

УДК 342.941(477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.4.28>**Олексій Прокопенко,**

докт. юрид. наук, старший науковий співробітник,  
професор кафедри тактичної та спеціальної фізичної підготовки  
факультету № 2  
Харківського національного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0001-5826-7830

**Микола Комзюк,**

канд. юрид. наук,  
старший викладач кафедри тактичної та спеціальної фізичної підготовки  
факультету № 2  
Харківського національного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-7656-1061

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Актуальність статті полягає в тому, що виконання поліцією покладених на неї обов'язків спрямоване на підтримання законності й правопорядку в державі. Однією зі складових частин правопорядку є забезпечення безпеки дорожнього руху, адже дотримання водіями правил безпеки під час керування автомобілем дає змогу запобігти травматизму та пошкодження майна учасників дорожнього руху. Поліція уповноважена вживати різних заходів для забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема адміністративно-превентивних, тому вивчення специфіки та підстав вжиття адміністративно-превентивних заходів забезпечення безпеки дорожнього руху є актуальним. Статтю присвячено вивченню правового регулювання адміністративних превентивних заходів забезпечення безпеки дорожнього руху Національною поліцією України. Досліджено такі превентивні заходи, як зупинка та огляд транспортного засобу, обмеження пересування транспортного засобу. Визначено, що адміністративно-превентивні заходи забезпечення безпеки дорожнього руху – це встановлені нормами законодавства адміністративно-правові засоби впливу на учасників дорожнього руху, які застосовуються працівниками поліції у встановленому порядку для попередження дорожньо-транспортних пригод та запобігання травматизму. Ознаки таких заходів полягають у тому, що вони застосовуються працівниками поліції від імені держави, а для їх застосування мають бути підстави, передбачені законодавством, порядок застосування превентивних поліцейських заходів встановлений законом. Запропоновані зміни до законодавчих актів, які регулюють вжиття адміністративно-превентивних заходів у сфері безпеки дорожнього руху. Зроблено висновок, що превентивними поліцейськими заходами у сфері забезпечення дорожнього руху є зупинка транспортного засобу, вимога залишити місце та обмеження доступу до визначеної території, обмеження пересування транспортного засобу, застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, перевірка документів та опитування особи.

**Ключові слова:** превентивні заходи, дорожній рух, поліція, транспортний засіб.

**Постановка проблеми.** Виконання поліцією покладених на неї обов'язків спрямоване на підтримання законності й правопорядку в державі. Однією зі складових частин правопорядку є забезпечення безпеки дорожнього руху, адже дотримання водіями правил безпеки під час керування автомобілем дає змогу запобігти травматизму та пошкодження майна учасників дорожнього руху. Поліція уповноважена вживати різних заходів для забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема адміністративно-превентив-

них, тому вивчення специфіки та підстав застосування адміністративно-превентивних заходів забезпечення безпеки дорожнього руху є актуальним.

Проблеми правового регулювання повноважень поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху привертала увагу дослідників уже достатньо давно. Зокрема, формування політики безпеки дорожнього руху вивчав Т.О. Гуржій [2, с. 176–181], але у цій праці висвітлено роль і значення у забезпеченні безпеки дорожнього руху не

тільки поліції, але й інших органів влади. Характеристику системи превентивних поліцейських заходів наводив у своїй праці О.А. Будь [3, с. 62–65], але предметом його дослідження були превентивні поліцейські заходи у всіх сферах суспільного життя, а не тільки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Проблеми застосування поліцейських заходів під час нагляду за дорожнім рухом вивчав Р.М. Пилипів [4, с. 81–88]. Дослідником було висловлено низку пропозицій щодо внесення змін у чинне законодавство, яке регулює діяльність поліції.

Особливості реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України стали предметом наукового дослідження О.В. Невядовського [5, с. 170–175], але ця стаття стосується реалізації всіх, а не тільки превентивних адміністративних норм у діяльності поліції. У праці О.Ю. Салманової вивчено сутність переконання як засобу забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху [7, с. 77–80]. Водночас перелік адміністративно-превентивних заходів є більш широким, ніж тільки переконання. Порядок та умови зупинення транспортного засобу поліцією як один із видів превентивних поліцейських заходів вивчав В.А. Ташматов [8, с. 136–139]. Зазначена праця розкриває сутність та умови застосування одного з адміністративно-превентивних поліцейських заходів.

Праці наведених науковців, а також норми законодавчих актів дали змогу дійти певних висновків у роботі.

Об'єктом дослідження є правовідносини у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Предметом дослідження є адміністративно-превентивні заходи забезпечення безпеки дорожнього руху Національною поліцією України.

**Метою статті** є визначення особливостей застосування адміністративно-превентивних заходів забезпечення безпеки дорожнього руху Національною поліцією України.

Наукова новизна дослідження полягає у формулюванні пропозицій щодо внесення змін у чинне законодавство України, яке регулює порядок та умови застосування адміністративно-превентивних заходів забезпечення безпеки дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавство встановлює повноваження поліції, зокрема, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Так, згідно з п. 1 і п. 11 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», поліція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює превентивну та про-

філактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень, регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками [1]. Отже, здійснення превентивних заходів для забезпечення безпеки дорожнього руху належить до компетенції Національної поліції України.

Т.О. Гуржій підкреслює соціально-економічне значення профілактики дорожньо-транспортних пригод. Будучи інструментом виявлення та ліквідації умов, причин і чинників, котрі сприяють аварійності, профілактика ДТП являє собою магістральний напрям забезпечення безпеки дорожнього руху. З огляду на колосальні масштаби дорожньої аварійності профілактика ДТП розглядається як важливий засіб охорони здоров'я та благополуччя нації [2, с. 180]. Наведені висновки науковця викликають підтримку. Дійсно, профілактична діяльність працівників поліції у сфері безпеки дорожнього руху сприяє зниженню аварійності та зменшенню кількості дорожньо-транспортних пригод.

О.А. Будь характеризує систему превентивних поліцейських заходів як сукупність адміністративно-правових засобів, прийомів впливу на суспільні відносини, що складаються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів Національної поліції України, які мають превентивний характер. Їх реалізація можлива суто в межах та на підставі правових норм, визначених Законом України «Про Національну поліцію», іншими нормами адміністративного законодавства України, за допомогою яких у процесі виконання покладених на поліцію повноважень можливе досягнення бажаного результату поліцейської діяльності, яким є охорона прав і свобод людини, гарантування публічної безпеки і протидія злочинності [3, с. 63]. Це визначення характеризує всі превентивні поліцейські заходи. Водночас адміністративно-превентивні заходи у сфері безпеки дорожнього руху мають свою специфіку.

Перелік превентивних заходів, які мають право застосовувати працівники поліції, встановлений у ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію». Для забезпечення безпеки дорожнього руху найчастіше можуть застосовуватися такі превентивні заходи, як перевірка документів особи, опитування особи, зупинення транспортного засобу, вимога залишити місце та обмеження доступу до визначеної території, обмеження пересування транспортного засобу, застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції відеозапису, засобів фото- і кінозйомки [1]. Наведені заходи спрямовані

не на припинення, а на попередження вчинення правопорушення в майбутньому.

Застосування кожного з названих превентивних заходів має відбуватися у встановленому порядку. Згідно з ч. 2 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію», під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особи про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи. Відповідно до ч. 3 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки, визначеної у цій статті [1]. Досліджуючи проблеми правоохоронної діяльності поліції, Р.М. Пилипів наголошує на тому, що доведення до відома особи нормативно-правового акта, на підставі якого застосовується такий захід, є ні чим іншим, як посиленням на норму закону, яким цей захід передбачений, а іноді працівникам поліції необхідно додатково повідомити громадянина про орієнтування стосовно розшукуваної особи або транспортного засобу, рішення уповноваженого органу державної влади, який вирішив обмежити чи заборонити рух транспорту тощо [4, с. 87]. Отже, громадянини мають бути докладно повідомлені всі обставини, які стали підставами для застосування до особи превентивного поліцейського заходу.

В.О. Невядовський звертає увагу на те, що в діяльності Національної поліції сьогодні є певні особливості реалізації адміністративно-правових норм, що полягають у наявності правових прогалин і колізій, які потребують якнайшвидшого свого усунення задля чіткого розуміння поліцейським покладених на нього завдань та обсягу власних повноважень [5, с. 174]. Із цим твердженням дослідника важко не погодитися, адже правові підстави та порядок здійснення огляду транспортного засобу, встановлений у Законі України «Про Національну поліцію» та Кодексі про адміністративні правопорушення України, мають певні відмінності.

Наприклад, відповідно до ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію», в межах одного з превентивних поліцейських заходів, а саме поверхневої перевірки, можливо провести візуальний огляд транспортного засобу [1]. Законодавством встановлені підстави для поверхневої перевірки транспортного засобу, які полягають у виникненні підозри у вчиненні адміністративного правопорушення або злочину. Передбачено

можливість поліцейського вимагати відкрити двері салону або кришку багажника на автомобілі. Поверхнева перевірка проводиться у присутності власника транспортного засобу, протокол про візуальний огляд транспортного засобу не складається.

Водночас у ст. 264 КпАП України встановлені підстави для проведення заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме огляду транспортного засобу. Такий огляд може бути здійснено за відсутності власника транспортного засобу, але в присутності двох понятих, про огляд транспортного засобу необхідно скласти протокол. Відповідно до ст. 260 КпАП України, огляд транспортного засобу здійснюється для припинення адміністративних правопорушень [6]. Отже, під час порівняння норм ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» і ст. 264 КпАП України виникає низка проблемних питань.

1) Чим відрізняється поверхнева перевірка або візуальний огляд транспортного засобу, передбачений Законом України «Про Національну поліцію», від огляду транспортного засобу, передбаченого КпАП України?

За нашим переконанням, суттєві відмінності відсутні.

2) Якщо за візуального огляду транспортного засобу працівник поліції має право вимагати відкрити двері салону або кришку багажника автомобіля, то чому він не має такого ж права в межах огляду, передбаченого КпАП України?

3) Якщо візуальний огляд транспортного засобу може здійснюватися лише в присутності водія, то чому огляд автомобіля, передбачений КпАП України, працівник поліції має право здійснити без його власника, а лише в присутності понятих?

4) Чому про огляд транспортного засобу в порядку, встановленому КпАП України, необхідно складати протокол, а про візуальний огляд у межах поверхневої перевірки – не треба?

Проблема розмежування різних видів огляду, які можуть здійснюватися працівниками поліції, достатньо давно відома українській юридичній науці. Зокрема, О.Ю. Салманова зазначає, що в законодавстві необхідно чітко й остаточно сформулювати поняття огляду, підстави та порядок його застосування, а також визначити ознаки відмежування адміністративно-попереджувального огляду, зокрема, транспортного засобу від огляду задля припинення проступку, а також від огляду й обшуку, які здійснюються відповідно до кримінально-процесуального законодавства [7, с. 79]. За нашим переконанням, сукупність наведених

розбіжностей між нормами КпАП України та Закону України «Про Національну поліцію», які регулюють огляд транспортного засобу, дає змогу дійти висновку, що норми ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» і ст. 264 КпАП України мають бути приведені у відповідність одна до одної. В цих законодавчих актах повинні бути встановлені однакові підстави й порядок проведення огляду транспортного засобу.

Підстави для зупинки транспортного засобу передбачені у ч. 1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію». Такими підставами є порушення водієм правил дорожнього руху, наявність очевидних ознак несправності транспортного засобу, прийняття рішення уповноваженим органом влади про обмеження або заборону руху [1]. На нашу думку, термін «очевидні ознаки, що свідчать про несправність транспортного засобу» підлягає уточненню. Зокрема, В.А. Ташматов стверджує, що до таких очевидних ознак належать порушення регулювання фар, поломка склоочисників вітрового скла, лампи лівої фари в режимі ближнього світла, відсутність болта кріплення коліс або тріщина дисків коліс, негерметична паливна система тощо [8, с. 137]. Звичайно, досвід керування автомобілем дає змогу дійти висновку про ознаки, які свідчать про його несправність, але такий досвід у різних водіїв та різних працівників поліції може бути дещо різнитися. З огляду на викладене вище вважаємо, що або в Правилах дорожнього руху, або в Законі України «Про дорожній рух», або в Законі України «Про Національну поліцію» необхідно передбачити перелік очевидних ознак несправності транспортного засобу, виявлення яких дає підстави працівнику поліції зупинити автомобіль.

Звернемо увагу на те, що ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає можливість обмеження пересування транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб може бути використана особою задля посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. Обмеження фактичного володіння річчю здійснюється шляхом вилучення речі в її фактичного володільця, обмеження її перенесення або перевезення [1]. Водночас норми ст. 265-2 КпАП України регулюють порядок тимчасового затримання транспортного засобу у разі вчинення низки адміністративних правопорушень. Встановлено умови доставлення транспортного засобу на спеціальний майданчик, строк затримання автомобіля, передбачено

можливість повідомити іншу особу про затримання транспортного засобу [5]. Отже, фактично обмеження пересування транспортного засобу в порядку ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» та тимчасове затримання транспортного засобу в порядку ст. 265-2 КпАП України є однаковими поліцейськими заходами, але ст. 265-2 КпАП України встановлює суттєві гарантії права власності для власника затриманого транспортного засобу, зокрема строк затримання, умови повернення транспортного засобу, можливість повідомити іншій особі про затримання автомобіля.

Вважаємо, що для забезпечення прав і законних інтересів громадян України у ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» необхідно передбачити норми такого змісту: «Обмеження пересування транспортного засобу застосовується працівниками поліції у разі вчинення адміністративного правопорушення або злочину. У разі вчинення адміністративного правопорушення затримання транспортного засобу здійснюється в порядку, передбаченому КпАП України. За підозри у вчиненні злочину обмеження пересування транспортного засобу проводиться в порядку вилучення речових доказів, встановленому КПК України».

Науковці у сфері правоохоронної діяльності неодноразово висловлювали пропозиції щодо внесення змін до тих норм Закону України «Про Національну поліцію», які регулюють вжиття адміністративно-превентивних заходів. Зокрема, Р.М. Пилипів пропонував додати до повноважень працівника поліції право вимагати від водія зупиненого на законних підставах транспортного засобу відкрити вікно не менше, ніж на дві третини, ввімкнути світло в салоні автомобіля та не залишати автомобіль без конкретної команди поліцейського [4, с. 88]. Підтримуючи цю пропозицію науковця, відзначимо, що необхідно у ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» передбачити право працівника поліції вимагати від водія покинути салон транспортного засобу у разі виникнення підозри у вчиненні адміністративного правопорушення або злочину.

#### Висновки

Вивчення результатів наукових досліджень та норм законодавчих актів дає змогу дійти висновку, що адміністративно-превентивні заходи забезпечення безпеки дорожнього руху – це встановлені нормами законодавства адміністративно-правові засоби впливу на учасників дорожнього руху, які застосовуються працівниками поліції у встановленому порядку для попередження



дорожньо-транспортних пригод та запобігання травматизму.

Ознаки таких заходів полягають у тому, що вони застосовуються працівниками поліції від імені держави, для їх застосування мають бути підстави, передбачені законодавством, порядок застосування превентивних поліцейських заходів встановлений законом. Метою адміністративно-превентивних заходів забезпечення безпеки дорожнього руху є недопущення дорожньо-транспортних пригод, запобігання травматизму, вчиненню злочинів та адміністративних правопорушень.

Превентивними поліцейськими заходами у сфері забезпечення дорожнього руху є зупинка транспортного засобу, вимога залишити місце та обмеження доступу до визначеної території, обмеження пересування транспортного засобу, застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції відеозапису, засобів фото-і кінозйомки, перевірка документів та опитування особи.

Правове регулювання адміністративно-превентивних заходів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху потребує вдосконалення.

1) У ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» і ст. 264 КпАП України мають бути встановлені однакові підстави й порядок проведення огляду транспортного засобу.

2) У ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» необхідно передбачити конкретний і вичерпний перелік очевидних ознак несправності транспортного засобу, виявлення яких дає підставу працівнику поліції зупинити автомобіль.

3) Слід закріпити у ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» порядок обмеження пересування транспортного засобу працівниками поліції у разі вчинення водієм адміністративного правопорушення або підозри у вчиненні злочину.

4) Необхідно встановити у ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» право працівника поліції вимагати від водія поки-

нути салон транспортного засобу у разі виникнення підозри у вчиненні адміністративного правопорушення або злочину.

Наведені пропозиції можуть започаткувати дискусію щодо уточнення правових підстав та порядку вжиття поліцією превентивних заходів у сфері безпеки дорожнього руху. Важливо, щоб ці заходи давали змогу забезпечити безпеку дорожнього руху, та гарантували непорушність права власності, конституційні права й свободи громадян України.

#### Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII / Верховна Рада України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 14 березня 2021 року).

2. Гуржій Т.О. Цілеформування державної політики безпеки дорожнього руху. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 2. С. 176–181.

3. Буди О.А. Характеристика системи превентивних поліцейських заходів крізь призму норм адміністративного законодавства України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 62–65.

4. Пилипів Р.М. Проблеми застосування поліцейських заходів під час нагляду за дорожнім рухом. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2 (77). С. 81–88.

5. Невадовський В.О. Особливості реалізації адміністративно-правових норм у діяльності Національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4 (75). С. 170–175.

6. Кодекс про адміністративні правопорушення України : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X / Верховна Рада України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 14 березня 2021 року).

7. Салманова О.Ю. Переконавання як засіб забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху. *Право і безпека*. 2002. № 3. С. 77–80.

8. Ташматов В.А. Зупинення транспортного засобу поліцією як один із видів превентивних поліцейських заходів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 136–139.

#### **Oleksii Prokopenko, Mykola Komziuk. Administrative and preventive measures to ensure road safety by the National Police of Ukraine**

*The relevance of the article is that the performance of police duties is aimed at maintaining law and order in the state. One of the components of law and order is road safety. After all, observance of safety rules by drivers while driving allows preventing injuries and damaging to the property of road users. The police are authorized to take various measures to ensure road safety, including administrative and preventive. That is why the study of the specifics and grounds for the application of administrative and preventive measures to ensure road safety is relevant. The article is devoted to the study of the legal regulation of administrative and preventive measures to ensure road safety by the National Police of Ukraine. Such preventive measures as stopping and inspecting a vehicle, restricting the movement of a vehicle and others have been investigated. It has been determined that administrative and preventive measures to ensure road safety are administrative and legal means of influence on road users established by the norms of legislation, which are used by police*

*officers in the prescribed manner to prevent road accidents and injuries. The features of such measures are that they are applied by police officers on behalf of the state, for their application there must be grounds provided by law; the procedure for the application of preventive police measures is established by law. Changes to legislative acts that regulate the application of administrative and preventive measures in the field of road safety are proposed. It is concluded that preventive police measures in the field of road traffic are stopping the vehicle, the requirement to leave the place and restrict access to a certain area, restricting the movement of the vehicle, the use of technical devices and equipment with video recording, photography and filming, checking documents and interviewing a person.*

**Key words:** preventive measures, traffic, police, vehicle.

