

УДК 351.811.083

Ткаленко І. І., прокурор відділу  
Генеральної прокуратури України

## Принципи адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху

Проведений аналіз принципів адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Розглянуті особливості функціонально-організаційної структури безпеки дорожнього руху. Визначено шляхи реалізації зазначених принципів на всіх стадіях функціонування національної системи управління дорожнім рухом.

**Ключові слова:** принципи управління, безпека дорожнього руху, аварійність, правоохоронна діяльність, правове регулювання.

Проведен анализ принципов административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Рассмотрены особенности функционально-организационной структуры безопасности дорожного движения. Определены пути реализации данных принципов на всех стадиях функционирования национальной системы управления дорожным движением.

**Ключевые слова:** принципы управления, безопасность дорожного движения, аварийность, правоохранительная деятельность, правовое регулирование.

An analysis of the principles of administrative and legal regulation in the field of road safety. The features of functional organizational structure of road safety. The ways of implementing these principles at all stages of the national traffic management systems.

**Keywords:** principles of management, road safety, road accidents, the law enforcement activity, legal regulation.

**Постановка проблеми.** Безпека дорожнього руху є однією з найактуальніших соціально-економічних проблем сьогодення. Стрімке збільшення парку транспортних засобів, безперервна інтенсифікація дорожнього руху, негативний вплив людського чинника зумовлюють критично високий, порівняно з іншими техногенними системами, рівень аварійності. За міжнародними стандартами, показники безпеки дорожнього руху в Україні залишаються дуже низькими. Щодня на дорогах країни трапляються понад 600 дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП), в яких гинуть від 10 до 15 осіб, близько 150 – зазнають тілесних ушкоджень. В Україні кількість загиблих у ДТП протягом 2011 року на 100 тис. населення становить 10,6, що в 2 – 3 рази перевищує відповідний показник у країнах ЄС [1]. За даними ВООЗ у світі щороку на дорогах гинуть близько 1,2 млн. людей, а кількість поранених складає близько 10 млн. За її прогнозами у 2020 році ДТП посідатимуть третє місце у світі серед причин втрати здоров'я після серцево-судинних захворювань та тяжких депресій. Окрім того, ДТП призводять до суттєвих економічних збитків. За приблизними підрахунками, в Україні економічна вартість смертей та поранень коливається в межах 1,4 – 3,5 % ВВП – це в середньому вдвічі вище ніж у країнах ЄС із середнім рівнем доходів. Вітчизняні експерти оцінюють річні збитки від ДТП у 16 млрд. грн., а якщо застосувати поширені зарубіжні методи, то вони становлять 10 – 12 млрд. дол. США [2, 3].

Поява останніми роками на ринку транспортних послуг майже 15 тис. перевізників, які не мають профільної освіти та досвіду організації перевезень, також суттєво погіршує стан безпеки на дорогах. Окремим чинником ризику є обсяг автомобільного

парку. При цьому, основна частина комерційного автотранспорту, а саме вантажні автомобілі та автобуси, знаходяться у приватній власності. Як наслідок, зруйновано національний рівень забезпечення умов технічного обслуговування та безпеки руху, а визначальним критерієм стало отримання прибутку, зазвичай з порушенням законодавства та вимог безпеки руху [2].

За таких умов з метою зниження показників дорожньо-транспортної аварійності важливу роль відіграло реформування законодавства України про дорожній рух, оновлення Правил дорожнього руху, посилення юридичної відповідальності за їх порушення, запровадження обов'язкового цивільного страхування власників транспортних засобів, затвердження національної стратегії підвищення безпеки дорожнього руху, створення мережі координаційних рад з питань дорожньої безпеки, ратифікація окремих міжнародних угод. На думку провідних науковців, існуюча система забезпечення безпеки дорожнього руху ще далека від досконалості і навіть при більш-менш ефективній роботі окремих ланок загальні результати її функціонування не є задовільними.

Як показує практика, недостатньо розробити добру концепцію, прийняти потрібні закони, здійснити сукупність організаційних перетворень, передбачити комплекс профілактичних заходів. Важливо також забезпечити неухильне дотримання чинних на транспорті правил та безумовну реалізацію нормативно-правових норм і приписів [3]. Жоден закон не спроможний упорядкувати певну галузь суспільного життя, якщо він не виконується, не впливає на свідомість і поведінку людей, навіть досконалі схеми управління не спрацьовують без належного виконання.

**Актуальність.** Необхідність удосконалення та оновлення існуючої системи забезпечення безпеки дорожнього руху, її функціонально-організаційної структури, форм і методів відповідного забезпечення з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики – з іншого, обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні.

За таких обставин виникла нагальна потреба у проведенні комплексного дослідження проблем, пов'язаних із управлінською діяльністю державних органів в частині реалізації принципів адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Викладене свідчить про актуальність і необхідність оцінки тенденцій, що мають місце в системі безпеки дорожнього руху, і обґрунтування на цій підставі шляхів реалізації визначених законом принципів державного управління безпекою дорожнього руху.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема правого забезпечення безпеки дорожнього руху присвячені наукові дослідження вчених різних галузей юридичної науки. Зокрема, на формування основних підходів і принципів щодо вирішення питань регулювання організації та діяльності структурних підрозділів МВС України суттєво вплинули праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калужного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.М. Кудрявцева, О.І. Остапенка, П.М. Рабіновича, О.Ю. Синявської, В.І. Шамрая, В.К. Шкарупи, А.М. Якуби та ін.

Вагомий внесок у проблематику адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зроблено завдяки працям провідних науковців: І.І. Веремеєнка, В.І. Жеревова, Р.І. Денісова, Г.Н. Клінковштейна, В.В. Лук'янова, І.К. Шахрім'яна, В.І. Майорова, Б.В. Россінського, В.В. Головка, Ю.П. Луконіна,

Н.П. Балашова, С.А. Радіонова, А.К. Костиньова, С.Н. Чмирьова та у працях українських науковців: Б.Ю. Бурбело, Т.О. Гуржія, С.М. Гусарова, М.М. Долгополової, О.О. Домашенка, В.В. Доненка, В.І. Касинюка, О.Л. Міленіна, М.В. Микитка та В.В. Новікова. Водночас залишається малодослідженим питання належного функціонування системи адміністративно-правового регулювання управління дорожнім рухом щодо максимізації його безпеки.

**Метою** статті є дослідження проблем, пов'язаних із управлінською діяльністю державних органів щодо реалізації принципів адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху і обґрунтування на цій підставі шляхів реалізації визначених законом принципів державного управління безпекою дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи існуючі умови, надзвичайно важливою є роль державного управління безпекою дорожнього руху, яке покликане забезпечувати виявлення та оцінку ризиків, що впливають на рівень безпеки, реалізацію управлінських рішень, спрямованих на забезпечення безпеки, збереження життя та здоров'я людей і навколишнього природного середовища. Універсальним базисом такого управління виступають принципи, які в частині забезпечення безпекою дорожнього руху є об'єктивним і необхідним відправним початком взаємовідносин у сфері дорожнього руху між керівним суб'єктом і керованим об'єктом. Принципи управління спрямовані на упорядкованість відносин між елементами системи управління щодо безпеки дорожнього руху та визначають ступінь її організованості. Більшістю науковців визнана класифікація даних принципів на чотири групи: загальносистемні, організаційні, специфічні та структурні.

Загальносистемними принципами державного управління безпекою дорожнього руху названо: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; відповідальність органів управління безпекою дорожнього руху, їх посадових осіб за виконання покладених на них законом обов'язків; соціальна спрямованість; оптимізація управління; комплексність; керованість; контрольованість; гласність; поєднання колегіальності і єдиноначальності. Якщо природа державного управління безпекою дорожнього руху відображається у загальносистемних принципах, які впливають на усі підсистеми системи управління, то усередині кожної підсистеми повинні діяти специфічні закономірності та взаємозв'язки (специфічні принципи), які надають цим підсистемам упорядкованої структури.

Структурними принципами названі: структурно-організаційні, структурно-процесуальні, структурно-цільові, структурно-функціональні. Структурно-цільові та структурно-функціональні принципи доцільно виділяти у тому випадку, якщо виникає проблема узгодженості цілей та оптимізації функцій різних підсистем певної системи державного управління безпекою дорожнього руху.

Досліджуючи принципи управління державною системою безпеки дорожнього руху, звернемо увагу на організаційні принципи як основоположні, головні засади в регулюванні системи забезпечення безпеки дорожнього руху. При цьому, розрізняють організаційні принципи побудови державної системи безпеки дорожнього руху та організаційні принципи її функціонування. До організаційних принципів побудови державної системи безпеки дорожнього руху слід віднести принципи: єдності системи, лінійний, функціональний, галузевий, територіальний, подвійного підпорядкування, системності. До числа організаційних принципів функціонування державної системи безпеки дорожнього руху можна віднести: принцип диференціації та фіксування повноважень, поєднання колегіальності та єдиноначальності, взаємодії, контролю, раціональності, забезпечення стійкості відносно

зовнішнього середовища, повноти й достовірності інформації [4].

Більшість нормативно-правових документів визначає основними в організації роботи з управління безпекою дорожнього руху такі загальносистемні та організаційні принципи:

- системності, що передбачає діяльність, яка повинна мати системний, постійний та упорядкований характер, що охоплює всі складові системи. Дотримання принципу забезпечується шляхом державної підтримки положень закону, координації процесів та узгодженістю практичних заходів усіх рівнів, що мають розроблятися;

- конкретності та обґрунтованості заходів, що забезпечується шляхом організації планування робіт та заходів на підставі об'єктивної вичерпної інформації, експертного аналізу та всебічного врахування складових і чинників, подальшого прийняття рішень з орієнтацією на конкретний результат;

- обґрунтованості концентрації державних ресурсів в умовах їх обмеженості, який дотримується шляхом науково обґрунтованого визначення пріоритетів у розв'язанні конкретних проблем у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху з урахуванням вимог щодо пошуку найбільшого ефекту при найменших затратах;

- наукового забезпечення процесів планування та реалізації заходів — реалізується шляхом підвищення питомої ваги науково-дослідних заходів при розробленні шляхів та методів розв'язання проблем у сфері безпеки дорожнього руху, а також формування засад і пріоритетних напрямків протидії дорожньо-транспортній аварійності та зниження тяжкості її наслідків;

- відкритості, інформаційної доступності, аудиту та аналізу результатів — забезпечується через реалізацію комплексу заходів, спрямованих на максимальне інформування про результати громадськості та експертів, зокрема шляхом створення інформаційного порталу, забезпечення постійної актуалізації його відомостей, оприлюднення даних про прийняті рішення щодо вжиття заходів, отримані результати та їх оцінку;

- випередження та інформованості — передбачає діяльність випереджувального характеру, спрямовану на своєчасне виявлення та усунення негативних факторів, що можуть призвести до ДТП, інформованість всіх учасників про небезпечні фактори дорожнього руху;

- адекватності — забезпечується шляхом створення та реалізації конкретних заходів з безпеки руху відповідно до реальних та потенційних загроз;

- виявлення та усунення причин — передбачає проведення профілактичної роботи, спрямованої не стільки на покарання винних, скільки на усунення виявлених недоліків;

- відповідальності та колективізму — передбачає усвідомлення кожного працівника у його відповідальності на своєму робочому місці за конкретні питання, що визначають безпеку руху на транспорті. Реалізується шляхом участі всіх суб'єктів дорожнього руху у дотриманні правил дорожнього руху, забезпечення безпеки руху згідно з функціональними обов'язками керівниками і працівниками служби безпеки руху.

Дотримання зазначених принципів дозволить досягти позитивного ефекту за рахунок реалізації цільового науково обґрунтованого й системного впливу держави на об'єкти управління з метою підвищення рівня безпеки дорожнього руху. Це здійснюється через законодавство, програмні акти та стратегічні концепції з чітким окресленням відповідних завдань. Останніми роками внесено низку змін до вітчизняного законодавства, що регулює відносини у сфері дорожнього руху. Зокрема це стосується Законів України «Про автомобільний транспорт», «Про автомобільні дороги», «Про дорожній рух»,

«Про перевезення небезпечних вантажів»; указів Президента України «Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху», «Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам»; Кодексу України про адміністративні правопорушення; постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху», «Про Правила дорожнього руху», «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті»; наказів та розпоряджень щодо безпечного функціонування дорожньо-транспортної інфраструктури держави, змін статусу та завдань відповідних органів виконавчої влади в рамках реформування органів публічної влади тощо.

Важливість реалізації таких заходів повністю нівелюється фактичною відсутністю державної підтримки сфери безпеки руху, домінуванням внутрішньовідомчих інтересів та підходів і залишковим фінансуванням заходів. Як приклад згадаємо Програму забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. №456 (розрахована на період до 2001 р.), та Державну програму забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003-2007 р.р., схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р. №56-р Жодна з них не досягла заявлених цілей. Більше того, виконання останньої здійснювалося в умовах недофінансування передбачених заходів. З 2004 до 2008 р.р., незважаючи на критичне загострення проблеми аварійності та зростання кількості ДТП із тяжкими наслідками, в Україні не приймалось відповідних державних програм.

На часі – виконання трьох найважливіших документів – Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року від 25 травня 2011 р. № 480-р, Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року від 8 серпня 2012 р. № 771, Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року від 25 березня 2013 р. № 294. Їх реалізація покликана підвищити рівень безпеки дорожнього руху, зменшити кількість дорожньо-транспортних пригод та знизити рівень тяжкості їх наслідків, мінімізувати людські втрати та фінансові збитки внаслідок ДТП. Крім того, виконання зазначених в них завдань дозволить підвищити ефективність державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, поліпшити стан вулично-дорожньої мережі за параметрами безпечності, а також підвищити рівень дотримання Правил дорожнього руху його учасниками.

Зазнав кардинальних змін і провідний суб'єкт забезпечення безпеки дорожнього руху – Державна автомобільна інспекція МВС України. За роки незалежності її статус зазнавав неодноразових змін: 1993 рік – створення у складі ДАІ Дорожньої міліції на автомагістралях (розширення штатної структури); 1998 рік – скорочення відділів Дорожньої міліції, утворення стройових підрозділів ДПС з обслуговування доріг державного значення (скорочення штатної структури); 2005 рік – реорганізація всіх територіальних підрозділів ДАІ міськрайвідділів та створення міжрайонних відділів ДАІ при обласних управліннях (відділах) ДАІ, скорочення стройових підрозділів ДПС та передача функцій підрозділам патрульної служби міліції (скорочення штатної структури); 2007 рік – скорочення міжрайонних відділів ДАІ та створення відділів (відділень) ДАІ з обслуговування міст, районів області та автомобільно-технічної інспекції, підпорядкованих обласним управлінням (відділам) ДАІ (розширення штатної структури); 2011 рік – оптимізація структури та штатної чисельності ДАІ, повернення територіальних підрозділів ДАІ у склад міськрайвідділів, розтастування підрозділів МРЕВ

ДАІ (скорочення штатної структури) [5].

Очевидно, що покращення надскладної системи дорожнього руху може відбуватися лише в режимі постійного вдосконалення, у гармонічній єдності керуючої та керованої підсистем, за попередньо прийнятими, визнаними всіма учасниками дорожнього руху принципами, правилами та процедурами, що також актуалізує значення його адміністративно-правового забезпечення.

Враховуючи головну мету системи управління дорожнім рухом, якою є гарантування безпечного та безперервного руху, поряд із технічним, фінансовим, інформаційним і кадровим особливе місце посідає адміністративно-правове забезпечення як підсистема, що унормовує систему управління дорожнім рухом на стадіях її створення, функціонування та розвитку.

Це особливо актуально за умов гарантування адміністративно-правовим забезпеченням виконання системою управління дорожнім рухом не менш важливих завдань, таких як: забезпечення конструктивної та експлуатаційної безпеки транспортних засобів за рахунок удосконалення технічного регулювання на автомобільному і міському громадському транспорті; поліпшення стану вулично-шляхової мережі та удосконалення засобів організації дорожнього руху; розвиток систем своєчасного виявлення ДТП і надання першої медичної допомоги потерпілим; розвиток і вдосконалення механізмів страхування для гарантованого відшкодування збитків від ДТП; прищеплення дітям дошкільного та шкільного віку стійких навичок правильної поведінки як учасників дорожнього руху; підвищення рівня вимог до організацій, що навчають майбутніх водіїв керувати автомобілем тощо.

Насамкінець викладене свідчить про важливість дослідження сфери безпеки дорожнього руху як інтегральної складової національної безпеки в частині адміністративно-правового регулювання національної системи забезпечення безпеки дорожнього руху за принципом спільної відповідальності всіх складових суспільства.

### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Концепція Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 771 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 63. – Ст. 2577.
2. Богатирьова Р.В. Вступне слово / Р.В. Богатирьова // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: Мат-ли міжнародної наук.-практ. конф-ції (Донецьк, 15 жовтня 2010 р.). – Донецьк: ООО «Цифровая типография», 2010. – С. 4 – 7.
3. Гужій Т.О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері безпеки дорожнього руху / Т.О. Гужій // Адміністративне право і процес. – № 1. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-1-2012/item/34>
4. Гусаров С.М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: автореф. на здоб. наук.студ. к.ю.н. за спец. 12.00.07 / С.М. Гусаров. – Х.: ХНУВС, 2002.
5. Бесчасний В. Стратегічне реформування державної політики безпеки дорожнього руху: від причин до конкретних заходів / В. Бесчасний // Віче. – № 4. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2979/>

