

УДК 342.9(477)

І. В. Новасардова

кандидат юридичних наук
помічник судді Господарського суду Запорізької області

ОНОВЛЕНИЙ ПОГЛЯД НА СИСТЕМАТИЗАЦІЮ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті досліджено нормативно-правове регулювання у сфері безпеки дорожнього руху, визначено проблемні питання та надано пропозиції щодо їх вирішення. Обґрунтовано необхідність систематизації адміністративного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Відзначено доцільність прийняття кодифікованого законодавчого акта, який би об'єднав у собі положення чинних законів України в цій сфері, правил і настанов щодо діяльності органів державної влади в цьому напрямі. Доведено необхідність прийняття Дорожньо-транспортного кодексу України.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, дорожній рух, правоохоронні органи, адміністративні правопорушення, систематизація, суб'єкти забезпечення безпеки дорожнього руху, кодифікація, державні органи, кодекс, настанови, інструкція, положення, правила.

Бажання України набути повноправного членства в Європейському Союзі та налагодити ефективне співробітництво в пріоритетних напрямках об'єктивно вимагає від України створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури й демократії, забезпечення сталого розвитку держави та реформування її правової системи. Саме із цією метою в Україні й була розпочата адміністративна реформа.

Так, відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, до її першочергових завдань належить запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [7]. Отже, можна констатувати, що адміністративна реформа є складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні, зокрема відносин, які виникають з приводу забезпечення безпеки дорожнього руху.

Проблемні питання визначення та розуміння безпеки дорожнього руху висвітлено в працях вітчизняних і зарубіжних учених: Ф. Гончаренка, С. Гусарова, О. Домашенко, В. Доненко, В. Єгупенко, В. Лук'янова, Р. Сайфуліна, О. Саманової, В. Розвадовського та ін.

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове регулювання у сфері безпеки дорожнього руху, визначити проблемні питання, надати пропозиції щодо їх усунення.

Як зазначає В. Гіжевський, не можна назвати жодної ділянки суспільного життя, яка б тим чи іншим чином, тією чи іншою мірою не була пов'язана з процесом авто-транспорткування. До цього процесу прямо чи опосередковано залучаються відповідні

засоби, методи, форми, принципи та правила поведінки, які породжують дорожньо-транспортні відносини, створюючи безпеку дорожнього руху. Для того, щоб набути певного змісту, ці відносини потрібно врегулювати [3, с. 98]. Одним з основних напрямів їх урегулювання є створення систематизованого законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на сучасному етапі входження України до Європейського правового простору.

Загалом правила, норми та стандарти, що стосуються безпеки дорожнього руху, становлять суттєву частину законодавства про автомобільний транспорт. Саме від дотримання вимог таких норм залежить рівень безпеки функціонування 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 [11, с. 196].

Найбільш загальні положення щодо забезпечення безпеки дорожнього руху містяться в нормативно-правових актах, таких як:

- Закон України “Про дорожній рух” від 30.06.1993 р.;
- Закон України “Про автомобільні дороги” від 08.09.2005 р.;
- Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” від 24.09.2008 р. [9];
- Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні” від 12.11.2004 р.;
- Указ Президента України “Програма інтеграції України до Європейського Союзу” від 14.09.2000 р. №1072/2000;

- Указ Президента України “Про поліпшення інформаційного забезпечення на автомобільних дорогах України” від 22.01.2001 р. №30/2001;
- Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні” від 20.11.2007 р. № 1121/2007;
- Розпорядження Президента України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху” від 19.12.2005 р. № 1289/2005-рп;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Правила дорожнього руху” від 10.10.2001 р. № 1306.

Як слушно зазначає А. Собакар, на відміну від інших держав, в Україні діє значна кількість нормативних джерел у сфері автомобільного транспорту, які умовно можна поділити на декілька груп. Зокрема, це нормативно-правові акти, які:

- закріплюють загальні засади організації роботи автомобільного транспорту України та діяльності суб’єктів державного управління цією галуззю;
- регулюють питання організації та порядку здійснення контролю на автомобільному транспорті;
- регулюють питання порядку здійснення ліцензування, сертифікації та стандартизації на автомобільному транспорті;
- закріплюють основи збирання інформації про стан безпеки дорожнього руху, її обліку та аналізу;
- містять вимоги до технічного стану транспортних засобів та встановлюють порядок їх перевірки щодо відповідності цим вимогам і нормам безпеки дорожнього руху;
- регулюють питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, а також забезпечують охорону праці на автомобільному транспорті;
- регулюють питання відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт тощо [12, с. 91–92].

Аналізуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що велика кількість нормативних джерел у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху помітно ускладнює можливість правильно орієнтуватися в чинному законодавстві та застосовувати його на практиці. Крім того, більшість норм права у сфері безпеки дорожнього руху мають бланкетний характер.

За таких обставин склалася ситуація, коли певне правило, важливе з погляду безпеки дорожнього руху, закріплено в одному нормативному акті, а заходи адміністративної відповідальності за його порушення – в іншому. Очевидно, що визначити ознаки такого порушення можна, лише звернувшись до змісту порушеного правила. Якщо ж порушене правило міститься в підзаконному нормативному акті, якими є,

наприклад, чинні Правила дорожнього руху, то посилання на нього не буде відповідати конституційному положенню щодо визначення підстав адміністративної відповідальності виключно законами України [2, с. 42].

Саме тому сьогодні адміністративно-правова наука має переосмислити певні поняття та категорії адміністративної відповідальності; проаналізувати суспільні відносини, які виникли під впливом змін у законодавстві й котрі необхідно охороняти за допомогою норм цього правового інституту; класифікувати та кодифікувати [8, с. 79].

У зв’язку із цим деякі вчені висловлюють пропозицію щодо необхідності зміни принципів побудови українського адміністративно-деліктного законодавства на користь “декодифікації” Особливої частини чинного КУпАП [1, с. 12]. На їх думку, більшу частину складів адміністративних правопорушень, у тому числі у сфері безпеки дорожнього руху, треба визначати у відповідних галузевих законах, а не в КУпАП.

Це підтверджує й той факт, що до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення із часу його прийняття Верховною Радою Української РСР 07.12.1984 р. було внесено понад 220 змін і доповнень, це значно перевищує кількість статей самого Кодексу, на що цілком слушно звертають увагу окремі науковці [5].

На сьогодні триває підготовка оновленого Кодексу України про адміністративні правопорушення, існує вже три законопроекти: проект Кодексу України про адміністративні проступки, розроблений групою фахівців у Верховному Суді України, проекти Кодексу України про адміністративну відповідальність, розроблений у Центрі політико-правової реформи, і проект Кодексу України про адміністративні проступки. Ці проекти нормативних актів підготовлені на основі переосмислення понять і категорій, продиктованого змінами розвитку суспільних процесів. З’являється нове поняття адміністративного проступку, його суб’єктом передбачається не тільки фізична особа, а і юридична, запроваджено інститут співучасті в скоєнні проступку [4, с. 69].

Тобто всі шляхи передбачають реформування сучасного адміністративного законодавства, удосконалення підходів до його подальшої кодифікації й приведення його до упорядкованих нормативно-правових актів – кодексів.

У контексті проведення адміністративної реформи, яка, поряд з метою раціоналізації системи управління, має на меті реформування адміністративного законодавства, його кодифікації.

Таким чином, стає очевидною проблема визначення тих критеріїв, за якими було б найбільш доцільно проводити систематизацію адміністративного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього

руху. У цій ситуації, по-перше, слід послідовно й системно вивчати норми давньоримського права та його галузей публічного й приватного права. По-друге, тримати руку "на пульсі" світових тенденцій права, аналізувати пропозиції міжнародних організацій. Саме вираженням такого підходу до реформування приватного права стала Концепція адміністративної реформи в Україні [10]. Вона задекларувала новітні підходи до розробки та прийняття комунікативних кодексів, в яких би поєднувались матеріальні та процесуальні норми публічного права, цим самим здійснила взаємонаповнюваність різних підгалузей права.

Із цього приводу досить слушно зауважує І. Голосніченко, акцентуючи увагу на тому, що Кодекс повинен відрізнитися властивим йому предметом, видом суспільних відносин. Кодифікації повинні підлягати норми галузі права, підгалузі або правового інституту. У цілому норми адміністративного права неможливо кодифікувати, як це вже було з'ясовано при підготовці Концепції адміністративного права в 1978 р., тому почали з'являтися кодифіковані акти, якими систематизовано норми окремих інститутів адміністративного права [4, с. 75].

При проведенні систематизації адміністративного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху доцільним є видання кодифікованого законодавчого акта, який би об'єднав у собі положення чинних Законів України в цій сфері, чинні правила й настанови, діяльність органів державної влади в цьому напрямі. Таким кодифікованим нормативно-правовим актом повинен стати Дорожньо-транспортний кодекс України.

Спробою реалізації такої ідеї є розробка у 2003 р. проекту Кодексу України про дорожній рух [6].

Проект Кодексу України про дорожній рух запропонована до ухвалення Верховною Радою України з метою приведення чинних нормативно-правових актів у сфері дорожнього руху у відповідність до міжнародних актів, які ратифіковані Верховною Радою України, та Конституції України, а також з метою зведення всіх нормативно-правових актів України у сфері дорожнього руху до одного законодавчого акта, яким будуть урегульовані всі правовідносини, що виникають у державі у сфері дорожнього руху. Кодекс України про дорожній рух містить 17 розділів, 19 глав та 240 статей.

Цим проектом Кодексу України про дорожній рух було запропоновано врегулювати такі правовідносини:

- правила дорожнього руху;
- правила допуску транспортних засобів до дорожнього руху;
- правила допуску громадян до участі в дорожньому русі;
- правила проведення державного технічного огляду транспортних засобів;

- правила реєстрації транспортних засобів;
- правила ввезення транспортних засобів на територію України;
- компетенції органів влади та громадян;
- вимоги до автомобільних доріг;
- вимоги до транспортних засобів;
- відповідальність за порушення у сфері дорожнього руху;
- порядок провадження у справах про порушення у сфері дорожнього руху.

За оцінками незалежних експертів, цей проект Кодексу має низку недоліків. Зазначимо лише деякі з них у частині систематизації адміністративно-деліктного законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, а саме: його норми були спрямовані на врегулювання лише деяких аспектів забезпечення безпеки дорожнього руху, наприклад, окрема глава містить понад 20 статей, що передбачають ознаки складів адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху та заходи адміністративної відповідальності за їх вчинення (ст. 157–182 проекту), але не передбачає статті Кримінального кодексу України, які стосуються кримінальної відповідальності за злочини проти безпеки автомобільного транспорту, або статті Господарського і Цивільного кодексів України, які стосуються транспортних перевезень тощо. При цьому норми, які запропоновані в цьому Кодексі, не повинні дублюватися в інших нормативно-правових актах, їх доцільно скасувати або змінити.

Отже, питання систематизації та комплексного дослідження проблем систематизації законодавства у сфері безпеки дорожнього руху є дуже важливим на сьогодні і потребує, перш за все, наукового підходу.

Багатогранність та суперечливість дорожньо-транспортного законодавства вимагає при розгляді питання про систему безпеки дорожнього руху особливої уваги до нині існуючих прогалин та колізій чинного транспортного законодавства, адже існують побоювання, що недосконалість чинних правових норм, які регулюють відповідальність за транспортні правопорушення, може повторитися й у Дорожньо-транспортному кодексі України.

Множинність правотворчих органів, великий масив нормативних документів та неоднозначність їх тлумачення породжують несумісність дорожньо-транспортного законодавства з іншими галузями права, суперечності правового регулювання дорожньо-транспортних відносин і, як наслідок, численні помилки, обмеження прав учасників дорожнього руху, незахищеність інтересів держави.

Висновки. Недосконалість чинної системи забезпечення безпеки дорожнього руху та відсутність чіткої, доведеної, однозначної системи правопорушень породжує велику кількість спірних питань, підриває повагу громадян до закону, що негативно впливає на стан транспортної дисци-

пліни, призводить до збільшення дорожньо-транспортних правопорушень.

У зв'язку із цим при подальшому вдосконаленні та систематизації адміністративного й дорожньо-транспортного законодавства України варто, на наш погляд, продовжити цю роботу за такими основними напрямками:

1. Прийняти Дорожньо-транспортний кодекс, який би містив у собі всю систему норм права, а саме: закріплював загальні засади організації роботи автомобільного транспорту України та діяльності суб'єктів державного управління цієї галуззю; регулював питання організації та порядку здійснення контролю на автомобільному транспорті; регулював питання порядку здійснення ліцензування, сертифікації й стандартизації на автомобільному транспорті; закріплював збір інформації про стан безпеки дорожнього руху, її обліку та аналізу; містив вимоги до технічного стану транспортних засобів і встановлював порядок їх перевірки щодо відповідності цим вимогам та нормам безпеки дорожнього руху; регулював питання підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, а також охорону праці на автомобільному транспорті; регулював питання відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт з урахуванням норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Цивільного та Господарського кодексів тощо.

Для цього необхідно внести відповідні зміни до нормативно-правових актів із цього напрямку. З метою уникнення дублювань норм права в окремих законодавчих та відомчих актах доцільно їх скасувати (втрачені чинності на підставі Дорожньо-транспортного кодексу).

2. Необхідно провести ретельну "ревізію" адміністративно-правових норм чинних нормативно-правових актів у сфері забезпечення дорожнього руху, що регламентують відповідальність за вчинення досліджуваних правопорушень. Метою такої роботи повинно стати збереження, а при необхідності – більш точне і юридично чітке формулювання тих принципових положень про відповідальність за порушення правил дорожнього руху й за адміністративні правопорушення, що посягають на нормальну діяльність органів державної влади, а також про провадження у справах про них, що були перевірені часом та підтвердили свою доцільність і обґрунтованість з погляду законності й забезпечення процесуальних гарантій прав громадян, посадових і юридичних осіб.

Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки / В. Аве-

р'янов, Д. Лук'янець, Н. Хорошак // Право України. – 2004. – № 11. – С. 11–15.

2. Бурбело Б. Ю. Деякі проблеми систематизації адміністративно-деліктного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху / Б. Ю. Бурбело // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 6. – С. 41–45.
3. Гіжевський В. К. Нормативні акти, що регулюють транспортну систему України / В. К. Гіжевський // Кримський юридичний вісник. – 2008. – № 2 (3). – С. 97–106.
4. Голосніченко І. П. Адміністративне законодавство – нові підходи до кодифікації / І. П. Голосніченко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 6. – С. 68–76.
5. Доненко В. В. Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми / В. В. Доненко, В. К. Колпаків. – Донецьк, 2003. – С. 37.
6. Кодекс України про дорожній рух : Законопроект від 23.12.2003 р. № 4552 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Київ, 2008. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zwebjpn/webproc34?id=&pf3511=16825&pf35401=45422>.
7. Кравцов А. С. Ідеологічна складова адміністративно-правової реформи в Україні / А. С. Кравцов // Юстиніан. – 2006. – № 22.
8. Лукашевич В. Г. Проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності у світлі вимог Європейських стандартів / В. Г. Лукашевич, Ю. А. Дорохіна // Держава та регіони. Серія: Право. – 2008. – № 3. – С. 78–82.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24.09.2008 р. № 586-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 10–11. – Ст. 137.
10. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
11. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія / В. Й. Развадовський ; НУВС МВС України. – Харків : НУВС, 2004. – 284 с.
12. Собакарь А. О. Законодавство України про автомобільний транспорт: питання становлення та розвитку / А. О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 2. – С. 87–98.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2014.

Новосардова И. В. Обновленный взгляд на систематизацию административно-правовых норм в сфере обеспечения безопасности дорожного движения

В статье проанализировано нормативно-правовое регулирование в сфере безопасности дорожного движения, определены проблемные вопросы и даны предложения по их решению. Обоснована необходимость систематизации административного законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Отмечена целесообразность принятия кодифицированного законодательного акта, который бы объединил в себе положения действующих законов Украины в данной сфере, правил и установок относительно деятельности органов государственной власти в данном направлении. Доказана необходимость принятия Дорожно-транспортного кодекса Украины.

Ключевые слова: *безопасность дорожного движения, дорожное движение, правоохранительные органы, административные правонарушения, систематизация, субъекты обеспечения безопасности дорожного движения, кодификация, государственные органы, кодекс, установки, инструкция, положение, правила.*

Novosardova I. Updated Look at the Systematization of Administrative Law in the Field of Road Safety

This article explores the legal regulation in the field of road safety issues are covered and presented proposals for their elimination. The author analyzes the key trends of administrative reform in Ukraine, which indirectly affected the systematization of administrative law in the field of road safety.

The author notes that administrative reform is part of a wider process of transformation of social relations in Ukraine including relationships that arise about road safety. It is noted that the rules, regulations and standards relating to road safety, are an essential part of the legislation on road transport.

Analyzed bills Code of Ukraine on Administrative Offences, expressed the author's vision controversial provisions. The necessity systematization of administrative law in the field of road safety. Specified on the feasibility of adopting codified legislative act that would combined the provisions of existing laws of Ukraine in this sphere, rules and instructions, activities of public authorities in this area. The necessity of adopting Traffic Code of Ukraine.

Key word: *road safety, traffic, police, administrative offenses, ordering, subjects of road safety, codification, government agencies, codes, guidelines, instructions, regulations, rules.*