

УДК 342.9:351.811.123

Р. І. Михайлов

кандидат юридичних наук
Донецький юридичний інститут МВС України

РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Зазначено, що інститут адміністративної відповідальності потребує реформування, шляхи вдосконалення якого вже окреслено в теорії та передбачено в Концепції "Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні". Згідно з Концепцією, метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі; система державного управління має стати близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності – служіння народowi, національним інтересам. У свою чергу, адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, що є невід'ємною частиною названого інституту, теж має бути реформована з урахуванням специфіки об'єкта її регулювання. Обґрунтовано оновлений погляд на кодифікацію законодавства у сфері безпеки дорожнього руху шляхом прийняття Дорожньо-транспортного кодексу як вираження окремої складової публічного права, норми якого повинні регулювати відповідальність за проступки в досліджуваній сфері. Доведено необхідність створення Цільового фонду безпечного руху (можливо, на правах комерційного банку), що надавало б можливість цільового й повного використання коштів для потреб суто дорожнього господарства.

Ключові слова: дорожній рух, безпека дорожнього руху, проступок у сфері безпеки дорожнього руху, учасники дорожнього руху, адміністративна відповідальність, дорожньо-транспортна пригода.

Забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні набуло особливої актуальності протягом останнього десятиліття у зв'язку з розвитком автомобілізації. Сучасні європейські дослідження свідчать, що приблизно 90% усіх катастроф на транспорті відбуваються на автомобільних дорогах. Той, хто для подорожі обере автомобіль, а не інший транспортний засіб, наприклад, літак, наражається на вдвіть більший ризик потрапити до аварії. У зв'язку із середнім щорічним збільшенням кількості транспортних засобів на автошляхах України на 4–5% інтенсивність дорожнього руху на основних магістральних дорогах щорічно зростає до 20%. Тому зараз існує нагальна потреба у визначенні нових шляхів забезпечення безпеки дорожнього руху на території України.

Мета статі – проаналізувати проблемні аспекти нормативно-правового регулювання у сфері безпеки дорожнього руху та визначити ключові напрями його реформування.

Для підвищення ефективності боротьби з проступками у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху першочергове значення має вдосконалення її правового регулювання, оскільки будь-яка частина правоохоронної діяльності стає реальною та дієвою лише за умови, коли вона всебічно врегульована нормами права, коли чітко

визначено об'єкти впливу, а за суб'єктами цієї діяльності закріплено не тільки права, але й обов'язки забезпечувати особисті права всіх учасників дорожнього руху.

У цілому правила, норми та стандарти, що стосуються безпеки дорожнього руху, становлять суттєву частину законодавства про автомобільний транспорт. Саме від їх якості та дотримання вимог таких норм залежить рівень безпеки автомобільного транспорту. Виконання більшості цих правил забезпечується заходами адміністративної відповідальності. Не випадково окремі дослідники зазначають, що наявність адміністративної санкції є загальною ознакою для всіх правил, які діють на автомобільному транспорті [1, с. 196]. Але адміністративно-деліктне законодавство України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не є достатньо систематизованим, що перешкоджає його ефективному застосуванню для боротьби з проступками у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

На сьогодні питання, пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху в Україні, регламентовані багатьма законодавчими актами: Законами України "Про дорожній рух", "Про автомобільний транспорт", "Про автомобільні дороги", "Про перевезення небезпечних вантажів", Кодексом України про адміністративні правопорушення тощо та іншими підзаконними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої вла-

ди, інших державних органів, суб'єктів місцевого самоврядування.

Стосовно цього Т. О. Гуржій стверджує: "Для неспеціаліста така кількість законодавчих джерел мала б свідчити про повноту та всебічність правового регулювання суспільних відносин у сфері безпеки дорожнього руху. Але насправді, все зовсім не так. Основна маса перелічених законів упорядковують лише окремі, до того ж – далеко не ключові, аспекти безпеки дорожнього руху" [2, с. 114].

Необхідно враховувати існуючі проблеми й у самому адміністративно-деліктному законодавстві, внесення пропозицій з удосконалення якого вже вийшло за межі окремих рекомендацій. У науці адміністративного права розроблено нові доктринальні моделі. Так, сформульовано низку вимог, дотримання котрих необхідно для чіткого функціонування адміністративно-деліктного законодавства взагалі та у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зокрема.

Дотепер триває кропітка нормотворча робота з підготовки оновленого адміністративного законодавства, підвищення рівня його систематизації та кодифікованості за напрямом удосконалення превентивних засобів адміністративного характеру досліджуваного напрямку. Тому сучасний стан речей вимагає зміни суті та змісту практично всіх базових галузей права, у тому числі такої значущої, як адміністративне право.

Важливою метою цієї реформи є забезпечення конституційних засад організації держави, принципу верховенства права, втілення гуманістичних принципів побудови держави та права. Одне з провідних місць у проведенні правової реформи поряд з іншими фундаментальними галузями має посідати адміністративне право [3, с. 1].

Адміністративне право – надзвичайно об'ємна галузь, що охоплює багато підгалузей і правових інститутів. Саме тому актуальними є систематизація та кодифікація адміністративного права.

Важливе значення в системі адміністративного права має інститут адміністративної відповідальності, що застосовується як один із найважливіших засобів державного примусу та використовується для боротьби з неправомірними діями (бездіяльністю) суб'єктів адміністративної відповідальності. На жаль, сучасний стан цього правового інституту, незважаючи на постійне вдосконалення правових норм, що його утворюють, не відповідає вимогам і сучасним потребам побудови демократичної правової держави. При цьому питання, які стосуються реформування інституту адміністративної відповідальності, є основними у процесі реформування адміністративного права.

Інститут адміністративної відповідальності є засобом охорони практично в усіх сферах суспільних відносин, у тому числі й у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Тому норми про відповідальність за проступки в цій сфері містяться як у КУпАП, так і в багатьох інших нормативних актах.

Незважаючи на численні зміни й доповнення до чинного КУпАП, кількість порушень норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху щороку збільшується, стан аварійності на автошляхах України дедалі погіршується, що певною мірою свідчить про недоліки правової охорони цієї сфери суспільних відносин заходами адміністративної відповідальності.

Можна виокремити декілька основних загальних тенденцій реформування, які стосуються інституту адміністративної відповідальності загалом та адміністративної відповідальності за порушення норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема.

Науковці приділяють багато уваги систематизації та кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність, приведенню змісту та форми нормативно-правових актів у відповідність до вимог Конституції України, розширенню кола суб'єктів адміністративної відповідальності, доповненню переліку видів адміністративних стягнень, збільшенню розмірів адміністративних штрафів.

Як зазначалося вище, адміністративну відповідальність за порушення норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху можна розглядати як підінститут адміністративної відповідальності, якому притаманні всі елементи останньої.

Якщо поняття адміністративної відповідальності можна визначити як обов'язок особи, котра скоїла адміністративний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії в межах установленого законом стягнення [4, с. 289], то адміністративна відповідальність за порушення норм і правил безпеки дорожнього руху регулює тільки правовідносини, які виникають під час вчинення адміністративного проступку у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Таким чином, можна констатувати, що адміністративна відповідальність за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху може бути виокремлена для дослідження тільки на підставі родового об'єкта, тобто тих видів проступків, складі яких передбачені в цій сфері.

Інститут адміністративної відповідальності потребує невідкладного й глибокого реформування, шляхи вдосконалення якого вже окреслено в теорії. У свою чергу, адміністративна відповідальність за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху як невід'ємна частина цього інституту теж має бути реформована з

урахуванням специфіки об'єкта її регулювання.

На нашу думку, вирішення питань, які стосуються адміністративної відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, треба починати з найбільш загальних і теоретичних її засад.

Серед функцій цієї відповідальності (альтернативна, обмежувальна, правозахисна) важливе значення має превентивна, або запобіжна, функція. Її підґрунтям є моральний вплив на суб'єкта правовідносин, що запобігає протиправній поведінці. У цьому й полягає найважливіше значення адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ефективність превентивної функції в сучасних умовах дещо не відповідає вимогам теорії. З метою реалізації цієї функції необхідно, насамперед, значно підвищити обізнаність громадян щодо норм законодавства із забезпечення безпеки дорожнього руху: суб'єкти повинні точно знати, за які діяння передбачено адміністративну відповідальність. Крім того, сприяти ефективності запобіжної функції має встановлення більш суворих видів адміністративних стягнень за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та значне збільшення розмірів адміністративних штрафів.

Одним із напрямів реформування адміністративного законодавства є необхідність забезпечення безумовного виконання постанов про накладення адміністративного стягнення як посадовими особами державних органів, так і громадянами. Практика свідчить, що велику кількість постанов не виконують як особи, щодо яких їх ухвалено, так і представники державних органів, на яких покладають примусове виконання постанов. Однією з причин невиконання постанов є недостатнє використання альтернативних санкцій за конкретні проступки, тобто необхідно частіше передбачати можливість використання одного з кількох адміністративних стягнень. Це допоможе під час ухвалення постанов про накладення адміністративних стягнень урахувати всі обставини справи, особу правопорушника, можливість виконання постанови ним, а також посадовими особами, зокрема державними виконавцями.

Щодо реформування адміністративного права вчені висловлюють пропозицію про необхідність зміни принципів побудови українського адміністративно-деліктного законодавства на користь "декодифікації" Особливої частини чинного КУпАП. На їх думку, більшу частину складів проступків, у тому числі у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, необхідно визначати у відповідних галузевих законах, а не в КУпАП. Спробою реалізації такої ідеї є

розробка у 2003 р. проекту Кодексу України "Про дорожній рух" [5], окрема глава якого містить понад 20 статей, що передбачають ознаки складів проступків у сфері дорожнього руху та заходи адміністративної відповідальності за їх вчинення.

Водночас існує інший погляд, представники якого наголошують на відсутності теоретичних підстав для кодифікації норм інституту адміністративної відповідальності в різних нормативних актах, і, більш того, зазначають, що цьому суперечить цілісність правових відносин цього інституту [6, с. 21]. Саме такий підхід відображають останні зміни до КУпАП, згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху".

Таким чином, стає очевидною проблема визначення тих критеріїв, за якими було б найбільш доцільно систематизувати адміністративно-деліктне законодавство у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Можна констатувати, що на сьогодні створені всі передумови вдосконалення правової бази щодо регулювання адміністративної відповідальності шляхом правового супроводу адміністративної реформи, що передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед, шляхом його кодифікації. Тому вдосконалення законодавства в межах забезпечення адміністративної реформи в Україні, відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху шляхом запровадження нових кодифікованих нормативно-правових актів є цілком необхідним.

Тому автор підтримує думку тих учених, які вважають за доцільне уніфікувати законодавство шляхом підготовки його нової редакції, необхідність якої викликана виникненням нових якісних перетворень, наявних у дорожньому русі відносин, потребою їх більш чіткої регламентації. З цією метою необхідно прийняти Дорожньо-транспортний кодекс, норми якого регулювали б відповідальність за порушення норм і правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також відповідальність усіх учасників дорожнього руху (у тому числі посадових осіб, відповідальних за будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів і дорожніх споруд тощо) за проступки у сфері забезпечення дорожнього руху, питання, що стосуються провадження у справах цієї категорії, та всі питання дорожнього руху й автомобільного транспорту. Це підвищить ефективність роботи державних органів, а також поряд із прозорістю та відкритістю відносин між різними суб'єктами суспільних, оптимізує регуляторний вплив взаємної відповідальності держави та особи.

Список використаної літератури

1. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія / В. Й. Развадовський ; НУВС МВС України. – Харків : НУВС, 2004. – 284 с.
2. Гуржій Т. О. Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації державної політики в сфері безпеки дорожнього руху / Т. О. Гуржій // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 111–121.
3. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. С. Герасименко. – Київ, 2000. – 20 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
6. Голосніченко І. П. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність / І. П. Голосніченко // Право України. – 2002. – № 10. – С. 20–24.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2015.

Михайлов Р. И. Реформирование законодательства в сфере безопасности дорожного движения

Отмечено, что институт административной ответственности требует реформирования, пути совершенствования которого уже намечены в теории и предусмотрены в Концепции "О мерах по внедрению административной реформы в Украине". Согласно Концепции, целью административной реформы является поэтапное создание такой системы государственного управления, которая обеспечит становление Украины как высокоразвитого, правового, цивилизованного европейского государства с высоким уровнем жизни, социальной стабильности, культуры и демократии, позволит стать влиятельным фактором в мире и Европе; система государственного управления должна стать близкой к потребностям и запросам людей, а главным приоритетом ее деятельности – служение народу, национальным интересам. В свою очередь, административная ответственность за нарушение законодательства в сфере безопасности дорожного движения, являясь неотъемлемой частью названного института, также должна быть реформирована с учетом специфики объекта ее регулирования. Обоснован обновленный взгляд на кодификацию законодательства в сфере безопасности дорожного движения путем принятия Дорожно-транспортного кодекса как выражение отдельной составляющей публичного права, нормы которого должны регулировать ответственность за проступки в исследуемой сфере. Доказано необходимость создания Целевого фонда безопасного движения (возможно, на правах коммерческого банка), что позволяло бы целевое и полное использование средств для нужд сугубо дорожного хозяйства.

Ключевые слова: дорожное движение, безопасность дорожного движения, проступок в сфере безопасности дорожного движения, участники дорожного движения, административная ответственность, дорожно-транспортное происшествие.

Mikhailov R. Law Reform in the Field of Road Safety

It is noted that the institution of administrative proceedings needs urgent and deep reform, ways to improve what is already apparent in the theory and provided the Concept "On measures for implementation of administrative reform in Ukraine."

According to the Concept, the purpose of administrative reform is the gradual establishment of such a system of governance that will ensure shaping Ukraine as highly, legal, civilized European state with high living standards, social stability, culture and democracy, will allow it to become a significant factor in the world and in Europe; system of government should be close to the needs and demands of people, and the main priority of its activities – to serve the people, national interests. In turn, the administrative responsibility for violation of legislation on road safety, which is an integral part of the said institution also has to be reformed to the specific object of its regulation.

Grounded updated view of the codification of legislation in the field of road safety through the adoption Traffic Code as an expression of individual components of public law rules which should govern responsibility for offenses in the study area.

The necessity of the establishment of the Trust Fund safe traffic (perhaps on the Rights of the commercial bank), which would provide the opportunity to target and complete use of the funds for the purposes of highly roads.

Key words: traffic, traffic safety, misdemeanor in the field of traffic safety, road users, administrative responsibility, accident.