

У провінціях знаходяться постійні римські гарнізони і вводиться римська поліція, римські чиновники відіграють все більше значення. Вони здійснюють і судові функції, що сприяє витісненню місцевого права правом римським. Після жорстокої кризи (III ст. н.е.), яка дуже потрясла імперію, вона відроджується як єдина світова держава, але вже з іншим обличчям політичного і господарського управління – домініату (284 р.). З часів Августа титул «імператор» обов'язково входить в перелік повноважень верховних керівників Риму. Ще в епоху принципату формується постійний апарат управління (імператорська канцелярія) спочатку імператорським господарством, а потім і державою в цілому. Велике значення мали «хлібні» посади прокураторів (управителів), яким доручалися збір податків і завідування імператорським господарством, будівництвом або управління невеликими провінціями і областями. При Клавдії повноваження імперських прокураторів були розширені, а їх правове становище порівнювалося з традиційними магістратами. Апарат управління містом виникнув ще на початку Римської республіки.

З початку встановлення імперії посада префекта Риму відроджується для управління містом, що розрослося, і з часом стає постійною. У компетенції префекта знаходилася охорона порядку і спокою в Римі та нагляд за політичною благонадійністю його жителів. Він очолював суд префекта, де розглядалися важливі кримінальні справи. Взагалі префект міста поєднував функції начальника поліції, політичного пошуку і міського голови. Основними принципами організації місцевого управління є: суворая централізація, численність спеціалізованих чиновників, відокремлення воєнної влади від цивільної. Всі місцеві органи управління були підпорядковані Риму.

Список літератури: 1. Методы и формы государственного управления. М., 1977. 2. Всемирная история. Древний мир. М., 2003. 3. Энциклопедический словарь: Т. XVIII / Изд-ли Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. С.-Петербург, № 6, 1896. 4. Ковалев С.И. История Рима. Ленинград, 1978. 5. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства: Учебник. М., 2003. 6. Вожди и тираны. Гришко Р.Н. Авт.-сост. Мн., 1998.

Надійшла до редакції 08.05.06

Г.В. Джагулов

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Останнім часом інтенсивно оновлюється українське законодавство, закріплюючи відносини, які відповідають новій суспільно-економічній формації. Адміністративне законодавство є самостійною галуззю законодавства України, яка покликана регулювати особливу групу суспільних відносин. Воно може бути визна-

чене як система юридичних актів, норми яких регламентують суспільні відносини у сфері здійснення виконавчої влади, відносини управлінського характеру, які виникають під час здійснення інших видів державної влади (законотворчості, правосуддя), а також відносини, що виникають у сфері недержавного управління. Ці акти покликані також регулювати правоохоронну діяльність держави, закріплювати різноманітні правові заборони, правила застосування до порушників різних примусових заходів. У період здійснення правової реформи і формування правової держави особливої актуальності набули проблеми співвідношення держави і демократії, права, закону і законності, гласності і соціальної справедливості, а також тісно пов'язані з ними поняття «переконання» і «примус», що є основними методами державного регулювання суспільних відносин [1, с.30–31]. Зазначені методи використовуються у всіх сферах здійснення виконавчої влади, в тому числі і з метою забезпечення безпеки дорожнього руху, що є одним із основних завдань міліції.

В юридичній літературі цим методам присвячено досить багато уваги, зокрема, в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.О. Селіванова, В.К. Шкарупи та ін. Це стосується також використання зазначених методів з метою забезпечення безпеки дорожнього руху. Проте законодавство в цій сфері є дуже мінливим, що вимагає здійснення аналізу нових норм, які закріплюють заходи адміністративного примусу, в тому числі адміністративні стягнення, що використовуються з метою забезпечення безпеки дорожнього руху. Саме такому аналізу і присвячено дану статтю.

Забезпечуючи безпеку дорожнього руху, міліція застосовує насамперед засоби переконання як первинні, провідні і найбільш ефективні в її адміністративній діяльності. Вони становлять систему заходів виховного і заохочувального характеру, спрямованих на формування в учасників дорожнього руху (тобто, практично у всіх громадян) звички добровільно виконувати вимоги правових норм, що діють у цій сфері [2, с.77–80]. Проте додержання встановлених правил ще не скоро стане звичайним правилом поведінки для всіх членів суспільства. За цих умов держава змушена поряд із засобами переконання застосовувати і засоби примусу до осіб, які вчиняють правопорушення.

У наш час найбільшою проблемою у застосуванні заходів адміністративного примусу є забезпечення прав людини під час їх реалізації [3, с.47]. Варто утвердитися в думці, що життя і робота в умовах правової держави неможливі без визначення гарантій прав і свобод громадян, дозволеного і забороненого в інтересах суспільства. Складовою частиною правового статусу громадян є їх

обов'язки перед державою, відповідальність за невиконання приписів закону. Зараз, як ніколи, стоїть проблема відродження довіри громадян до своєї держави, зацікавленості в її функціонуванні [1, с.30–31].

Підсумовуючи, відзначимо, що попереджаючи і припиняючи правопорушення, притягаючи винних до відповідальності за вчинення протиправних дій, міліція забезпечує безпеку громадян, охорону громадського порядку і громадську безпеку.

Процеси, пов'язані з дорожнім рухом, явища, що його супроводжують, та їх наслідки, зокрема шкода, якої зазнає суспільство від дорожньо-транспортних пригод, займають важливе місце в суспільному житті і потребують глибокого наукового дослідження. Причинами високого рівня аварійності на автошляхах є, перш за все, низька дисципліна та правова культура учасників дорожнього руху, зневага до елементарних вимог безпеки, а також технічний стан транспортних засобів та доріг.

Справді, масштаби дорожньо-транспортного травматизму в нашій країні значно випереджають аналогічні показники більшості країн світу. Ймовірність потрапити в дорожньо-транспортну пригоду зі смертельним наслідком в Україні більш ніж у п'ять разів вища, ніж у західноєвропейських країнах. Число постраждалих у ДТП у декілька разів перевищує число потерпілих на інших видах транспорту. Щорічно в дорожньо-транспортних пригодах гине від 5 до 6 тис. осіб і отримують травми різного ступеня тяжкості від 37 до 40 тис. осіб.

Наприклад, в Харкові і області у 2005 р. усього зареєстровано 3497 ДТП, у яких загинули 475 чоловік і 4300 одержали тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості. З вини водіїв, які керували автотранспортом у нетверезому стані, відбулося 386 ДТП (це на 10,9% більше, ніж у 2004 р.), при цьому загинули 39 чоловік, травмовані – 500. Високим є дитячий травматизм: зареєстровано 366 ДТП, у яких 21 дитина загинула і 368 травмована. Під час нагаду за дорожнім рухом працівниками ДАІ виявлено 262185 порушень правил дорожнього руху (на 13,3% менше, ніж у 2004 р.). При цьому 14719 випадків – керування транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння.

Важливою складовою адміністративного примусу є адміністративні стягнення. Застосування стягнень, які накладаються на громадян за порушення правил дорожнього руху, передбачається Кодексом про адміністративні правопорушення. Однак, вчені-адміністративісти говорять про те, що нині черга дійшла й до реформування кодифікованих правових актів, які регулюють правоохоронні відносини.

Як зазначає В.К.Колпаков, центральний і домінуючий законодавчий акт інституту адміністративної відповідальності – Кодекс

України про адміністративні правопорушення – викликає слушні нарікання з боку фахівців, які вказують, що він мало відповідає умовам нової адміністративної ідеології, яка започаткована в Концепції адміністративної реформи в Україні, і поступово втрачає своє значення як інструмент забезпечення законності і потребує кардинального оновлення. На сьогодні він є кодексом етатистських цінностей старої і вже віджилої тоталітарної системи, у якій правові відносини формувалися за принципом «заборонено усе, що не дозволено законом», а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою [4, с. 85].

В.К. Колпаков також наголошує, що фактична відсутність окремо сформульованої відповідно до нових соціально-економічних умов і конституційних засад державної адміністративно-деліктної політики і визначеної на її основі методології адміністративно-деліктного законодавства обумовили характер і спрямованість змін, яких зазнав КпАП з моменту обрання Україною незалежного шляху розвитку. Як правило, вони здійснювалися лише у напрямі встановлення нових заборон і кількісного збільшення суб'єктів адміністративної юрисдикції.

В.Б. Авер'янов з цього приводу зазначає, що суть проблеми полягає у тому, що на сьогодні можна констатувати існування значною мірою дезінтегрованого масиву законодавства про адміністративну відповідальність. Він складається з двох основних груп нормативно-правових актів, в яких відображено дві основні моделі адміністративної відповідальності, що фактично (хоча це і не легітимізовано) склалися у нашій країні:

1) перша група – це чинний КпАП та деякі інші акти законодавства, які встановлюють модель адміністративної відповідальності виключно на засадах цього Кодексу (закони України «Про боротьбу з корупцією», «Про державне регулювання ринку цінних паперів»);

2) друга група – це акти окремих галузей законодавства, зокрема, податкового, митного, валютного та інших, які встановлюють іншу модель адміністративної відповідальності – на засадах, відмінних від тих, які передбачені КпАП [5, с.11].

Підтримуючи цю позицію, Д. Білак наполягає на тому, що санкції за адміністративні правопорушення мають встановлюватися в окремих нормативних актах (наприклад – штрафи за вирубку лісів або екологічні санкції), а правила та процедури мають встановлюватися виключно в Кодексі адміністративних процедур та Кодексі адміністративного судочинства [6, с. 64].

І справді, як відзначає А.Д. Бендик, відносини на інших видах транспорту регулюються відповідними кодексами: Повітряним кодексом України, Кодексом торговельного мореплавства України, Водним кодексом України; що ж стосується кодифікації норм,

які регулюють відносини у сфері автотранспортного комплексу, то така кодифікація не проводилось [7, с.19].

Зараз в адміністративному законодавстві України закріплено різноманітні адміністративні стягнення, кваліфікувати які можна за різними ознаками. Так, виділяють: основні і додаткові; орієнтовані на індивідуальних, колективних суб'єктів відповідальності, а також змішані; майнового і особистісного характеру; тривалої дії та разового впливу; що застосовуються виключно районними (міськими) судами й такі, що застосовуються будь-якими органами адміністративної юрисдикції; що застосовуються в порядку звичайного і «спрощеного» провадження тощо.

Всі адміністративні стягнення створюють їх систему. Загальноживаний термін «система адміністративних стягнень» практично означає саме систему певних видів стягнень, і цей термін, незважаючи на деяку його неточність, все ж таки використовується в адміністративно-правовій доктрині [8, с.31]. Так, А.Т. Комзюк зауважує: «У наш час існує чимало проблем як із закріпленням системи та видів адміністративних стягнень, так і визначенням їх мети, загальних засад та процедур застосування» [9, с.224].

Серед стягнень, передбачених ст.24 КпАП України, за порушення правил дорожнього руху застосовуються лише чотири – це попередження, штраф, оплатне вилучення транспортного засобу та позбавлення права керування транспортними засобами; найпоширенішим з них є штраф.

На нашу думку, самі тільки ці заходи вже не відповідають вимогам часу. Необхідно як мінімум виділити у окрему главу КпАП правопорушення на автомобільному транспорті, а як максимум – розпочати розробляти Кодекс безпеки дорожнього руху – акт, який би поєднав у собі і вимоги правил дорожнього руху, і відповідальність за їх порушення, і реальну відповідальність відповідних установ за стан доріг, і фінансування цього комплексного механізму, і деякі інші питання.

Цікаво звернутися до досвіду Франції. Починаючи з кінця 2003 р., у цій країні введена в дію Система автоматизованого санкціонування з метою полегшення процедури реєстрації правопорушень – не зупиняючи транспортні засоби, реєструються деякі види порушень правил дорожнього руху, а саме: перевищення швидкості, проїзд на заборонний сигнал світлофора і недотримання дистанції. Впровадження цієї системи значно збільшує можливість потенційної перевірки і сприяє, таким чином, зниженню кількості ДТП у Франції.

Крім цього, можна звернути увагу на деякі санкції, які діють у Франції: 1) накопичення санкцій – застосовується при ДТП зі смертельними наслідками чи важкими тілесними ушкодженнями, що

відбулося через необережність водія; 2) позбавлення права на «біле» посвідчення водія – скасування можливості одержання «білого» посвідчення водія (дозволяє водію, тимчасово позбавленому посвідчення, керувати транспортним засобом у певний час для приїзду на роботу) водіям, які грубо порушили правила безпеки на дорозі; 3) остаточна конфіскація транспортного засобу після вчинення водієм грубого порушення правил дорожнього руху; 4) вилучення водійського посвідчення при керуванні в стані наркотичного сп'яніння; 5) збільшення санкцій стосовно виробників і реалізаторів систем виявлення поліцейських радарів. Ще один ефективний захід: перехід від довічних до строкових водійських посвідчень.

Щодо попередження керування транспортними засобами особами, позбавленими права керування, може бути використано також досвід таких держав, як Литва, Латвія, Естонія. У цих країнах для індивідуальних транспортних засобів, водії яких керували в стані сп'яніння чи будучи позбавленими права керування, чи не маючи права керування взагалі, видавалися державні номерні знаки спеціальної серії. Подібний захід суттєво зачіпає інтереси не тільки водіїв індивідуального транспорту, але й членів їх родин. Відповідно до відомих актів, номерний знак спеціальної серії видавався на строк:

- в разі керування транспортним засобом у стані сп'яніння – на три роки;
- в разі керування транспортним засобом особою, позбавленою права керування, – на строк позбавлення;
- в разі керування транспортним засобом особою, що не мала раніше права керування, – на 3 роки. Зазначений строк міг бути скорочений у випадку одержання посвідчення водія у встановленому порядку.

Запровадження спеціальних номерних знаків дозволило істотно активізувати роботу з контролю за реальним виконанням постанов про позбавлення права керування. Крім того, подібні заходи справляють важливий моральний вплив на порушника з боку інших членів суспільства. Збільшилася кількість індивідуальних автомобілів зі спеціальною серією, знятих з обліку для продажу через комісійні магазини. Про можливості запровадження в Україні особливих номерних знаків ми вже писали [10, с.84–85].

Що стосується безпосередньо такого стягнення, як позбавлення права керування транспортними засобами, то максимальний його строк обмежено трьома роками. Проте більшість громадян вважає доцільним скорочення максимального строку позбавлення спеціального права до 1 року. На нашу думку, сьогодні вже варто говорити про строки на порядок менші – 1, 2, 3 місяці, а то й тижні.

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне наголосити на важливості докорінних змін у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. На нашу думку, зміни, які сьогодні обговорюються, мають «косметичний» характер і очікуваного ефекту не дадуть. Необхідно не тільки переглянути чинне законодавство щодо регулювання відповідальності за порушення правил дорожнього руху, але й розробити нові акти, які б комплексно врегулювали всі проблеми, пов'язані із забезпеченням його безпеки.

Список літератури: 1. Пехтерев А.Ф. Правозаконность применения мер административного пресечения // Закон и право. 2004. № 7. 2. Салманова О.Ю. Переконавання як засіб забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху // Право і Безпека. 2002. № 3. 3. Комзюк А.Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини // Право України. 2004. № 4. 4. Колпаков В.К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми // Право України. 2004. № 7. 5. Авер'янов В., Лук'янець Д., Хорошак Н. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Право України. 2004. № 11. 6. Білак Д. Адміністративні правопорушення: час відмовитися від радянських стереотипів їхнього доктринального тлумачення // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. Сімферополь, 2005. Спеціальний випуск: у 2 ч. Ч. 1. 7. Бендик Л.Д. Питання вдосконалення кодифікації норм адміністративного права, що регулюють відносини у сфері автомобільного транспорту // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. Сімферополь, 2005. Спеціальний випуск: у 2 ч. Ч. 2. 8. Коломоєць Т. Система адміністративних стягнень за законодавством про адміністративні правопорушення України // Право України. 2002. № 2. 9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Монографія. Х., 2002. 10. Джагунов Г.В., Ненюк В.Ф. Удосконалення адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху // Право і Безпека. 2003. № 2'2.

Надійшла до редколегії 12.04.06

О.О. Небрат

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ СКЛАДАННЯ ПРОТОКОЛУ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Головною метою реформи правової системи є найповніше забезпечення конституційних засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави. У вирішенні цих завдань велике значення мають різні галузі права, але вирішальну роль мають відіграти такі фундаментальні галузі публічного права, як конституційне і адміністративне право. З прийняттям Конституції України розпочався новий етап формування національного законодавства, в тому числі і адміністративного. Серед останнього особливе місце займає законодавство України про адміністративні правопорушення.