

*Комісаров С.А.,
доцент кафедри правознавства
СНУ ім. В. Даля*

ВІДНОСИН У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ: МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Автомобільний транспорт - це завжди зона підвищеної небезпеки, а тем більше у нашій країні. Внаслідок зростання на автошляхах України транспортних засобів, а також занадто повільного поліпшення автотранспортної інфраструктури має місце достатньо велика кількість дорожньо-транспортних пригод (далі ДТП).

За статистичними даними за 2014 рік на території України зафіксовано 153205 ДТП, тобто щодня майже 420 випадків. Загалом можна відзначити певне зниження аварійності на території усіх контрольованих Україною областей, окрім Закарпатської (+0.3%), Рівненської (+4.8%) та Чернівецької областей (+9.3%) [1].

Найкраща динаміка ДТП в минулому році зафіксована у Донецькій та Луганській областях, по (-53.1%) та (-54.6%) дорожньо-транспортних пригод

відповідно. Дані статистичні показники пов'язані з браком даних в результаті значної частини окупованого Донбасу. А серед областей не в зоні проведення АТО - найкраща динаміка ДТП зафіксована у Херсонській (-17.0%), Запорізькій (-14.3%) областях та м. Київ (-13.6%) [1].

Попри те, що в м. Київ зафіксоване зменшення числа ДТП, та їхня абсолютна кількість залишається найбільшою в Україні - 39814 випадків, що в свою чергу становить 26.27% зафіксованих випадків ДТП по Україні. Географія ДТП має певні закономірності, адже найбільше автопригод трапляється в столиці та густонаселених регіонах [1].

Необхідно зазначити, що достатньо велика кількість загиблих та поранених у ДТП, залишається значною вартість пошкодженого та зруйнованого майна, як особистого, так і державного (комунального), що безумовно є істотною для українського суспільства проблемою, котра і на початку двадцять першого століття потребує вирішення.

За таких умов актуалізується роль органів внутрішніх справ, які є найчисленнішими серед правоохоронних органів України, щодо забезпечення безпеки дорожнього руху за допомогою різноманітних адміністративно-правових засобів, у тому числі, пов'язаних з адміністративним примусом. Водночас становлення України як демократичної правової держави, вимоги Конституції України щодо належного захисту прав і свобод громадян вимагають принципово нових механізмів адміністративно-правового забезпечення застосування таких засобів.

Як наголошується, питання національної безпеки повинні мати стратегічне значення для діяльності усіх без винятку органів державної влади та управління. Однією із складових національної безпеки є безпека дорожнього руху. Адже, статистичні дані, що періодично оприлюднюються, свідчать про високий рівень аварійності на дорогах України і величезну кількість людських жертв внаслідок ДТП. Саме тому проблеми безпеки дорожнього руху постійно знаходиться у центрі уваги науковців.

Так, дослідження питань правового забезпечення безпеки дорожнього руху займалися такі вчені як М.В. Афанасьєв, О.М. Бандурка, І.І. Веремєєнко, С.М. Гусаров, Т.О. Гуржій, Р.І. Денисов, Є.В. Додін, М.М. Долгополова, В.В. Доненко, В.В. Єгупенко, В.І. Жульов, Г.Н. Клінковштейн, В.К. Колпаков, А.Т. Комюк, В.В. Лук'янов В.В., О.Л. Міленін, В.В. Новиков, А.М. Подоляка, М.І. Попов, В.Й. Развадовський, О.Ю. Салматов, О.С. Фролов, В.К. Шкарупа та інші.

З іншим, на наш погляд, істотні зміни в житті українського суспільства свідчать про актуальність оновлення існуючих механізмів забезпечення безпеки дорожнього руху. Метою даної статті є визначення на підставі аналізу положень адміністративно-правової теорії цілісного механізму охорони міліцією відносин

у сфері безпеки дорожнього руху, його складових елементів, а також дослідження системи гарантій забезпечення даного механізму.

Складний характер і певна непослідовність реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні, що має відповідний у вкрай повільному формуванні демократичних відносин в українському суспільстві, об'єктивно вимагає подальшого вдосконалення правової системи, у тому числі національного законодавства. При цьому визначаючи право як юридичний вплив на суспільні відносини, як правове регулювання вольової поведінки учасників суспільних відносин, слід погодитися з думкою В. Селіванова та Н. Діденка про створення сучасних дієвих механізмів правового регулювання [2, с.10], за допомогою яких забезпечується ефективність юридичного впливу на суспільні відносини. Це особливо важливо відносно таких сфер життєдіяльності як безпека дорожнього руху.

До речі, слід підкреслити, що фахівці багатьох галузей знань, у тому числі правознавці, для визначення взаємодіючих частин цілого, часто вживають термін «механізм». У юридичній літературі категорія «механізм» розглядається з різних точок зору: «соціальний механізм», «механізм правотворчості», «механізм дії права», «механізм впливу права на суспільні відносини», «механізм правового регулювання», «механізм правового управління» та інші. Дослідженню питань механізму правового регулювання значну увагу приділили С.С. Алексєєв [3, с.79], В.М. Корельський [4, с.541-546], В.В. Копейчиков [5, с.220-221], М.І. Матузов, О.В. Малько [6, с.625], О.Ф. Скакун [7, с.271] та інші вчені – правознавці. Важливо акцентувати, що наведені загальнотеоретичні положення стали підґрунтям для визначення механізму адміністративно-правового регулювання вченими у галузі адміністративного права.

Питання забезпечення безпеки дорожнього руху, вироблення правових механізмів щодо такого забезпечення тісно пов'язані з проблемами належної охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Саме тому, уявляється доцільним звернутися до напрацювань вчених, які досліджували проблеми механізмів регулювання у вказаних сферах. Так, І.І. Веремєєнко визначає механізм адміністративно-правового регулювання у сфері охорони громадського порядку як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини із забезпечення особистої та громадської безпеки, котрі складаються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави, що створює правоохоронний режим [8, с.55]. Більш широкий підхід до вирішення проблем громадського порядку визначають інші провідні вчені-адміністративісти. Так, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко відзначають, що загальне функціонування правової системи забезпечує комплекс державно-правових механізмів, а в умовах сьогодення детермінована та діє ціла низка правових механізмів:

механізм правового регулювання; механізм дії права, механізм правотворчості; механізм соціального управління; механізм правового впливу; механізм державного управління; механізм забезпечення правових режимів [9, с.152]. Наприклад, до складових механізму забезпечення правового режиму як частини режиму законності, вчені відносять організаційно-структурні утворення й організаційно-правові методи [10, с.66].

Заслуговують на увагу й деякі інші визначення сутності механізму адміністративно-правового регулювання. Так, професор І.П. Голосніченко під таким механізмом розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, а його структурними елементами визначає норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [11, с.14]. Водночас найбільш слушною, на мою думку, є наведена у фундаментальному курсі адміністративного права і процесу позиція Ю.О. Тихомирова [12, с.376-378], який з урахуванням суспільних відносин, не тільки досліджує систему адміністративно-правового регулювання (механізм регулювання, адміністративно-правові режими, підзаконний характер адміністративно-правового регулювання), але й на підставі аналізу процесів, пов'язаних із динамікою державного управління, показує його співвідношення з механізмом адміністративно-правового управління.

Наведені теоретичні положення мають безпосереднє відношення до проблем визначення сутності механізму адміністративно-правової охорони у сфері безпеки дорожнього руху (далі – сфера БДР). Так, В.Й. Развадовський відзначає, що сутність і цільова спрямованість адміністративно-правової охорони складається з вирішення двох взаємозалежних завдань: упорядкування і розвитку суспільних відносин у відповідних сферах і галузях (до яких відноситься і транспорт); їхнього захисту від небажаних впливів різноманітних факторів і негативних проявів [13, с.194]. Як видно, такий підхід відбиває сутність двох традиційно визнаних аспектів впливу правових норм на суспільні відносини – регулятивний і охоронний.

Безумовно, не можна стверджувати, що адміністративно-правове регулювання і адміністративно-правова охорона виконують абсолютно різні завдання. Більш того, обидва явища мають єдину природу, а їх розрізнення необхідне лише для відображення різних сторін впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Водночас адміністративно-правову охорону, на наш погляд, погляд доцільно пов'язувати зі здійсненням переважно захисних функцій права, адже в іншому випадку вона перестане відрізнятися від

адміністративно-правового регулювання. Вважаю, що саме охоронне призначення адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху обумовлює потребу вироблення механізмів застосування таких заходів, як адміністративне стягнення.

Стосовно сфери забезпечення БДР, адміністративно-правову охорону слід визначити як вплив санкцій адміністративно-правових норм на суспільні відносини в , сфері дорожнього руху, що виникли у результаті негативного впливу факторів, які знижують рівень БДР. Такі фактори та її шкідливі прояви виявляються у формі різного роду порушень правил, норм і стандартів, що стосуються БДР, а за більшість таких порушень санкціями цих же правових норм передбачається адміністративна відповідальність.

Вважаємо, що безпека дорожнього руху визнається структурними елементом громадської безпеки, а тому забезпечення безпеки дорожнього руху є складовою частиною більш загальної проблеми – забезпечення громадської безпеки. При тому, у найбільш загальному значенні БДР слід розуміти як певний стан дорожнього руху, при якому функціонування дорожніх технічних засобів (автомобілів, тракторів, самохідних машин і механізмів) не може призвести до обмеження волі людини. Виходячи з цього, важливе значення для обґрунтування структури та призначення механізму адміністративно-правової охорони відносин у сфері дорожнього руху мають погляди сучасних вчених щодо самого терміну «дорожній рух». Так, С.М. Гусаков слушно визначає дорожній рух, к перш за все, як окрему сферу суспільних відносин, що виникають із приводу задоволення соціальних і виробничих інтересів як всього суспільства, так і його окремих членів [14, с.14].

Аналіз положень чинного законодавства та наукових праць вчених свідчить про значний обсяг компетенції міліцейських підрозділів у сфері безпеки дорожнього руху. Безперечно, діяльність останніх займає чільне місце у досліджуваному механізмі охорони відносин безпеки дорожнього руху. Хоча і зрозуміло, що механізм адміністративно-правової охорони являє собою систему їх адміністративно-правових засобів, а відмінність цих засобів залежить в першу чергу від мети застосування.

Тому можна стверджувати, що механізм адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері безпеки дорожнього руху – це урегульована нормами адміністративно-деліктного права цілісна система правових засобів, за допомогою яких міліцією здійснюється охорона суспільних відносин у сфері дорожнього руху шляхом протидії порушенням встановлених державою правил, норм і стандартів з метою попередження ДТП і поліпшення стану безпеки дорожнього руху.

Вважаємо, що зазначений механізм містить у собі такі основні функціональні елементи:

1) охоронні адміністративно-правові норми в сфері дорожнього руху, що складають правові основи адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР (у тому числі норми, закріплені положеннями відомчих «міліцейських» нормативно-правових актів);

2) охоронні правовідносини, котрі виникають у процесі контрольно-наглядової діяльності міліції за дотриманням встановлених правил, норм і стандартів, що стосуються БДР (знаходять прояв у вигляді суб'єктивних прав і обов'язків учасників таких відносин);

3) акти застосування міліцією норм з адміністративними санкціями (реалізація наданих прав і виконання покладених обов'язків посадовцями міліції у якості суб'єктів адміністративних охоронних правовідносин).

Разом із тим, питання ефективності досліджуваного механізму доцільно пов'язувати й з деякими чинниками. Так, як правильно наголошує А.П. Головін, до механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки (який, на нашу думку, є подібним за сутністю механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері безпеки дорожнього руху) слід віднести: норми адміністративного законодавства, у тому числі відомчих нормативних актів; адміністративно-правові відносини управлінського та правоохоронного характеру; практичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовні акти. Але водночас, акцентується на тому, що на дієвість цього механізму істотно впливають загальні й галузеві принципи права, стан законності і правопорядку, спеціальні адміністративно-правові режими, правосвідомість, правова культура і правова активність працівників, тощо [15, с.32-33]. Зазначені детермінанти повною мірою стосуються і механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР.

Безумовно, результати функціонування механізму визначатимуться, насамперед, практичною діяльністю міліції, пов'язаною із застосуванням норм права. Тому вважаю, що дієвість механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР залежить, у першу чергу, від удосконалення процедур застосування адміністративно-деліктного законодавства міліцією, оскільки акти правозастосування – це найбільш гарантуючий елемент сприяння процесу задоволення інтересів держави. При цьому, недооцінка, або неправильний вибір юридичних засобів, передбачених нормативно-правовими актами, призводять до фактів неправомірного застосування санкцій, зниження правового ефекту охоронної функції міліції у сфері безпеки дорожнього руху. Такі факти є також наслідком ігнорування ролі засобів впливу на дієвість даного

механізму, а саме: загальних і галузевих принципів права, порушень законності і правопорядку в рамках спеціальних адміністративно-правових режимів, а також є свідченням низького рівня правосвідомості та правової культури працівників міліції.

Водночас, надаючи характеристику механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР, слід підкреслити вирішальне значення вимог нової національної адміністративно-правової доктрини, які полягають у впровадженні «людино центристської» ідеології діяльності органів виконавчої влади. Саме тому, більша частина засобів впливу на дієвість механізму адміністративно-правової охорони відносно його основних елементів (норми, відносини, акти застосування права) може, безперечно, розглядатися і як система гарантій його надійного й ефективного функціонування. При цьому, стратегічно важливе значення мають гарантії механізму, поява яких зумовлена прагненням України розбудувати правову державу та стати повноправним членом ЄС.

Саме за таких умов істотними належного функціонування механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР є різні форми державного та громадського контролю та нагляду, які дозволяють своєчасно вносити відповідні корективи до організації діяльності міліцейських підрозділів і на підставі інформації про фактичні ситуації, явища чи зміни здійснювати заходи до усунення недоліків.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що механізм адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері безпеки руху потребує подальшого вдосконалення, а оновлення змісту складових гарантій та засобів впливу на його дієвість слід віднести до числа наукових досліджень, які мають важливе значення. Вирішення проблем вдосконалення досліджуваного механізму дозволить підвищити рівень безпеки дорожнього руху та сприятиме загальному поліпшенню стану внутрішньої безпеки України.

Література:

1. Статистика ДТП у 2014 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://infolight.org.ua/content/statystyka-dtp-u-2014-roci-de-ta-chomu>
2. Селіванов В., Діденко Н. Правова природа регулювання суспільних відносин / В. Селіванов, Н. Діденко // Право України. – 2000.- №10. – С. 10-20.
3. Алексеев С.С. Государство и право : навчальний курс / С.С Алексеев. – 3-е узд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1996. - 192 с.
4. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФА – М., 1999. – 570 с.

5. Загальна теорія держави і права / За ред.. акад.. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
6. Теория государства и права : курс лекцій / Под ред.Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юрист, 1999. – 672 с.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права: ученик / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум; Ун-т внутр.. дел, 2000. – 704 с.
8. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И.И. Веремеенко. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.
9. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. нелегальна міграція: генезис і механізм протидії: монографія / МВС України НАВСУ. – Київ – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2002. – 371 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. / В.К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
11. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
12. Курс адміністративного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
13. Развадовский В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: монографія / НУВС МВС України. – Х. : НУВС, 2004. – С.194.
14. Гусаров С.М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : дис...кан.юрид.наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр.. справ. – Х., 2002.
15. Головін А.П. Місце розсуду в механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності міліції / А.П. Головін// Юридична Україна. – 2007. - №7. – С. 30-34.