

*Лошицький М. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Анотація. У статті окреслено систему суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху. Аналізується їх роль та способи впливу на розвиток відповідної сфери суспільних відносин. Пропонуються конкретні правові та організаційні заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності суб'єктів контролю на автомобільному транспорті.

Ключові слова: автомобільний транспорт, безпека дорожнього руху, державний контроль, суб'єкти контролю.

Постановка проблеми. Ступінь ефективності державного контролю незалежно від сфери його здійснення переважним чином визначений якістю правового регулювання, певним рівнем соціально-економічного та матеріально-технічного забезпечення контрольної діяльності, а також рівнем мобільності та збалансованості системи контролюючих суб'єктів. Саме суб'єкти контролю є тим його важливим елементом, який дозволяє отримати оперативну-аналітичну інформацію про фактичну ситуацію на підконтрольних об'єктах, виявити та усунути різні правопорушення та відхилення від заданих параметрів, проаналізувати причини й умови відповідних правопорушень та відхилень, коригувати діяльність відповідних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності здійснюваної ними управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності, а також ужити заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності та дисципліни на автомобільному транспорті.

Визначення чіткої та цілісної організаційної структури контролюючих суб'єктів у сфері безпеки дорожнього руху має теоретичне та практичне значення і є передумовою ефективної організації цього виду контролю, а також для усвідомлення та визначення місця й повноважень цих суб'єктів у системі інших суб'єктів контролю.

У правничій літературі суб'єкт розглядається як невід'ємний, активний елемент контрольної діяльності [1, с. 198]. Саме завдяки йому, – наголошує М.М. Долгополова, – забезпечується дотримання вимог законодавства України про дорожній рух усіма його учасниками [2, с. 90].

Під суб'єктами контролю за безпекою дорожнього руху слід розуміти сукупність спеціальних органів та установ, що беруть участь у процесі організації контролю за безпекою руху на автомобільному транспорті.

Важливе значення для забезпечення ефективної реалізації функцій контролю в сфері безпеки дорожнього руху має також визначення системи відповідних контролюючих суб'єктів. «Оскільки контроль не виступає в ізольованому виді, – відзначає М.С. Студенікіна, – а реалізується стосовно конкретного предмета, обсяг контрольної діяльності, форми й способи її прояву диференціюються в залежності від сфери чи галузі управління, а також від місця в загальній системі державного механізму органу, який здійснює контрольні повноваження» [3, с. 5].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Визначення чіткої та цілісної організаційної структури контролюючих суб'єктів у сфері безпеки дорожнього руху має теоретичне та практичне значення і є передумовою для ефективної організації цього виду контролю, а також для розуміння та встановлення місця й повноважень цих суб'єктів серед інших суб'єктів контролю. Важливим воно є також з точки зору недостатньої наукової розробки проблем ефективної реалізації суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху своїх повноважень, адже переважна більшість досліджень у цій сфері (мова йде про роботи І.І. Веремєєнка, А.В. Гаркуші, С.В. Гизимчука, Г.К. Голубєвої, С.М. Гусарова, О.В. Домашенка, В.В. Доненка, В.В. Єгупенка, М.А. Микитюка, В. А. Мисливого, А.В. Мілашевича, О.Л. Міленіна, В.Ф. Муцка, В.В. Новикова, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, Р.А. Сайфуліна, О.Ю. Салманової, М.М. Стоцької, О.С. Фролова, Я.І. Хом'яка, Є.В. Циби, В.М. Шудрікова, О.Н. Ярмиша) виконана вченими без урахування означених проблем.

Проте саме чітка, організаційно побудована система суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху сприяє точному розмежуванню між відповідними органами предмета контролю, повноважень та створення ефективних механізмів взаємодії між контролюючими суб'єктами щодо обміну інформацією, одержаною під час контролю, запобігання правопорушенням, вжиття заходів впливу до осіб, що вчинили порушення, серед іншого й притягнення до юридичної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Казати про остаточно сформовану в Україні систему органів державного контролю за безпекою дорожнього руху зарано. Дублювання функцій, непослідовність контрольних заходів, низька ефективність процедур контролю, недостатня підготовленість контролюючих осіб – це не повний перелік проблем, які гальмують механізм контролю, а відтак сприяють зростанню дорожньо-транспортної аварійності.

Суперечливим у цьому питанні залишається й чинне законодавство. Так, згідно статті 52 Закону України «Про дорожній рух» державний контроль у сфері безпеки дорожнього руху здійснюється Кабінетом Міністрів України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, Державтоінспекцією Міністерства внутрішніх справ України, іншими спеціально уповноваженими на те державними органами.

На відміну від згаданого закону Типовим положенням про Систему управління безпекою дорожнього руху (на всіх рівнях – міністерство – підприємство) здійснення державного контролю (нагляду) за додержанням підприємствами та перевізниками нормативних актів щодо безпеки руху – на автомобільному транспорті покладено на Міністерство транспорту України, Державний департамент автомобільного транспорту та автотранспортні управління, а також у пунктах пропуску через державний кордон – на Службу міжнародних автомобільних перевезень (СМАП) [4].

Не вносить ясність щодо системи контролюючих суб'єктів і Закон України «Про автомобільний транспорт» [5]. Цікавим є те, що статтю 6 присвячено системі органів державного регулювання та контролю на автомобільному транспорті, але при цьому без позначення до якої саме підсистеми (регулювання чи контролю) належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінінфраструктури, урядові органи в його складі, обласні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Служба міжнародних автомобільних перевезень.

Спільним наказом МВС та Мінтрансз'язку України від 25 травня 2007 р. за № 450/167 «Про Основні вимоги щодо забезпечення безпеки перевезень при здійсненні нерегулярних пасажирських перевезень та порядок узгодження їх виконання» органами контролю визначено – управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь, управлінь МВС України в областях, місті Києві та територіальні управління Головатотрансінспекції в областях та місті Києві [6]. Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. за № 1567 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті» [7] суб'єктами контролю взагалі названі лише органи Головної державної інспекції на автомобільному транспорті.

Отже, наведені нормативно-правові акти не дають однозначної відповіді на питання, які саме органи нині утворюють систему суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні. Це можна пояснити наступним:

по-перше, наявності в переліку суб'єктів державного контролю раніше ліквідованих структур. Мова йде про Державний департамент автомобільного транспорту, автотранспортні управління в областях [8] (при здійсненні державного контролю за дотриманням перевізниками законодавства про автомобільний транспорт вони мали подвійний статус – органа влади та суб'єкта господарювання, що прямо протирічило чинному законодавству та в кінці-кінців призвело до їх ліквідації постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2005 р. за № 728), Головну державну інспекцію на автомобільному транспорті (ліквідовано постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. за № 346 «Про ліквідацію урядових органів») та ДП «Служба міжнародних автомобільних перевезень»;

по-друге, наявністю в цьому переліку, – як стверджують деякі вчені, [9, с. 339] – недержавних утворень, таких як органи місцевого самоврядування. Водночас дозволимо собі не погодитися з таким підходом, адже органи місцевого самоврядування, як відомо, крім власне самоврядних, вирішують значну частину справ державних (згідно з делегованими їм державою повноваженнями). До того ж, кількість таких делегованих повноважень значно перевищує число власних повноважень, тим більше, що безпека дорожнього руху – справа державного, а не місцевого значення. Тому органи місцевого самоврядування на міському, селищному та сільському рівнях уособлюють собою державну владу, маючи при цьому значні контрольні повноваження в сфері безпеки дорожнього руху, а саме: контроль за організацією навчання різних соціально-вікових груп населення ПДР; планування заходів, пов'язаних із профілактикою безпеки руху, та контроль за їх виконанням; контроль за підготовкою й підвищенням кваліфікації водіїв, технічним обслуговуванням і ремонтом транспортних засобів, забезпеченням розвитку сфери цих послуг; контроль за діяльністю підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання за виконанням вимог законодавства, рішень органів державної виконавчої влади про дорожній рух та його безпеку; контроль за виявленням ДТП та впровадженням заходів у місцях їх концентрації, на аварійно-небезпечних ділянках вулиць, доріг та

залізничних переїздах; контроль за реалізацією системи заходів щодо медичного забезпечення безпеки дорожнього руху; контроль за виконанням місцевих програм безпеки дорожнього руху тощо.

Інша справа реалізація вказаних вище повноважень, яка за браком коштів, відсутністю кваліфікованих спеціалістів, прогалинами в законодавстві наразі знаходиться на вкрай низькому рівні. Отже, органи місцевого самоврядування в Україні є інтегрованими в державний механізм, а відтак не можуть вважатися суто громадським інститутом. Їх потрібно розглядати як активного суб'єкта державного контролю за безпекою дорожнього руху;

по-третє, відсутністю будь-якої згадки про Президента України як активного суб'єкта державного контролю на автомобільному транспорті. Президент видає укази й розпорядження (серед іншого й у сфері безпеки дорожнього руху), які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції України), а також контролює їх виконання. Варто згадати його Укази від 20 листопада 2007 р. «Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху» [10], від 17 червня 2008 р. «Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам» [11], від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» тощо. Президент України має право опосередкованого контролю – утворення судів, реорганізації та ліквідації міністерств, інших органів виконавчої влади;

по-четверте, появою нових інституційних утворень на автомобільному транспорті, зокрема Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекції), про яку зовсім не має згадки в Законах України «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт» тощо. Укртрансінспекцію утворено в квітні 2011 р. шляхом реорганізації Державної автотранспортної служби України, яка була свого часу правонаступником Державного департаменту автомобільного транспорту, та Державної адміністрації автомобільного транспорту. Укртрансінспекція України входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, на перевезення яким видано ліцензію, міському електричному транспорті, експлуатації автомобільних доріг загального користування тощо [12]. Аналіз повноважень Укртрансінспекції свідчить про те, що вона виконує й регулятивні, і контрольні-наглядові функції, що явно протирічить Закону України «Про автомобільний транспорт». Адже статтею 6 останнього передбачається створення при Мінінфраструктурі двох окремих урядових органів управління (з питань регулювання та контролю) на автомобільному транспорті;

по-п'яте, ускладнює з'ясування системи контролюючих суб'єктів за безпекою руху на автомобільному транспорті також законодавча невизначеність щодо їх повноважень, адже в статті 52-1 Закону України «Про дорожній рух» конкретизовано лише контрольні повноваження Державтоінспекції МВС України. Водночас можна назвати інші органи, які мають достатню кількість контрольних повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Серед органів державного контролю за безпекою дорожнього руху важливе місце займають органи виконавчої влади, які за масштабами своєї діяльності поділяються на вищі, центральні та місцеві [13, с. 213]. Згідно статті 4 Закону України «Про дорожній рух» до компетенції Кабінету Міністрів України належить контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки, а також контроль за виконанням законодавства про дорожній рух.

Функції загального контролю за дотриманням законодавства в сфері безпеки дорожнього руху здійснює декілька міністерств. Щонайперше, слід виділити Мінінфраструктури, як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який формує та забезпечує реалізацію державної політики в сфері автомобільного транспорту, забезпечення безпеки руху тощо. Згідно Закону України «Про автомобільний транспорт» Мінінфраструктури забезпечує проведення державної політики в названій сфері через урядові органи державного управління на автомобільному транспорті. До того ж, якщо на зміну реорганізованій Державній автотранспортній службі України утворено Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті (як орган регулювання), то урядового органу державного управління з питань контролю на автомобільному транспорті й досі не створено. Хоча останнього Законом України «Про автомобільний транспорт» наділено достатньо вагомими контрольними повноваженнями.

Центральне місце серед суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні належить Міністерству внутрішніх справ України, у складі якого діє спеціально призначений для цього орган – Державна автомобільна інспекція.

Аналіз нормативних актів, якими регламентовано діяльність ДАІ [14], дозволяє віднести її до тих органів, основним призначенням яких є спостереження за відповідністю стану закріплених за нею об'єктів [15, с. 54]. Для ДАІ характерно організаційне виокремлення, наявність надвідомчих повноважень, владний характер приписів, наявність особливих повноважень, пов'язаних із широким діапазоном застосування заходів адміністративного примусу до порушників правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху [16, с. 54].

Серед інших центральних органів виконавчої влади, наділених певними контрольними повноваженнями в сфері безпеки дорожнього руху, можна також назвати МОН, МОЗ та Міноборони. Зокрема, МОН здійснює в установленому порядку ліцензування та атестацію навчальних закладів незалежно від форми власності, що здійснюють підготовку, переїдготовку та підвищення кваліфікації водіїв. Вимоги до таких закладів та кваліфікаційних вимог до фахівців, що здійснюють підготовку, затверджено спільним наказом МВС, МОН, Мінтрансв'язку та Мінпраці від 7 вересня 2009 р. за № 385/934/828/337, виконання якого також контролює МОН. Основною формою державного контролю діяльності вказаних закладів є державна акредитація, що проводиться комісією, до складу якої залучаються й представники МОН [17, с. 168-175].

МОЗ через свої заклади здійснює контроль у сфері дорожнього руху шляхом проведення оглядів кандидатів у водіїв й водіїв, їх направлення на позачергові медичні огляди. Огляд у закладах охорони здоров'я здійснюється з метою встановлення наявності чи відсутності стану сп'яніння в обстежуваної особи. Як і швидкість пересування, вживання алкоголю або наркотичних засобів підвищує ризик виникнення аварій і подальшого летального результату або важкого травматизму. Наприклад, в Україні щоденно працівники ДАІ виявляють від 500 до 860 випадків керування транспортними засобами в стані сп'яніння, при тому що, за визнанням практиків, фактична кількість цих порушень на порядок більша [18, с. 34].

Контроль за безпекою руху військових транспортних засобів здійснюється військовою інспекцією безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку в Збройних Силах України (далі – ВІБДР). Зокрема, на ВІБДР покладається здійснення таких функцій: попередження, виявлення й припинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення,

учинених водіями військових транспортних засобів; здійснення нагляду за дорожнім рухом військових транспортних засобів, контролю за виконанням у військових частинах та організаціях вимог законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху та безаварійного використання техніки; ведення обліку та розподілу номерних знаків, реєстрація транспортних засобів ЗС України, проведення їх технічних оглядів; забезпечення здійснення контролю за дотриманням правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів транспортними засобами ЗС України та їх супроводження відповідно до вимог ПДР та умов, визначених у відповідному дозволі на їхнє дорожнє перевезення.

Не впливають позитивно на стан безпеки дорожнього руху й спеціально створені розпорядженнями Президента України від 19 грудня 2005 р. за № 1289/2005-рп «Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху» координуючі структури, зокрема координаційні ради з питань дорожньої безпеки, комісії з безпеки дорожнього руху при Кабінеті Міністрів України, обласних та районних державних адміністраціях. На необхідність їх активізації неодноразово наголошувалось у наукових публікаціях [19, с. 111].

Виходячи із загального розуміння сутності державного контролю, зазначимо, що контроль за безпекою дорожнього руху полягає в аналізі об'єктивної та достовірної інформації щодо ситуації, яка склалася в розглядуваній нами галузі. Основна мета контролю – забезпечення дотримання всіма учасниками суспільних відносин у транспортно-дорожньому комплексі правил, нормативів і стандартів з питань організації дорожнього руху та функціонування автомобільного транспорту.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що система державного контролю за безпекою дорожнього руху є складним утворенням і включає багато органів. Загальний контроль у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюють органи державної виконавчої влади, серед іншого й галузеві управлінські органи загальної компетенції. Для них функція контролю має не основний (супутній) характер. У широкому розумінні загальний контроль у тій чи іншій мірі також здійснюють Верховна Рада України та представницькі органи місцевого самоврядування. Водночас для здійснення спеціалізованого контролю необхідно створення спеціального органу, безпосередньо відповідального за стан дорожньої безпеки в Україні.

Література:

1. Туровцев В.И. Народный контроль в социалистическом обществе / В.И. Туровцев. – М.: Политиздат, 1974. – 255 с.
2. Долгополова М. Суб'єкти здійснення контролю та нагляду в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на Україні // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2010. – № 1. – С. 87-93.
3. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987. – 112 с.
4. Про затвердження Типового положення Про Систему управління безпекою руху на автомобільному транспорті (на всіх рівнях – міністерство – підприємство): наказ М-ва транспорту України від 12 листопада 2003 р. № 877 // Зібрання законодавства України. – 2003. – № 22. – 27 листопада.
5. Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт»: Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 32. – Ст. 273.
6. Про Основні вимоги щодо забезпечення безпеки перевезень при здійсненні нерегулярних пасажирських перевезень та порядок узгодження їх виконання: наказ М-ва транспорту та зв'язку України й М-ва внутрішніх справ України від 25 травня 2007 р. № 450/167 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1825.
7. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1567 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3011.

8. Про створення автотранспортних управлінь Міністерства транспорту України: постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 1998 р. № 1913 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 49. – Ст. 1793.
9. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т.О. Гуржій; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 553 с.
10. Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху: Указ Президента України від 20 листопада 2007 р. № 1121/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 37. – Ст. 929.
11. Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам: Указ Президента України від 17 червня 2008 р. № 556/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 24. – Ст. 784.
12. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=387%2F2011>.
13. Конференція «Контрольні функції парламенту України в дзеркалі ЗМІ» // Парламентські вісті. Хроніка законотворення. – 2006. – № 13(164). – С. 57-59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/document/81302/visnik-13-2006-5.doc>.
14. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України: Наказ МВС України від 27 березня 2009 № 111.
15. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р.И. Денисов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 141 с.
16. Собакарь А.О. Развитие Державтоінспекції як фактор підвищення рівня безпеки дорожнього руху // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. – 2008. – № 3 – С. 53-59.
17. Реєстраційно-екзаменаційна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України: Підручник / Лозовий В.М., Олєфір В.І., Мельник І.В., Собакарь А.О., Констатінов С.Ф., Протченко С.М., Демянко О.М., Будник С.І., Полозенко П.М. – К.: КНТ, 2010. – 280 с.
18. Волощук А.М. Відповідальність за порушення правил дорожнього руху: проблеми законодавчого регулювання / А.М. Волощук // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Донецьк, 15 жовт. 2010 р.) / Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е.О. Дідо-ренка. – Донецьк: ООО «Цифрова типографія», 2010. – С. 34-39.
19. Проценко Т.О. Шляхи удосконалення державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху в сучасних умовах // Безпека дорожнього руху: сучасність та майбутнє: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Донецьк, 23 жовтня 2009 р.). – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2009. – С. 110-116.

Лошицкий М. В. Институциональные основы государственного контроля над безопасностью дорожного движения в Украине (административно-правовой аспект)

Аннотация. В статье очерчена система субъектов государственного контроля над безопасностью дорожного движения. Анализируется их роль и способы влияния на развитие соответствующей сферы общественных отношений. Предлагаются конкретные правовые и организационные меры, направленные на повышение эффективности деятельности субъектов контроля на автомобильном транспорте.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, безопасность дорожного движения, государственный контроль, субъекты контроля.

Loshitski M. Institutional framework of state control over the traffic safety in Ukraine (administrative and legal aspects)

Summary. In the article outlined system of subjects of state control after safety of travelling motion. Their role and methods of influence is analysed on development of the proper sphere of public relations. Concrete legal and organizational measures, directed on the increase of efficiency of activity of control subjects on a motor transport, are offered.

Key words: motor transport, safety of travelling motion, state control, control subjects.