

Друга стадія реалізації об'єкта адміністративно-правової галузі полягає у адміністративному нормативному закріпленні сформованих на першій стадії суспільних потреб та інтересів, яке відбувається через нормотворчу діяльність Парламенту, Президента, Уряду України, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

На третій стадії, через конкретні адміністративні правовідносини відбувається безпосередня реалізація відповідно закріплених потреб та інтересів за обов'язковою участю суб'єктів, наділених владно-управлінською або адміністративною правозахисною компетенцією. Окрім органів або представників владних структур, у ролі зазначених суб'єктів можуть виступати керівники державних чи комунальних установ, які мають окремі делеговані повноваження владно-управлінського або адміністративно-правозахисного характеру.

Належне дослідження процесів реалізації складових об'єкта адміністративного права, в умовах наведених трьох стадій, не тільки має сприяти подальшому збагаченню методологічної бази вітчизняної адміністративно-правової науки, а й розв'язанню практичних завдань, які зафіксовані в положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні [4].

Література

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. — 2002. — № 3. — С. 27.
2. Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // Право України. — 2002. — № 10. — С. 20.
3. Колпаков В. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. — 2002. — № 4. — С. 17.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — 1998. — 62 с.

УДК 342.92:351.811(477)

С. О. Баранов
канд. юрид. наук, доцент кафедри
тактики і методики попередження
та розкриття злочинів на транспорті
Одеського юридичного інституту НУВС

ДО ПИТАННЯ ПРО СИСТЕМАТИЗАЦІЮ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ, ЩО ВСТАНОВЛЮЄ АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Розбудова правової демократичної України зумовлює подальший розвиток та удосконалення галузей національного законодавства, у тому числі адміністративного. У відповідності з Концепцією адміністративної реформи в Україні її ефективне правове супроводження передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, перш за все шляхом його кодифікації [1].

Необхідність ефективного врегулювання суспільних відносин в сфері дорожнього руху є одним із важливих завдань державного управління.

Це пов'язано не тільки з завданням значних економічних збитків державі за неналежного виконання існуючих правових норм та нормативів, але й значними людськими втратами, заподіюванням шкоди здоров'ю громадян.

Щорічно на дорогах України вчиняється приблизно 36 000 дорожньо-транспортних пригод, у яких гине 6,5 тисяч людей, а нанесені матеріальні збитки вимірюються сотнями тисяч гривень [2].

З метою запобігання порушення встановлених вимог забезпечення безпеки дорожнього руху Президентом України 21. 09. 2002 року було видано Розпорядження "Про додаткові заходи по забезпеченню безпеки дорожнього руху", а Кабінетом Міністрів України — Розпорядження від 29. 01. 03 р. № 56-р., яке затвердило "Державну програму забезпечення безпеки дорожнього руху на автодорогах, вулицях, залізничних переїздах". У цих документах передбачаються конкретні державні заходи, проведення яких покладено на органи виконавчої влади різних рівнів [3].

Згідно з даними статистики, протиправні дії у сфері безпеки дорожнього руху є найбільш розповсюдженими серед загальної кількості адміністративних правопорушень, їх частка складає приблизно 60–70 відсотків.

Із зростанням темпів автомобілізації населення України загострюється проблема забезпечення безпеки дорожнього руху, вирішення якої спрямовано на забезпечення життя та здоров'я людей.

Провідна роль у забезпеченні безпеки дорожнього руху належить інституту адміністративної відповідальності за порушення встановлених правових норм у цій сфері. Адміністративна відповідальність у сфері дорожнього руху передбачає відповідальність підприємств, установ та їх посадових осіб, а також громадян перед державою за протиправні дії.

Проблемам встановлення та застосування заходів адміністративної відповідальності присвячені праці таких провідних вчених в галузі адміністративного права, як Авер'янов А. Б., Бахрах Д. М., Голосніченко І. П., Додін Є. В., Корнеєв А. П.

Особливістю існуючого інституту адміністративної відповідальності у цій сфері суспільних відносин є те, що разом із застосуванням виключно юридичних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за конкретні види правопорушень у процесі кваліфікації, доводиться звертатися до окремих діючих положень інструкцій, технічних норм, що регламентують порядок експлуатації та використання транспортних засобів. Для цієї сфери характерна наявність дії змішаних техніко-юридичних норм.

Диспозиції більшості норм, що передбачають встановлення за порушення правил дорожнього руху носять бланкетний (відсилочний) характер. Під час їх застосування необхідно звертатися до інших нормативно-правових та технічних актів: Правил дорожнього руху України, Закону України “Про дорожній рух”, інших Державних стандартів України тощо.

Цю сферу суспільних відносин врегульовує значна кількість нормативно-правових актів: як міжнародних, так і національних. Вони визначають головні засади державного управління автотранспортом та шляховим господарством, напрямки реалізації державної політики в галузі пасажирських і вантажних перевезень, забезпечення взаємодії автотранспорту та дорожнього господарства, інтеграції України у сфері автомобільного транспорту та шляхів загального користування до світової транспортної системи.

До міжнародних правових актів у галузі дорожнього руху можна віднести “Конвенцію про дорожній рух”, яка була прийнята Організацією Об'єднаних націй 8 листопада 1968 року та “Конвенцію про дорожні знаки та сигнали”. Україна приєдналася до цих міжнародних конвенцій і буде на їх основі власне національне законодавство [4].

30 червня 1993 року в Україні був прийнятий Закон “Про дорожній рух”, а 31 грудня 1993 року Кабінет Міністрів України своєю Постановою затвердив “Правила дорожнього руху”, які врегульовують основну частину суспільних відносин у цій сфері [5].

Предметом правового регулювання законодавства у сфері дорожнього руху є: права та обов'язки його учасників; порядок організацій дорожнього руху; допуск до управління транспортними засобами осіб; організація їх обліку та реєстрації; порядок перевезення вантажів і пасажирів; перевезення великогабаритних та небезпечних вантажів; переобладнання та експлуатація транспортних засобів; порядок використання доріг та підтримання їх в належному стані згідно вимог безпеки руху; охорона навколишнього середовища від негативного впливу транспортних засобів.

Особливістю дій правових норм транспортного законодавства є те, що вони виступають адміністративно-правовими нормами технічного характеру і можуть міститися як в Законах, так і в нормативних актах Кабінету Міністрів України та підзаконних актах міністерств та відомств, що стосуються забезпечення правил дорожнього руху.

Значна кількість підзаконних актів у сфері дорожнього руху видається Міністерством транспорту та Міністерством внутрішніх справ.

Деякі з них встановлюють ширші вимоги, ніж це окреслено у законі.

Наприклад, 1998 року МВС України видало “Типові рекомендації відносно покращення взаємодії міліції з учасниками дорожнього руху та власниками транспортних засобів”, у цьому консолідованому документі містяться не тільки правові, але й моральні вимоги, які повинні регламентувати відносини між працівниками міліції та учасниками дорожнього руху [6]. У додатках до нього наводиться перелік документів, які повинні бути надані працівнику міліції на його вимогу. При більш детальному його вивченні можна зробити висновок, що він значно ширший, ніж той, який закріплений діючими Правилами дорожнього руху. Це протиріччя до змісту конституційних норм, згідно з якими додаткові вимоги до

громадян можуть бути встановлені тільки законом. Стаття 19 Конституції України говорить: “Ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством” [7].

Ще одне питання потребує свого розгляду, а саме питання застосування адміністративних правових норм та відповідальності за їх порушення у сфері дорожнього руху. У державному управлінні сферою дорожнього руху вони займають важливе місце. Сучасний стан адміністративно-правового інституту адміністративної відповідальності у сфері дорожнього руху, не дивлячись на часті зміни норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, не відповідає належною мірою об’єктивним потребам розвитку демократичного суспільства.

Розпочатий 2000 року процес лібералізації відповідальності за порушення правил дорожнього руху, підхід до компетенції судів розгляду адміністративних справ про порушення правил дорожнього руху, поряд з позитивними змінами призвів і до негативних наслідків. Перш за все до послаблення головного принципу адміністративної відповідальності — невідворотності покарання. Так 2002 року на розгляд судів було направлено 1,5 млн. адміністративних справ про порушення правил дорожнього руху. З цієї кількості рішень про притягнення до відповідальності були прийняті у 55,3 % випадків, таким чином відповідальності уникли 663611 правопорушників [8].

Таке становище у більшості випадків є наслідком значного перевантаження судів загальної юрисдикції справами, які знаходяться у них на розгляді. У суддів не завжди вистачає часу на всебічний розгляд адміністративних справ і прийняття правильного рішення по притягненню до відповідальності правопорушника.

Виходячи з розглянутого, можна зробити узагальнення: законодавство в галузі дорожнього руху потребує своєї подальшої систематизації та розвитку. На думку автора роботи, при підготовці нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, з метою систематизації нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність у сфері дорожнього руху, слід передбачити їхнє приведення у відповідність до єдиних вимог з урахуванням світового досвіду, усунення наявних розбіжностей та дублювання в трактуванні правових норм і розміщення в спеціальному томі (розділі КУпАП).

Бажано при створенні правових норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за конкретні правопорушення у сфері дорожнього руху, ввести у диспозицію статей положення окремих технічних вимог, які встановлюються в різних випадках у ході експлуатації та користування транспортними засобами. Це підвищить реалізацію цих норм у формі дотримання та застосування, що буде сприяти попередженню правопорушень у цій сфері.

Ураховуючи правозастосовчу практику розвинутих країн, таких як: Німеччина, Франція, а також наших сусідів Польщі та Росії в сфері притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху. Вважаю за необхідне повернути повноваження органам ДАІ України право притягувати до адміністративної відповідальності за незначні (конкретно зазначені у відповідній статті Адмінкодексу) правопорушення з оформленням на місці події протоколу про адміністративне правопорушення, з наступною сплатою штрафу у будь-якій банківській установі. Реалізація цієї пропозиції дозволить оперативно реагувати на вчинені правопорушення, що буде сприяти попередженню і, в цілому, зниженню їхньої загальної кількості, а це, в свою чергу, розвантажить суди загальної юрисдикції від великої кількості адміністративних справ за дрібні порушення правил дорожнього руху.

На думку автора, розроблений в МВС України проект Закону України “Про внесення змін в Кодекс України про адміністративні правопорушення” та переданий на розгляд у Верховну Раду України, який передбачає повернення деяких повноважень ДАІ щодо притягнення порушників правил дорожнього руху до відповідальності, а також підвищення санкцій у вигляді зростання розмірів штрафів переслідує у більшості своєї фіскальної мету. Такий висновок можна зробити з аналізу виступів керівників МВС, які стверджують, що за останні роки розмір сум стягнених штрафів з порушників ПДД знизився з 80 млн. гривень до 7 млн. гривень на рік [9]. Практика підвищення розмірів стягнень вже застосовувалась у багатьох країнах світу, але бажаних наслідків не дала, світовий досвід показує, що зростання розмірів штрафів не завжди приводять до зниження кількості правопорушень. Процес зниження рівня правопорушень у сфері дорожнього руху безперечно залежить від більшої кількості суб’єктивних і об’єктивних факторів.

Література

1. Державна концепція адміністративної реформи в Україні: Державне управління в Україні: Навчальний посібник. — К., 1999.
2. Рік позаду: протистояння криміналітету більш жорстке та маневрене. Звіт українському народу // Іменем закону. — 2003. — № 6 (5342). — С. 9.

3. Про додаткові заходи по забезпеченню безпеки дорожнього руху: Розпорядження Президента від 21. 09. 2002 року; Державна програма забезпечення безпеки дорожнього руху на автодорогах, вулицях, залізничних переїздах: Розпорядження КМ України від 29. 01. 03 р. № 56-р. // Офіційний вісник України — 2003. — № 4.
4. Про дорожній рух: Конвенція ООН від 8 листопада 1968 року; Про дорожні знаки та сигнали: Конвенція ООН від 8 листопада 1968 року.
5. Про дорожній рух: Закон від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної ради України — 1993. — № 31. — Ст. 338; Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10. 10. 2001 р. № 1306 // Офіційний вісник України — 2001. — № 41. — Ст. 1852.
6. Типові рекомендації відносно покращення взаємодії міліції з учасниками дорожнього руху та власниками транспортних засобів: Додаток до Наказу МВС України від 30 червня 1998 року № 482 “Про заходи щодо поліпшення нагляду за дорожнім рухом та відносини міліції з власниками транспортних засобів”. — С. 28.
7. Конституція України. — Одеса: Черноморье, 1996. — С. 6.
8. Работать вдумчиво и упорно // Вестник госавтоинспекции МВД Украины — 2002. — № 8. — С. 8.
9. На очереди активизация законодательства // Вестник госавтоинспекции МВД Украины — 2002. — № 11. — С. 5.

УДК 35.08(477)

Н. Плахотнюк
канд. юрид. наук, доцент кафедри
державного управління і менеджменту
УАДУ при Президентові України

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ ПОНЯТТЯ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1. Необхідність визначення поняття “посадова особа” в українській науці адміністративного права та у адміністративному законодавстві впливає з: а) розмежуванням в Конституції України понять “посадова особа” і “службова особа” (ст. 56); б) відмовою застосування в кримінальному законодавстві терміну “посадова особа” та заміна цього поняття на “службова особа”; в) неоднозначністю тлумачення на практиці цього поняття органами, уповноваженими складати протоколи про корупційні діяння та судами; г) фактичною відсутністю в Законі України “Про державну службу” специфічних ознак посадової особи у порівнянні з іншими державними службовцями.

2. Українське адміністративне право на сьогодні, фактично, використовує два поняття “посадової особи”. Насамперед, це те значення, яке закладалося ще за радянських часів. Відповідно, посадовими особою визнавалися представники органів державної влади; співробітники органів державного управління, збройних сил, правоохоронних органів; особи, що виконували функції адміністрації державних підприємств, установ і організацій та інші особи, які, обіймаючи посаду чи за спеціальним дорученням, здійснювали організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські функції, пов’язані з реалізацією юридично-владних повноважень. Цим поняттям оперують при характеристиці посадових осіб як спеціальних суб’єктів адміністративно-правової відповідальності. Водночас у Кодексі України про адміністративні правопорушення, де передбачено відповідальність посадових осіб як спеціальних суб’єктів адміністративної відповідальності, поняття самої “посадової особи” відсутнє, як це, має місце, наприклад, в Кримінальному кодексі України щодо службових осіб.

3. Із прийняттям Закону України “Про державну службу” 16 грудня 1993 року, виникло дещо інше поняття посадової особи державної служби. Так, “керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій”. Виходячи з цього поняття до категорії посадових осіб слід віднести кожного державного службовця, незалежно від категорії та рангу, оскільки кожен з них здійснює консультативно-дорадчі функції.

4. Як свідчить практика, саме таке тлумачення і здійснюють працівники прокуратури, органів внутрішніх справ, складаючи протоколи на підставі ч. 3 ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 року, тоді як названа частина статті передбачає спеціальні обмеження лише щодо державних службовців, які є посадовими особами.

5. Проблема з визначенням поняття “посадова особа” стала ще більш заплутаною після того, як у Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” кожен службовець органів місцевого самоврядування набув статусу “посадової особи місцевого самоврядування” [1] (при цьому поняття посадової особи за цим Законом є аналогічним поняттю посадової особи відповідно до Закону “Про