

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 342.92

© Ордина Ольга Николаевна

— кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Экономическая теория и менеджмент» Российского университета
транспорта (МИИТ), доцент кафедры «Теория и история государства
и права» Московского университета имени С. Ю. Витте
ordinolga@yandex.ru

Регулирование сферы транспорта органами публичной администрации в зарубежных странах: современный опыт для России

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы государственного администрирования сферы транспорта в зарубежных странах, которое осуществляют органы публичной администрации. Статья содержит анализ системы органов публичной администрации США, Великобритании, Германии и Франции, осуществляющих государственное регулирование транспортной деятельности. Анализ зарубежного опыта государственного администрирования транспортной системы актуален для России в связи с формированием в нашей стране разветвленной системы органов публичной администрации. Публичная администрация рассматривается автором не только как организация, но и деятельность органов и учреждений, созданных для исполнения законов и наделенных административно-публичными полномочиями. Публичная администрация в современных государствах является сложным механизмом, состоящим из централизованной публичной администрации, функциональной децентрализованной администрации и органов местного самоуправления. Основными принципами организации и деятельности публичной администрации в зарубежных странах являются принципы: централизации (система административных органов строится по иерархическому принципу) и децентрализации (часть функций публичной администрации передается на места); концентрации (властные полномочия сосредоточены у одного органа, и другие управленческие структуры не могут принимать решения вопреки его воле) и деконцентрации (властные полномочия рассредоточены между органами таким образом, что властный орган передает часть полномочий, сохраняя за собой всю полноту ответственности); единства и неделимости публичной

администрации; законности; эффективности. Автор считает, что опыт западных стран в сфере создания органов публичного управления транспортной деятельностью актуален для современной России.

Ключевые слова: транспорт; государственный орган; государственное регулирование; публичная администрация; административное право; закон.

© Olga N. Ordina

— Candidate of Law, associate professor of the department 'Economic Theory and Management' of the Russian University of Transport, associate professor of the department 'Theory and History of State and Law' of the Moscow S.U. Witte University

The transport regulation by public administration bodies in foreign countries: present experience for Russia

Abstract. The current paper has considered the issues of public administration of the transport in foreign countries, which is carried out by public administration bodies. The paper has analyzed the system of public administration bodies in the USA, Great Britain, Germany and France, which regulate transport activities. The analysis of foreign experience of public administration of transport is relevant for Russia due to the formation of an extensive system of public administration bodies in this country. The public administration has been considered by the author not only as an organization, but also as the activities of bodies and institutions which were established to implement laws and were endowed with administrative and public powers. Public administration in the countries is a complex mechanism consisting of a centralized public administration, a functional decentralized administration, and local government bodies. The main principles of organization and activity of public administration in foreign countries are as follows: centralization (when the system of administrative bodies has been built on a hierarchical principle) and decentralization (when part of the functions of public administration has been transferred to the local administration); concentration (when power has been concentrated in one body, and other management structures could not make decisions against its will) and deconcentration (when power has been dispersed among bodies in such a way that the executive body transferred part of the power, while retaining full responsibility); unity and indivisibility of public administration; legality; efficiency. The author of the paper has concluded that the experience of Western countries in public administration of transport activities is relevant for nowadays Russia.

Keywords: transport; state body; state regulation; public administration; administrative law; law.

В настоящее время возрастает роль транспорта как в России, так и за рубежом. В связи с этим актуально изучение государственных органов, осуществляющих управление в сфере транспорта в зарубежных странах. Государственное администрирование в данной сфере, в первую очередь, направлено на обеспечение безопасности транспортных услуг. В западных странах государственное управление в сфере транспорта осуществляют органы публичной администрации, имеющие свою компетенцию, полномочия, определенные законодательствами этих стран. Во многих экономически развитых странах существует трехступенчатая система административно-публичных органов регулирования развития транспорта: федеральные органы, органы штатов и органы местных властей.

В Соединенных Штатах Америки создана разветвленная система федеральных (управления, агентства и др.) и штатных органов и комиссий, координацией деятельности которых занимается созданное 15 октября 1966 г. Министерство транспорта США. Дополнительными органами, регулирующими данную сферу, являются многочисленные координирующие ведомства. Полномочиями Министерства транспорта являются: разработка общенациональной транспортной политики, способствующей формированию транспортного сектора экономики, созданию безопасного, быстрого и удобного транспорта. В штатах также создаются свои министерства или управления и службы. На местах учреждены местные транспортные управления.

В Великобритании существовавшее ранее Министерство транспорта вошло в состав Министерства по вопросам окружающей среды. Основными направлениями деятельности этого государственного органа являются: разработка правительственных программных документов по развитию транспортной отрасли, обеспечение технической и экологической безопасности грузовых и пассажирских перевозок. Департаменты Министерства руководят дорожной сетью, морскими портами, внутренними водными путями и транспортом Лондона. Остальной городской транспорт подчиняется муниципальным образованиям. Адмиралтейство заведует морским флотом.

В Германии на федеральном уровне создано Министерство транспорта, в структуру которого входят центральное управление, управление автомобильного транспорта, управление железнодорожного транспорта, управление морского транспорта, управление воздушного транспорта, управление транспортной политики и др. Министерство занимается выработкой государственной политики в сфере транспорта, руководит транспортными предприятиями и учреждениями (федеральные водные пути, федеральные железные дороги, федеральные автострады), контролирует транспортную безопасность. Созданные транспортные министерства в правительствах земель ведают местными дорогами,

автотранспортом местного значения, городским транспортом. При этом могут делегировать эти функции местным властям.

Во Франции в 1974 г. было создано Министерство оборудования территорий, оснащения, гражданского строительства и транспорта с управлениями по наземному водному и воздушному транспорту и другими органами. Кроме Министерства созданы следующие органы: Национальное общество железных дорог, Национальное управление судоходства, Высший совет по транспорту. В январе 1992 г. был принят Закон «О территориальной организации государства, местной демократии, развитии местного сотрудничества и децентрализованном взаимодействии территорий», четко определивший компетенцию центра и пределы его вмешательства в дела территорий.

Обобщая опыт зарубежных стран создания административно-публичных органов, регулирующих сферу транспорта, можно резюмировать следующее. Несомненно, зарубежный опыт регулирования транспортной деятельности актуален для современной России и требует теоретического осмысления, и в первую очередь, такого феномена, как публичная администрация, которая в нашей стране только начинает складываться.

Понятие публичной администрации является одним из сложных и многогранных и рассматривается с различных сторон: с одной стороны, как специально созданные учреждения, органы и организации, призванные осуществлять административные функции, с другой стороны, сама административная деятельность признается публичной администрацией, с третьей стороны, этот термин используют для обозначения всей сферы управления публичной областью [1, стр. 8]. Понятие «публичная администрация» (*administration*) используется в качестве понятия во французском административном праве. Но, к сожалению, в настоящее время нет ее общепринятого определения. Данное понятие можно использовать в двух значениях: материальном и формальном. С формальной стороны публичная администрация есть совокупность органов, подведомственных правительству и исполняющих решения, исходящие от политической власти (ст. 20 Конституции Республики «Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся *администрация* и вооруженные силы») [3, стр. 89]. С материальной (функциональной) стороны публичная администрация рассматривается как специфические административные функции, реализуемые указанными управленческими органами.

Публичную администрацию образуют административные органы. Понятие «административный орган» давно уже используется во многих зарубежных странах в качестве основного термина в науке административного права, например, Франции, Германии, Австрии, и имеет широкое применение в международном публичном праве. К административным органам относят, например, не только органы

исполнительной власти, но и органы, обеспечивающие деятельность законодательных и судебных органов, а также входящие в структуру децентрализованной администрации.

Государственные органы централизованной публичной администрации (правительства, министерства и ведомства, правительственные комитеты и межминистерские органы) имеют право издания (принятия) нормативных правовых актов. Министерства представляют собой основу публичной администрации. Министр издает нормативные правовые акты: постановления, приказы, нормативные циркуляры и др. В странах англо-американской правовой семьи министры в силу делегирования им определенного полномочия законодательного органа имеют право издавать акты нормативного характера, регулирующие правовой статус граждан. В странах романо-германской системы права подобные акты издаются министром на основании предписания закона или в силу регламентарной власти, которая рассматривается как право издания (принятия) регламентов, т.е. административных актов нормативного характера.

Кроме министерств образуются различные ведомства (агентства, управления, государственные комитеты, национальные комиссии, бюро и др.), имеющие право издавать (принимать) нормативные правовые акты.

Понятие «ведомство» употребляется, в частности, в Германии, а также в России и в некоторых государствах, на формирование правовых систем которых повлияло советское право. Что касается других стран, то указанный орган не встречается в политической практике. В зарубежных странах не используется термин в качестве собирательного понятия совокупности центральных административно-публичных органов. Что касается вопроса о соотношении понятий «министерство» и «ведомство», то здесь нет единой позиции: согласно первой позиции ведомство образуется для решения задач в той сфере, которая не регулируется министерством; согласно второй позиции термин «ведомство» рассматривается в качестве родового понятия и делится на видовые понятия: министерства и другие ведомства (агентства, службы, бюро и др.) [4, стр. 48].

Во многих странах образуются разнообразные органы межминистерского характера (правительственные комитеты, межминистерские комиссии и советы и др.), создание которых может быть предусмотрено в конституции. Деятельность таких органов во многих странах регулируется подзаконными нормативными правовыми актами, принимаемыми главой правительства. В некоторых странах указанные органы имеют право принимать нормативные правовые акты, не подлежащие общественному и парламентскому контролю, что делает их особенно привлекательными. Например, в Израиле постановления, исходящие от таких органов, приобретают статус актов правительства,

при условии невозражения со стороны министров в течение 14 дней с момента его издания [2, стр. 32].

Органы *функциональной децентрализованной администрации* (публичные корпорации (Великобритания), независимые агентства (США), независимые административные органы и публичные учреждения (Франция), децентрализованная администрация, непрямая публичная администрация (Италии)), впервые образованные на рубеже XIX—XX вв., в настоящее время создаются, как правило, органами государственной власти: парламентом, президентом, правительством, реже министерствами, центральными ведомствами, органами местного самоуправления. Относительно административных структур функциональной децентрализованной администрации в законодательстве зарубежных стран пока не выработано единого наименования. Они могут издавать как индивидуальные, так и регламентарные административно-правовые акты (например, Федеральная энергетическая регулирующая комиссия в США) [5, стр. 118—138].

К примеру, независимые агентства в США были созданы в противовес сильной исполнительной власти во главе с Президентом и получили статус «четвертой ветви власти» — административной. Кроме того, они были наделены такими полномочиями, которые согласно принципу разделения властей нельзя было возложить на обладающую только исполнительными полномочиями исполнительную власть: нормотворческими и судебными. В настоящее время данные органы рассматриваются как часть системы органов публичной администрации. Уравнение в правах органов исполнительной власти и четвертой — административной власти (департаментов и независимых агентств) было осуществлено Законом об административной процедуре 1946 г., который закреплял за каждым органом исполнительной власти, имеющим право устанавливать правовой статус частных лиц путем принятия нормативных правовых актов или приказов, единое их наименование — «административное учреждение» (*agency*). Под «административным учреждением» Закон (ст. 2 а) подразумевает коллегиальный орган (независимые агентства, исполнительные департаменты) или должностное лицо в системе исполнительной власти (за исключением военных и внешнеполитических), как самостоятельное, так и действующее в составе других органов, наделенное правом принимать окончательные решения (административный нормативный правовой акт или административный приказ — решение по спорам).

В системе органов исполнительной власти США, установленной пятым разделом Свода законов (§ 104, 105), административными учреждениями являются Президент, так как он обладает нормотворческими полномочиями, девять исполнительных департаментов, один военный (армии), 28 регулирующих (например, Комиссия междуштатной торговли) и 8 распределяющих (например, Администрация по делам малого бизнеса)

независимых агентств, выполняющих функцию проведения в жизнь политических решений, принятых законодательными, исполнительными (исполнительные департаменты и Президент являются также и политическими органами) и судебными органами. Законом об административной процедуре 1946 г. официально подтвержден законодательный характер нормотворческой деятельности административных учреждений.

Непосредственное участие в управлении транспортом принимают органы местного самоуправления. В большинстве стран мира провозглашены естественные права муниципалитетов на регулирование вопросов местного значения, и в первую очередь это вопросы создания транспортной инфраструктуры.

Таким образом, транспорт в западных странах рассматривается как приоритетная отрасль, имеющая общенациональное значение. Зарубежный опыт государственного администрирования сферы транспорта интересен для России в свете преобразования аппарата государственного управления, происходящего в процессе административной реформы.

Литература

1. Боботов, С. В. Вступительная статья // Брэбан Г. Французское административное право. — Москва, 1988.
2. Зеэв, Гейзел. Политические структуры государства Израиль. — Москва, 2001.
3. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / составитель В. В. Маклаков. — Москва, 2010.
4. Лазарев, К. Административное право. — София, 2000.
5. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах : учебное пособие / под редакцией А. Н. Козырина. — Москва, 2006.

References

1. Bobotov, S. V. Vstupitel'naya stat'ya [Introductory paper] // Breban G. Frantsuzskoye administrativnoye pravo. — Moskva, 1988.
2. Zeev, Geyzel'. Politicheskiye struktury gosudarstva Izrail' [The political structures of the State of Israel]. — Moskva, 2001.
3. Konstitutsiya Frantsuzskoy Respubliki ot 4 oktyabrya 1958 g. [Constitution of the French Republic of October 4, 1958]// Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: ucheb. posobiye / sostavitel' V. V. Maklakov. — Moskva, 2010.
4. Lazarev, K. Administrativnoye pravo [Administrative law]. — Sofiya, 2000.
5. Puplichnaya administratsiya i administrativnyye reformy v zarubezhnykh stranakh [Public administration and administrative reforms in foreign countries]: uchebnoye posobiye / pod redaktsiyey A. N. Kozyrina. — Moskva, 2006.