

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРСПЕКТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ФУНКЦІЙ ЗА СТАНОМ ДОРІГ В УКРАЇНІ

Пивовар Ю.І.

Національний авіаційний університет

Забіяка Х.О.

Навчально-науковий юридичний інститут
Національного авіаційного університету

Досліджено тенденції та перспективи децентралізації контрольно-наглядових функцій за станом автомобільних доріг в Україні. З правової позиції означено види стану автомобільних доріг, що потребують адміністративно-правового забезпечення. Встановлено, що завдяки адміністративному нагляду уповноважених суб'єктів за дотриманням правил будівництва, утримання автомобільних доріг та їх використання здійснюється як попередження й припинення правопорушень, так і покарання. Наголошено на неефективності сучасної системи контролю й нагляду за станом доріг в Україні. На позитивному зарубіжному прикладі запропоновано напрями реалізації процесу децентралізації контрольно-наглядових функцій за станом доріг, сформульовано перспективні законотворчі пропозиції.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, контрольно-наглядова діяльність, стан автомобільних доріг, децентралізація, органи місцевого самоврядування, муніципальна варта.

Постановка проблеми. В умовах розбудови демократичної сервісної проєвропейської держави усі сфери суспільного життя в Україні потребують стандартизації, орієнтованої передусім на задоволення потреб громадян, й водночас, адекватної системи контролю за дотриманням відповідних стандартів. Невід'ємною частиною життєдіяльності кожного члена сучасного суспільства стали автомобільні дороги. З позитивного боку можна відзначити, що за роки незалежності в Україні у кількісному відношенні створено достатню мережу автодоріг, однак якість цієї мережі очевидно потребує суттєвого покращання. Тому, одним з актуальних й болючих питань, що потребує уваги з боку громадськості й влади є стан автомобільних доріг в Україні.

Варто відмітити, що при формуванні державної політики в указаній сфері її мета, завдання, принципи мають кореспондуватись з основними положеннями (тенденціями) впровадження конституційної, адміністративної, правоохоронної реформ, одним з завдань яких є здійснення децентралізації влади, у тому числі, шляхом передачі й делегування органам місцевого самоврядування окремих державних функцій (зокрема, правоохоронних, контрольно-наглядових тощо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безперечно, даній проблематиці присвячено нині чимало робіт різних галузей науки, основними представниками яких є: В.Я. Савенко, О.С. Славінська, С.С. Кизима, М.Д. Аленіч, В.І. Каськів та ін. (технічних наук), А.В. Базилук, М.М. Бурмака, І.А. Дмитрієв, В.В. Концева, І.П. Садловська, Т.В. Сердюк та ін. (економічних наук), С.І. Будник, А.В. Гуржій, Є.В. Довженко, Я.І. Маслово та ін. (юридичних наук). Водночас, маємо зауважити, що більшість існуючих в науці робіт розкривають лише фрагменти проблеми державного нагляду й контролю за станом доріг. А системних й ґрунтовних правових досліджень питань децентралізації контрольно-наглядових функцій за станом доріг в Україні досі не здійснювалось.

Мета статті. У зв'язку з цим, а також через власну стурбованість існуючим незадовільним

станом автомобільних доріг в Україні, нами обрано даний напрям для вивчення з метою окреслення окремих шляхів та конкретних пропозицій, спрямованих на вирішення існуючих проблем у цій сфері, у тому числі шляхом внесення змін до національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Ситуацію навколо стану автомобільних доріг погіршує, на наш погляд, два основних чинники: низький рівень фінансування дорожнього господарства та неналежний (за деякими напрямками, навіть, відсутній) контроль й нагляд за їх станом.

При вивченні ключового поняття визначеного нами предмету дослідження, відмітимо, що серед широкого переліку значень терміну «стан» стосовно автомобільних доріг застосовується розуміння цього слова як «сукупність ознак, рис, що характеризують предмет, явище в даний момент відповідно до певних вимог щодо якості, ступеня готовності і т.ін.» [1, с. 1383]. В той же час, з правової позиції, такі вимоги потребують чіткої регламентації в нормативно-правових актах (у законодавчих та підзаконних). При цьому варто урахувати, що різноманітні сутнісні ознаки автомобільної дороги відображають різні сторони останньої (технологічну, економічну, споживчу, культурну, юридичну тощо), передусім як суспільно необхідного й корисного явища, а тому такі риси максимально мають бути визначені й закріплені у відповідних правових документах. Відповідно можна висунути гіпотезу, що кожна з таких своєрідних сторін цього явища відповідає певному виду стану автодороги.

У спеціальній літературі виділяється та досліджується переважно транспортно-експлуатаційний стан автомобільної дороги [2], що охоплює, по-перше, технічний її стан (ступінь відповідності постійних, тобто таких, що не змінюються в процесі експлуатації або змінних лише при реконструкції й капітальному ремонті, геометричних параметрів, характеристик дороги її споруд нормативним вимогам); по-друге, експлуатаційний її стан (ступінь відповідності змінних (тимчасових) параметрів і характеристик дороги, ін-

женерного обладнання, організації та умов руху, що змінюються в процесі експлуатації в результаті впливу транспортних засобів, метеорологічних умов і рівня змісту нормативним вимогам).

Разом з тим, виходячи з технологічних та економічних властивостей автомобільних доріг, слід виділяти декілька режимів, у яких перебувають дороги, а саме: режим будівництва; режим утримання; режим використання. Маємо зазначити, що сукупність цих режимів характерні єдиному поняттю – ведення (управління) дорожнього господарства.

Відповідно, з правової точки зору, пропонується виділяти три стани автомобільних доріг: 1) будівельний стан (відповідає стадії створення дороги); 2) стан утримання; 3) стан використання.

Враховуючи суспільну важливість автомобільних доріг, кожен з їх означених станів потребує адміністративно-правового забезпечення (закріплення нормативних установлень, формування системи контролю й нагляду, а також здійснення правової охорони). У складі такого механізму адміністративно-правового забезпечення однією з найбільш важливих й водночас проблемних, претендуючи нині на реформування, є система контролю та нагляду за станом доріг.

В сучасній Україні до забезпечення належного стану автомобільних доріг мають відношення багато різних державних та недержавних інституцій, які беруть участь в розробленні внутрішньовідомчих нормативів (стандартів), здійснюють контроль й нагляд за виконанням й дотриманням вимог законодавства України про дорожній рух, здійснюють найрізноманітніші заходи з протидії правопорушенням у цій сфері.

Загалом забезпечення належного стану автомобільних доріг як особлива сфера суспільних відносин, характеризується складністю взаємозв'язків, широким колом учасників, наявністю постійної загрози й необхідністю застосування специфічних засобів протидії правопорушенням уповноваженими органами. Проте єдиний процес дорожнього господарства неможливо організувати, якщо не буде забезпечена єдність вимог до стану доріг, транспортних засобів, незалежно від форми власності, відомчої приналежності, а також до усіх учасників дорожнього руху, які користуються автомобільними дорогами. Нині система забезпечення належного стану автомобільних доріг має загальнодержавний характер, сутність якої полягає в тому, що усі державні та недержавні організації, їх посадові особи мають забезпечувати дотримання загальнодержавних нормативів, спрямованих на створення й підтримання в належному стані автодорожніх шляхів, а громадяни як учасники дорожнього руху повинні виконувати встановлені правила щодо збереженості й використання таких доріг.

Екстраполяція наукових підходів в галузі адміністративного права [3, с. 8] дозволила виділити декілька основних форм адміністративної контрольно-наглядової діяльності за станом автомобільних доріг, а саме: 1) участь у розробці загальних правостановлюючих актів управління; 2) розробка нормативних актів галузевого управління; 3) видання нормативних актів у порядку нагляду; 4) видання індивідуальних актів

адміністративного нагляду; 5) проведення безпосередніх організаційних і організаційно-політичних заходів.

До основних методів реалізації даної функції в теорії адміністративного права прийнято виділяти: переконання та примус. Як відомо, уповноважені законом суб'єкти адміністративного нагляду зобов'язані піклуватися не тільки про те, щоб не допустити, запобігти настанню шкідливих наслідків, виявити причини та умови правопорушень нормативно-правових актів, що є основою функціонування правового режиму в сфері дорожнього господарства, а й вжити дієвих заходів для усунення виявлених відхилень. З наведеного можна зробити висновок, що завдяки адміністративному нагляду уповноважених суб'єктів за дотриманням правил будівництва, утримання автомобільних доріг та їх користування здійснюється, з одного боку, попередження та припинення правопорушень, з іншого – застосування каральних санкцій для загальної й індивідуальної превенції правопорушень в даній сфері у майбутньому.

Систему суб'єктів адміністративно-правового нагляду за станом доріг утворюють державні (галузеві, регіональні), муніципальні (органи місцевого самоврядування), приватні (у складі приватних суб'єктів господарювання), громадські (громадські організації) суб'єкти управління загальною та спеціальною компетенцією.

За висновками експертів, сучасна система контролю й нагляду за дорожнім господарством вказує на несприятливу систему централізованого управління, що не дає бажаного результату. Якщо система стає не ефективною, цілком очевидно – доцільно шукати шляхи для його реформування.

Маємо констатувати, що за нинішнього не ефективного механізму здійснення контролю й нагляду за станом доріг стаття 10 Закону України «Про автомобільні дороги» визначає, що державне управління автомобільними дорогами загального користування здійснює Державна служба автомобільних доріг України [4], у тому числі через власні органи управління на місцях. Крім того, до централізованих органів в цій сфері щодо безпосереднього контролю за використанням автодоріг до недавнього часу належала Державна автомобільна інспекція. Проте, за оцінками муніципальних органів й територіальних громадських організацій вказаний правоохоронний орган взагалі самоусувався від виконання функції правоохорони стану доріг місцевого значення, зводячи свою повсякденну роботу до протидії порушенням правил дорожнього руху, що не стосувались посягань на стан доріг. Серед головних причин низької ефективності роботи місцевих органів ДАІ з нагляду за станом доріг можна назвати відсутність мотивації співробітників цих державних органів, стимулів заохочення й відповідальності, що могли б застосовуватись до них з боку територіальних громад. Відповідно, безконтрольність за дотриманням правил використання місцевих доріг перевізниками (у першу чергу, вантажів) та іншими користувачами (наприклад, фермерами, підприємцями кар'єрів, та ін.) призводить до їх нищівної руйнації, залишаючи проблеми з відновлення доріг за місцевими мешканцями.

Відмітимо, що з серпня 2015 року в Україні набув чинності новий правоохоронний закон

«Про Національну поліцію» [5], згідно з яким поліція виконує повноваження органів ДАІ, значно їх розширює і конкретизує. Разом з тим, перекладний період реформування міліції в поліцію (та відповідних підрозділів і служб) характеризується низкою організаційно-правових проблем, у тому числі, неузгодженістю правових положень щодо діяльності нових служб, що призводить, зокрема, до безконтрольності з боку цього оновленого правоохоронного відомства за станом доріг, безпеки дорожнього руху тощо.

В умовах глобальних структурних змін державного апарату наразі своєчасним при формуванні нової системи контролю й нагляду за станом доріг може стати досвід США. В цій країні організовано й ефективно здійснюється постійний нагляд й поточний контроль за дотриманням перевізниками вантажів правил використання автомобільних доріг (їх навантаження). Для цього, зокрема, на централізованому рівні ведеться реєстр усіх компаній і їх транспортних засобів, що надають послуги з вантажних перевезень; уздовж усіх доріг розташовані контрольні пункти з вагами, на яких усі без винятку вантажівки повинні пройти контроль (зважитись), й у випадку перевищення встановленої норми до водія (або компанії перевізника) застосовуються штрафні санкції й встановлюється зобов'язання повернутися на базу компанії з подальшим розвантаженням й поверненням на контрольний пункт для повторного зважування. Крім того, відповідні порушення фіксуються у централізованому реєстрі, який формує одночасно й рейтинг довіри до перевізника.

Звичайно, в Україні подібний механізм нагляду нормативно також встановлений [6], проте жахливий стан доріг та зростаюча статистика ДТП за участю великогабаритних й великогабових транспортних засобів вказують на формальність існуючих правил. Уважаємо необхідним вдосконалити чинний порядок здійснення нагляду за станом доріг, використовуючи, зокрема досвід США. Для цього раціональним видається, по-перше, формування й ведення єдиної бази даних (реєстру) про вантажних перевізників, суб'єктів господарювання та фізичних осіб, на яких зареєстрований вантажний, сільськогосподарський (комбайни, гусеничний тощо) транспорт; по-друге, створення мережі контрольних пунктів з виїзними бригадами на усіх дорогах загального користування, обладнавши їх спеціальними вагами й наділивши контрольними повноваженнями щодо здійснення дистанційного контролю шляхом проведення виїзних перевірок на закріплених за ними ділянках доріг, а також правом накладення штрафів з зарахуванням стягнутих коштів до місцевих бюджетів та на казначейські рахунки контролюючих органів.

Така контрольна-наглядова робота повинна мати постійний характер, й організована з урахуванням виду автомобільної дороги (державного чи місцевого значення) зацікавленим власником, на якого водночас має бути покладена відповідальність за належне утримання відповідної дороги, у тому числі, забезпечення контролю за станом доріг.

На наше переконання, в першу чергу органи місцевого самоврядування є найбільш заці-

кавленими у забезпеченні дотримання правил утримання й використання доріг відповідної території громади. Тому, необхідним є наділення саме органів місцевого самоврядування не лише контрольна-наглядових функцій за станом доріг, а й каральної (у тому числі, відновлювальної). Адже раціональна система покарання штрафами за порушення в сфері використання доріг сприятиме поповненню місцевого бюджету з можливістю подальшого використання стягнутих коштів на ремонт та побудову нових доріг місцевого значення.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи зазначене вище, можна дійти до висновку що в Україні мають місце достатні передумови і перспективи децентралізації контрольна-наглядових функцій за станом доріг. Більше того, така децентралізація є об'єктивною необхідністю, що зумовлено рішенням України про інтеграцію до європейського співтовариства, й відповідно переходу до високих стандартів життя. Для того, щоб проблема стану доріг в нашій державі не стояла так гостро, на наш погляд, при здійсненні перерозподілу між державою й територіальними громадами повноважень з управління автомобільними дорогами, необхідно наділити органи місцевого самоврядування контрольна-наглядовими функціями за станом автомобільних доріг місцевого значення. Здійснення цих функцій має кореспондуватись з комплексом необхідних прав органів місцевого самоврядування щодо створення мережі муніципальних спеціальних контролюючих органів, впровадження ефективного механізму реалізації їх функцій (у тому числі, технічного забезпечення), а також обов'язків й відповідальності перед громадою за належне виконання вказаних функцій. Крім того, убачається доцільним наділити відповідні муніципальні контролюючі органи (після їх створення) адміністративними юрисдикційними повноваженнями, зокрема, щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на стан автомобільних доріг місцевого значення. У перспективі одним з таких органів може стати муніципальна варта, створення якої передбачається згідно з проектом Закону України «Про муніципальну варту» (реєстраційний номер 2890 від 18.05.2015 р. [7]). Пропонуємо внести зміни до даного законопроекту, доповнивши статтю 2 «Основні завдання муніципальної вarti» пунктом наступного змісту: «контролю за дотриманням законодавства в сфері дорожнього господарства місцевого значення». Ці та інші законодавчі ініціативи (зміни й доповнення) мають бути кореспондовані у відображених правах, обов'язках й відповідальності цього муніципального органу, а також відображені згодом у Кодексі України про адміністративні правопорушення (закріпивши його статус адміністративного юрисдикційного органу).

З урахуванням законодавчого поділу автомобільних доріг загального користування на дороги державного та місцевого значення (перші з яких класифікуються на міжнародні, національні, регіональні та територіальні [4]) убачається раціональним (з управлінської та фінансової точок зору) до сфери управління органів місцевого самоврядування віднести усі дороги місцевого зна-

чення, а також такі категорії доріг державного значення, як регіональні та територіальні. Міжнародні та національні дороги варто залишити під централізованим контролем та наглядом.

Взявши до уваги усі передумови, перспективи і досвід розвинутих країн, як основу для побудови нової системи контролю та нагляду за станом доріг, і почавши її реалізацію, питання стану доріг перестане так гостро стоя-

ти. Позитивних прикладів для наслідування є багато, проте головним залишається бажання і готовність до впровадження змін навколо себе. Звичайно, не можна стверджувати, що з перших кроків реформ оновлена система запрацює ефективно. На наше переконання, застосування системного підходу при проведенні такої децентралізації в досліджуваній сфері приречене на позитивні зрушення й успіхи.

Список літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпінь, 2007. – 1736 с.
2. Про ратифікацію Кредитної угоди (Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на під'їздах до м. Київ (пан'європейські коридори)) між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку: Закон України від 15 червня 2011 р. № 3514-VI // Голос України від 13.07.2011. – № 125.
3. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Цвігун Дмитро Петрович. – К., 2002. – 16 с.
4. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2862-IV // Голос України від 07.10.2005. – № 189.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. – № 146.
6. Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами: постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2001 р. № 30 // Урядовий кур'єр від 31.01.2001. – № 18.
7. Про муніципальну варту: Закон України від 18 травня 2015 р. № 2890: [проект] // Електронний ресурс: Режим доступу – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192

Пивовар Ю.М.

Национальный авиационный университет

Забияка К.О.

Учебно-научный юридический институт

Национального авиационного университета

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ ЗА СОСТОЯНИЕМ ДОРОГ В УКРАИНЕ

Аннотация

Исследованы тенденции и перспективы децентрализации контрольно-надзорных функций за состоянием автомобильных дорог в Украине. С правовой позиции выделены виды состояния автомобильных дорог, требующих административно-правового обеспечения. Установлено, что благодаря административному надзору уполномоченных субъектов за соблюдением правил строительства, содержания автомобильных дорог и их использования осуществляется как предупреждение и пресечение правонарушений, так и меры наказания. Отмечена неэффективность современной системы контроля и надзора за состоянием дорог в Украине. Ориентируясь на положительный зарубежный опыт, предложены направления реализации процесса децентрализации контрольно-надзорных функций за состоянием дорог в Украине, сформулированы перспективные законодательные предложения.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, контрольно-надзорная деятельность, состояние автомобильных дорог, децентрализация, органы местного самоуправления, муниципальный дозор.