

## ГАРАНТУВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ В УКРАЇНІ

**СОЛОНЕЦЬКИЙ Іван Іванович** - ад'юнкт відділу організації освітньо-наукової підготовки (докторантура та ад'юнктура) Харківського національного університету внутрішніх справ

DOI:10.32782/LAW.2020.1.8

УДК: 342.95 (477)

*У статті розкрито сутність сфери гарантування безпеки дорожнього руху як об'єкта адміністративно-правової охорони в Україні.*

*Дослідження сучасного стану нормативно-правового регулювання сфери гарантування безпеки дорожнього руху дало змогу встановити, що чинне законодавство України наразі не містить чіткого визначення понять «безпека дорожнього руху» та «гарантування безпеки дорожнього руху», проте сучасна адміністративно-правова наука дозволяє визначити сутність та зміст цих понять. На підставі розгляду низки сучасних наукових підходів до аналізу поняття «безпека дорожнього руху» зміст даного поняття було визначено як нормативно урегульований стан суспільних відносин у сфері дорожнього руху, за якого її учасники та суспільство в цілому захищені від загроз дорожньо-транспортних пригод та їх соціальних наслідків.*

*Проаналізовано зв'язок та співвідношення поняття «безпека дорожнього руху» і понять «національна безпека», «громадська безпека» та «громадський порядок». Найбільш доцільним визнано розгляд безпеки дорожнього руху як важливої складової частини понять «громадська безпека» і «громадський порядок», забезпечення якої потребує системного підходу.*

*З'ясовано зміст та особливості гарантування безпеки дорожнього руху як об'єкта адміністративно-правової охорони в Україні. Доведено, що провідне місце у регулюванні цієї сфери суспільних відносин належить саме нормам адміністративного права, на основі яких здійснюється притягнення правопо-*

*рушників до адміністративної відповідальності.*

*Окреслено основні проблемні питання у сфері адміністративно-правового гарантування безпеки дорожнього руху, які потребують наразі негайного вирішення.*

*Ключові слова: дорожній рух, безпека дорожнього руху, гарантування безпеки дорожнього руху, громадська безпека, громадський порядок, адміністративно-правова охорона.*

### Постановка проблеми

Конституція України у ст.3 встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Відповідно до змісту цієї статті, що закріплює гуманітарний вимір здійснення державної влади, дотримання прав людини та гарантування безпеки є фундаментальною конституційною засадою, дія якої спрямовує всю сукупність суспільно-політичних відносин у країні. Важливою складовою гарантування безпеки життєдіяльності людини в сучасному світі є безпека дорожнього руху. Між тим, сучасний вітчизняний та світовий досвід свідчить про стрімке зростання дорожньо-транспортного травматизму. Так, згідно з інформацією ВООЗ, наведеною в останній Доповіді про стан безпеки дорожнього руху у світі, щорічно в результаті ДТП у світі гине близько 1,35 млн. осіб. [2]. Проблема гарантування безпеки дорожнього руху з метою зменшення кількості ДТП та тяжкості їх наслідків є не менш гострою і для нашої країни,

адже рівень безпеки дорожнього руху рік від року залишається вкрай низьким, на чому неодноразово акцентували увагу як експерти ВООЗ, так і інші міжнародні інституції. За офіційними даними Департаменту Патрульної поліції України, за 2019 рік було зафіксовано 160 675 ДТП (що на 7% більше, ніж у 2018 р.), у яких загинуло 3 454 людини (що більш, ніж на 3%, аніж у 2018 р.) та було травмовано 32 736 осіб (що на 6% більше, ніж у 2018 р.) [3].

#### **Актуальність теми дослідження**

Отже, неналежне гарантування безпеки дорожнього руху призводить до тяжких наслідків для життя і здоров'я людей, тож безпека дорожнього руху як невід'ємна складова загальної безпеки життєдіяльності суспільства є безпосереднім об'єктом адміністративно-правової охорони в Україні. А в умовах реформування системи правоохоронних органів, адміністративної реформи, що триває в країні й характеризується кардинальним оновленням сучасної доктрини адміністративного права, а також європейської інтеграції й демократизації публічних відносин в Україні завдання гарантування належного рівня безпеки дорожнього руху є вкрай необхідним та актуальним.

#### **Стан дослідження**

Питанням, пов'язаним із гарантуванням безпеки дорожнього руху, в адміністративно-правовій науці були присвячені праці таких учених, як: Л. Веселова, В. Грошевий, С. Гусаров, М. Долгополова, В. Доненко, Д. Козар, М. Лазаренко, О. Небрат, В. Новіков, Р. Молчанов, О. Музичук, В. Муцко, Ю. Підлипний, Є. Скрипа, О. Степанов, С. Товстуха, Т. Шумейко, Х. Ярмакі та ін. Проте, незважаючи на наявність великої кількості досліджень у даній сфері, аналіз сучасного стану розробленості даної проблематики дозволяє відзначити, що сьогодні, як на рівні адміністративно-правової науки, так і на рівні чинного законодавства поняття «безпека дорожнього руху» та «гарантування безпеки дорожнього руху» все ще не отримали свого належного розгляду та відповідного нормативного закріплення.

#### **Мета та завдання дослідження**

Метою статті є встановлення сутності сфери гарантування безпеки дорожнього руху, що передбачає визначення понять «безпека дорожнього руху» й «гарантування безпеки дорожнього руху» та їх зв'язок із поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок», з'ясування змісту та особливостей гарантування безпеки дорожнього руху як об'єкта адміністративно-правової охорони в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу**

Дослідження сутності сфери гарантування безпеки дорожнього руху як об'єкта адміністративно-правової охорони, перш за все, вимагає з'ясування змісту поняття «безпека дорожнього руху», адже, незважаючи на його досить широке вживання як у сучасній науковій літературі, так і в чинному законодавстві, дане поняття все ще не має чіткого та вичерпного визначення.

Складовими понять «безпека дорожнього руху» є терміни «безпека» та «дорожній рух». У найзагальнішому значенні поняття «безпека» відбиває відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного із можливістю заподіяння будь-якої шкоди для життя, здоров'я та майна громадян, а також для навколишнього природного середовища [4, с.40]. Поняття «безпека» стосовно організації певних умов руху зустрічається у п.1.9 Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, де безпеку визначено як відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу [5], а також у Положенні про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України [6], де у п.1.4 безпека трактується як відсутність загрози життю, здоров'ю людей, майну, тваринам, рослинам і довкіллю, що перевищує граничний ризик, а «безпека руху», відповідно, визначається як стан захищеності руху залізничного рухомого складу, що характеризується відсутністю граничного ризику виникнення транспортних подій та їх наслідків, які можуть заподіяти шкоду життю та здоров'ю громадян, навколишньому середовищу, майну фізичних або

юридичних осіб. Опосередковано сутність поняття «безпека дорожнього руху» розкриває й Закон України «Про дорожній рух», що визначає правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху та охорони навколишнього природного середовища [7]. Таким чином, поняття «безпека дорожнього руху» визначається через наявність ознаки відсутності або запобігання дорожньо-транспортних пригод.

Відсутність чіткого нормативного визначення поняття «безпека дорожнього руху» викликала численні спроби наукового уточнення його сутності і змісту в сучасній адміністративно-правовій науці. У найбільш широкому розумінні стосовно учасників дорожнього руху безпека пов'язується із запобіганням та припиненням дорожньо-транспортних пригод і розглядається як такий стан дорожнього руху, коли учасникам дорожнього руху ніщо не загрожує; у більш вузькому вона розглядається як складне за своєю структурою соціальне явище, покликане сприяти безпечному існуванню. Так, зокрема, О. Кузьменко, М. Плугатир й І. Пастух визначають сутність безпеки дорожнього руху як стан захищеності життя, здоров'я людей, їх інтересів, а також інтересів інших осіб під час переміщення людей і вантажів транспортними засобами, а також без транспортних засобів дорогами, регламентований правовими нормами та урегульований спеціальними технічними засобами і державними органами [8, с.35]. Слід погодитися із думкою С. Гусарова, що таке визначення сутності поняття безпеки є певною мірою обмеженим і потребує поглиблення, адже дорожній рух не можна досліджувати у відриві від соціального середовища: як відзначає дослідник, «він є соціальним явищем, а не тільки сукупністю певних технічних засобів» [9, с.15-16].

Інші науковці, розглядаючи сутність безпеки дорожнього руху крізь призму правових відносин, визначають безпеку дорожнього руху як систему суспільних відносин, що складається у сфері дорожнього руху з метою задоволення потреб його учасників у переміщенні й відображає ступінь захищеності цих учасників і держави від дорожньо-тран-

спортних пригод та їх наслідків [10, с. 187]. Проте, як слушно зауважує Є. Скрипа, таке визначення також має декілька істотних недоліків — відсутність вказівки про нормативно-правове регулювання цих суспільних відносин, звужене коло суб'єктів, чий інтерес мають бути захищені, лише до безпосередніх учасників дорожнього руху та ін. [11, с.176]. Дослідник значно розширює визначення поняття «безпека дорожнього руху», пропонуючи розглядати його як сукупність нормативно врегульованих суспільних відносин, які виникають і знаходять свій розвиток з приводу дорожнього руху між його учасниками, державою в особі уповноважених суб'єктів задля недопущення й усунення загроз охоронюваних законом інтересів суспільства й окремих індивідів, що мають місце внаслідок дорожньо-транспортних пригод [11, с.176]. М. Лазаренко з цього приводу слушно відзначає, що безпека дорожнього руху є багатограним соціальним явищем, яке об'єднує в собі низку складових — соціальну, нормативно-правову, інституційну, технічну, економічну, деліктну та наукову [12, с.30]. Тож безпека дорожнього руху забезпечується цілісністю та єдністю всіх цих елементів.

Отже сутність поняття «безпека дорожнього руху» може бути з'ясована у співставленні з такими поняттями, як «громадська безпека» і «громадський порядок». Як слушно зауважує В. Доненко, сьогоdnішній стан адміністративного права дає змогу віднести до предмета його правового регулювання відносин із забезпечення безпеки в усіх її проявах (громадського порядку, громадської безпеки, безпеки дорожнього руху), адже вона забезпечується за допомогою адміністративно-правових заходів [13, с.29]. Слід зазначити, що чимало сучасних учених-адміністративістів вважає, що безпека дорожнього руху має розглядатися як складова частина цих схожих, але ширших за змістом і структурою, понять [14; 10]. Більше того, окремі науковці пропонують розглядати безпеку дорожнього руху в межах ще більш широкого поняття — безпеки національної. Так, В. Муцко наголошує, що лише належний стан безпеки дорожнього руху дозволить стверджувати про повноцінне дотримання національних інтересів України, у зв'язку з чим робить ви-

сновок про необхідність та обґрунтованість включення даного поняття до Стратегії національної безпеки України, а також його обговорення Радою національної безпеки та оборони для ініціювання відповідних заходів організаційно-правового характеру [15, с.7]. На думку С. Товстухи, сучасні експлуатаційні показники автомобільних шляхів, безпеки перевезень та організації дорожнього руху, відсутність ефективної системи надання медичної допомоги потерпілим у ДТП, недостатній рівень інформаційно-технічного забезпечення та інші загрози національній безпеці України у сфері безпеки дорожнього руху, що мають, з точки зору дослідника, глобальний характер і потребують розробки та вжиття ефективних та конкретних заходів щодо їх мінімізації, свідчать про те, що сфера безпеки дорожнього руху є складовою національної безпеки України [16, с.9]. На нашу думку, включення проблеми зростання аварійності на автошляхах до загроз національній безпеці України та розгляд безпеки дорожнього руху як складової національної безпеки призводять до надмірного розширення даного поняття. Чинне законодавство визначає національну безпеку як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [17], охоплюючи своїм змістом забезпечення безпеки усієї транспортної інфраструктури держави, що, у свою чергу, передбачає й захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави у сфері безпеки транспорту і зв'язку, у тому числі — у сфері безпеки дорожнього руху.

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що національна безпека, громадський порядок, громадська безпека і безпека дорожнього руху пов'язані між собою як соціальні явища, що потребують комплексу заходів щодо їх забезпечення та охорони. Проте найбільш доцільно приєднатися до позиції сучасних адміністративістів про те, що для з'ясування сутності сфери безпеки дорожнього руху більш важливим є розуміння понять «громадський порядок» і «громадська безпека». Громадська безпека і порядок визначаються у чинному законодавстві як захищеність

життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [17]. Більшість вітчизняних науковців при аналізі змісту цих понять виходять з їх розуміння як певного стану суспільних відносин, що характеризується відсутністю небезпеки заподіяння шкоди охоронюваним інтересам людини і суспільства. Так, А. Басов вважає, що «громадська безпека — це суспільні відносини, що виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на гарантування безпеки населення та пов'язані з попередженням загроз для життя і здоров'я людей» [18, с.10]. І. Голосніченко визначає громадську безпеку як сукупність суспільних відносин, що забезпечують на основі правових норм стан безпеки громадян, матеріальних цінностей, навколишнього середовища, як правило, при використанні джерел підвищеної небезпеки [19, с.20-21]. Саме таким джерелом підвищеної небезпеки є автотранспорт, з використанням якого може бути пов'язане настання певних негативних наслідків.

Отже, розглядаючи безпеку дорожнього руху як складову більш широких понять — «громадська безпека» і «громадський порядок», зміст даного поняття можна визначити як нормативно урегульований стан суспільних відносин у сфері дорожнього руху, за якого її учасники та суспільство в цілому захищені від загроз дорожньо-транспортних пригод та їх соціальних наслідків. Такий стан відносин, що забезпечує всім учасникам дорожнього руху максимальну безпеку та захищеність, залежить від цілої низки чинників — зокрема, екологічного, нормативно-правового, наукового, інституційного та інших показників. Л. Веселова до складових сфери безпеки дорожнього руху відносить: технічний стан транспортних засобів; дорожні умови; нормативно-правове забезпечення; організацію дорожнього руху; стан підготовки, культури і правосвідомості учасників дорожнього руху; професіоналізм та коорди-

націю діяльності суб'єктів гарантування безпеки дорожнього руху [20, с.9]. На думку Р. Молчанова, складовими безпеки дорожнього руху є: нормативне забезпечення (нормативно-правові акти, що визначають стандарти у сфері гарантування дорожнього руху й регламентують діяльність патрульної поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху); контроль за гарантування безпеки дорожнього руху; стан суспільних відносин у сфері дорожнього руху; захищеність учасників дорожнього руху від ДТП та їх наслідків [21, с.10].

Відповідно до змісту та структури поняття «безпека дорожнього руху», сутність гарантування безпеки дорожнього руху як похідної від державної функції забезпечення громадської безпеки та громадського порядку може бути визначена як нормативно-правове врегулювання та діяльність уповноважених органів державної влади, спрямовані на охорону прав і свобод людини та громадянина, а також законних інтересів особи, суспільства і держави у сфері дорожнього руху шляхом захисту від дорожньо-транспортних пригод та зниження тяжкості їх наслідків, а також попередження причин та умов їх виникнення.

Особливістю сфери гарантування безпеки дорожнього руху є те, що вона є об'єктом регулювання кількох галузей права (кримінального, цивільного, адміністративного та ін.), проте провідне місце у регулюванні цієї сфери суспільних відносин належить саме нормам адміністративного права, на основі яких здійснюється притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [12, с.29-30]. А як справедливо зауважує С. Гусаров, внаслідок правового регулювання дорожнього руху нормами, насамперед, адміністративного права, процес гарантування безпеки дорожнього руху набуває певного порядку, який за своїм змістом, становить невід'ємну складову громадського порядку [9, с.25-26].

### **Висновки**

Отже, сьогодні безпека дорожнього руху є важливою складовою громадського порядку і громадської безпеки, гарантування якої потребує системного підходу. Не применшу-

ючи важливість впливу на процес гарантування безпеки дорожнього руху економічних та соціальних чинників, пріоритет у цьому процесі маємо надати правовим засобам й, насамперед, адміністративно-правовим. До проблемних питань у сфері адміністративно-правового гарантування безпеки дорожнього руху, які потребують наразі негайного вирішення, віднесено: недосконалість нормативно-правового закріплення і регулювання адміністративно-правового статусу учасників дорожнього руху, а також практики забезпечення прав і законних інтересів учасників дорожнього руху; неналежна якість наглядових заходів та стану практичної реалізації покарання за порушення правил дорожнього руху; незадовільний стан механізму координації та взаємодії суб'єктів гарантування безпеки дорожнього руху; низький рівень правової культури, дисципліни та правосвідомості учасників дорожнього руху та ін. Завдання підвищення безпеки дорожнього руху на автодорогах України з метою зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та тяжкості їх наслідків вимагає сьогодні ретельної розробки та послідовної реалізації комплексу адміністративно-правових заходів, спрямованих на зниження рівня та попередження дорожньо-транспортних пригод.

### **Література**

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Global status report on road safety 2018: Summary. Geneva: World Health Organization, 2018. 20 p. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277370/WHO-NMH-NVI-18.20-eng.pdf?ua=1>.
3. Статистика ДТП в Україні за період з 01.01.2020 р. по 29.02.2020 р. Офіційний сайт Патрульної поліції. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>.
4. Популярна юридична енциклопедія/ Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко-В. С. Ковалевський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
5. Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті : наказ Державної Служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005р., № 895. *Офіційний вісник України*. 2006. № 51. С. 199.

6. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України: наказ Міністерства інфраструктури України від 01.04.2011 р., № 27. *Офіційний вісник України*. 2011. № 48. Ст.1972.

7. Про дорожній рух: закон України від 30.06.1993 р., № 3353-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст.338.

8. Кузьменко О. В., Плугатир М. В., Пастух І. Д. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення. Навчальний посібник / за ред. О.В. Кульменка. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

9. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 185 с.

10. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 437 с.

11. Скрипа Є. Забезпечення безпеки дорожнього руху як складова частина забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 3. С. 174-178.

12. Лазаренко М. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 235 с.

13. Доненко В. В. «Громадський порядок», «громадська безпека», «безпека дорожнього руху» як складові безпеки. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 29-37.

14. Долгополова М. М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 229 с.

15. Муцко В. Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.

16. Товстуха С. О. Державне управління у сфері безпеки дорожнього руху в умовах європейської інтеграції України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2012. 20 с.

17. Про національну безпеку України: закон України від 21.06.2018 р., № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст.241.

#### SUMMARY

*The scientific article is devoted to research of essence of ensuring road traffic safety sphere as object of administrative-legal protection in Ukraine.*

*Research of modern state of ensuring road traffic safety sphere showed the insufficiency of the legal consolidation of the notions "road safety" and "ensuring road safety". The contemporary scientific approaches of understanding of content the notion "road safety" are considered. The meaning of this concept has been defined as a normatively regulated state of public relations in the road traffic sphere, in which its participants and society are protected from the threats of road accidents and their social consequences.*

*Comparison of the definitions of "road safety", "national safety", "public safety" and "public order" in research and in the regulatory framework is performed. Consideration of road safety as the most important component of the concepts of "public safety" and "public order" which requires a systematic approach is recognized as the most appropriate.*

*The content and specific features of ensuring road traffic safety as object of administrative-legal protection in Ukraine are considered. The leading place of administrative and legal norms in the regulation of the road safety sphere of was established. The main problems in the field of administrative and legal ensuring of the road safety are identified.*

*Key words: road traffic, road safety, ensuring road safety, public order, public safety, administrative-legal protection.*

18. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 8-14.

19. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ: МАУП, 1998. 52 с.

20. Веселова Л. Ю. Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху: автореф.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 21 с.

21. Молчанов Р. Ю. Адміністративно-юрисдикційна діяльність патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху: автореф.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 22 с.