, папір, бланки пояснень, адміністративних протоколів, протоколів догляду та зразки оформлення матеріалів щодо документування основних видів адміністративних правопорушень та злочинів (у старшого);
 - табельну зброю (видається за розпорядженням керівництва лінійного відділу).

5. Інструктаж наряду перед заступленням на службу проводить начальник органу або його заступники, у виняткових випадках – відповідальні чергові від керівництва лінійних органів *.

6. Права та обов'язки нарядів щодо супроводження поїздів:

6.1. Наряд призначений щодо супроводження поїздів повинен знати:

- характеристику ділянки залізниці та прилеглої території;
- інтенсивність пасажирських та вантажних перевезень, графіки руху поїздів;

- правила перевезення пасажирів та багажу, види проїзних документів;
- особливості скоєння правопорушень на залізничному транспорті;
- основні посадові обов'язки працівників транспорту;
- порядок вирішення конфліктних ситуацій, які виникають між пасажирами, а також між пасажирами та працівниками транспорту.

6.2. Наряду супроводження дозволяється відпочивати почергово, згідно графіку, затвердженого розпорядженням начальника лінійного відділу, на протязі не більше 2 годин, попередньо узгодив із бригадиром поїзда, у випадку перебування на маршруті більше 8 годин.

6.3. Наряди щодо супроводження поїздів зобов'язані:

- при прибутті до поїзда доповісти начальнику поїзда щодо маршруту супроводження, порядку виклику, зробити запис у бортовому журналі поїзду або у спеціальному поїзному журналі для обліку роботи нарядів супроводження;

- надавати допомогу начальнику поїзда з питань забезпечення охорони громадського порядку;

- особисто та з допомогою поїзних бригад вживати заходи щодо підтримання належного правопорядку у поїздах;

- до відправлення поїзду встановити контакт з персоналом, посадовими особами (бригадир, провідник, машиніст, квиткові касири) та забезпечити охорону громадського порядку під час посадки пасажирів та відправлення поїзду, під час руху поїзда підтримувати з ними постійний контакт;

- кожні дві години або за інший період часу за узгодженням із начальником поїзда, уточнювати обстановку в поїзді шляхом особистого огляду вагонів та бесід з провідниками.

- надавати поїзній бригаді необхідну допомогу, у випадках, коли пасажири відмовляються виконувати їх законні вимоги;

- попереджати та припиняти факти ушкодження вагонного обладнання, паління у невстановлених для цього місцях, викидання з вагонів різних предметів;

- виявляти осіб, які намагаються увійти в довіру пасажирів з метою скоєння крадіжок та інших злочинів, організовувати спостереження за ними, попереджувати пасажирів про те, щоб вони не залишали свої речі без нагляду, вживати інші заходи щодо попередження злочинів;

- не допускати посадки, висадку пасажирів під час руху поїзда або з іншого боку перону;

- не допускати проїзду громадян на підніжках та дахах вагонів;

- виявляти осіб, які знаходяться у розшуку, підозрюються у скоєнні злочинів, безпритульних дітей, бродяг, активно припиняти факти скоєння адміністративних правопорушників, нелегальної міграції, незаконної торгівлі у поїздах. Виявлених правопорушників передавати до органів внутрішніх справ на шляху прямування поїзда;

- виявляти факти зловживань з боку поїзних бригад (перевезення безквиткових пасажирів, забороненого до перевезення багажу, тощо) та вживати заходи щодо притягнення до відповідальності винних у відповідності до діючого законодавства;

- сприяти, у межах своїх повноважень, народним депутатам всіх рівнів, іншим посадовим особам при виконанні ними своїх обов'язків, якщо окремі громадяни виявляють непокору їх законним вимогам;

- виявляти іноземців, які порушують правила перебування в Україні та транзитного проїзду територією України нелегальних мігрантів;

- в місцях зупинки поїзда доповідати про обстановку в поїзді нарядам міліції, які несуть службу на перонах вокзалів;

- після прибуття поїзда на кінцеву станцію, висадки пасажирів, разом з поїзною бригадою оглянути вагони та вжити заходи щодо виявлення залишених речей та багажу.

6.4. При надходженні заяв про крадіжки в поїзді та інші злочини наряд супроводження повинен:

- встановити особу потерпілого та опитати його про обставини того, що сталося (коли, з якого пункту виїхав, яким поїздом, в якому вагоні та на якому

місці, ціль поїздки, за якою адресою та на який термін, хто проводить, хто був попутником у купе, звідки і куди їхали, де були речі, у який період та на який строк відлучалися з купе, коли і на якій станції помітили крадіжку, кому про це повідомили, які речі викрадені, їх індивідуальні особливості та вартість, кого підозрюють, тощо);

- доповісти про те, що сталося у найближчий лінійний відділ міліції;
- встановити очевидців (попутників по купе) та опитати їх по цим питанням;
- опитати членів поїзної бригади;
- скласти список членів поїзної бригади, вагону-ресторану;
- провести огляд вагону, у т. ч. службового купе та технічних відсіків;
- через чергового найближчого лінійного відділу повідомити чергову частину Управління, орієнтувати усі найближчі органи транспортної міліції по маршруту прямування поїзда про прикмети злочинця;
- вживати заходи щодо розкриття злочинів по „гарячих слідах”.

6.5. В разі виникнення аварії або катастрофи наряди повинні:

- негайно повідомити чергову частину Управління або у найближчий орган внутрішніх справ про місце, час обставини та масштаби пригоди;
- вжити невідкладних заходів щодо порятунку людей, майна, до прибуття пожежної команди організувати гасіння пожежі;
- організувати надання невідкладної допомоги потерпілим та направлення їх до лікарських установ, а також охорону місця аварії;
- забезпечити охорону громадського порядку на місці події до прибуття додаткових нарядів міліції.

6.6. При надходженні інформації або виявленні предметів схожих на вибуховий пристрій:

6.6.1. При виявленні в поїзді предметів схожих на вибуховий пристрій або надходження інформації від членів поїзної бригади або пасажирів про виявлення таких предметів наряд супроводження повинен:

- провести візуальний огляд предмета, не доторкаючись до нього;

- доповісти оперативному черговому ближнього лінійного відділу про виявлення такого предмету, зовнішні ознаки підозрілого предмету, розміри, місце знаходження, кількість пасажирів, які перебувають у вагоні, в якому виявлений предмет та у всьому поїзді;

- спільно із начальником поїзду провести заходи по евакуації пасажирів з вагону, де виявлений підозрілий предмет, не допускаючи паніки серед них;

- забезпечити охорону місця розташування підозрілого предмету до прибуття вибухово-технічної групи;

- провести заходи по виявленню осіб, які могли бути причетні до залишення підозрілого предмету шляхом опитування членів поїзної бригади та пасажирів;

- після прибуття вибухово-технічної групи доповісти старшому про всі обставини виявлення предмета та проведених заходах;

- при необхідності по вказівці старшого вибухово-технічної групи, разом із співробітниками, що прибули провести евакуацію пасажирів з поїзду.

6.7. При надходженні інформації про загрозу вибуху в поїзді необхідно:

- записати дані (прізвище, ім'я, по батькове, місце роботи, проживання, номер вагону та місце згідно квитка) заявника, а також інші відомості для перевірки інформації;

- терміново доповісти оперативному черговому ближнього лінійного відділу через радіозв'язок поїзда та проінформувати начальника поїзда;

- через начальника поїзда забезпечити зупинку поїзда та доповісти оперативному черговому ближнього лінійного відділу про місце зупинки;

- із залученням членів поїзної бригади провести евакуацію пасажирів на безпечну відстань від поїзда;

- забезпечити збереження матеріальних цінностей та речей пасажирів;

- провести візуальний огляд поїзду з внутрішньої та зовнішньої сторони з метою виявлення підозрілого предмету, при його виявленні забезпечити охорону місця події;

- категорично забороняється доторкатись до підозрілого предмета;
- чекати прибуття вибухово-технічної групи.

6.8. Дії наряду супроводження після вибуху у поїзді:

- провести заходи по затриманню осіб, які підозрюються у скоєнні цього злочину;
- доповісти оперативному черговому ближнього лінійного відділу про масштаби та наслідки вибуху, іншу інформацію, яка має значення для розкриття злочину по "гарячих слідах";
- надати першу медичну допомогу постраждалим, а також забезпечити виклик лікарів на місце події;
- провести евакуацію пасажирів на безпечну відстань, забезпечити схоронність речей та майна пасажирів;
- вжити невідкладних заходів щодо порятунку людей, майна, до прибуття пожежної команди організувати гасіння пожежі;
- після прибуття оперативної групи ближнього лінійного відділу надходять в розпорядження старшого групи.

7. У разі відхилення від маршруту у зв'язку з необхідністю доставляння правопорушників або переслідування злочинців, старший наряду супроводження до прибуття поїзда у зворотному напрямку, доповідає черговому по лінійному відділу, від якого призначено наряд, та у подальшому діє по його розпорядженню, у випадку відсутності завдань, поступає у розпорядження чергового по лінійному відділу на станції за місцем знаходження та діє у відповідності до його вказівки.

8. Перед посадкою у поїзд, на станціях пересадки, або по прибутті на кінцевий пункт прямування, старший групи у конкретному випадку робить відмітку у маршрутному листі, у чергового лінійного відділу або чергового по вокзалу.

9. Нарядам супроводження поїздів забороняється:

- відхилятися від маршруту супроводження поїзду за відсутністю причин передбачених Статутом патрульно –постової служби;

- спати під час прямування поїзда, за винятком відпочинку, згідно графіку роботи по маршруту;

- в цілях особистої безпеки, наряду забороняється проводити перевірку документів у громадян у тамбурах, на перехідних площадках. Для таких цілей використовувати виключно службові купе провідників або начальника поїзда;

- проводити особистий огляд речей підозрілих осіб без понятих;

- застосовувати зброю та спецзасоби в пасажирських поїздах, якщо при цьому можуть постраждати сторонні особи або виникне загроза безпеці руху.

10. Після закінчення роботи старший наряд супроводження поїзда складає рапорт на ім'я начальника органу, в якому вказує:

- на яких ділянках супроводжувались поїзди, прізвища начальників поїздів та резерв їх формування;

- щодо виявлених порушень громадського порядку; відомості про особи, що їх вчинили; які складені матеріали, куди передані на розгляд;

- які інші лінійні органи проводили оперативно-профілактичне відпрацювання поїзда по маршруту слідування наряду супроводження (на якій ділянці, прізвище, ім'я, по-батькові, посада, звання старшого групи);

- інші відомості, що мають значення для покращення охорони громадського порядку в поїздах та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів;

- на яких станціях зупинки поїзду, що супроводжувався, наряд патрульно-постової служби міліції лінійного підрозділу не організував взаємодію з нарядом супроводу;

- інші відомості, що можуть представляти оперативний інтерес.

Примітка: * Спільні інструктажі патрульно-постових нарядів міліції, які задіяні у системі єдиної дислокації проводяться у відповідності до вказівки МВС України від 23.02.2007 року № 189 щодо типового порядку проведення спільних інструктажів працівників міліції гарнізону, які призначаються в наряд для несення служби відповідно до плану комплексного використання сил та засобів з охорони громадського порядку (“Єдина дислокація”).

Додаток Е
Пропозиції
з питань адміністративно-правозастосовчої діяльності
транспортної міліції

I. Щодо впливу на стан безпеки громадян.

Стан забезпечення особистої безпеки громадян на ділянці обслуговування лінійного управління на Львівській залізниці за період з 2000 по 2006 рр. характеризується наявністю сталої тенденції до зниження рівня невиробничого травматизму. Водночас аналіз випадків травмування громадян вказує на зростання кількості випадків безпосередньо внаслідок нехтування правилами особистої безпеки під час перебування на станціях та інших об'єктах підвищеної небезпеки пасажирської інфраструктури. Норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, що регламентують адміністративно-правові засади регулювання охорони порядку і безпеки руху, користування засобами залізничного транспорту, не враховують зміни в технології перевезень, які відбулись з часу прийняття Верховною Радою України зазначеного Кодексу. На сьогодні діють Постанови Кабінету Міністрів України щодо забезпечення громадського порядку та обслуговування громадян на залізничному транспорті, накази Укрзалізниці щодо цих питань, які доповнюють правову базу з особистої безпеки. Але ці норми не враховані у ст. 109 “Порушення правил з охорони порядку і безпеки руху на залізничному транспорті”, ст. 110 “Порушення правил користування засобами залізничного транспорту” Кодексу про адміністративні правопорушення. Адміністративне провадження по ст. 109, 110 відповідно до ст. 258 “Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається” можливе без складання протоколу. Однак у ст. 258 та 309 “Виконання постанови про накладення штрафу, який стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення” не визначений порядок притягнення до відповідальності та відсутній зразок квитанції.

На нашу думку, слід запропонувати таке:

Статтю 109 Кодексу України про адміністративні правопорушення “Порушення правил з охорони порядку і безпеки руху на залізничному транспорті” викласти у редакції:

Стаття 109 “Порушення правил безпечного перебування та користування залізничним транспортом”

Порушення правил безпечного передування та користування залізничним транспортом тягне за собою накладання штрафу від 0,5 до трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Статтю 110 Кодексу України про адміністративні правопорушення “Порушення правил користування засобами залізничного транспорту” викласти у редакції:

Стаття 110 “Порушення правил безпеки руху на залізничному транспорті”

Порушення правил безпеки руху на залізничному транспорті тягне за собою накладання штрафу від одного до трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

II. Щодо ефективності адміністративно-правозастосовчої діяльності.

Одним із напрямів службової діяльності є адміністративно-правозастосовчий вплив на стан оперативної обстановки. Однак ефективність адміністративної діяльності в багатьох випадках залежить від своєчасного розгляду адміністративної справи. Кодекс України про адміністративні правопорушення у ст. 222 “Органи внутрішніх справ” розділяє повноваження щодо розгляду адміністративних матеріалів в залежності від місця знаходження органу (територіальний або транспортний). Частина 1 ст. 222 передбачає значні повноваження начальника або заступника районного, міського, районного у містах відділів (відділень) внутрішніх справ. В той же час начальник органу внутрішніх справ на транспорті уповноважений розглядати значно менший перелік адміністративних справ, що вимагає передання матеріалів у

територіальні органи. Це відповідно не сприяє підвищенню ефективності адміністративно-правозастосовчої діяльності.

Стаття 222. Органи внутрішніх справ (міліція)

Органи внутрішніх справ (міліція) розглядають справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, за порушення правил паспортної системи, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів (частина перша статті 44, частина друга статті 106-1, частини перша, друга, третя і четверта статті 109, статті 110, 111, частина третя статті 114, частина перша статті 115, стаття 116-2, частина друга статті 117, частини перша і друга статті 119, статті 122-3, 124-1 - 128-1, частини перша і друга статті 129, стаття 132, частини перша, друга, четверта і п'ята статті 133, частина друга статті 135, стаття 136 (за винятком порушень на автомобільному транспорті), статті 137, 139, 140, 161, 164-4, 173, статтею 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтями 176, 177, частини перша і друга статті 178, статті 189-2, 192, 194, 195, статті 197-201).

Від імені органів внутрішніх справ (міліції) розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

1) за адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 44, частиною другою статті 106-1, частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 109, статтями 110, 111, частиною третьою статті 114, частиною першою статті 115, статтею 116-2, частиною другою статті 117, частинами першою і другою статті 119, частинами першою, другою і п'ятою статті 133, частиною другою статті 135, статтею 136 (за винятком порушень на автомобільному транспорті), статтями 137, 161, статтями 164-4, 173, статтею

203 цього Кодексу, - начальники органів внутрішніх справ та їх заступники, а статтею 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтями 176, 177, частинами першою і другою статті 178, статтями 189-2, 192, 194, 195, 197-201 цього Кодексу - начальники або заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ; начальники або заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (відділень), **на транспорті, інших органів внутрішніх справ, прирівняних до районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальники відділень міліції, що є в системі органів внутрішніх справ;**

2) за адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 109, статтями 110, 111, частиною третьою статті 114, частиною першою статті 115, статтею 116-2, частиною другою статті 117, частинами першою і другою статті 133, частиною другою статті 135 цього Кодексу, крім того, - начальники лінійних пунктів міліції, а за порушення, передбачені частиною третьою статті 109, статтею 110 цього Кодексу, - також і інші працівники міліції, на яких покладено нагляд за додержанням відповідних правил. Розмір штрафу, що накладається начальниками лінійних пунктів міліції, не може перевищувати чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) за адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 44, статтею 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтями 176, 177 частинами першою і другою статті 178 цього Кодексу, крім того - начальники або заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті, інших органів внутрішніх справ, прирівняних до районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальники відділень міліції, що є в системі органів внутрішніх справ, а за правопорушення, передбачені статтею 177 і частинами першою та другою статті 178 цього

Кодексу, - також дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції;
начальники лінійних пунктів міліції.

4) за адміністративні правопорушення, передбачені статтями 121-1, 122-3, 124-1, частинами першою і другою статті 126, частинами третьою і четвертою статті 127, статтями 128, 128-1, частинами першою і другою статті 129, частиною четвертою статті 133, статтями 139, 140 цього Кодексу, - начальник або заступник начальника відділення (відділу, управління, Головного управління) Державної автомобільної інспекції, начальник або заступник начальника відділу (управління, Головного управління) дорожньої міліції, командир або заступник командира окремого підрозділу дорожньо-патрульної служби. В разі відсутності у районному, міському, районному у місті відділі внутрішніх справ відділення (відділу) Державної автомобільної інспекції зазначені справи розглядаються начальником або заступником начальника відділу внутрішніх справ. У розгляді таких справ можуть брати участь представники трудових колективів і громадських організацій;

5) за адміністративні правопорушення, передбачені статтею 125, частиною третьою статті 126, частинами першою і другою статті 127 цього Кодексу, - працівники Державної автомобільної інспекції, які мають спеціальні звання.

Додаток Ж

Пропозиції

щодо організації патрульно-постової служби міліції

1. У зв'язку з відмінністю побудови структури патрульно-постової служби міліції транспортних підрозділів від організаційно-штатної моделі підрозділів територіальних органів внутрішніх справ, доцільно створити підрозділи за профілем діяльності (підрозділи: зі супроводу пасажирських поїздів; з охорони громадського порядку на великих станціях обласних центрів; із супроводу приміських поїздів, підпорядковані безпосередньо апарату лінійного управління).

2. Розробити Програму щодо боротьби із правопорушеннями на транспорті на 2007-2010 рр., передбачивши укладання договорів (угод) на утримання підрозділів патрульно-постової служби міліції щодо супроводження пасажирських та приміських поїздів.

3. Чисельність підрозділів патрульно-постової служби міліції із супроводження приміських поїздів при введенні в дію законів про створення підрозділів місцевої міліції, згідно з Законами України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції”, “Про місцеве самоврядування в Україні” комплектувати та утримувати за рахунок місцевого бюджету.

4. Внести зміни до наказу МВС України № 190 від 25.02.2004 р. “Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи” щодо зменшення чисельності працівників у стройових підрозділах патрульно-постової служби міліції, що дасть можливість посилити контроль за діяльністю міліціонерів з боку безпосереднього начальника (командира відділення, взводу, роти).

5. Розглянути можливість видання нової редакції Статуту патрульно-постової служби міліції України. Чинний нормативний документ, виданий у 1994 р. не враховує зміни, що відбулися в економіці та у законодавстві держави.

ДОДАТОК 3
Пропозиції
до Статуту патрульно-постової служби міліції України

Стаття 177. На вокзалах, пристанях, в аеропортах, аеровокзалах, морських і річкових портах, *на об'єктах транспорту, де знаходяться товарно-матеріальні цінності*, наряди міліції зобов'язані:

а) особисто та з допомогою працівників транспорту вживати заходів для підтримання встановленого порядку, забезпечувати вільний вхід і вихід пасажирів;

б) виявляти на території об'єктів транспорту осіб, які перебувають у розшуку, вчиняють адміністративні правопорушення або перебувають під адміністративним наглядом міліції, та доставляти їх у чергову частину органу внутрішніх справ;

в) виявляти осіб, які намагаються увійти в довіру до пасажирів з метою вчинення крадіжки їх речей, вести за ними спостереження, попереджувати громадян, щоб вони не залишили свої речі без нагляду, та вживати інших заходів щодо запобігання крадіжкам;

г) виявляти осіб, які спекують квитками, та доставляти їх у чергову частину;

д) припиняти посадку і висадку пасажирів на ходу поїзда, пароплава або з іншої сторони від перону, самовільний проїзд у вантажних поїздах, а також пересування громадян у невстановлених місцях;

е) зустрічати і проводити пасажирські поїзди, пароплави, з'ясовувати у членів поїзних бригад, пароплавних команд стан громадського порядку під час руху транспорту, про всі випадки його порушення доповідати черговому;

є) не допускати проїзду громадян на підніжках і дахах вагонів, підкладання сторонніх речей на колії, пошкодження сигналізації та зв'язку;

ж) при посадці в місцеві і приміські поїзди, особливо в нічний час, до їх відправлення періодично заходити у вагони і перевіряти стан громадського порядку;

з) вживати необхідних заходів щодо охорони вантажів (багажу), затримувати осіб, які намагаються або вчинили крадіжки. Забезпечити постійний нагляд за товарно-матеріальними цінностями, місцями їх зберігання, транспортом, який вивозить вантажі за межі станції, порту. Не допускати, щоб сторонні особи проникали до вантажних станцій, контейнерних майданчиків, на причали, у порти; надавати необхідну допомогу працівникам транспорту;

и) при виявленні ознак злочину під час вивантаження вантажу з вагону викликати оперативно-слідчу групу, призупинити вивантаження, з'ясувати, за яких обставин, ким і в який час були виявлені ознаки крадіжки, хто знаходився при вивантаженні. При виявленні слідів, знаряддя, викраденого діяти відповідно до Статуту патрульно-постової служби міліції України;

і) при виявленні ознак крадіжки вантажу з вагону прибулого потягу з'ясувати час прибуття на станцію, номер потяга та вагона, розташування вагонів, спосіб крадіжки, за можливістю встановити осіб, які згідно технології мали доступ до вантаж, доповісти черговому лінійного відділу.

Викласти частину 1 ст. 128 в наступній редакції:

128. Патрульні і постові наряди повинні вживати заходів щодо захисту власності від протиправних посягань.

Вони зобов'язані:

а) знати розташовані в районі маршруту (поста) промислові, торговельні та інші підприємства, організації, порядок їх роботи й охорони; не допускати проникнення сторонніх осіб на територію підприємств, установ, організацій; сприяти службі охорони в запобіганні крадіжкам.

Примітка: Півжирним та курсивом виділено авторські пропозиції.

Підставами для внесення пропозицій є:

До сфери пасажирських перевезень, крім переміщення людей, Статутом залізниць України віднесено ряд інших перевезень, в тому числі особистого майна, багажу, пошти тощо. На сьогодні відсутні нормативні акти, які регулюють діяльність працівника патрульно-постової служби щодо виконання однієї з основних функцій транспортної міліції – забезпечення збереження матеріальних цінностей від незаконного посягання, що передбачено наказом МВС України від 30 листопада 2005 р. № 1210 “Про затвердження примірного положення про лінійне управління”. У практичній діяльності органи внутрішніх справ на транспорті користуються положеннями параграфу 5 „По захисту власності від протиправних посягань” розділу IV „Обов’язки патрульно-постових нарядів міліції” Статуту патрульно-постової служби міліції України. Однак ст. 128 Статуту патрульно-постової служби міліції України не конкретизує обов’язки, тому завдання доцільно викласти в параграфі 4 “Особливі обов’язки нарядів міліції на залізничному, водному та повітряному транспорті” розділу VII “Несення патрульно-постової служби”.

ДОДАТОК К

Пропозиції

до пункту 9.21 наказу МВС України від 25 лютого 2004 р. № 190 “Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи”.

9.21. Встановлюються такі нормативи навантажень на працівників структурних підрозділів органів внутрішніх справ:

Найменування підрозділу	Нормативи
Патрульно-постова служба	На 1 працівника міліції – 1-1,5 тис. чол. міського населення На 1 працівника – 10-15 тис. пасажирів (для транспортної міліції)

Примітка: Кількість осіб визначається відповідно до звітів з перевезень пасажирів Державної адміністрації залізничного транспорту України за рік по Державному територіально-галузевому об'єднанню (залізниці).

ДОДАТОК Л

Порівняльна таблиця

щодо змін та доповнень до Закону України “Про залізничний транспорт”

№ пп	Закон України “Про залізничний транспорт”	Пропозиції щодо зміни та доповнень до Закону України “Про залізничний транспорт”	Нормативний акт на підставі, якого пропонуються зміни до законодавства
1.	<p>Стаття 7. Відносини залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування</p> <p>Відносини залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базуються на податковій і договірній основах відповідно до чинного законодавства України.</p> <p>До компетенції цих органів належать: контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів, погодження тарифів у приміських сполученнях, погодження питання щодо пунктів зупинок, закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів, автомобільних переїздів через залізничні колії.</p> <p>На місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування покладається організація виконання робіт з благоустрою привокзальних площ, спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, забезпечення їх телефонним зв'язком та транспортним сполученням з населеними пунктами за місцем розташування станцій, запобігання правопорушенням на залізницях. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють із залізницями з метою поліпшення використання транспортних</p>	<p>Стаття 7. Відносини залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування</p> <p>Відносини залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базуються на податковій і договірній основах відповідно до чинного законодавства України.</p> <p>До компетенції цих органів належать: контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів, погодження тарифів у приміських сполученнях, погодження питання щодо пунктів зупинок, закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів, автомобільних переїздів через залізничні колії.</p> <p>На місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування покладається організація виконання робіт з благоустрою привокзальних площ, спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, забезпечення їх телефонним зв'язком та транспортним сполученням з населеними пунктами за місцем розташування станцій, запобігання правопорушенням на залізницях, <i>створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого</i></p>	<p>Удосконалення законодавства за рахунок внесення доповнень з врахуванням: пункт 4.17. Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року; пункти 7,10 Програми боротьби із правопорушеннями на транспорті на 2004 – 2006 роки. (Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 року № 2029) та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року.</p>

<p>засобів власниками вантажів, злагодженої роботи з іншими видами транспорту, розвитку (в тому числі на пайових засадах) транспортної і соціальної інфраструктури щодо обслуговування пасажирів та економіки регіонів.</p> <p>Органи управління залізничним транспортом разом з відповідними місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування вирішують питання експлуатації малодіяльних збиткових залізничних дільниць, станцій, а також залізничних під'їзних колій, що перебувають на балансі залізниць.</p> <p>У разі неприйняття органами місцевого самоврядування (протягом 6 місяців після звернення залізниці) рішень про компенсацію збитків з місцевих бюджетів або за рахунок підприємств, що обслуговуються цими дільницями, станціями та під'їзними коліями, Укрзалізниця за погодженням з Міністерством транспорту України має право прийняти рішення про закриття малодіяльних збиткових залізничних дільниць, станцій та залізничних під'їзних колій.</p>	<p><i>бюджету по забезпеченню громадського порядку у приміському сполученні, затвердження і звільнення керівників цієї міліції.</i></p> <p>Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють із залізницями з метою поліпшення використання транспортних засобів власниками вантажів, злагодженої роботи з іншими видами транспорту, розвитку (в тому числі на пайових засадах) транспортної і соціальної інфраструктури щодо обслуговування пасажирів та економіки регіонів.</p> <p><i>Органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції визначають напрями пасажирських перевезень залізничним транспортом. Вносять пропозиції щодо відкриття нових маршрутів в тому числі і міжнародних, контролюють якість обслуговування пасажирів залучаючи до цього громадські організації та органи, що виконують функції державного контролю.</i></p> <p>Органи управління залізничним транспортом разом з відповідними місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування вирішують питання експлуатації малодіяльних збиткових залізничних дільниць, станцій, а також залізничних під'їзних колій, що перебувають на балансі залізниць.</p> <p>У разі неприйняття органами місцевого самоврядування (протягом 6 місяців після звернення залізниці) рішень про компенсацію збитків з місцевих бюджетів або за рахунок підприємств, що обслуговуються цими дільницями, станціями та</p>	<p>Пропонується щодо реалізації затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року у відповідності до спільного наказу Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства транспорту України № 16/73 від 11.02.2002 “Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів залізничним транспортом”</p>
---	---	--

		<p>під'їзними коліями, Укрзалізниця за погодженням з Міністерством транспорту України має право прийняти рішення про закриття малодіяльних збиткових залізничних дільниць, станцій та залізничних під'їзних колій, <i>за винятком маршрутів пасажирських перевезень.</i></p>	
2.	<p>Стаття 11. Безпека на залізничному транспорті</p> <p>Залізниці та підприємства залізничного транспорту загального користування забезпечують безпеку життя і здоров'я громадян, які користуються його послугами, а також безпеку руху поїздів, охорону навколишнього природного середовища згідно з чинним законодавством України.</p> <p>Безпека руху поїздів - комплекс організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів і пристроїв.</p> <p>Розміщення об'єктів, пов'язаних з виробництвом, зберіганням, навантаженням, транспортуванням і розвантаженням вибухових, легкозаймистих, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних та сильнодіючих хімічних речовин, визначається відповідними будівельними та санітарними нормами і правилами стосовно об'єктів, розташованих на землях залізничного транспорту загального користування. Місця перетину залізничних колій трубопроводами, лініями зв'язку і електропередач, іншими комунікаціями повинні погоджуватися з Укрзалізницею.</p> <p>Рухомий склад, обладнання та інші технічні засоби, які</p>	<p>Стаття 11. Безпека на залізничному транспорті</p> <p>Залізниці та підприємства залізничного транспорту загального користування забезпечують безпеку життя і здоров'я громадян, які користуються його послугами, а також безпеку руху поїздів, охорону навколишнього природного середовища згідно з чинним законодавством України.</p> <p>Безпека руху поїздів - комплекс організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів і пристроїв.</p> <p>Розміщення об'єктів, пов'язаних з виробництвом, зберіганням, навантаженням, транспортуванням і розвантаженням вибухових, легкозаймистих, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних та сильнодіючих хімічних речовин, визначається відповідними будівельними та санітарними нормами і правилами стосовно об'єктів, розташованих на землях залізничного транспорту загального користування. Місця перетину залізничних колій трубопроводами, лініями зв'язку і електропередач, іншими комунікаціями повинні погоджуватися з Укрзалізницею.</p>	<p>Пропонується у відповідності до Положення про систему управління безпекою руху поїздів Державній адміністрації залізничного транспорту України затвердженого наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 14.09.2004р. № 818; пункту 5 щодо забезпечення безпеки пасажирів, що переміщуються через територію України Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках Законом України від 7 лютого 2002 року № 3022-III</p>

	<p>постачаються залізничному транспорту, повинні відповідати вимогам безпеки руху, схоронності вантажів, охорони праці, екологічної безпеки і мати відповідний сертифікат.</p> <p>Державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті України здійснюють Міністерство транспорту України, Укрзалізниця та їх органи на місцях у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.</p>	<p>Рухомий склад, обладнання та інші технічні засоби, які постачаються залізничному транспорту, повинні відповідати вимогам безпеки руху, схоронності вантажів, охорони праці, екологічної безпеки і мати відповідний сертифікат.</p> <p>Страховання життя та здоров'я пасажирів проводиться страховою компанією в межах страхових сум визначених чинним законодавством. Порядок здійснення страхової діяльності на залізничному транспорті визначається чинним законодавством та договорами між компанією та Міністерством транспорту та зв'язку України.</p> <p>Державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті України здійснюють Міністерство транспорту України, Укрзалізниця та їх органи на місцях у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. <i>З питань забезпечення безпеки руху поїздів в межах територіальних одиниць, дирекції залізничних перевезень звітують перед органами місцевого самоврядування щорічно.</i></p>	<p>Пропонується у відповідності до Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 651-р.</p> <p>Пропонується щодо реалізації затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року</p>
3.		<p>Стаття 12.1 Охорона громадського порядку та безпеки пасажирів на залізничному транспорті.</p> <p><i>Охорону громадського порядку та забезпечення безпеки пасажирів на залізничному транспорті здійснюють підрозділи відомчої воєнізованої охорони в межах компетенції передбаченої чинним законодавством.</i></p> <p><i>Працівники воєнізованої охорони є посадові особи залізничного транспорту у сферу службової діяльності яких включено організація безпеки громадян під час їх</i></p>	<p>Пропонується з метою реалізації Концепції Державної цільової програми впровадження на залізницях швидкісного руху пасажирських поїздів на 2005-2015 роки щодо розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 979-р.</p>

		<i>перебування на об'єктах транспорту, в зонах підвищеної небезпеки.</i>	
4.	<p>Стаття 18. Транспортне забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України</p> <p>Укрзалізниця, залізниці та інші підприємства, установи та організації залізничного транспорту загального користування можуть виступати як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності і здійснювати її на підставі чинного законодавства України та міжнародних договорів України.</p> <p>Для забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України залізниці здійснюють міжнародні перевезення у прямому залізничному, прямому змішаному та непрямому міжнародному сполученнях.</p> <p>Перевезення вантажів і пасажирів у прямому і непрямому міжнародному і прямому змішаному сполученнях регулюються чинним законодавством України і міжнародними договорами України.</p> <p>Залізниці при міжнародних перевезеннях мають право на відшкодування витрат, пов'язаних з додатковими послугами, що не передбачені міжнародними договорами, за рахунок вантажовідправника і вантажоодержувача на основі договорів.</p> <p>Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, які поставляють продукцію на експорт з перевезеннями її залізницями України, можуть відраховувати частину валютних коштів залізницям у рахунок провізної плати та на відшкодування витрат на додаткові послуги.</p> <p>Обов'язковому продажу іноземної валюти та оподаткуванню коштів в</p>	<p>Стаття 18. Транспортне забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України</p> <p>Укрзалізниця, залізниці та інші підприємства, установи та організації залізничного транспорту загального користування можуть виступати як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності і здійснювати її на підставі чинного законодавства України та міжнародних договорів України.</p> <p>Для забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України залізниці здійснюють міжнародні перевезення у прямому залізничному, прямому змішаному та непрямому міжнародному сполученнях.</p> <p>Перевезення вантажів і пасажирів у прямому і непрямому міжнародному і прямому змішаному сполученнях регулюються чинним законодавством України і міжнародними договорами України.</p> <p>Залізниці при міжнародних перевезеннях мають право на відшкодування витрат, пов'язаних з додатковими послугами, що не передбачені міжнародними договорами, за рахунок вантажовідправника і вантажоодержувача на основі договорів.</p> <p>Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, які поставляють продукцію на експорт з перевезеннями її залізницями України, можуть відраховувати частину валютних коштів залізницям у рахунок провізної плати та на відшкодування витрат на додаткові послуги.</p> <p>Обов'язковому продажу</p>	<p>Пропонується щодо змін до нормативних документів у відповідності до пункту 2 "Вдосконалення нормативно-правової бази розвитку та розбудови національної мережі міжнародних транспортних коридорів" Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006-2010 роки затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 року № 496 щодо Міжнародної конвенції про полегшення умов залізничних перевезень пасажирів і багажу через кордони від 10 січня 1952 року</p>

	іноземній валюті, одержаних залізницями за міжнародні перевезення, підлягають кошти, що залишилися у залізниць після відрахувань іноземним залізницям, які беруть участь у цих перевезеннях.	іноземної валюти та оподаткуванню коштів в іноземній валюті, одержаних залізницями за міжнародні перевезення, підлягають кошти, що залишилися у залізниць після відрахувань іноземним залізницям, які беруть участь у цих перевезеннях. <i>Міжнародні пасажирські перевезення є провідним напрямом діяльності Укрзалізниці, які будуються на підставі міжнародних договорів, засадах прикордонної співпраці за активної участі органів місцевого самоврядування.</i>	Пропонується відповідно до пункту 10 Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках Законом України від 7 лютого 2002 року № 3022-III щодо розбудови туристичної інфраструктури у зонах економічного тяжіння за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів. Пропонується щодо реалізації затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року
5.	Стаття 19. Розвиток інфраструктури залізниць щодо транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України Залізниці повинні здійснювати розвиток інфраструктури транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України, підвищувати пропускну і переробну спроможність прикордонних передаточних пунктів, приводити парк рухомого складу і контейнерів, що виходять на іноземну мережу залізниць, у відповідність з міжнародними стандартами і вимогами.	Стаття 19. Розвиток інфраструктури залізниць щодо транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України Залізниці повинні здійснювати розвиток інфраструктури транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України, підвищувати пропускну і переробну спроможність прикордонних передаточних пунктів, приводити парк рухомого складу і контейнерів, що виходять на іноземну мережу залізниць, у відповідність з міжнародними стандартами і вимогами. <i>Органи місцевого самоврядування надають допомогу підприємствам залізниці, які здійснюють та обслуговують сферу міждержавних пасажирських перевезень та сприяють ефективному контролю за якістю обслуговування пасажирів.</i>	Пропонується щодо реалізації затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року
6.	Стаття 20. Міжнародне співробітництво у галузі залізничного транспорту Здійснення співробітництва з	Стаття 20. Міжнародне співробітництво у галузі залізничного транспорту	Пропонується щодо змін до нормативних документів у відповідності до пункту 2 "Вдосконалення нормативно-

	<p>організаціями залізничного транспорту іноземних держав, правовий захист з питань залізничного транспорту України та представництво інтересів України у відповідних міжнародних організаціях залізничного транспорту загального користування покладаються на Укрзалізницю.</p>	<p>Здійснення співробітництва з організаціями залізничного транспорту іноземних держав, правовий захист з питань залізничного транспорту України та представництво інтересів України у відповідних міжнародних організаціях залізничного транспорту загального користування покладаються на Укрзалізницю. <i>З питань прикордонної співпраці в галузі залізничного транспорту органи місцевого самоврядування надають максимальне сприяння підприємствам та установам Укрзалізниці.</i></p>	<p>правової бази розвитку та розбудови національної мережі міжнародних транспортних коридорів” щодо пропозицій до програми створює умови залучення місцевих органів влади щодо реконструкції та розвитку державного кордону до 2015 року з передбаченням у ньому будівництва, реконструкції, облаштування та технічного оснащення пунктів пропуску через державний кордон</p>
7.	<p>Стаття 23. Відповідальність за порушення договірних зобов'язань під час перевезень</p> <p>У разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань за договором про організацію перевезень вантажів перевізники несуть відповідальність за неповну і несвоєчасну подачу вагонів і контейнерів для виконання плану перевезень, а вантажовідправники - за невикористання наданих транспортних засобів у порядку та розмірах, що визначаються Статутом залізниць України. Перевізники також несуть відповідальність за зберігання вантажу, багажу, вантажобагажу з моменту його прийняття і до видачі одержувачу, а також за дотримання терміну їх доставки в межах, визначених Статутом залізниць України. За незбереження (втрату, нестачу, псування, пошкодження) прийнятого до перевезень вантажу, багажу, вантажобагажу перевізники несуть відповідальність у розмірі фактично заподіяної шкоди, якщо не доведуть, що втрата, нестача, псування,</p>	<p>Стаття 23. Відповідальність за порушення договірних зобов'язань під час перевезень</p> <p>У разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань за договором про організацію перевезень вантажів перевізники несуть відповідальність за неповну і несвоєчасну подачу вагонів і контейнерів для виконання плану перевезень, а вантажовідправники - за невикористання наданих транспортних засобів у порядку та розмірах, що визначаються Статутом залізниць України. Перевізники також несуть відповідальність за зберігання вантажу, багажу, вантажобагажу з моменту його прийняття і до видачі одержувачу, а також за дотримання терміну їх доставки в межах, визначених Статутом залізниць України. За незбереження (втрату, нестачу, псування, пошкодження) прийнятого до перевезень вантажу, багажу, вантажобагажу перевізники несуть відповідальність у розмірі фактично заподіяної шкоди, якщо не доведуть, що втрата, нестача, псування,</p>	<p>Пропонується щодо змін до нормативних документів у відповідності до пункту 2 ”Вдосконалення нормативно-правової бази розвитку та розбудови національної мережі міжнародних транспортних коридорів” Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006-2010 роки затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 року № 496 щодо Міжнародної конвенції про полегшення умов залізничних перевезень пасажирів і багажу через кордони від 10 січня 1952 року</p>

	пошкодження виникли з не залежних від них причин.	пошкодження виникли з не залежних від них причин. <i>За порушення договірних зобов'язань у сфері пасажирських перевезень підприємство чи установа залізничного транспорту несе відповідальність в межах передбачених Статутом залізниць України в порядку визначеним Кодексом адміністративного судочинства.</i>	
--	---	---	--

Примітка: Пропозиції внесено щодо:

1. Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. Відомості Верховної Ради. – 2004. - № 29. – Ст. 367
2. Пункту 4. Розділу VI “Основні завдання утвердження України як транзитної держави” Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках. (Закон України від 7 лютого 2002 року № 3022-III.) Розроблення та реалізація заходів щодо поетапного приєднання України до міжнародних конвенцій та багатосторонніх угод у галузі транспорту та вступу до міжнародних транспортних організацій з визначенням пріоритетів, пов'язаних з інтеграцією транспортно-дорожнього комплексу України до транспортних систем ЄС та СНД і подальшим розвитком транзитних перевезень, у тому числі: Конвенції про спільну транзитну процедуру (Женева, 20 травня 1987 року); Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Киото, у редакції 2000 року); Конвенції про договір міжнародного перевезення (19 травня 1956 року); Конвенції про міжнародні залізничні перевезення, а також конвенцій та угод з питань безпеки руху та охорони навколишнього природного середовища.
3. Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту. Схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 651-р, проекту Закону України, розробленого Державною адміністрацією залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України, “Про основи реформування залізничного транспорту загального користування” (Утворення Державної акціонерної компанії “Українські залізниці”).
4. Закону України 20 квітня 2000 р. № 1682-III “Про природні монополії”. Відомості Верховної Ради. – 2000. - № 30. – Ст. 238.