

УДК 342.9

Євген Скрипа,
канд. юрид. наук,
докторант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів та норм чинного законодавства України розглянуто питання забезпечення безпеки дорожнього руху як складника забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Встановлено, що сфера безпеки дорожнього руху має свій безпосередній вплив на всіх її учасників, як тих, хто здійснює переміщення на автомобільному транспорті, так і без нього. Наголошено, що про ефективність забезпечення безпеки на автомобільному транспорті не можна говорити поза забезпеченням безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: забезпечення безпеки, дорожній рух, автомобільний транспорт, суб'єкт, законодавство.

Постановка проблеми. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), дорожньо-транспортний травматизм на тепер є однією з найбільших проблем охорони здоров'я. За прогнозами у 2030 році дорожньо-транспортні пригоди можуть стати однією з основних п'яти причин смертності людей у світі. При цьому в Україні рівень смертності та травматизму внаслідок дорожньо-транспортних пригод є одним із найвищих в Європі, а рівень організації безпеки дорожнього руху залишається вкрай низьким, про що у своїх звітах неодноразово наголошували експерти ВООЗ, Світового банку та інших міжнародних інституцій. Протягом останніх десятиліть у світі спостерігається стрімке збільшення кількості транспортних засобів та підвищення інтенсивності дорожнього руху, що призводить до збільшення кількості дорожньо-транспортних пригод та їх негативних наслідків. Все це свідчить про те, що нині особливо гостро стоїть питання безпеки дорожнього руху.

Стан дослідження. Проблема забезпечення безпеки дорожнього руху в останні декілька десятиліть постійно була в полі зору різних науковців, зокрема їй приділяли увагу: С.М. Гусаров, О.В. Кузьменко, Х.П. Ярмакі, М.М. Долгополова, М.А. Микитюк, Я.І. Хом'як, О.Ю. Салманова, С.Г. Братель, Ю.А. Тихомиров, Е.В. Талапін, Д.І. Сирота, В.Ю. Кікінчук, А.М. Луцик та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене питанню забезпечення безпеки дорожнього руху як складника забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Мета статті – розглянути сутність забезпечення безпеки дорожнього руху як складника забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Виклад основного матеріалу. Сутність дорожнього руху слід визначити як законодавчо регламентовану сукупність суспільних відносин, які виникають, розвиваються, видозмінюються в зв'язку із переміщенням автомобільними дорогами людей і вантажів. Можна назвати такі ознаки, що можуть бути закладені в основу визначення сутності дорожнього руху: він являє собою сукупність різноаспектних суспільних відносин; врегульований правовими нормами різної юридичної сили; такі суспільні відносини виникають, знаходять свій розвиток і видозміну в зв'язку з необхідністю переміщення людини та вантажів; таке переміщення відбувається в чітких просторових межах – автомобільними дорогами.

Визначаючи сутність дорожнього руху як сукупності суспільних відносин, нами спеціально було акцентовано увагу на їх різноплановості. Зокрема, відносини в сфері дорожнього руху мають зв'язок із відносинами, що безпосередньо не пов'язані із переміщенням людей і вантажів, а мають допоміжний характер. Тобто зі сферою дорожнього руху пов'язано низку відносин, спрямованих на забезпечення його функціонування. Як приклад можна назвати відносини: щодо підготовки (перепідготовки) водіїв; видачі дозвільних документів; надання адміністративних послуг; підтримання автомобільних доріг у належному стані; проведення будівельних робіт; розвиток інфраструктури; та багато інших. При цьому провідне місце в

сукупності таких відносин посідають ті, що пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху, позаяк саме вони спрямовані на збереження життя людини, зменшення рівня травматизму внаслідок настання дорожньо-транспортних пригод. Зокрема, С.М. Гусаров цілком слушно зауважує, що про упорядкованість дорожнього руху можна говорити лише тоді, коли він безпечний [1, с. 14].

На законодавчому рівні сутність безпеки дорожнього руху також не розкривається. Спроба усунення цього недоліку нормативно-правової регламентації зазначеної сфери суспільних відносин була здійснена в законопроекті № 5184, у ст. 6 якого вказано, що безпека дорожнього руху – стан процесу (системи) дорожнього руху, що визначає ступінь (рівень) захищеності учасників дорожнього руху від дорожньо-транспортних пригод та їх наслідків [2]. Такий підхід до визначення сутності безпеки дорожнього руху навряд чи можна назвати вдалим. Зокрема, як зазначено у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про дорожній рух та його безпеку» від 30 березня 2017 року, визначення сутності терміна «безпека дорожнього руху» виглядає редакційно невдалим і важким для сприйняття, оскільки процес означає певні зміни чи будь-який рух, який характеризується змінами певних одиниць виміру, тоді як стан є сталою величиною. Крім того, слово «система» не є синонімом слова «процес» [3].

Загалом, погоджуючись з наведеним висновком на законопроект № 5184, зазначимо, що визначати сутність забезпечення дорожнього руху як стан захищеності учасників дорожнього руху є доволі вузьким підходом. Зокрема, відповідно до Правил дорожнього руху, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306, учасник дорожнього руху – це особа, яка бере безпосередню участь у процесі руху на дорозі як пішохід, водій, пасажир, погонич тварин, велосипедист, а також особа, яка рухається в кріслі колісному [4]. Тобто в запропонованому варіанті небезпека, що має місце під час дорожнього руху, може мати вплив лише на осіб, які безпосередньо беруть у ньому участь. Х.П. Ярмак цілком слушно зауважує, що в процесі дорожнього руху реалізуються політичні, економічні та культурні інтереси держави і суспільства в цілому [5, с. 189]. Окрім цього, наведений суб'єктом законодавчої ініціативи підхід до визначення сутності забезпечення безпеки дорожнього руху не враховує нормативно-правову регламентацію зазначеного стану.

Саме тому більш вдалою виглядає позиція авторського колективу навчального посібника «Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення» за загальною редакцією О.В. Кузьменка, який сутність безпеки дорожнього руху визначає як стан захищеності життя, здоров'я людей, їхніх інтересів, а також інтересів інших осіб під час переміщення людей і вантажів гужовим та механічними транспортними засобами, а також без транспортних засобів дорогами, що регламентовано спеціальними правовими нормами, урегульовано спеціальними технічними засобами та державними органами [6, с. 353].

Проте таке визначення виглядає занадто громіздким з наведених вище причин. Окрім цього, доволі незрозумілою виглядає конструкція: «людей та інших осіб». У такому разі більш вдалим виглядає використання єдиного терміна «осіб». Також вважаємо, що визначення сутності дорожнього руху через таку категорію, як «стан», потребує деяких уточнень. Зокрема, з точки зору семантики слово «стан» тлумачать у таких значеннях: обставини, умови, в яких хто-, що-небудь перебуває, існує; ситуація, зумовлена певними обставинами, умовами; сукупність ознак, рис, що характеризують предмет, явище в поточний момент відповідно до певних вимог якості, ступеня готовності тощо [6, с. 1383]. Тобто про безпеку дорожнього руху можна говорити як про стан лише в межах окремо взятого часового проміжку, що не характеризує його як цілісне динамічне явище. Іншими словами, визначаючи безпеку дорожнього руху як стан, характеризуємо його як явище статичне, незмінюване. У цьому контексті доречно зазначити, що Україна є однією з найбільш небезпечних країн для учасників дорожнього руху. За роки незалежності на її дорогах сталося понад 1 млн дорожньо-транспортних пригод, у яких загинуло понад 169 тис. та було травмовано майже 1 млн 200 тисяч громадян. Кожен третій загиблий – дитина або молода людина віком від 5 до 29 років. Україна втрачає на дорогах свій працездатний потенціал, а щорічні економічні збитки від численних дорожніх аварій становлять, за оцінками Світового Банку, близько 5 млрд доларів США [7]. Аналіз наведеного матеріалу свідчить, що безпека дорожнього руху в Україні є явищем, яке швидко (на жаль, у негативний бік) змінюється. Саме тому вважаємо, що про безпеку дорожнього руху необхідно говорити як про сукупність суспільних відносин із характерним для них складом – суб'єктом, об'єктом і змістом.

Так, окремі з учених-правознавців сутність безпеки дорожнього руху розглядають крізь призму правових відносин. Зокрема, на думку Х.П. Ярмакі, безпека дорожнього руху – це система суспільних відносин, яка складається в сфері дорожнього руху з метою задоволення потреб його учасників у переміщенні та відображає ступінь захищеності цих учасників і держави від дорожньо-транспортних пригод та їх наслідків [5, с. 187]. Проте й таке визначення має низку характерних недоліків, про які ми вже зазначали вище: відсутність вказівки про здійснення нормативно-правового регулювання цих суспільних відносин; суб'єктами, чиї інтереси мають бути задоволені, вказуються лише учасники дорожнього руху, хоча далі по тексту йдеться і про державу.

Аналіз наведеного матеріалу дає змогу сутність безпеки дорожнього руху визначити як сукупність нормативно-регульованих суспільних відносин, які виникають і знаходять свій розвиток з приводу дорожнього руху між його учасниками, державою в особі уповноважених нею суб'єктів задля недопущення й усунення загроз охоронюваних законом інтересів суспільства й окремих індивідів, що мають місце внаслідок дорожньо-транспортних пригод.

Сутність забезпечення безпеки дорожнього руху має бути визначена з урахуванням змісту наведеної дефініції, а також сенсу самої категорії «забезпечення». Сенс останньої авторський колектив великого тлумачного словника сучасної української мови розкриває як: постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [6, с. 375]. Із цього витікає, що в досліджуваному випадку категорія «забезпечення» означає, що на безпеку дорожнього руху здійснюється цілеспрямований вплив суб'єктів таких відносин, тобто це їхня активна діяльність або ж динамічний процес.

Визначаючи сутність забезпечення безпеки дорожнього руху, вчені-правознавці наголошують саме на діяльності уповноважених суб'єктів. При цьому доволі часто перелік таких суб'єктів є занадто вузьким. Так, на думку М.М. Долгополової, діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху являє собою систему дій із забезпечення безпечного переміщення людей і вантажів механічними транспортними засобами, а також людей без транспортних засобів по дорогах, що регламентується спеціальними

правовими нормами, регулюється державними органами, а також проходить в умовах реальної небезпеки виникнення обставин, які перешкоджають продовженню цього процесу [8, с. 24]. У цьому разі йдеться лише про діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху, що здійснюється державними органами. Як зауважує М.А. Микитюк, суб'єкт владних відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – це державний орган, що наділяється компетенцією застосування заходів державного впливу з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері безпеки дорожнього руху [8, с. 12]. Справді, державні органи посідають провідне місце у такій діяльності. Серед них насамперед слід назвати Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України) і Національну поліцію України (далі – поліція).

Так, правовий статус МВС України визначено в Положенні «Про Міністерство внутрішніх справ України», що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2005 року № 878. Серед завдань цього центрального органу виконавчої влади зазначений акт законодавства називає, зокрема, завдання із забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. При цьому задля виконання покладених на МВС України завдань цей орган влади: розробляє проекти державних програм з питань забезпечення безпеки дорожнього руху; бере участь у формуванні та забезпеченні наукової та науково-технічної політики держави в сфері безпеки дорожнього руху [9]. Своєю чергою правовий статус поліції закріплено в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року. Аналіз положень цього нормативно-правового акта свідчить про те, що органи поліції наділені значним обсягом повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [10].

Саме державні органи з метою забезпечення безпеки дорожнього руху уповноважені вживати відповідних заходів. Так, Я.І. Хом'як зазначає, що система забезпечення дорожнього руху – це регламентована нормативними документами сукупність взаємопов'язаних організаційних, соціальних, економічних і технічних заходів, методів та засобів, спрямованих на забезпечення і підтримку необхідного рівня безпеки перевезення пасажирів та вантажів [11, с. 27]. Не ставлячи за мету розкрити сутність та особливості кожного заходу, що реалізується компетентними суб'єктами задля забезпечення

безпеки дорожнього руху, зазначимо, що провідне місце серед них посідає адміністративний примус. Поняття адміністративного примусу в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – це діяльність уповноважених державних органів із забезпечення безпеки дорожнього руху щодо офіційного застосування до фізичних і юридичних осіб незалежно від їхньої волі та бажання заходів у вигляді моральних, особистих, майнових, організаційних обмежень прав, свобод, законних інтересів задля профілактики, припинення порушень правил дорожнього руху, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, попередження і ліквідації надзвичайних обставин у цій сфері [8, с. 12–13]. При цьому вважаємо, що діяльність державних органів із забезпечення безпеки дорожнього руху не має й не мусить обмежуватися лише реагуванням у вигляді застосування примусових заходів, це можуть бути і заохочувальні заходи.

Так, О.Ю. Салманова з цього приводу цілком слушно зазначає, що особи, які правомірно діють у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, – це, по суті, всі громадяни (зокрема, й учасники дорожнього руху), що дотримуються вимог нормативно-правових актів і прав інших громадян у цій сфері. Оскільки в уповноважених законом органах ведеться облік тільки осіб, що порушують ці вимоги, то всіх інших громадян апriori можна було б вважати законослухняними. Позитивна оцінка правомірної поведінки громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху могла б виражатися в застосуванні до цих осіб заходів заохочення морального, а в деяких випадках – і матеріального характеру [12, с. 52].

У контексті наведеної позиції слід відзначити, що чинний Закон України «Про дорожній рух», як і Правила дорожнього руху, не передбачає жодних заохочень до учасників дорожнього руху. На цю ситуацію було звернута увага в законопроекті № 5184, ст. 14 якого визначає засади участі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху. Аналіз положень наведеної норми свідчить, що підприємства, установи та організації всіх форм власності та господарювання розробляють і здійснюють заходи для забезпечення та пропаганди безпеки дорожнього руху, проводять у трудових колективах профілактичну роботу з дотримання вимог законодавства про дорожній рух, за згодою з первинними профспілковими організаціями включають до колективних договорів вимоги щодо форм заохочен-

ня членів трудового колективу за належне виконання ними обов'язків учасників дорожнього руху або впливу – за порушення цих обов'язків, встановлених законодавством України про дорожній рух [2]. На нашу думку, такі законодавчі ініціативи у разі набрання ними юридичної сили мали би позитивний вплив на стан безпеки дорожнього руху, оскільки спонукали б учасників дорожнього руху дотримуватися правових приписів не тільки з позиції настання ретроспективної відповідальності, а й реальної можливості їх заохочення. Звичайно, механізми таких заохочень потребують додаткового законодавчого опрацювання й можуть бути досліджені в рамках окремої наукової праці.

Висновок

Таким чином, забезпечення безпеки дорожнього руху є однією з найважливіших складових частин забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Це пов'язано із тим, що сфера безпеки дорожнього руху має свій безпосередній вплив на всіх її учасників, як тих, хто здійснює переміщення на автомобільному транспорті, так і без нього. Діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху здійснює значна кількість суб'єктів, провідними серед яких є органи державної влади. Така діяльність здійснюється задля недопущення або ж значного зменшення дорожньо-транспортних пригод, усунення їх негативного впливу. А тому про ефективність забезпечення безпеки на автомобільному транспорті не можна говорити поза забезпеченням безпеки дорожнього руху. Забезпечення безпеки дорожнього руху як складника забезпечення безпеки на автомобільному транспорті можна визначити: як нормативно врегульовану діяльність уповноважених (або зобов'язаних) суб'єктів, спрямовану на попередження та недопущення дорожньо-транспортних пригод, усунення їх негативних наслідків шляхом вжиття передбачених законодавством заходів, а також дотримання встановлених у цій сфері правових приписів.

Список використаних джерел:

1. 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. 171 с.
2. Про дорожній рух та його безпеку : проект Закону України від 26 верес. 2016 р., реєстр. № 5184. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60111&pf35401=400876>
3. Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закон України «Про дорожній рух та його

безпеку» від 30 бер. 2017 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60111&pf35401=419555>.

4. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2001 р. № 1306. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 1852.

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

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про дорожній рух та його безпеку» від 26 верес. 2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60111&pf35401=401044>.

8. Микитюк М.А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства

внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 208 с.

9. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2972.

10. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.

11. Хом'як Я.І. Становлення і розвиток органів державної автомобільної інспекції МВС України (1936–2000 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2002. 189 с.

12. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 225 с.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрен вопрос обеспечения безопасности дорожного движения как составляющей обеспечения безопасности на автомобильном транспорте. Установлено, что сфера безопасности дорожного движения имеет свое непосредственное влияние на всех ее участников, как тех, кто осуществляет перемещение на автомобильном транспорте, так и без него. Отмечено, что об эффективности обеспечения безопасности на автомобильном транспорте нельзя говорить вне обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: обеспечение безопасности, дорожное движение, автомобильный транспорт, субъект, законодательство.

In the article, on the basis of the analysis of views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the issues of ensuring road safety as an integral part of ensuring safety in road transport are considered. It has been established that the sphere of road safety has a direct impact on all its participants, both those who carry out transportation on and off the road. It is stressed that the effectiveness of safety in road transport cannot be said beyond the safety of traffic.

Key words: safety, road traffic, road transport, subject, legislation.

