

I. В. МЕЛЬНИК. ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ВОДІВ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено питанням розгляду суті та адміністративно-правового забезпечення дозвільної системи допуску до управління транспортними засобами.

Ключові слова: регулювання права допуску до управління.

Статья посвящена вопросам рассмотрения сути и административно-правового обеспечения разрешительной системы допуска к управлению транспортными средствами.

Ключевые слова: регулирование права допуска к управлению.

The article is devoted to consideration of substantive and administrative and legal support permit system to control access by vehicles.

Key words: regulation Permission management.

Адміністративне право, здійснюючи регулятивну функцію, використовує певну сукупність правових засобів та способів, що регулюють управлінські відносини, поведінку їх учасників, які об'єднуються поняттям методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. В загальноприйнятому розумінні поняття «метод» означає спосіб, прийом практичного здійснення будь-чого.

До проблеми допуску до управління транспортними засобами в свій час звертались такі науковці як А.П. Альохін, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, І.І. Вересенко, А.П. Герасимов, Е.В. Додін, А.А. Кармолицький, Ю.М. Козл.

Якщо характеризувати методи, які використовуються для адміністративно-правового регулювання, то можна виділити наступні їх особливості: по-перше, це розпорядчий тип відносин, тобто, такого роду повноваження не можуть знаходитися у розпорядженні обох сторін, оскільки в цьому випадку вони стають рівноправними суб'єктами. Другою особливістю є односторонність волевиявленень одного з учасників відносин і те, що в цих відносинах вираз знаходить такий взаємозв'язок між керівниками і підлеглими, коли керуюча сторона, має такі юридично-владні повноваження, яких немає у підлеглої, і навпаки. Ще однією особливістю є те, що подібні риси адміністративно-правового регулювання виявляються і в майнових відносинах. та те, що владність і односторонність в деяких випадках не виключають рівності учасників регульованих суспільних відносин.

Конкретизуючи загальні положення про суть адміністративно-правового методу регулювання суспільних відносин, можна констатувати про наступний вплив правової дії на суспільні відносини: визначення чіткого порядку дій у відповідних умовах і належним чином, коли порушення даного порядку не обов'язково тягне за собою настання юридичних наслідків, також заборона певних дій, під страхом застосування відповідних засобів юридичного впливу, у вигляді адміністративної або дисциплінарної відповідальності. Впливом можна назвати і можливість вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовими нормами. Особливістю впливу на суспільні відносини є те, що в даних відносинах надається можливість вибору як діяти в даній ситуації, при реалізації суб'єктивних прав.

Щодо особливостей, які властиві дозвільній системі як способу адміністра-

тивно-правового впливу на суспільні відносини, то можна виділити наступні: по-перше, це особливий порядок діяльності, що регулюється нормами права, що містяться в законах і підзаконних актах.

По-друге, дозвільна система реалізується в рамках адміністративно-правових відносин між органами виконавчої влади, посадовцями і індивідуальними або колективними суб'єктами, охочими отримати дозвіл.

По-третє, основа цих відносин – отримання дозволу на дію (бездіяльність), тобто ухвалення індивідуального, уповноважуючого акту, що легалізував дане діяння. Сам дозвіл може мати різне найменування: ліцензія, квота, патент, віза, пропуск, сертифікат і т.п. По-четверте, атрибутивною ознакою дозвільної системи є адміністративний нагляд за тим, як здійснюються дозволені законом діяння. Необхідно відзначити, що дія дозволу може бути припинена, а дозвільні правовідносини можуть закінчитися у зв'язку із здійсненням громадянином протиправних дій, а також за інших обставин: через погіршення стану здоров'я, вступу в дію нового нормативного акту, нововиявлених підстав. За наявності законних підстав зміст дозволів може бути обмежений або розширений.

По-п'яте, за порушення правил дозвільної системи до винних застосовуються різноманітні заходи адміністративного примусу, у тому числі і такі, як тимчасове або постійне припинення дії дозволу (позбавлення прав або припинення дії ліцензії і т.п.).

Основними видами дозвільної системи є реєстрація, сертифікація, ліцензування, видача дозволів. Реєстрація слугує легальним, офіційним визнанням правоздатності фізичних і юридичних осіб і способом посвідчення законності їх дій, сприяє обліку і повній, достовірній інформації про учасників економічної і іншої діяльності.

Сертифікація є діяльністю по підтвердженню відповідності продукції встановленим вимогам. Вона здійснюється, зокрема, в цілях контролю безпеки продукції для навколишнього середовища, життя, здоров'я і майна громадян.

Ліцензування – це особлива процедура офіційного посвідчення (визнання) права господарюючого суб'єкта по веденню певного виду діяльності з дотриманням правил, нормативних вимог і стандартів.

Ще одним різновидом легального визнання видів діяльності є видача дозволів органами виконавчої влади і посадовцями. Дозволи видаються для здійснення певних дій, і служать їх легальною підставою. Без дозволів, такі дії юридично не обґрунтовані. Саме до цього виду відноситься дозвільна система допуску до управління транспортними засобами.

Основні положення про дозвільну систему допуску до управління транспортними засобами містяться у законі «Про дорожній рух» – нормативно-правовому акті, що визначає правову основу забезпечення безпеки дорожнього руху. З цього виходить, що дана дозвільна система є складовою частиною забезпечення безпеки дорожнього руху – діяльності, направленої на попередження причин виникнення дорожньо-транспортних подій, зменшення тяжкості їх наслідків. Основні обмеження, що встановлюються дозвільною системою допуску до управління транспортними засобами, визначені Законом «Про дорожній рух» статтею 15 «Основні положення щодо допуску керування транспортними засобами»¹. Такими є вік, відсутність протипоказань до діяльності водія і відповідна підготовка. Віковий ценз для отримання права на управління диференційований залежно від категорії транспортного засобу. Мінімальний вік для отримання права на

управління – шістнадцять років. По досягненні двадцятирічного віку можна управляти транспортними засобами всіх категорій.

Діяльність по підготовці і перепідготовці водіїв транспортних засобів згідно закону «Про дорожній рух» (стаття 15) підлягає ліцензуванню². В законі спеціально не обумовлені суб'єкти цієї підготовки. Висновок про це можна зробити на основі аналізу статті 20 «Навчання різних груп населення» Правил дорожнього руху. Із змісту даної статті, що має узагальнюючий характер, витікає те, що такими можуть бути освітні і спеціально-освітні установи, що отримали ліцензію на здійснення освітньої діяльності в установленому порядку. Основні положення про освітню діяльність і освітню установу регламентовані у законі «Про освіту».

Перелік медичних протипоказань, при яких громадянину України забороняється управляти транспортними засобами, встановлюється законом «Про дорожній рух» на підставі статті 45 «Медичний огляд і переогляд кандидатів у водії транспортними засобами»³. В даній статті також вказано, що наявність у кандидатів у водії медичних протипоказань або обмежень до діяльності водія визначається шляхом проведення обов'язкових медичних оглядів.

В законі «Про дорожній рух» статтею 15 встановлено, що право на управління транспортними засобами підтверджується відповідним посвідченням⁴. Порядок здачі кваліфікаційних іспитів і видачі посвідчень водіїв встановлюється Постановою КМУ від 08 травня 1993 року №340 (в редакції від 20.05.2009 №511)⁵.

Як показано вище, атрибутивними ознаками дозвільної системи є також адміністративний нагляд за процесом здійснення дозволених дій і застосування заходів адміністративного примусу при невиконанні вимог дозвільної системи, включаючи припинення дії виданого дозволу. Ці ознаки властиві і дозвільній системі допуску до управління транспортними засобами.

Відповідно до Закону України «Про міліцію», міліція має повноваження по перевірці документів, підтверджуючих наявність права на управління транспортними засобами⁶. Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), управління транспортними засобами без права на управління, а саме: передача управління транспортним засобом особі, що не має права на управління, є адміністративним правопорушенням і тягне за собою накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу.

В статті 15 Закону «Про дорожній рух» визначено, що дія права на управління транспортними засобами може бути припинена за наявності наступних підстав⁷: закінчення встановленого терміну дії посвідчення водія, погіршення здоров'я водія, що перешкоджає безпечному управлінню транспортними засобами, підтвержене медичним висновком, позбавлення права на управління транспортними засобами. Основні положення про порядок надання і припинення дії права на управління транспортними засобами, регламентовані на законодавчому рівні.

Можна зробити наступні висновки про стан законодавчого регулювання досліджуваної дозвільної системи.

По-перше, встановлення на законодавчому рівні правових основ дозвільної системи допуску до управління транспортними засобами має, безумовно, позитивне значення. Адже до його ухвалення, вся процедура отримання права на управління, регулювалася виключно нормативно-правовими актами МВС, які до того ж мали гриф «Для службового користування». Разом з цим, слід констатувати, що аспекти даної системи, далеко не вичерпують проблеми. Якість законодавчого регулювання порядку допуску до управління транспортними засобами не

зовсім відповідає соціальній і економічній значущості проблеми.

Забезпечення надійності роботи водіїв як головного чинника безпеки дорожнього руху - лише один аспект. Обґрунтованість обмежень, що обумовлюють можливість отримання права і припинення його дії, чіткість відповідних процедур в сучасних умовах зачіпає інтереси більшості населення. Тому законом повинен регулюватися значно більший спектр суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією дозвільної системи допуску до управління транспортними засобами. Відсутність формального визначення одного, хоча і фундаментального, поняття в області забезпечення безпеки дорожнього руху має, природно, приватне значення в сукупності проблем в цій області. Проте це положення відображає характер правовідносин, існуючих між державою і громадянами у зв'язку з реалізацією ними встановленого законом права на вільне і безперешкодне пересування по дорогах.

Нааявність вікових обмежень, медичних протипоказань і спеціальних кваліфікаційних вимог до осіб, що беруть участь в дорожньому русі як водії транспортних засобів, саме по собі не викликає ніяких заперечень. Більше того, за сучасних умов дорожнього руху, вимоги до правової підготовки і техніки водіння кандидатів у водії є заниженими. Йдеться, з одного боку, про забезпечення повної і об'єктивної оцінки рівня підготовленості водіїв, запобіганні допуску до управління осіб, що не відповідають встановленим вимогам. З другого боку, в обов'язковому порядку повинен бути забезпечений захист прав і інтересів громадян від суб'єктивності і упередженості при оцінці якості їх підготовки в процесі кваліфікаційних іспитів і здійсненні інших процесуальних дій, пов'язаних з отриманням або підтвердженням права на управління транспортними засобами.

Третій висновок полягає в тому, що більш чіткого визначення вимагає компетенція органів виконавчої влади – суб'єктів дозвільної системи допуску до управління транспортними засобами. Незрозуміло, чому порядок виявлення протипоказань до діяльності водія повинен встановлюватися законом, а порядок оцінки рівня підготовленості кандидата у водії – в підзаконному нормативно-правовому акті. Не секрет, що урядові ухвали в більшій своїй частині готуються тим відомством, яке буде надалі його виконувати. Такого роду нормативно-правові акти нерідко обкреслюють лише рамкові положення тієї або іншої процедури, делегуючи при цьому повноваження по детальному її опрацюванню безпосередньо відомству-виконавцю.

1. Закон України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух» // ВВР України. – 1993. – № 31. – Ст. 15. 2. Там само. 3. Там само. – Ст. 45. 4. Там само. 5. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами» від 08 травня 1993 року № 511. 6. Закон України від 20 грудня 1991 р. «Про міліцію» // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст.11. 7. Закон України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух» // ВВР України. – 1993. – № 31. – Ст. 15.