

ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Веселова Л. Ю.

Стаття присвячена дослідженню поняття, ознак та змісту адміністративно-правового гарантування безпеки дорожнього руху. На основі проведеного аналізу автор пропонує класифікацію адміністративно-правових гарантій у сфері дорожнього руху.

Ключові слова: дорожній рух, безпека дорожнього руху, гарантії, адміністративно-правові гарантії, складові безпеки, учасники дорожнього руху.

Статья посвящена исследованию понятия, признаков и содержания административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения. На основе проведенного анализа автор предлагает классификацию административно-правовых гарантий в сфере дорожного движения.

Ключевые слова: дорожное движение, безопасность дорожного движения, гарантии, административно-правовые гарантии, составляющие безопасности, участники дорожного движения.

The article investigates the concepts, features and content of the administrative and legal road safety. Based on the analysis the author offers a classification of administrative and legal guarantees in the sphere of road traffic.

Key words: traffic, road safety, safeguards, administrative and legal guarantees that make security road users.

Проблема забезпечення безпеки дорожнього руху, а саме гарантування безпеки дорожнього руху, належить не тільки до розділу практичних питань, адже в умовах побудови правової держави й розвитку громадянського суспільства важливим є створення цілісної наукової концепції гарантій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, яка в перспективі включатиме широке коло теоретичних положень стосовно поняття, суті й змісту забезпечення безпеки дорожнього руху, структури її функціонування.

Поняття гарантій уже було достатньо розглянуто в різних наукових сферах: конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, міжнародного права та ін. Зокрема, питання щодо гарантій надано до розгляду в роботах О.Ф. Динько, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійка, В.В. Головченка, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.К. Шкарупи, С.В. Ківалова та інших авторів. Проте в юридичній літературі так і не було окремо окреслено систему адміністративно-правових гарантій безпеки дорожнього руху. Серед науковців, які займалися дослідженням адміністративно-правових гарантій безпеки дорожнього руху ми можемо назвати В.А. Головка. Він частково намагався дати відповідь на це питання в одному зі своїх підрозділів дисертації, розглядаючи адміністративно-правові гарантії захисту соціально-економічних прав учасників дорожнього руху, проте його дослідження лише частково торкається тієї теми, яку ми вивчаємо.

Метою поданої статті є висвітлення характеристик адміністративно-правових гарантій безпеки дорожнього

руху, зведення їх у певну систему на підставі виділення конкретних критеріїв їх класифікації (поділу, групування, систематизації) та ознак. Це необхідно для з'ясування механізму гарантування й удосконалення практики реалізації цих гарантій.

У межах нашого дослідження становлять інтерес гарантії, що діють у межах адміністративно-правових відносин, які виникають під час дорожнього руху. Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху повинні дати відповідь на питання про те, як вони забезпечуються. Адже система забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні поки що знаходиться на стадії розроблення та реформування.

Як стверджує В.А. Мисливий, аналіз теорії та практики забезпечення дорожнього руху засвідчує наявність значно більшого кола чинників, ніж прийнято вважати, що реально впливають на стан аварійності. До системи елементів, які слід враховувати в науково-практичних дослідженнях проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху, належать такі: суб'єкти, відповідальні за підготовку учасників дорожнього руху; суб'єкти, відповідальні за безпечну експлуатацію транспортних засобів; суб'єкти нагляду та контролю за безпекою дорожнього руху; суб'єкти, відповідальні за безпечну експлуатацію середовища руху; суб'єкти, відповідальні за зниження шкоди; учасники дорожнього руху; стан транспортних засобів; зовнішнє середовище дорожнього руху; законодавча й нормативно-правова база дорожнього руху [1, 119].

І з цим важко не погодитися, адже гарантування безпеки дорожнього руху - це ціла система, ланки якої пов'язані одна з одною.

Система адміністративно-правових гарантій безпеки дорожнього руху включає в себе сукупність правових, інституційних і процедурних механізмів забезпечення стабільності та зменшення динаміки аварійності на автошляхах нашої держави. У комплексі ці складові елементи гарантування безпеки дорожнього руху створюють цілісний механізм його забезпечення.

Сьогодні накопичився цілий комплекс проблем нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного, соціального, інформаційного та науково-технічного характеру у сфері автотранспорту, яких вчасно не було розв'язано.

Ситуація загострюється знов-таки через відсутність налагодженої системи забезпечення автомобільної безпеки, недостатню результативність виконання покладених на неї завдань і функцій, зниження рівня наукового й технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяють складність і невивченість характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що виникають між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі функціонування різних видів транспорту. Отже, безпеку дорожнього руху в сучасних умовах треба розглядати як одну з найголовніших цілей і невід'ємну умову діяльності людей, соціальних груп, суспільств, держав і світового співтовариства.

З огляду на це закономірним конкретно-історичним процесом для України є перегляд адміністративно-правової основи системи національної безпеки з урахуванням

чинника безпеки в транспортному комплексі, який, на нашу думку, є одним із найважливіших її компонентів. Тож, як бачимо, постає гостра необхідність аналізувати проблеми безпеки на концептуальному рівні з використанням загальнонаукових і новітніх прикладних методів пізнання, орієнтованих загалом на теоретико-прикладне обґрунтування концепції забезпечення транспортної безпеки України, яка включає й безпеку дорожнього руху.

Транспортна безпека є складовою національної безпеки й полягає в запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність, з огляду на пріоритетність прав і свобод людини, здійснюється шляхом створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків. Під забезпеченням транспортної безпеки слід розуміти соціальний процес діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті [2, 2].

Спираючись на досягнення правової думки в галузі дорожнього руху, можна казати про те, що основними характеристиками гарантій забезпечення є:

спільні та злагоджені дії всієї системи суб'єктів адміністративно-правового гарантування безпеки дорожнього руху;

базування на законах;

спрямованість на забезпечення безпечного дорожнього руху;

узгодження дій правоохоронних органів за метою, часом, місцем здійснення;

забезпечення комплексного використання сил, засобів і методів;

взаємодія суб'єктів адміністративно-правового гарантування безпеки дорожнього руху.

Досить важливим питанням у теорії гарантій безпеки дорожнього руху, як і всієї системи гарантування безпеки дорожнього руху, є питання про їх особливості.

Найточніше особливості дорожнього руху сформульовано американськими дослідниками Метсоном, Сміттом та Хардом ще в 1960 році: «У транспортному русі беруть участь людина та його машина, тому при організації руху необхідно враховувати як суспільні, так і технічні науки й керуватися ними при вирішенні проблем руху. І часто не технічні параметри руху, що піддаються точним розрахункам, а звички та випадковості поведінки людини є критичними факторами, від яких залежить остаточне рішення. У зв'язку з цим для дослідження з вирішення теоретичних і практичних питань організації руху необхідні знання, з одного боку, у галузі математики, механіки, фізики і статистики, а з іншого, - у галузі психології, державного управління, економіки, міського планування» [3, 28].

Давно пройшли ті часи, коли пішохід був практично єдиним учасником дорожнього руху. Сьогодні місто - це мегаполіс з десятками тисяч автомобілів і пішоходів. В ідеалі, життя на дорозі повинно підкорятися правилам дорожнього руху, котрі всі беззастережно виконують. Але життя далеке від досконалості. У результаті чого ми маємо катастрофічну статистику дорожньо-транспортних пригод і велику кількість загиблих та покалічених у ДТП людей [4, 61].

Ураховуючи, що в області безпеки суспільства переважають обов'язки, які сформульовані у вигляді заборон, що пояснюється специфікою цієї області: держава зацікавлена в попередженні настання ситуацій, які

загрожують здоров'ю людини, державному, суспільному, особистому майну. Такий результат досягається шляхом стриманості від дій, які можуть призвести до несприятливих з погляду суспільної безпеки наслідкам [5, 63].

На підтвердження цього можемо процитувати російського науковця В.В. Лук'янова [6, 37], який, розглядаючи питання організації дорожнього руху, підкреслював, що основою забезпечення безпеки руху є дотримання спеціальних правових норм, правил і стандартів.

Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху за змістом та об'ємом охоплюють суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності держави. Особливістю їх є те, що вони виникають у процесі управлінської діяльності органів держави.

Аналіз свідчить про те, що поняття «адміністративно-правове гарантування безпеки дорожнього руху» охоплює організаційно-розпорядчу, нормотворчу, адміністративно-наглядову, адміністративно-юрисдикційну та адміністративно-дозвільну діяльність у сфері дорожнього руху. Кожна з яких спрямована на забезпечення безпечного пересування автотранспортними шляхами відповідно до законодавчих норм. Як вже було зазначено, адміністративно-правове гарантування - це особливий вид державної діяльності у сфері дорожнього руху, основними ознаками якої є:

державно-владний і нормотворчий характер, який полягає в здійсненні покладених на державу та державні органи влади адміністративно-правових повноважень, які чітко визначені всілякими нормативно-правовими актами. Видання в межах своєї компетенції відомчих правових актів, що регулюють ті чи інші відносини, не регламентовані законом;

виконавчо-розпорядчий характер: суб'єкти управління системи адміністративно-правового гарантування безпеки дорожнього руху (представники влади), яким надано право давати обов'язкові для виконання приписи, вказівки та застосовувати, за потреби, заходи адміністративного примусу й заходи адміністративної відповідальності. Виходячи з цього, стосовно об'єктів управління виконавча діяльність суб'єктів, що забезпечують безпеку дорожнього руху, є й розпорядчою. Головною метою виконавчої діяльності представників влади є те, що її головною метою є виконання вимог чинного законодавства, тобто практичне впровадження в життя нормативно-правових документів, спрямованих на гарантовану безпеку дорожнього руху;

підзаконний характер: діяльність органів влади у сфері автотранспорту спрямована на виконання приписів законів, на підставах, у спосіб і в межах, визначених законом. Підзаконність адміністративної діяльності органів державної влади впливає з її підзвітності і підконтрольності (ці моменти важливі для гарантованої дієвості й організації забезпечення дорожнього руху, відповідальності за виконання покладених обов'язків, гарантування ефективного контролю);

організаційний характер адміністративної діяльності виражається у функціонування всієї системи суб'єктів адміністративного гарантування безпеки дорожнього руху, які забезпечують безпечно пересування автотранспортом всім її учасникам, координують їх діяльність, відповідають за виявлення й припинення правопорушень і злочинів, притягнення винних до адміністративної відповідальності;

- професійна діяльність адміністративно-юрисдикційних органів у сфері безпеки дорожнього руху. Ця ознака

зумовлена тим, що така діяльність вимагає від тих, хто її провадить, відповідних професійних навичок і знань. Виходячи з того, що адміністративна діяльність примусова, вона вимагає від тих, хто її провадить, добре знати свою справу, обгрунтовано, компетентно застосовувати примус і не порушувати закон зі свого боку, зловживаючи все тією ж владою;

спрямованість на безпосередню реалізацію державної політики у сфері гарантування безпеки дорожнього руху.

Запропоновані ознаки адміністративно-правового гарантування у сфері дорожнього руху не можна роз'єднувати один від одного або виставляти якусь із ознак на перший план. Адже це взаємопов'язаний і взаємозумовлений комплекс, який відповідає за бажано стрімкий розвиток та якісне функціонування всіх елементів системи гарантування безпеки дорожнього руху.

Отже, на наш погляд, гарантування безпеки дорожнього руху поєднує в собі цілий комплекс задач державної політики, до яких слід віднести:

- інформування учасників дорожнього руху щодо загроз і способи їх уникнення;
- удосконалення системи сповіщення про ДТП і надання першої невідкладної медичної допомоги потерпілим;
- перегляд механізмів страхування з метою гарантованого відшкодування збитку від аварій на автошляхах;
- проведення виховних і профілактичних заходів, спрямованих на підвищення дорожньої культури всіх учасників дорожнього руху;
- удосконалення організації дорожнього руху та поліпшення стану вулично-шляхової мережі, поліпшення технічного оснащення залізничних переїздів;
- удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері гарантування безпеки дорожнього руху;
- перегляд заходів адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення правил дорожнього руху відповідно до суспільної небезпеки цих порушень.

Оскільки значна частина гарантій у цій сфері реалізується в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності різних органів (посадових осіб), це означає, що адміністративно-правові способи є необхідним інструментом їх здійснення.

Якщо державні органи зобов'язані дотримуватися законів, гарантувати безпеку на дорозі, то для цього вони мають відповідні повноваження, установлені адміністративним законодавством. Громадяни в межах цих повноважень виступають як повноправні суб'єкти, наділені комплексом прав і обов'язків. Але здійснювати юридично значимі дії й приймати рішення у сфері гарантування безпеки руху повинні уповноважені органи в адміністративно-правовому порядку. Характеристика й аналіз адміністративно-правових засобів гарантування неможливі без їх теоретичного визначення та приведення в певну систему [7, 70].

Із зазначеного дати вичерпний перелік гарантій безпеки дорожнього руху з урахуванням їх різноманітності важливо, але для зручності подальшого аналізу треба створити їх певне розмежування залежно від того чи іншого критерію.

Так, як провідний критерій класифікації адміністративно-правових гарантій безпеки дорожнього руху пропонуємо їх поділ за функціональною ознакою.

Спеціально-правові норми, які регулюють сферу дорожнього руху, забороняють, зобов'язують або рекомендують водіям і пішоходам виконувати ті чи інші дії з метою забезпечення безпеки і швидкості.

Існує ряд наказів, які уповноважують, наприклад, наказ Міністерства транспорту України від 20 лютого 1998 р. № 363 «Про правила перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні»; наказ МОЗ, МВС України від 31 січня 2013 року № 65/80, що уповноважує структурні підрозділи охорони здоров'я проводити медичний огляд водіїв, у свою чергу, цей же закон зобов'язує водіїв проходити медичний огляд. Прописано чимало рекомендацій щодо зменшення кількості ДТП і покращення дорожніх умов, узгодження проектів і маршрутів автомобільного транспорту.

Ми пропонуємо адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху в загальному вигляді поділити за функціями на такі види:

а) зобов'язальні («...водії, пішоходи та пасажери зобов'язані бути особливо уважними до таких категорій учасників дорожнього руху, як діти, люди похилого віку та особи з явними ознаками інвалідності...» [8]);

б) заборонні («...водієві забороняється керувати транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння або перебуваючи під впливом наркотичних чи токсичних речовин...» [8]);

в) такі, що уповноважують («...на трамваях і тролейбусах наносяться реєстраційні номери, що надаються відповідними уповноваженими на те органами...» [8]; «...посадові особи, які відповідають за будівництво, реконструкцію, ремонт, експлуатацію та облаштування автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, мостів, шляхопроводів, інших споруд, зобов'язані забезпечувати утримання їх у стані, що відповідає встановленим вимогам щодо забезпечення безпеки дорожнього руху...» - ця норма також є й зобов'язальною [9]);

г) рекомендаційні («...у разі постійної експлуатації транспортногo засобу на дорогах, на яких проїзна частина слизька, рекомендується використовувати шини, що відповідають стану проїзної частини...» [8]).

Зобов'язальні правила містять владні вимоги до працівників транспортних підприємств або громадян вчиняти певні дії, зазначені в них. Заборонні правила передбачають приписи, що вказують на неприпустимість певної поведінки під страхом застосування впливу (адміністративного, дисциплінарного тощо). Такі, що уповноважують (дозвільні) правила, встановлюють можливість для виконавців діяти в межах їх приписів, надають їм право вибору відповідного варіанту поведінки в дозволених рамках. Рекомендаційні правила включають конкретні поради виконавцям, як вчинити в певних конкретних обставинах [10, 41].

Визначаючи класифікацію адміністративно-правового гарантування безпеки дорожнього руху, слід спиратися на нормативну базу щодо сфери транспорту, а також на досягнення наукової думки в галузі безпеки дорожнього руху.

Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху поділяються за характером впливу на загальні та спеціальні. До загальних віднесемо гарантії, які направлені на забезпечення реалізації прав та обов'язків шляхом створення передусім необхідних умов для здійснення. Спеціальні гарантії - забезпечення реалізації конкретного права та обов'язку, вони передбачаються в Конституції або в інших нормативно-правових актах. Тобто під умовами гарантій слід розуміти встановлені законодавством правила поведінки для громадян, наявність органів державної влади та управління, їх діяльність, формування системи судових органів, наявність контрольно-наглядової діяльності, фінансове

й матеріальне забезпечення цих органів, законодавче закріплення прав і обов'язків громадян, визначення компетенції органів, установалення процедур діяльності, прийняття рішень, мір забезпечення виробництва реалізації правовідносин в існуючих правових, економічних, політичних і соціальних умовах.

Цікавою є позиція А.В. Шокуна [11, 7], який зазначає, що забезпечення безпеки дорожнього руху слід розглядати як діяльність по розробці та реалізації заходів, які будуть направлені на скорочення умов, що детермінують загрози поведінку учасників дорожнього руху, а також зведення до мінімуму вірогідності виникнення ДТП та зникнення їх наслідків.

У сучасних умовах з цієї точки зору наведене поняття повинно містити єдиний комплекс заходів, котрі умовно можна поділити на три взаємопов'язані складові.

Перший блок складають фактори, які відображають ступінь відповідності критерію безпеки умов існування дорожньої інфраструктури та ступінь підготовленості транспортних засобів і учасників дорожнього руху до участі в даному процесі.

До цих умов необхідно віднести заходи, які націлені на створення елементів дорожньої інфраструктури, що сприяють безаварійному пересуванню учасників дорожнього руху та забезпечують їх максимально можливий захист від наслідків у випадку здійснення ДТП. До цієї ж групи належать технічні засоби організації дорожнього руху, включаючи виражені в конклюдентній формі приписи учасникам дорожнього руху щодо їх відповідної поведінки при взаємодії з іншими суб'єктами суспільних відносин у цій сфері.

Другий аспект групи складають вимоги, які пред'являють до розробки, конструкції та допуску до участі в дорожньому русі транспортних засобів. Відомо, що значну частину активних учасників у процесі дорожнього руху складають водії механічних транспортних засобів. Пересуваючись, навіть на невеликій швидкості, транспортні засоби мають велику кінетичну енергію і, якщо їх вивести з керованого стану (з усіляких причин), здатні вчинити суттєву шкоду життю, здоров'ю а також майну фізичних та юридичних осіб. Саме тому вони віднесені законом до джерел підвищеної небезпеки [11, 9]. З цієї ж причини, починаючи з XIX століття, в усіх нормативних актах, які регламентують порядок руху вулицями та дорогами, є положення, якими висуваються особливі вимоги до осіб, які керують транспортним засобом. Законодавець вірно визначив, що керування останніми в дорожніх умовах потребує від водія певних теоретичних знань, практичних вмінь водіння та стану здоров'я.

Другий блок представлено у вигляді умов безпосереднього пересування учасників дорожнього руху в просторі. До них слід віднести фактори, з урахуванням яких водій (пішохід) визначає свою ймовірну поведінку на дорозі (стан дороги, інтенсивність руху, технічні характеристики транспортного засобу, погодні умови та ін.). Оптимальний результат досягається тоді, коли збудований алгоритм дій з вибору швидкості та напрямку руху знаходиться в рамках належної поведінки в конкретній дорожній ситуації.

Третій блок характеризується здійсненням контролю-наглядових функцій і охоронних функцій з боку держави в цій сфері суспільних відносин (зокрема, проведення комплексу заходів, які направлені на ліквідацію наслідків ДТП).

Отже, адміністративно-правові гарантії безпеки до-

рожнього руху - система норм, принципів, умов і вимог, які забезпечують у сукупності можливість безпечного та безперешкодного пересування дорогами всім учасникам дорожнього руху, або іншими словами, адміністративно-правові гарантії забезпечення безпеки дорожнього руху - це комплекс адміністративно-правових засобів, що забезпечують свободу пересування без загрози для життя та здоров'я всім учасникам дорожнього руху.

Література

1. Мисливий В.А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): дисертація дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.08 / Мисливий Володимир Андрійович. - Дніпропетровськ, 2005. - 494 с.
2. Бесчастний В.М., Собакарь А.О. Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації / В.М. Бесчастний, А.О. Собакарь // Віче. - 2010. - № 4. - С. 2-5.
3. Мэтсон Т.М. Организация движения / Т.М. Мэтсон, У.С. Смит, Ф.В. Хард. - М.: Автотрансиздат, 1960. - 335 с.
4. Истиховская М.Д. В борьбе за безопасность дорожного движения все меры хороши / М.Д. Истиховская // Право и безопасность. - 2007. - № 3-4. - С. 61-63.
5. Попов Л.Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учебник / Г.А. Туманов, Л.М. Розин, П.М. Самохин и др.; под ред. Л.Л. Попова. - М.: 1990. - 222 с.
6. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения / В.В. Лукьянов - М.: Транспорт, 1983. - 262 с.
7. Олефіренко Е.О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олефіренко Ельвіра Олексіївна. - Ірпінь, 2005. - 210 с.
8. Про правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-D0%BF/print1382533585769747>.
9. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
10. Гаркуша А.В. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Гаркуша Анатолій Володимирович. - Ірпінь, 2004. - 207 с.
11. Шокун А.В. О понятиях «дорожное движение» и «безопасность дорожного движения» / А.В. Шокун // Безопасность дорожного руху України. - 2006. - № 1-2. - С. 7-10.

Веселова Л.Ю.,

викладач-методист ВМЗ НМЦ

ОДУВС

Надійшла до редакції: 15.05.2015