

ОРГАНІЗАЦІЯ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

TRAFFIC ORGANIZATION, AS THE OBJECT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL RESEARCH

Сараєв Є.І.,

*здобувач кафедри організації та служби в підрозділах
ДАІ Донецького юридичного інституту МВС України*

Стаття присвячена вивченню стану наукових досліджень проблем організації дорожнього руху. Проаналізовано підходи вчених у різних галузях науки щодо правового чинника організації дорожнього руху. Автор акцентує увагу на завданнях адміністративно-правового дослідження зазначених відносин.

Ключові слова: дорожній рух, організація дорожнього руху, об'єкт дослідження, правове дослідження, правові аспекти.

Стаття посвящена изучению состояния научных исследований проблем организации дорожного движения. Проанализированы подходы ученых в разных отраслях науки относительно правового фактора организации дорожного движения. Автор акцентирует внимание на заданиях административно-правового исследования отмеченных отношений.

Ключевые слова: дорожное движение, организация дорожного движения, объект исследования, правовое исследование, правовые аспекты.

The article is devoted to learning of condition of scientific research problems of the organization of road traffic. The approaches of the scientists in different branches of science concerning the legal factor of traffic organization is analyzed. The author focuses on the tasks of the administrative-legal studies relations which were marked.

Key words: traffic, traffic organization, the object of research, legal research, legal aspects.

Постановка проблеми. На сьогодні безпека та «комфортність» (зручність, мінімальні витрати часу та мінімізація шкідливих чинників для учасників дорожнього руху) на вулично-дорожній мережі забезпечується комплексом інженерно-технічних, організаційно-профілактичних та правових заходів. При цьому останні заходи (правові), на наш погляд, є необхідним підґрунтям для впровадження та функціонування інших. У переважній більшості, правовідносини, що пов'язані із забезпеченням безпеки та організацією дорожнього руху (далі – ОДР), регулюються адміністративно-правовими нормами.

Досліджуючи питання про побудову державної стратегії безпеки дорожнього руху (далі – БДР), Т.О. Гуржій переконливо стверджує, що ця діяльність ґрунтуватиметься на засадах науковості, обґрунтованості, послідовності, безперервності, соціальної спрямованості, економічної доцільності. Науковець каже, що ця задача передбачає розробку широкого спектру правових, організаційних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на радикальне зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) й рівня дорожнього травматизму в довгостроковій перспективі. Але найпершим кроком до окресленої мети повинно стати забезпечення плідного наукового підґрунтя. Як свідчить практика, без точних розрахунків, достовірних прогнозів, інноваційних методик і теоретичних напрацювань неможливо ні виробити ефективну систему дій, ані створити надійний механізм їхньої реалізації [1, с. 18].

Дослідження у галузі ОДР є допоміжним засобом для підвищення ефективності проведення державної політики щодо забезпечення БДР. Метою наукових

досліджень у галузі БДР є, зокрема, інформування про те, на які ДТП можуть вплинути різноманітні заходи; розвиток і розповсюдження знання про те, який вплив такі заходи здійснюють на ДТП; надання ідей про розробку нових заходів або удосконалення існуючих.

Стан дослідження. Низка вчених у різних наукових галузях приділяли увагу питанням ОДР, зокрема: М.В. Барішников, М.Ю. Веселов, Т.О. Гуржій, М.М. Долгополова, Б.П. Кормішкін, В.Ю. Назаров, В.Й. Развадовський, С.О. Радіонов, А.О. Собакарь – досліджували правові аспекти; Л.С. Абрамова, В.В. Амбарцумян, М.Б. Афанасьєв, В.М. Бабанін, Д.Л. Бурко, Е.В. Гаврилов, І.І. Галак, А.Е. Горєв, О.П. Гуджоян, З.Д. Дерех, М.Ф. Дмитриченко, В.К. Доля, Г.І. Клінковштейн, О.Т. Лановий, О.О. Лобашов, В.М. Луканін, В.В. Лук'янов, А.М. Мастепан, О.М. Олещенко, В.П. Поліщук, Л.І. Сопільник, Я.В. Хом'як тощо – досліджували організаційно-технічні аспекти. До цього списку можна одати й прізвища деяких вчених (фахівців) Європи та США: William Haddon Jr., M. Braker, Nicholas J. Garber та Lester A. Hoel, Alfredo Nunez, Doris A. Saez та Cristian E. Cortes, наукові надбання яких також було враховано під час написання наукової статті за обраною тематикою.

Переважає більшість робіт, пов'язаних з питаннями ОДР, – це дослідження соціально-економічних, організаційно-розпорядчих або технічних процесів. Нами було підкреслено, що під час викладення «Організації дорожнього руху» як навчальної дисципліни провідною ідеєю деяких авторів є розкриття філософії управління дорожнім рухом, що, у свою

чергу, щільно пов'язано з соціально-економічними процесами [2, с. 11]. Для вирішення проблем дорожнього руху необхідні пізнання у багатьох сферах державного управління та життєдіяльності населення: юриспруденції, економіки, інженерних наук, зокрема спеціальні пізнання в містобудуванні, дорожній і автомобільній справі тощо [3, с. 16].

Метою цієї статті є з'ясування стану та завдань правових досліджень, об'єктом яких є ті відносини, що утворюються з приводу ОДР. Також до нашої уваги приймалися й інші дослідження, у яких основні висновки були пов'язані з правовими аспектами.

Виклад основного матеріалу. Не можна заперечувати таке ствердження, що ОДР ґрунтується на керуванні потоками транспорту та пішоходів [4, с. 3]. З цієї позиції для здійснення якісного керування цим процесом необхідно знати, що такі параметри дорожнього руху, транспортний потік, інтенсивність, щільність потоків, швидкість руху тощо. Також слід згадати про суто інженерно-технологічні елементи ОДР, наприклад, розв'язки автомобільних доріг та вулиць населених пунктів, пішохідні переходи, ТЗОДР.

З позиції деяких фахівців з технічних наук транспортні дослідження – це сукупність видів діяльності, за допомогою яких збирається інформація про дорожній рух або інший вид транспорту [2, с. 69]. Основою для розробки ефективних заходів щодо ОДР є наукові дослідження щодо виявлення закономірностей характеру руху. Метою таких досліджень є збір та аналіз інформації, необхідної для планування, проектування і модернізації вулично-дорожньої системи та інженерних споруд, а також для проекту поліпшення експлуатаційних режимів на існуючих транспортних мережах з урахуванням чинників руху.

На думку В.М. Луканіна, В.В. Амбарцумяна, В.М. Бабаніна та інших авторів ОДР вирішує ряд наступних завдань: дослідження транспортних, пішохідних потоків і ДТП; виявлення місць підвищеної небезпеки для руху транспортних засобів і пішоходів та розробка заходів щодо їх ліквідації; виявлення «вузьких» місць на вулично-дорожній мережі (далі – ВДМ) та розробка заходів щодо підвищення пропускної спроможності доріг; розробка раціональних схем руху та їх корегування відповідно до зміни умов і потреб в транспортних і пішохідних сполученнях; впровадження в експлуатацію новітніх технічних засобів організації дорожнього руху (далі – ТЗОДР); оцінка ефективності заходів, які упроваджуються щодо організації і регулювання руху. На практиці ці завдання пов'язані між собою. Розробка раціональних схем руху для транспортних і пішохідних сполучень сприяє скороченню затримок і зниженню аварійності. Ліквідація місць та ділянок концентрації ДТП, як правило, сприяє підвищенню швидкості руху. Коректування схем ОДР відповідно до змін обстановки підвищує комфортність руху і таке інше [5, с. 161].

Безумовно, що ОДР фактично здійснюється інженерно-технічними засобами. У такій діяльності привалюють методи математичного аналізу, використовуються фізичні величини такі як швидкість руху тощо. Але та ж сама діяльність нерозривно пов'язана

із управлінсько-розпорядницькими діями та рішеннями суб'єктів публічного адміністрування, щільно вплітається у правовідносини та має правову оболонку у вигляді правил, норм та стандартів.

Серед усіх царин наукового забезпечення БДР особіно стоїть юриспруденція. Вивчаючи право як універсальний регулятор соціальних відносин, юридична наука відшукує оптимальні форми організації всіх прошарків суспільної життєдіяльності і, через закономірний вплив на законодавство, окреслює напрямки їхнього розвитку. Транспортна галузь не стала винятком: ключові процеси її функціонування (включно питання ОДР) завжди знаходять правовий відбиток, а відтак – значною мірою обумовлюються станом науково-правових досліджень. Останні сприяють вдосконаленню існуючого правового базису, визначають зміст галузевих концепцій, формують загальне уявлення про принципи, цілі, пріоритети, форми та методи втілення національної політики транспорту [1, с. 18]. Враховуючи наведене, цілком справедливо виникає питання – у якому саме ракурсі ОДР може бути об'єктом правового дослідження?

У технологічному плані сама ОДР заснована на використанні різноманітних технічних засобів, що визначає істотну роль фахівців цього профілю з властивими ним методами роботи (аналітичні і експериментальні методи, методи обробки статистичних даних, теорія та методи математичного аналізу, моделювання та оптимізації тощо). Поряд з цим процеси, які пов'язані з ОДР, становлять науковий інтерес і у правовому вимірі. Доведенням цього є результати аналізу певної кількості наукових робіт, у яких вочевидь простежується органічний зв'язок технічних, математичних досліджень з правовими аспектами ОДР.

Так, у науковій роботі на здобуття наукового ступеню доктора технічних наук за темою «Розвиток теорії та засад формування нормативної бази безпеки дорожнього руху» Л.І. Сопільник досліджує теоретичні засади аналізу параметрів, що поєднують ДТП і систему «водій-автомобіль-дорога-довкілля». Одним з питань дослідження стала методологія покращання БДР на основі створення системи стандартів та інших нормативних документів, яка дозволить проводити сертифікацію процесів у зазначеному середовищі та систематичний нагляд за сертифікованими процесами. Вчений доводить, що, незважаючи на існування стандартних вимог до автомобільних доріг, їх стан залишається незадовільним. Тільки впровадження сертифікації елементів дорожнього руху дасть змогу покращити стан справ [6].

Наступним прикладом є дослідження З.Д. Дереха – «Розробка методичних основ геоінформаційного картографування та аналізу дорожньо-транспортних подій», у якому автор пропонує суто управлінське рішення – створення та впровадження в системі Державтоінспекції МВС України спеціалізованої геоінформаційної системи картографування і аналізу ДТП [7].

До цього переліку можна додати також дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата технічних наук І.І. Галак (тема: «Системні аспекти за-

безпечення безпеки руху в проектах перевезень»). Цікавим для нас у цій роботі є той факт, що одним із компонентів наведеної автором структурної моделі проектів забезпечення безпеки перевезень є «нормативно-правове регулювання», а серед факторів, які впливають на безпеку руху в процесі перевезень, здобувач називає недосконалість нормативно-правової бази з окреслених питань [8, с. 7].

Заслуговує на увагу праці Л.С. Абрамової та С.В. Капінус, у якій розглядаються питання застосування елементів теорії прийняття рішень у вирішенні практичних завдань управління дорожнім рухом. Співавтори вважають, що взаємодія з іншими службами, які відповідають за ОДР, край неоперативна. Все це не дозволяє використовувати потенціал регулювання транспортних потоків у повному обсязі [9]. І хоча прямо авторами не зазначено, але з наведеного випливає, що проблема може мати місце й через недосконалість правового підґрунтя взаємодії зацікавлених суб'єктів.

Отже, запропоновані до уваги наукові дисертації та інші наукові праці (зауважимо – роботи технічної спрямованості) поряд із властивим їм предметом дослідження, розглядають певні питання правового характеру, які мають відношення до ОДР. Яким же чином йдуть справи з безпосереднім дослідженням правового аспекту ОДР? Певну відповідь з цього питання знаходимо у А.О. Собакаря. На його думку, обґрунтовані концептуальні положення з ОДР та безпеки дорожніх умов на сучасному етапі створюють методологічну основу для забезпечення безпеки ВДМ. Він підкреслює, що не менш важливе значення має дослідження юридичного аспекту цієї проблеми, вироблення пропозицій з удосконалення законодавства, що регламентує різні сторони управлінського процесу в цій сфері [10].

Треба казати, що питання правового й організаційного характеру українськими вченими вивчалися поверхово, переважно в межах інших досліджень – роботи В.Й. Развадовського, А.О. Собакаря, М.М. Долгополової, О.Ю. Салманової, Х.П. Ярмакі, С.М. Гусарова, М.А. Микитюка тощо (технічна складова названої проблеми досліджена ґрунтовніше). З огляду на це слід дати систематизовану характеристику суспільних відносин у сфері забезпечення безпечного стану дорожніх умов, визначити на цій основі найактуальніші проблеми ОДР й обґрунтувати пропозиції щодо їх розв'язання.

Конкретні завдання щодо дослідження адміністративно-правових аспектів ОДР ставилися у наукових роботах російських вчених С.О. Радіонова, Б.П. Кормішкіна, В.Ю. Назарова, М.В. Баришнікова.

Пріоритет технократичного підходу до дослідження питань ОДР С.О. Радіонов пояснює, поперше, не до кінця подоланим підходом до сприйняття самого дорожнього руху тільки як механічного процесу руху транспортних засобів і пішоходів, а не як сфери суспільних відносин, по-друге, тим що в технологічному плані сама ОДР заснована на використанні різних технічних засобів, що визначає

істотну роль фахівців цього профілю з властивими ним методами роботи. Тим часом автор заявляє, що суть ОДР як діяльності щодо впорядкування будь-якого об'єкту або процесу полягає, в першу чергу, в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, що виникають в процесі задоволення транспортної потреби. Достатньо сказати, що недотримання норм, що регламентують порядок дії учасників дорожнього руху, зокрема введених за допомогою ТЗОДР, тягне застосування заходів адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності. Проте до теперішнього часу ОДР як сфера адміністративно-правового регулювання в теоретично-прикладному плані розглядалася недостатньо [11, с. 4].

М.В. Баришников стверджує, що за допомогою ТЗОДР здійснюється або конкретизація положень ПДР, або вводяться додаткові заборони і розпорядження, за невиконання яких можуть бути застосовані заходи правової відповідальності. Таким чином, за допомогою ОДР здійснюється додаткове відносно ПДР впорядкування дорожнього руху. Тому до ОДР слід підходити як до складової частини процесу адміністративно-правового регулювання дорожнього руху. На думку вченого, логічним завершенням ОДР має бути застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення порядку дорожнього руху, встановленого з використанням відповідних технічних засобів [12, с. 14-15].

Адміністративно-правова організація дорожнього руху є процесом, що включає три основні стадії: а) підготовку і ухвалення правових актів, заснованих на ПДР, якими наказує встановлення технічних засобів і систем регулювання дорожнього руху; б) здійснення робіт щодо встановлення та монтажу технічних засобів і систем; в) забезпечення дотримання встановленого порядку дорожнього руху за допомогою контролю і нагляду, а у випадках відхилення від правил – застосування заходів адміністративного примусу. Неefективна реалізація можливостей ОДР для вирішення проблем транспортного обслуговування, як вважає В.Ю. Назаров, багато в чому зумовлюється недосконалістю системи державного і муніципального управління у цій сфері забезпечення БДР, що має відбиток на стані адміністративно-правового регулювання у галузі ОДР [13].

Стаття 27 Закону України «Про дорожній рух» містить правовий постулат з приводу того, що ОДР має здійснюватися відповідно до правил і стандартів, а також на основі погоджених в установленому порядку проектів і схем. Це положення визначає значущість діяльності щодо нормування вимог до стану різних характеристик ВДМ.

Остаточне формування дорожніх умов реалізується шляхом здійснення діяльності щодо приведення характеристик транспортних і пішохідних потоків у відповідність із станом ВДМ, що визначається як ОДР. Ця діяльність має принципову відмінність від інших напрямів роботи із створення та експлуатації ВДМ, що має суто інженерно-технологічний зміст. Адміністративно-правовий аспект тут виявляється в регулюванні процесу нормування технічних харак-

теристик ВДМ, а також приведення вимог ТЗОДР до існуючої реальності.

Організація дорожнього руху, маючи цільове призначення у забезпеченні відповідності характеристик транспортних та пішохідних потоків і об'єктів ВДМ, що визначають в сукупності стан дорожніх умов як чинник безпеки, зручності та економічності дорожнього руху, за своєю природою являє правовий вплив на поведінку учасників дорожнього руху. Іншими словами, виступає як правова форма соціального управління. Характерно, що у такому контексті ОДР розглядалася лише Б.П. Кормішкиним [4]. Крім того, порядок створення та діяльності суб'єктів ОДР (правовий статус) також відноситься до сфери правового регулювання. Отже, адміністративно-правові відносини природно поєднані з іншими видами заходів ОДР є їх невід'ємним компонентом (оболонкою).

Висновки. З урахуванням того, що правові норми посідають не останнє місце у складній системі організації дорожнього руху (можуть бути представлені у якості самостійного компонента цієї системи), суспільні відносини, які виникають з приводу ОДР, є і мають бути об'єктом адміністративно-правових досліджень. Відтак, наступним кроком має стати з'ясування тих проблемних питань, на розв'язання яких можуть бути покликані адміністративно-правові дослідження.

Аналіз спеціальної літератури, нормативних актів, що регламентують даний напрям забезпечення БДР і практики їх застосування, дозволяє зробити висновок, що адміністративно-правові дослідження у сфері ОДР повинні включати наступну сукупність заходів: визначення правового змісту та формулювання на цій основі поняття ОДР; з'ясування змісту ОДР як діяльності щодо встановлення та реалізації порядку цього процесу, визначення галузевої структури цієї діяльності; аналіз існуючого стану нормативно-правового забезпечення існуючого порядку та організації дорожнього руху; оцінка відповідності ОДР встановленим вимогам і визначення необхід-

ності внесення змін у встановлений порядок дорожнього руху з метою його вдосконалення; вивчення практики ОДР, підготовка початкових положень про організацію дорожнього руху як правової форми діяльності органів публічного адміністрування; розробка концепції системи ОДР як на окремо взятих територіях (область, район, конгломерати міст або мегаполіс, інші населенні пункти, автомобільна дорога тощо), так і у державі в цілому; розробка пропозицій щодо розвитку і вдосконалення нормативного забезпечення ОДР; підготовка і ухвалення правових актів, що юридично оформляють зміни в порядку дорожнього руху; підготовка завдань на монтажні роботи та інші технологічні операції з ТЗОДР відповідно до затвердженої документації; надання рекомендацій щодо здійснення компетентними органами публічної адміністрації (у межах компетенції) нагляду за станом ОДР, за дотриманням встановленого порядку дорожнього руху його учасниками.

Вирішення задачі знаходження оптимального компромісу між прагненням витрати мінімуму часу та необхідністю забезпечення БДР неможливе без зовнішнього правового впливу на поведінку учасників дорожнього руху, що упорядковує дії останніх. Отже, у правовому сенсі ОДР – це діяльність щодо впорядкування суспільних відносин, які виникають в процесі руху по вулично-дорожній мережі учасників дорожнього руху та вантажів за допомогою транспортних засобів. Вона полягає в розробці, ухваленні та реалізації правових актів щодо регламентації дій та інформаційному забезпеченню учасників зазначених відносин за допомогою технічних засобів і систем ОДР з метою забезпечення безпеки дорожнього руху, раціонального використання пропускну здатності ВДМ і екологічної безпеки автомобільного транспорту.

Проведення наукових досліджень у зазначеній сфері дозволять виявити нові адміністративно-правові засоби, які можуть бути використані в організації та регулюванні дорожнього руху.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретично-правові та організаційні засади : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Гуржій ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2011. – 553 с.
2. Системологія на транспорті : підручник : У 5 кн. / За заг. ред. М.Ф. Дмитриченка. – К. : Знання України, 2005. – Кн. IV: Організація дорожнього руху / Е.В. Гаврилов, М.Ф. Дмитриченко, В.К. Доля та ін. – 452 с. – Бібліогр.: С. 447-448.
3. Клинковштейн Г.И. Организация дорожного движения : учеб. для вузов. – 5-е изд., перераб. и доп. / Клинковштейн Г.И., Афанасьев М.Б. – М : Транспорт, 2001 – 247 с.
4. Практикум по дисциплине «Организация дорожного движения» : учебно-методическое пособие / А.Н. Кокорев, А.М. Низаметдинов. – М. : МосУ МВД России, изд-во «Щит-М», 2011. – 104 с.
5. Амбарцумян В.В. Безопасность дорожного движения. Второе перераб. и доп. изд-е. / В.В. Амбарцумян, В.Н. Бабанин, О.П. Гуджоян и др.; под ред. В.Н. Луканина. – М. : «Машиностроение», 1998. – 304 с.
6. Сопільник Л.І. Розвиток теорії та засад формування нормативної бази безпеки дорожнього руху : автореф. дис... д-ра техн. наук: 05.01.02 / Л.І. Сопільник ; Нац. ун-т «Львів. політехн.». – Ль., 2002. – 32 с.: рис. – укр.
7. Дерех З.Д. Розробка методичних основ геоінформаційного картографування та аналізу дорожньо-транспортних подій: Автореф. дис... канд. техн. наук: 05.24.01 / З.Д. Дерех ; Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт. – К., 2001. – 19 с.: рис. – укр.
8. Галак І.І. Системні аспекти забезпечення безпеки руху в проектах перевезень : автореф. дис... канд. техн. наук: 05.13.22 / І.І. Галак ; Нац. трансп. ун-т. – К., 2009. – 19 с. – укр.
9. Абрамова Л.С. До питання вибору критеріїв ефективності організації дорожнього руху методами теорії корисності / Л.С. Абрамова, С.В. Капінус. // Автомобільний транспорт. Сборник научных трудов. – 2009. – № 25. – С. 62–66.
10. Собакарь А. Правові та організаційні проблеми забезпечення безпечного стану дорожніх умов в Україні / А. Собакарь. // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – 2 (14). – С. 37–46.
11. Радионов С.А. Административно-правовые основы организации дорожного движения : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Радионов ; Академия управления МВД России. – М., 1995. – 24 с.

12. Барышников М.В. Административно-правовой статус участников дорожного движения : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / М.В. Барышников ; Академия управления МВД России. – М., 2007. – 22 с.
13. Назаров В.Ю. Административно-правовое регулирование организации дорожного движения в городах : Дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.Ю. Назаров. – М, 2007. – 196 с.
14. Кормишкин Б.П. Административно-правовое обеспечение безопасного состояния дорожных условий : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кормишкин Б.П. – М. : РГБ, 2003. – 153 с.