

УДК 342.9

НОВИЙ ФОРМАТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Руслан ПИЛИПВ,

ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ,
старший інспектор-черговий Рожнятівського відділення Калуського відділу поліції
Головного управління Національної поліції
в Івано-Франківській області

SUMMARY

The article described the author's vision features of administrative-legal regulation of road safety in view of the course of European integration and administrative reform of Ukraine. The main features of the definition of "road safety" on the basis of which the author suggested a definition of "administrative and legal regulation of road safety".

Key words: traffic, road traffic, road traffic safety, administrative and legal regulation, public administration.

АНОТАЦІЯ

У статті викладено авторське бачення особливостей адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху з урахуванням курсу євроінтеграції та адміністративного реформування в Україні. Окреслено основні риси дефініції «безпека дорожнього руху», з огляду на що запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху».

Ключові слова: дорожній рух, дорожньо-транспортний травматизм, безпека, адміністративно-правове регулювання, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Минуло вже понад 120 років від того часу, коли людство стало серйозно виготовляти автомобілі. Можна без перебільшення казати, що сьогодні економічно-розвинуте суспільство є залежним від автомобільного транспорту, який задовольняє значну частину потреб людства в переміщенні вантажів і пасажирів. Нині до транспортних систем висуваються вимоги швидкості, економічності, зручності, доступності, безпеки та мінімізації екологічної шкоди. Вирішення цих завдань, мабуть, не може бути повним, адже дуже часто трапляється так, що досягнення певних результатів в одному напрямі призводить до погіршення ситуації в іншому. Завжди буде існувати умовна «конкуренція» між швидкістю транспортних засобів (далі – ТЗ) і безпекою їх пересування, економічністю й впливом на екологію тощо. Антиподом та основною проблемою для безпеки дорожнього руху (далі – БДР) є дорожньо-транспортний травматизм. За період з 01 січня до 31 грудня 2015 р. в автомобільних аваріях наша країна втратила 3 970 осіб, ще 31 467 осіб отримало травми різного ступеня тяжкості [1, с. 1].

Проблема БДР детермінована широким спектром чинників, які являють собою різні вияви індивідуально-суспільного буття: господарювання, економіку, управління, психологію, виховання, освіту, правоохоронну діяльність тощо. Стан БДР опосередковано впливає на більшість сфер (галузей), якими визначаються умови людського існування, отже, великою мірою зумовлює економічне становище, благополуччя держави, добробут населення [2, с. 106].

Актуальність теми. Актуальність проблеми забезпечення БДР не викликає сумніву. У цьому питанні існує відповідність поглядів влади та громадянина щодо необхідності такої діяльності як важливої складової успіху трансформації відносин у цій сфері [3, с. 168–169]. Значний вплив на рівень БДР у країні має стан нормативно-правового забезпечення та регулювання відповідних суспільних відносин. В Україні існує достатньо розгалужена правова база у сфері транспорту й БДР. Проте, як уважають деякі

фахівці в цій сфері, ця база потребує суттєвого вдосконалення насамперед у частині адаптації внутрішнього законодавства і правових актів до норм і стандартів Європейського Союзу [4, с. 10].

Треба зазначити, що наукових праць, комплексних досліджень у сфері БДР в Україні також не бракує. Багато провідних учених і фахівців, науковців-початківців, політиків звертали свою увагу на проблемні питання транспортної безпеки. Серед них можна назвати праці В.М. Бесчасного, С.І. Будніка, М.Ю. Веселова, А.В. Гаркуші, Т.О. Гуржія, С.М. Гусарова, М.М. Долгополової, В.В. Доненка, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, М.Ю. Микитюка, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, А.О. Собакаря, О.Ю. Солманової, Л.І. Сопільника, Х.П. Ярмачі та багатьох інших. Утім деякі основоположні категорії теоретичного підґрунтя БДР потребують переосмислення. Зокрема, така необхідність виникає на етапах суттєвих змін у свідомості суспільства і проведення адміністративних реформ.

У статті використовувалися порівняльно-правовий, історично-правовий, статистичний, системно-структурний методи наукового пізнання, завдяки яким досліджено наявний емпіричний матеріал у зазначеній сфері та сформульовано особисті погляди (авторські висновки).

Мета статті полягає в з'ясуванні змісту безпеки дорожнього руху як соціально-правового явища й формуванні нового погляду на формат адміністративно-правового регулювання зазначених правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якщо переглянути поняття «національна безпека», то звертає на себе увагу те, що вітчизняний законодавець бачить «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави» через забезпечення цього стану з боку держави (ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» [5]). М.М. Долгополова вважає, що аварійність є показником ефективності державного управління у сфері організації діяльності із забезпечення БДР [6, с. 2]. Саме від ефективності й зваженості ре-

гульовального впливу компетентних суб'єктів державного управління у сфері дорожнього руху, на нашу думку, буде залежати прогнозованість його безпеки.

Так, у 1997 р. парламент Швеції ухвалив закон про безпеку дорожнього руху, який зафіксував концепцію "Vision Zero". Цю назву потрібно перекладати як «концепція нульової смертності». Закон передбачав запуск проекту, який об'єднав велику кількість компаній, зайнятих у дорожньому будівництві, автомобілебудуванні, безпеці, сфері послуг; а також уживання заходів щодо усунення смертності на дорогах і травм у дорожньо-транспортних пригодах (далі – ДТП) загалом. Результат довів правоту авторів концепції: на сьогодні лише троє з 100 тис. шведів умирають у результаті ДТП [7]. Концепцією Державної цільової програми підвищення рівня БДР в Україні на період до 2016 р. (утратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71) було зроблено такий прогноз: «... за умови виконання в повному обсязі передбачених Програмою заходів прогнозується наближення до середньоєвропейського рівня БДЗ, зокрема зниження показників аварійності щодо соціального ризику (кількість загиблих внаслідок ДТП на 100 тис. населення) – з 10,6 до 7,5; транспортного ризику (кількість загиблих внаслідок ДТП на 100 тис. ТЗ) – з 33,2 до 18» [8]. Іншими словами, за умови виконання запланованих організаційно-правових, інженерно-технічних та інших соціально-економічних заходів Уряд і громадськість країни очікували позитивних матеріальних і нематеріальних результатів: зменшення кількості загиблих, економічних утрат від ДТП, покращення транспортної культури та дисципліни, упевненість учасників дорожнього руху в їх безпеці (мінімізація ризиків), зменшення соціальної напруженості в суспільстві через великі втрати через дорожньо-транспортний травматизм тощо.

Матеріальні нематеріальні блага, з приводу яких виникають правовідносини, є об'єктом правового регулювання (права) [9, с. 212]. Отже, суспільні відносини, які пов'язані з дорожнім рухом, а так само з його безпекою, є об'єктом правового регулювання. Особливість сфери забезпечення БДР, як зазначає В.М. Бесчастний, полягає в тому, що вона регулюється переважно нормами адміністративного права, якщо розглядаються питання врегулювання зовнішньосистемних і внутрішньосистемних відносин у процесі забезпечення БДР [10, с. 11].

Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право – через нормативне регулювання. О.Ф. Скакун під правовим регулюванням пропонує розуміти здійснюване державою за допомогою права й сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток [11, с. 488]. Адміністративно-правові відносини в більшості випадків передбачають підпорядкування волі керуваних об'єктів домінуючому волевиявленню керуючого суб'єкта, якого держава в установленому порядку наділяє відповідними нормативно визначеними повноваженнями. Отже, волевиявлення однієї сторони нерівнозначне волевиявленню іншої. Пояснюється це насамперед тим, що юридично-владні приписи зараховані до компетенції відповідних суб'єктів виконавчої влади [12, с. 34].

Адміністративно-правове регулювання БДР містить ті самі загальні риси, які були наведені вище. В.Ф. Муцко під адміністративно-правовим регулюванням БДР розуміє процес застосування державними органами влади спеціальних методів впливу на функціонування суспільних відносин з приводу переміщення людей і вантажів за допомогою технічних засобів (далі – ТЗ) з метою мінімізації ризику заподіяння шкоди життю, здоров'ю, власності й іншим правам учасників такого руху, а також зменшення

кількості та тяжкості ДТП [13, с. 11]. Трохи універсальною й лаконічною, у нашому баченні, є дефініція провідного фахівця та теоретика в правоохоронній діяльності Я.М. Когута, який, розглядаючи особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції, робить висновок, що це дія права на суспільні відносини у сфері адміністративної діяльності її органів за допомогою юридичних засобів, через систему яких забезпечується розвиток відносин у межах і напрямках, визначених нормами права [14, с. 13]. Послудуючи в одне висновки колег з особистим баченням питання, можна припустити, що адміністративно-правовим регулюванням БДР буде дія права на суспільні відносини в зазначеній сфері (які фактично є об'єктом такого регулювання) за допомогою юридичних засобів, через систему яких забезпечується прогнозований (очікуваний) розвиток відносин у межах і напрямках, визначених нормами права (функціонування дорожнього руху з мінімізованим ризиком настання летальних або інших тяжких наслідків).

Ми так саме, як і В.В. Доненко [3, с. 170], вважаємо, що адміністративно-правове регулювання посідає основне місце в упорядкуванні відносин у сфері БДР. Проте формат, у якому на сьогодні має здійснюватися таке регулювання, поступово починає змінюватися, і ось чому.

Розглядаючи поняття «адміністративно-правове регулювання» стосовно транспортної системи, В.Й. Развадовський зазначає, що воно здійснюється такою комбінацією способів правового регулювання, у якій переважають зобов'язання й заборони. Ця комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами та покладанням на них обов'язків шляхом визначення й закріплення в правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб) [15, с. 25–26]. Беручи до уваги те, що загальнообов'язкові правила, які діють на автотранспорті, є необхідним і досить вагомим організаційно-правовим інструментом, їхнім змістом визначаються межі належної поведінки учасників дорожнього руху, власників ТЗ, працівників транспортних підприємств, їхніх керівників, громадян, представників державних контролюючих органів, громадських формувань (О.Ю. Салманова впевнена, що без їх регульовального або охоронного впливу неможливо здійснювати правильну організацію дорожнього руху, забезпечувати додержання вимог безпеки, а загалом більш ефективний його розвиток [16, с. 27–28]). Але не можна всю діяльність у сфері БДР безапеляційно зводити лише до владно-примусових заходів.

В.В. Доненко доводить, що в нашій країні досі ще панує досвід еkleктичного поєднання інерції радянського управління з новими технологіями адміністрування, який перетворив публічну адміністрацію в сфері БДР на суперечливий механізм із громіздкою структурою, неспроможною адекватно реагувати на соціально-економічні зміни, відповідати публічному інтересові [3, с. 169]. Вітчизняне адміністративне право лише проходить шлях «реінкарнації» з права державного управління на галузь, яка визначає передусім права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства; з важелю наказово-карального характеру на інструмент партнерської консолідації зусиль і сприяння в досягненні спільних інтересів державно-суспільного життя, зокрема таких як БДР. Публічна адміністрація в європейському адміністративному праві визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів і вчинення інших дій у публічних інтересах [3, с. 169].

Адміністративні важелі впливу на забезпечення БДР, зокрема посилення адміністративної відповідальності за

порушення ПДР, мають терміновий вплив на суспільство, але поступово втрачають свою ефективність для підтримання рівня дорожньо-транспортної аварійності з динамікою стабільного зниження. Як свідчить досвід країн ЄС (тієї самої Швеції), подальша мінімізація кількості й наслідків ДТП потребує здійснення комплексу заходів щодо підвищення БДР, основою яких є визначення та дослідження детермінант, що викликали або сприяли виникненню автомобільних аварій, і перегляд позицій презумпції винності водія чи пішохода. Розв'язати окреслену проблему можливо шляхом об'єднання зусиль органів державної влади місцевого самоврядування та всього суспільства.

Певні риси перетворень ми спостерігаємо в перерозподілі функцій управління та контролю в сфері БДР. Із 2015 р. почалося реформування Державтоінспекції МВС України, створення патрульної поліції (покладення функцій спостереження за БДР на зазначену службу Національної поліції). Прагматичним, на нашу думку, є навіть один із принципів, який покладено до основи діяльності новоствореної структури, – взаємодія з населенням на засадах партнерства (ст. 11 Закону України «Про національну поліцію» [17]), а також те, що серед превентивних поліцейських заходів закон передбачає поліцейське піклування (ст. 41 Закону) – новий феномен для українського адміністративного права.

Законодавство РФ поняття «безпека дорожнього руху» визначає так: стан цього процесу, який відбиває ступінь захищеності його учасників від ДТП і їхніх наслідків (ст. 2 Закону РФ «Про безпеку дорожнього руху») [18]. В Україні визначення цього поняття знаходиться поки що в проекті нового закону про БДР.

Ураховуючи наведене, спробуємо окреслити визначальні риси БДР. По-перше, це рівень захищеності – певний формальний показник (абсолютні або відносні статистичні дані) стану дорожнього руху. По-друге, це реальне відчуття суспільством, населенням країни, кожним окремим учасником дорожнього руху захищеності від загрози стати жертвою ДТП. По-третє, це визначальний принцип організації дорожнього руху як суспільних відносин (наприклад, людині не завжди може бути комфортно користуватися пасками безпеки під час руху в ТЗ, але це безпечніше; зменшення капітальних витрат за рахунок скорочення заходів під час проектування автомобільних доріг, вулиць, що впливають на БДР, забороняється). По-четверте, це систематична діяльність уповноважених суб'єктів, яка цілеспрямована на виявлення та усунення або нівелювання (мінімізацію) можливого ризику з боку негативних факторів. Саме останньої риси бракує у сформульованих у законі РФ (вітчизняному проекті закону) поняттях, але ми упевнені, що саме ця риса є визначальною в кінцевому підсумку, оскільки від ефективності такої діяльності залежить результат протидії дорожньо-транспортної аварійності.

Із цього приводу є слушними умовиводи М.Ю. Веселова. Він вважає, що ефективність впливу держави на рівень безпеки настільки достатня, наскільки держава застосовує інструменти впливу. При цьому зрозуміло, що нескінченне збільшення обсягу такого «інструментарію» є неможливим. За таких умов найважливішим напрямом сучасного етапу політико-правових перетворень в Україні є створення ефективного адміністративно-правового механізму протидії аварійності на транспорті. Ефективність правової дії на суспільні відносини в галузі державного управління у сфері транспорту залежить не тільки від природи й особливостей цих відносин, не тільки від правильно знайденого методу правового регулювання, а й від успішного використання всіх елементів такого механізму, за допомогою

якого державно-нормативна воля переводиться у фактичну поведінку суб'єктів суспільних відносин [19, с. 26].

Висновки. Підсумовуючи викладене, розставимо акценти на ключових питаннях адміністративно-правового регулювання БДР в Україні на сучасному етапі. По-перше, незважаючи на формальне зниження показників дорожньо-транспортного травматизму, ситуація на дорогах України не можна вважати задовільною. Це вимагає привертання уваги з боку самого суспільства до проблем безпеки руху. По-друге, в авторському баченні адміністративно-правове регулювання БДР – це дія права на суспільні відносини в зазначеній сфері за допомогою юридичних засобів, через систему яких забезпечується прогнозоване функціонування (у межах і напрямках, визначених нормами права) дорожнього руху з мінімізованим ризиком настання летальних або інших тяжких наслідків. По-третє, на сьогодні адміністративно-правове регулювання БДР має здійснюватися у форматі пріоритету публічного інтересу та консолідації зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування й усього суспільства на інституціональних засадах паритету. По-четверте, квінтесенцією в забезпеченні БДР має стати не формальна, а реальна ефективність організаційно-правових та інших інженерно-технічних заходів.

Список використаної літератури:

1. Статистика аварійності в Україні за 12 місяців 2015 року // Офіційний сайт Управління безпеки дорожнього руху МВС України [Електронний ресурс]. – Ресурс доступу : http://www.sai.gov.ua/uploads/filemanager/file/dtp_12_2015.pdf.
2. Гуржій Т.О. Безпека дорожнього руху як складова національної безпеки / Т.О. Гуржій // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти» (15 жовтня 2010 р.). – Донецьк : ОО «Цифрова типографія», 2010. – С. 105–109.
3. Доненко В.В. Актуалізація публічного адміністрування безпеки дорожнього руху / В.В. Доненко // Право і суспільство. – 2012. – № 1. – С. 167–171.
4. Виконання Україною Глобального плану здійснення Десятиліття дій із забезпечення безпеки дорожнього руху на 2011–2020 рр. : моніторинговий звіт за 2011–2013 рр. / Громадська організація «Товариство учасників руху» // Дорожня карта. – 2013. – № 1 (134). – 49 с.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
6. Долгополова М.М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.М. Долгополова ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 19 с.
7. Домущий С. Нулевая смертность в ДТП – шведский путь / С. Домущий // За рулем. РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zr.ru/content/articles/621066-nulevaya-smertnost-v-dtp-shvedskij-put/>.
8. Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня БДР в Україні на період до 2016 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 № 771 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 63. – С. 128. – Ст. 2577.
9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / НАНУ ; Ін-тут держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України ; гол. ред.: Ю.С. Шемшученко, М.П. Зяблюк, В.Я. Тацій, та ін. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 4 : Н–П. – 2002. – 720 с.
10. Бесчастний В.М. Державне управління в сфері дорожнього руху : [монографія] / В.М. Бесчастний. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Дідоренка, 2011. – 476 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

12. Административное право : [учебник] / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 693 с.
13. Муцко В.Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Ф. Муцко ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 18 с.
14. Когут Я.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Я.М. Когут ; Львівський держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2008. – 19 с.
15. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : [монографія] / В.Й. Развадовський. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 284 с.
16. Салманова О.Ю. Вдосконалення українського законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху / О.Ю. Салманова // Проблеми підвищення рівня безпеки, комфорту та культури дорожнього руху : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, Харків, Харківський національний автомобільно-дорожній університет, 16–17 квітня 2013 р. – Х., 2013. – С. 27–29.
17. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – С. 1970. – Ст. 379.
18. О безопасности дорожного движения : Федеральный закон Российской Федерации от 10.12.1995 № 196-ФЗ (с изменениями на 28 ноября 2015 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/9014765>.
19. Веселов М.Ю. Адміністративно-правове дослідження протидії аварійності на наземному транспорті / М.Ю. Веселов. // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 12 листопада 2014 р.). – К., 2014. – С. 21–26.

