

Т.О. Гуржій

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

(Київський національний
торговельно-економічний університет)

УДК 656.13

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті зроблено спробу з'ясувати роль адміністративно-правової охорони в забезпеченні безпеки дорожнього руху. Запропоновано авторську дефініцію поняття “адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху”.

Ключові слова: *автомобільний транспорт, безпека дорожнього руху, адміністративно-правова охорона, профілактика аварійності, боротьба з правопорушеннями.*

В статті здійснюється спроба вичлени роль адміністративно-правової охорони в забезпеченні безпеки дорожнього руху. Представлено авторську дефініцію поняття “адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху”.

Ключевые слова: *автомобильный транспорт, безопасность дорожного движения, административно-правовая охрана, профилактика аварийности, борьба с правонарушениями.*

An attempt to find out the role of administrative-law guard in providing of road safety is done in the article. Authorial definition of concept “administrative-law guard of road safety” is formulated.

Keywords: *motor transport, road safety, administrative-law guard, prophylaxis of road accidents, struggle with driving offences.*

Постановка проблеми. Автомобільний транспорт – життєво важлива складова соціально-економічної інфраструктури країни. Будучи основним видом сполучень, автотранспорт забезпечує належні обсяги виробництва й обігу продукції, задовольняє потреби населення в пасажирських перевезеннях, сприяє зміцненню оборонного потенціалу. Від стабільності цієї галузі, від її надійності та безпеки значною мірою залежать стан національної економіки, динаміка соціального розвитку, безперебійна робота інститутів влади, та, зрештою, імідж держави на міжнародній арені.

Однак автомобільний транспорт, як і будь-яка сфера діяльності, пов'язана з використанням джерел підвищеної небезпеки, продукує чимало масштабних загроз. Іманентна небезпека транспортних засобів, з одного боку, та постійне “втручання” людського чинника – з іншого, зумовлюють величезну кількість нещасних випадків, котрі

“обертаються” колосальними збитками й сотнями тисяч людських смертей. Тільки за часи незалежності на дорогах України трапилось понад 3 млн дорожньо-транспортних пригод, в яких загинули 120 тис. чоловік, близько мільйона – одержали травми різного ступеню тяжкості. Якщо вірити розрахункам вітчизняних експертів, ліквідація наслідків ДТП коштує державі (читай – платникам податків) більше 16 млрд. гривень щороку.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. У світлі окреслених тенденцій перед державою і суспільством надзвичайно гостро стоїть проблема вдосконалення адміністративно-правових засобів охорони безпеки дорожнього руху. Жодним чином не применшуючи вплив інших юридичних галузей, слід визнати, що саме адміністративне право відіграє провідну роль в організації безпечного функціонування автомобільного транспорту. “Норми адміністративного права врегульовані найважливіші аспекти та рівні забезпечення БДР: від міжгалузевої координації до діяльності окремих підрозділів, від розробки планів стратегічного розвитку до вирішення індивідуальних юридичних справ. Наразі саме адміністративне право несе основне навантаження щодо організації, охорони й захисту суспільних відносин на транспорті”, – пише А.С. Ловінюков [1, с. 12]. “Адміністративно-правові засоби складають найчисельнішу, найпотужнішу та найефективнішу групу правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху,” – вторує йому В.В. Доненко [2, с. 88]. “Об’єктивний стан БДР залежить від того, наскільки ефективно здійснюється його адміністративно-правова охорона. Постійне зростання дорожньої аварійності свідчить про наявність у цій сфері низки системних проблем. Передусім, на їх вирішення повинна бути спрямована державна політика та основні зусилля суб’єктів її реалізації”, – резюмує О.Н. Ярмиш [3, с. 31].

З наведеним висновком важко не погодитись. Вочевидь, існуюча система адміністративно-правової охорони не спроможна гарантувати належний рівень безпеки дорожнього руху, і найперше свідчення тому – похмура статистика автопригод. Необхідність удосконалення цієї системи вимагає широкого спектру правових, організаційних, інформаційних та інших заходів, об’єднаних рамками єдиної транспортної стратегії.

Мета. Але насамперед слід з’ясувати низку важливих концептуальних питань: “У чому полягає сутність адміністративно-правової охорони безпеки дорожнього руху?”, “Які аспекти публічно-владної діяльності вона охоплює?”, “Які цілі переслідує?”, “З якими явищами перебуває в діалектичному взаємозв’язку?”. Відповіді на ці питання значною мірою сприятимуть процесу практичних перетворень, на пряму визначатимуть їх зміст і спрямованість. Без них дуже важко, а то й узагалі неможливо досягти вагомого результату, оскільки “нечіт-

ке або хибне уявлення про сферу управлінського впливу, про її зміст та процеси, які в ній відбуваються, в одних випадках кардинально знижує ефективність реформ, в інших – повністю зводить їх нанівець” [4, с. 557].

Виклад основного матеріалу. На жаль, попри сталий інтерес до феномена адміністративно-правової охорони галузева наука ще не виробила єдиного консенсуального погляду на його природу та зміст.

Одні вчені розглядають адміністративно-правову охорону максимально вузько – як виконавчо-розпорядчу діяльність із виявлення адміністративних правопорушень та застосування заходів впливу щодо винних осіб [5, с. 32, 33].

Другі дещо розширюють її цільовий охват, стверджуючи, що основною функцією адміністративно-правової охорони є протидія (звісно ж, засобами адміністративного права) будь-яким протиправним посяганням, незалежно від їхнього типу або характеру [6, с. 22].

З точки зору третіх, адміністративно-правова охорона – це не тільки профілактична чи юрисдикційна (читай – правозастосовна), але й нормотворча діяльність, покликана створити оптимальні умови для функціонування відповідної сфери суспільного життя, всебічної реалізації прав і свобод громадян [7, с. 9-13].

Четверта група дослідників пов’язує адміністративно-правову охорону із системою юридичних норм, якими визначаються реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, контрольно-наглядові та юрисдикційні повноваження органів виконавчої влади [8, с. 11].

П’ята розуміє під нею організуючий вплив адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення нормального функціонування економіки та інших сфер життєдіяльності, реалізації громадянських прав і свобод, формування в громадській свідомості установки на безумовне дотримання вимог юридичних норм, попередження та припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності [9, с. 32-51; 10, с. 44].

Багато різночитань існують і “всередині” окреслених концепцій. Серед дослідників відсутня згода щодо кола суб’єктів та методів адміністративно-правової охорони. Предметом полеміки виступають її цілі й завдання. Жваво дискутуються питання її магістральних напрямів.

Таке розмаїття опіній анітрохи не сприяє конструктивному вирішенню проблем адміністративно-правової охорони та вдосконаленню механізмів її забезпечення. Більш того, воно шкодить реалізації цієї мети, позаяк на хиткому теоретичному фундаменті неймовірно складно вибудувати життєздатну програму практичних дій. Таким чином, існує необхідність єдиного універсального підходу до розуміння адміністративно-правової охорони – підходу, котрий би втілював передову наукову думку, охоплював найважливіші грані досліджуваного явища,

ставив за кінцеву мету служіння практиці, її потребам і запитам.

Аналіз палітри поглядів на зміст адміністративно-правової охорони дозволяє зробити такі висновки.

Засоби адміністративного права забезпечують безпечне функціонування широкого спектру відносин у найрізноманітніших галузях та сферах суспільного життя. Не менш розмаїтим є перелік загроз, котрі ліквідуються (мінімізуються, нейтралізуються) шляхом адміністративно-правової охорони. Завдяки своєму універсальному інструментарію та багатоцільовому спрямуванню адміністративно-правова охорона забезпечує суспільні відносини від величезної кількості деструктивних чинників, зокрема, від усіх типів протиправних посягань. Так, приміром, заходи адміністративного контролю сприяють виявленню службових і господарських деліктів, адміністративний нагляд служить дієвим інструментом профілактики рецидивної злочинності, заходи адміністративної відповідальності поряд з виконанням репресивної функції відіграють провідну роль у попередженні правопорушень.

Особливо виразно поліфункціональний характер адміністративно-правової охорони виявляється у сфері безпеки дорожнього руху. Вочевидь, не існує іншої такої сфери, де б механізм проступків і злочинів був настільки подібним, а грань між ними – настільки тонкою, де б службові (читай – дисциплінарні) порушення були настільки тісно пов'язані з адміністративними, де майже кожен адміністративний делікт – це потенційний злочин, що не настав тільки завдяки випадковому збігу обставин, де всякий злочин – причина величезних матеріальних збитків, каліцтва або загибелі людей.

В умовах тісного “сплетіння” умов, причин і проявів дорожньо-транспортної деліктності, коли динаміка одних правопорушень на пряму залежить від динаміки інших, охоронна функція адміністративного права вийшла далеко за рамки протидії однойменним проступкам. Адже через вплив на останні адміністративно-правова охорона визначає загальну кримінологічну картину, зумовлює стан аварійності й травматизму, детермінує безпеку автомобільного транспорту.

У зв'язку з цим видається необґрунтованим розуміння адміністративно-правової охорони як вузькоспрямованої моноекторної системи, орієнтованої тільки на захист правовідносин від адміністративно-деліктних посягань. З викладених міркувань не можемо розділити й думку тих учених, котрі обмежують роль адміністративно-правової охорони виявленням різних типів правопорушень (адміністративних проступків, цивільних деліктів, злочинів etc.) та застосуванням кореспондуючих заходів примусу. В дійсності на адміністративно-правову охорону покладений незрівнянно ширший комплекс задач.

Як справедливо підкреслює В.І. Книш, адміністративно-правова охорона комплексу тих чи інших відносин охоплює не лише застосуван-

ня заходів впливу за вчинення протиправних діянь, але стосується й правомірної поведінки в інтересах її впорядкування, узгодження дій людей, груп, колективів поміж собою та із зовнішніми умовами. Вона виявляється в процесі організуючої діяльності, яка забезпечує формування стабільних міжособистісних та міжгрупових взаємозв'язків [9, с. 25].

Засобами адміністративно-правової охорони створюються сприятливі умови для функціонування окремих об'єктів і галузевих комплексів, усуваються негативні соціально-економічні чинники, вирішується низка інших “неюрисдикційних” завдань. Тому адміністративно-правову охорону потрібно розглядати крізь призму загальної профілактичної функції права, яке покликане не тільки перешкоджати девіантним проявам, а й виступати універсальним засобом організації суспільних відносин, їх головним регулюючим фактором та водночас гарантією динамічного розвитку всіх царин суспільного життя.

З викладеного випливає, що адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху як умови стабільного функціонування автомобільного транспорту та складової національної безпеки – це різновид державного управління в його широкому розумінні. Даний висновок є принциповим для визначення меж адміністративно-правової охорони, котра, з одного боку, суворо детермінована сферою державного управління та іманентним їй інструментарієм, з іншого – не “замкнена” рамками юрисдикційної діяльності уповноважених суб'єктів [9, с. 31].

Суть і цільове призначення адміністративно-правової охорони полягають у вирішенні двох взаємопов'язаних завдань: оптимізації правовідносин заради стабільного функціонування й розвитку відповідних сфер і галузей; захисті цих сфер (галузей) від небажаного впливу різноманітних факторів, негативних проявів. Окреслені завдання вирішуються в ході правотворчої, правозастосовної та правозахисної діяльності [11, с. 18]. Стратегічні цілі, пріоритетні напрями, суб'єктний склад і порядок застосування адміністративно-правових засобів охорони БДР визначені чинним законодавством та конкретизовані у відомчих нормативних актах, рішеннях місцевих органів виконавчої влади та самоврядування [12, с. 6-7].

Адміністративно-правова охорона вирізняється гуманністю, спрямованістю на переконання населення в доцільності й справедливості заходів, здійснюваних державою, об'єктивній необхідності тих або інших загальнообов'язкових правил. Вона пов'язана із масштабним використанням перевірених практикою засобів організаційної, масово-політичної та виховної роботи, активним формуванням в суспільній свідомості нетерпимого ставлення до антисоціальних проявів.

Обов'язковою умовою адміністративно-правової охорони є законність, яка гарантується всебічною нормативною регламентацією

здійснюваних заходів, спеціальними механізмами контролю та нагляду, можливістю судового оскарження рішень і дій органів влади, їх посадових осіб.

У контексті аналізу визначальних рис і властивостей адміністративно-правової охорони БДР неабиякий інтерес становить коло суб'єктів її здійснення. Наразі серед вітчизняних правників відсутня згода з цього приводу. Дехто вважає адміністративно-правову охорону виключною прерогативою державних органів, зокрема органів виконавчої влади, дехто включає до переліку її суб'єктів добровільні громадські формування, а хтось поширює місію адміністративної правоохорони також і на суддів та представників громадських організацій, "наділених певними владними повноваженнями" (?! – Т.Г.) [13, с. 27]. Цікаво, що серед прибічників усіх трьох підходів чимало тих, хто виходить з позицій загально-профілактичного спрямування адміністративно-правової охорони, а отже, за логікою, мав би вважати її суб'єктами будь-які інститути, структури та формування, задіяні в процесі профілактики дорожньої аварійності. Однак, на противагу вихідним засадам обстоюваної концепції, вони розглядають адміністративно-правову охорону суто як діяльність органів державної влади та окремих громадських утворень.

Погодитись із такою точкою зору навряд чи можливо, оскільки загальнопрофілактичний напрям адміністративно-правової охорони передбачає "... здійснення широкого комплексу взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих заходів економічного, ідеологічного, культурного, правового, організаційного характеру, взаємодію й координацію всіх позитивних соціальних інститутів, застосування найрізноманітніших форм, методів і способів впливу на суспільні відносини, свідомість і поведінку їхніх учасників" [14, с. 49]. Будучи невід'ємною складовою державної транспортної політики, адміністративно-правова охорона БДР втілюється зусиллями усіх без винятку суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху. А такими, відповідно до закону України "Про дорожній рух", сьогодні є: Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади, республіканські органи влади АР Крим, органи (посадові особи) місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, політичні партії, громадські організації, добровільні громадські формування, приватні юридичні та фізичні особи.

Звісно, провідна роль у здійсненні адміністративно-правової охорони БДР належить суб'єктам державної влади, які володіють широкими адміністративними повноваженнями, потужним арсеналом сил і засобів, "монополією" на застосування заходів примусу. Разом з тим не слід недооцінювати місію місцевого самоврядування, недержавних соціальних інститутів, громадськості, заінтересованих приватних структур. Навпаки, їх участь у реалізації охоронних (зокрема профі-

лактичних) функцій адміністративного права потрібно всіляко стимулювати й заохочувати. Адже кожного з них закон наділяє важливими повноваженнями щодо усунення причин і передумов дорожньо-транспортної аварійності.

Зокрема, місцеві ради забезпечують виконання вимог законодавства та рішень органів виконавчої влади про дорожній рух і його безпеку; розробку та втілення заходів профілактики ДТП; контроль за підготовкою (підвищенням кваліфікації) водіїв, технічним обслуговуванням і ремонтом т/з; здійснення й фінансування заходів, пов'язаних із профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму; пропаганду безпеки дорожнього руху; будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автодоріг, вулиць, залізничних переїздів; контроль за обліком автоаварій та ліквідацією місць їх концентрації; організацію системи заходів щодо медичного забезпечення БДР.

Підприємства, установи та організації незалежно від форм власності розробляють і здійснюють заходи для забезпечення безпеки дорожнього руху, проводять у трудових колективах профілактичну роботу стосовно дотримання вимог законодавства про дорожній рух, за згодою з первинними профспілковими організаціями включають до колективних договорів вимоги щодо форм впливу на членів трудового колективу в разі порушення ними обов'язків учасників дорожнього руху тощо.

Виховні та навчальні заклади є первинними осередками формування правосвідомості учасників дорожнього руху. В них провадиться навчання дітей і молоді Правилам дорожнього руху, прищеплюється розуміння їхньої обов'язковості, закладаються основи безпечної поведінки на автомобільному транспорті.

Об'єднання громадян мають право вносити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції з питань безпеки дорожнього руху, пропагувати ідеї, спрямовані на підвищення БДР, організувати тематичні науково-практичні заходи (семінари, конференції, "круглі столи") тощо. Водночас політичні партії, репрезентовані у владних структурах, отримують можливість реалізовувати свої програмні цілі через доступні механізми публічного управління.

Чималу лепту в справу адміністративно-правової охорони БДР вносять також і окремі громадяни. Реалізуючи конституційне право на звернення, вони спонукають органи влади, їх посадових і службових осіб усувати порушення загальнообов'язкових правил, вдосконалювати умови та механізми забезпечення безпеки дорожнього руху, вживати заходи для підвищення транспортної дисципліни. Представники громадськості беруть участь у роботі консультативно-дорадчих структур (колегій, рад) при органах виконавчої влади і, таким чином, впливають на підготовку й прийняття управлінських рішень з питань без-

пеки транспорту. Інститути громадського контролю відкривають перед громадянами широкі можливості щодо нагляду за діяльністю різноманітних органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб.

Викладене свідчить про надзвичайну широту кола суб'єктів адміністративно-правової охорони безпеки дорожнього руху. Остання забезпечується не тільки "носіями" державно-владних повноважень, а й місцевим самоврядуванням, провідними соціальними інститутами, господарськими структурами, освітніми закладами та, зрештою, громадянами України як повноправними учасниками процесу управління публічними справами (див. ст. 38 Конституції України).

Висновки. Отже, аналіз чинного законодавства та практики його застосування дозволяє визначити адміністративно-правову охорону безпеки дорожнього руху як *урегульовану нормами адміністративного права діяльність органів (посадових осіб) публічної влади, закладів, підприємств, установ, організацій, громадян та їхніх об'єднань, котра спрямовується на профілактику дорожньо-транспортної аварійності, виявлення та припинення порушень загальнообов'язкових правил, норм і стандартів у сфері БДР, а також притягнення до відповідальності винних осіб з метою забезпечення стабільного, безпечного й продуктивного функціонування вітчизняного автомобільного транспорту.*

Як уявляється, саме таке розуміння адміністративно-правової охорони БДР найбільше відповідає управлінській природі цього феномена, найповніше виражає його багатогранну суть, найточніше передає його змістовні ознаки. Саме ним слід керуватись у ході подальших теоретичних досліджень. І саме з нього доцільно виходити при визначенні напрямів та розробці заходів удосконалення системи забезпечення безпеки дорожнього руху.

Бібліографічні посилання

1. *Ловинюков А.С.* Административно-правовая охрана безопасности дорожного движения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1980.
2. *Доненко В.В.* Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з керуванням транспортними засобами особами, які перебувають у стані сп'яніння: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2001.
3. *Ярмыш А.Н.* Актуальные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения // Эффективность инвестиций в безопасность дорожного движения: Материалы круглого стола II-го междунар. конгресса "Безопасность на дорогах ради безопасности жизни". – СПб., 2008. – С. 31-40.
4. *Кузнецов А.А.* Теория государственного управления. – СПб., 2010.
5. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР / Шемшученко Ю.С., Погорілко В.Ф. – К., 1973.
6. *Голосниченко И.П.* Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1980.
7. *Московченко Ю.С.* Административно-правовая охрана политических прав граждан России: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2006.
8. *Пономарев И.С.* Административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации:

Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2001.

9. *Книш В.І.* Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2007.

10. *Зарубинский О.Ф., Сеницин С.А.* Административно-правовая охрана собственности: Монография. – М., 1997.

11. *Коваленко В.В.* Організація профілактики економічної злочинності в Україні: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2004.

12. *Васин В.* Правовая охрана безопасности движения // За безопасность движения. – 1994. – № 2. – С. 6-7.

13. *Салманова О.Ю.* Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2002.

14. *Сенченко С.А.* Теоретико-правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения: Науч. пособие. – М., 1995.

Надійшла до редакції 30.01.2012

П.П. Підюков

доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України
(Науково-методичний
центр навчальних закладів МВС)

УДК 343.2

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ТА ДОСУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРОСТУПКИ

Розглянуто актуальні проблеми декриміналізації злочинів та досудового провадження у справах про кримінальні проступки.

Ключові слова: *декриміналізації злочину, досудове провадження, кримінальний проступок.*

Рассматриваются актуальные проблемы декриминализации преступлений и досудебного производства в делах о криминальных проступках.

Ключевые слова: *декриминализации преступления, досудебное производство, криминальный проступок.*

In the article the issues of the day of decriminalization of crimes and pre-trial realization are considered in businesses about criminal misconducts.

Keywords: *decriminalization of crime, pre-trial realization, criminal misconduct.*

Постановка проблеми. Декриміналізація, тобто юридична пере-кваліфікація частин кримінально-карних вчинків [1, с. 282], – об'єктивний процес, притаманний світовій практиці удосконалення законодавства. Періодично він відбувається і в Україні [2] та ще більш активізується найближчим часом з прийняттям і введенням у