

УДК 342.9

*Є. І. Гусєва**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету***ДО ПИТАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Постановка проблеми. У процесі становлення України як незалежної демократичної держави відбуваються значні перетворення на шляху досягнення демократичних засад як публічного управління, так і громадянського суспільства зокрема. Взаємозв'язок держави і громадянського суспільства знаходить свій прояв у встановленні та закріпленні на законодавчому рівні відповідних прав і обов'язків громадян, що, у свою чергу, впливає на формування їх правового статусу. Головне їх спрямування полягає в досягненні гарантування прав людини й громадянина, таких найважливіших цінностей, як життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Однією зі сфер такого спрямування є безпека дорожнього руху. Саме тому на цьому шляху набувають значення наукові й організаційні механізми впливу на безпеку дорожнього руху з метою створення ефективної системи її забезпечення [1, с. 1].

Реалізуючи свої права, свободи та виконуючи покладені обов'язки у сфері публічного адміністрування, громадяни вступають в адміністративно-правові відносини з органами публічної адміністрації, їх структурами та посадовими особами. З урахуванням того, що сьогодні з огляду на рівень розвитку соціально-політичних і державотворчих процесів основна роль у них відводиться як громадянському суспільству загалом, так і окремій особі – громадянину.

У свою чергу, відносини у сфері безпеки дорожнього руху мають свою специфіку, незалежно від наявності права на керування транспортним засобом, самого транспортного засобу, особи є учасниками дорожнього руху різних категорій: водії, пасажирів, пішоходи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху з акцентом на участь громадян приділена увага значної групи фахівців адміністративного права, серед яких Л.Ю. Веселова, Р.В. Гаврилюк, Т.О. Гуржій, В.А. Головка, В.В. Доненко, А.О. Собакар, О.Л. Міленін, В.В. Новіков, О.Ю. Салманова, А.М. Подоляка та інші вчені.

Цими авторами досліджено різні аспекти участі громадян у цій сфері. Так, В.А. Головка права учасників дорожнього руху пропонує розуміти як нормативно закріплені можливості громадян щодо їх активної участі в дорожньому русі, акцентує увагу на необхідності розвитку інститу-

ту громадського контролю та визначає основні завдання громадських організацій, підкреслює необхідність прийняття Закону України «Про громадський контроль у сфері дорожнього руху» [2, с. 9]. На профілактику як гарантію безпеки дорожнього руху, яка полягає у вихованні правосвідомості в учасників дорожнього руху, звертає увагу в своєму дослідженні Л.Ю. Веселова [3, с. 2]. О.Л. Міленін підкреслив, що принципове значення має дослідження не тільки рівня правосвідомості окремих груп населення, але й ступеня правосвідомості в галузі дорожнього руху загалом, її якісних характеристик щодо всіх громадян [4, с. 16]. Т.О. Гуржієм зроблено висновок, що одним із основних факторів негативного впливу на механізм державної політики безпеки дорожнього руху є «зародковий стан громадського контролю» [5, с. 19].

Віддаючи належне попереднім дослідженням, ми можемо зробити припущення щодо необхідності активізації участі громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, яка має стати предметом окремого наукового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан розвитку доктрини адміністративного права є підставою для перегляду традиційного погляду на участь громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

У чинному законодавстві можливість активної ролі громадян в цій сфері передбачається шляхом створення певних об'єднань громадян. Можливість їх участі зафіксована в базовому законі з безпеки дорожнього руху, де зазначається, що об'єднання громадян і громадяни мають сприяти державним органам у здійсненні заходів щодо безпеки дорожнього руху. А міністерства, інші центральні органи виконавчої влади й об'єднання зобов'язані враховувати пропозиції об'єднань громадян і громадян із питань безпеки дорожнього руху, а держава повинна забезпечувати проведення пільгової податкової політики щодо об'єднань громадян, головною метою яких є проведення заходів із безпеки дорожнього руху. Стосовно учасників дорожнього руху, то вони мають право на: безпечні умови дорожнього руху, на відшкодування збитків, завданих внаслідок невідповідності стану автомобільних доріг, вивчення норм і правил дорожнього руху, своєчасне забезпечення екстреною медичною допомогою, отримання інформації про умови дорожнього руху. Учасник дорожнього

руху може оскаржити дію працівника відповідних підрозділів Національної поліції тощо [6].

В іншому законі, який регламентує участь громадських формувань і громадян з охорони громадського порядку й державного кордону, встановлюється можливість надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку й громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам та участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху [7].

Незважаючи на розробки вітчизняних вчених і наявність певного законодавства, стан забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні вимагає суттєвого покращення.

Одним із важливих складових посилення впливу на безпеку дорожнього руху може стати посилення ролі громадян у її забезпеченні, адже вона продовжує розглядатися в межах пострадянського розуміння адміністративного права.

Водночас сучасні реалії суспільного життя, демократичні процеси, розвиток інформаційного суспільства дають підстави вважати, що численні реакції суспільства на порушення правил дорожнього руху є його громадянською позицією. Реакцією на резонансні дорожньо-транспортні пригоди є випадки, коли люди ситуативно об'єднуються, неформально гуртуються, слідкують за фіксацією місця події, огляду місця події, стану сп'яніння, випадки переслідування порушників, навіть затримання та доставлення порушників. За допомогою соціальних мереж суспільний резонанс, наголос на подію має миттєве розповсюдження. За таких умов вважаємо за потрібне визначити: 1) потребу в державній підтримці, забезпеченні таких і подібних громадських ініціатив; 2) їх законодавчого врегулювання; 3) наукового обґрунтування; 4) суспільного обговорення.

Ми також маємо собі відповісти на запитання, а чи досить тільки правомірної поведінки громадян для забезпечення безпеки дорожнього руху. Адже ресурс правомірної поведінки об'єктивно має обмеження. Наприклад, беручи до уваги специфіку сфери безпеки дорожнього руху, її делікто-залежність від багатьох складових, таких, як кількість транспортних засобів, інтенсивність руху, стан доріг, взаємозалежність від дій водіїв та інших учасників дорожнього руху, які призводять до вчинення порушень правил дорожнього руху навіть у вигляді необережної форми вини його учасниками, які раніше не вчиняли подібні порушення. Утім, на нашу думку, не існує учасників дорожнього руху, які б не порушували правила дорожнього руху, за винятком пасажирів транспортних засобів або немовлят. Незалежно від сутності вольового критерію, особа, яка перебуває у сфері дорожнього руху потенційно може бути порушником правил дорожнього руху через зазначені вище причини.

На певні особливості правосвідомості у сфері безпеки дорожнього руху вказав у своєму дослідженні О.Л. Міленін, який зазначив, що правосвідомість у галузі дорожнього руху є одним із різновидів правосвідомості, який характеризує ставлення до правових явищ в окремій сфері людської життєдіяльності, виступає у вигляді цілісної системи поглядів, переконань, уявлень, оцінок, настроїв і почуттів як усього суспільства, так і окремих соціальних груп (передусім учасників дорожнього руху), що спрямована на встановлення такого правового режиму, котрий гарантував би безпечну реалізацію прав і обов'язків під час дорожнього руху, повну беззастережну безпеку його учасників [4, с. 18].

Варто погодитися з таким розумінням правосвідомості громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Утім, теза «встановлення правового режиму» – це повернення до домінування держави над громадянином через притаманну радянському періоду абсолютізацію значення закону для врегулювання суспільних відносин виключно прийняттям, внесенням змін до законодавства. І за цього розуміння посилення відповідальності було і продовжує бути головним важелем забезпечення належних відносин у усіх сферах, особливо у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Громадянам приділялася роль об'єкта впливу, який мав діяти в певних установленнях, його ініціатива та її межі самою державою і встановлювалися. Зазначене, врешті-решт, сформувало патреналістичний підхід, пасивну співучасть у відносинах із безпеки дорожнього руху, коли громадянська ініціатива, активність перебували в площині залежності від держави. Утім, сфера дорожнього руху, і тут ми цілком погоджуємося з О.Л. Міленіним, є «сферою окремої групи», адже у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху відбувається поєднання інтересу окремих громадян, їх об'єднань і суспільства загалом, яке впливає на забезпечення публічного інтересу. Позитивізм у розумінні права лише «віддаляє» один від одного суб'єктів відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – громадян, з одного боку, та публічної влади, в особі її представників – з іншого, – закріплює цей розрив, зміцнюючи застарілі підходи на права та обов'язки обох сторін у нормативно встановлених межах. Зазначене породжує бюрократизм, формальний підхід до вирішення проблем з боку представників публічної адміністрації і пасивну поведінку іншої сторони – громадян, мотивуючи їх лише до інертної правомірної поведінки. Сама по собі така поведінка не є критичною, утім, звужує в деяких випадках виключає взаємодію, партнерство, підтримку або безпосередню участь. Наприклад, проблемою маршрутних транспортних засобів є їх постійне, суттєве пере-

вантаження, яке впливає на безпеку дорожнього руху, але такий стан здається задовольняє як перевізників, так і громадян, які пасивним відношенням тільки сприяють цим порушенням. Наприклад, незважаючи на існуючу заборону щодо перевезення водіями транспортних засобів, що працюють у режимі маршрутних таксі, пасажирів понад максимальну кількість, передбачену технічною характеристикою транспортного засобу, а також перевезення водіями транспортних засобів, що здійснюють міжміські чи міжнародні перевезення, пасажирів, кількість яких перевищує кількість місць для сидіння, передбачену технічною характеристикою транспортного засобу або визначену в реєстраційних документах на цей транспортний засіб, громадяни здебільшого сприяють таким порушенням, а державного впливу явно не досить у цьому питанні.

З іншого боку, за таких реалій рівень довіри до правоохоронних органів упав. Ілюстрацією цього може слугувати визнання МВС України того факту, що рівень довіри громадян до міліції максимумом сягав лише 3–5 %, а після подій Євромайдану цей показник, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, упав до 0,8 % опитаних. Причинами низького кредиту довіри населення до правоохоронців визнано системні недоліки в діяльності органів внутрішніх справ України. Та зроблено висновок, який нами підтримується, що правоохоронні органи, не відмовляючись від виконання основного завдання – охорони правопорядку, – мають змістити акцент своєї роботи на зв'язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є малоефективними [9, с. 1].

І в забезпеченні громадського порядку, громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, тобто в охороні та захисті середовища існування людей, покладалися виключно на публічно-владні структури, які в умовах високого рівня корупції, застарілих форм і методів роботи, були не здатні ефективно протидіяти правопорушенням, відповідати очікуванням суспільства. Через низький рівень довіри знизилась активність громадян у сприянні забезпеченню безпеки дорожнього руху, громадського порядку та безпеки.

Дорожній рух постає суспільною необхідністю, яку треба забезпечувати не тільки за допомогою інститутів держави, а й активізації участі громадян. Реформа правоохоронних органів створює підґрунтя для активної участі громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

На необхідність додаткової соціальної регуляції цих процесів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зроблено акцент у зверненні Комісії Європейського Союзу (далі – ЄС) до Європейського парламенту, Ради ЄС, Європейського

економічного і соціального комітету та комітету регіонів «На шляху до європейської зони безпечного дорожнього руху: політичні орієнтири щодо безпеки дорожнього руху на 2011–2020 роки». У ньому зазначається, що учасники дорожнього руху є першою ланкою безпеки дорожнього руху. Якби технічні закони не приймалися на місцях, ефективність політики безпеки дорожнього руху насамперед залежить від поведінки учасників дорожнього руху. Тому так важливі освіта, професійна підготовка й дотримання законів. Проте система безпеки дорожнього руху також повинна враховувати людські помилки й неправильну поведінку та максимально коригувати їх – нульового ризику не існує.

Для нас постає питання, яким чином має бути побудована система участі громадян (їх активної частини – водіїв, пішоходів, велосипедистів тощо), адже порушення правил дорожнього руху, які ними вчиняються, несуть не тільки загрозу, а юридичну відповідальність (кримінальну, адміністративну, цивільну), яка, безумовно, впливає на їхню поведінку, має попереджувальний ефект. Але зазначена сфера характерна тим, що нехтування правилами дорожнього руху несе загрозу життю і здоров'ю суб'єкта та іншим учасникам дорожнього руху, і це неможливо порівняти з жодними загрозами особі у вигляді будь-якого виду юридичної відповідальності. Незважаючи на певну некоректність порівняння життя, здоров'я та відповідальності, дослідниками з різних країн наводиться вартість матеріалізованих життя та здоров'я. Україна безперервно втрачає свій працездатний потенціал і несе щорічні економічні збитки. За роки незалежності в Україні у ДТП загинуло більш як 140 тис. людей і понад 950 тис. зазнали травм. Водночас щодня на дорогах і автошляхах держави трапляється близько 70 ДТП, у яких гине 11 осіб і близько 90 зазнають травм різної важкості. За даними світового банку, збитки економіки через ДТП на дорогах України складають 1,5–2,5% ВВП. Втрачається 4,5 млрд доларів від транспортних пригод на рік [10].

Активна участь громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху стане важливою частиною формування громадянського суспільства. Адже активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави.

На наш погляд, по-перше, ми маємо певні доктринальні здобутки з питань участі громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які варто продовжувати; по-друге, громадяни у проведених дослідженнях розглядали-

ся як керовані суб'єкти, які наділені певними правами та обов'язками; по-третє, громадянам надається право створювати певні об'єднання з метою сприяння впливу на громадський порядок та безпеку дорожнього руху; по-четверте, сучасний розвиток доктрини адміністративного права, одним із досягнень якого є визнання рівних відносин між державою та громадянином, має стати підґрунтям до оновленого розуміння участі громадян у таких адміністративно-правових відносинах як забезпечення безпеки дорожнього руху, не тільки через структуровані громадські об'єднання з контрольними функціями, а з принципово іншим розумінням такої участі громадян; по-п'яте, результати досліджень мають знайти своє втілення в Законі України «Про участь громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху».

Література

1. Гаврилюк Р.В. Адміністративна правосуб'єктність особи в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к-та юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Запорізь. нац. ун-т. Запоріжжя, 2015. 23 с.
2. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. НАВСУ. Київ, 2011. 22 с.
3. Веселова Л.Ю. Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. ОДУВС. О., 2016. 23 с.
4. Міленін О.Л. Правосвідомість учасників дорожнього руху: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Х., 2001. 19 с.
5. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ДДУВС. Дніпропетровськ, 2011. – 40 с.
6. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. С. 338.
7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року (з наступними змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 2012. № 1. С. 1.
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року (з наступними змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. С. 338.
9. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ: МВС України. К. 13 с.
10. Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: матеріали ХІІ Міжнародної науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 17 листопада 2017 року). Кривий Ріг, 2017. 291 с.

Анотація

Гусєва Є. І. До питання участі громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху. – Стаття.

У статті розглянуто сучасні проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Особливу увагу приділено стану участі громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху як реалізації своїх прав і свобод у формуванні громадянського суспільства. Водночас звернено увагу на особливості сфери безпеки дорожнього руху. На підставі дослідження робіт фахівців з адміністративного права та інших галузей права, зроблено висновки щодо необхідності дослідження сучасних проблем участі громадян, громадськості у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Зазначається, що сучасний розвиток доктрини адміністративного права створив підґрунтя для таких висновків, відходу від традиційних підходів на участь громадян у цій сфері, які є здебільшого проявами адміністративного права радянського періоду. Здійснено аналіз законодавчого врегулювання можливостей участі громадян і громадських формувань в охороні громадського порядку та громадської безпеки в частині участі в забезпеченні безпеки дорожнього руху. Робиться висновок щодо незадовільного стану забезпечення безпеки дорожнього руху, який, на думку автора, можна покращити за допомогою активізації участі громадськості. Наводяться приклади громадської активності як реакції на резонансні дорожньо-транспортні пригоди, які дають привід для їх публічної підтримки, законодавчого врегулювання, наукового обґрунтування та належного суспільного обговорення.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, учасник дорожнього руху, правосвідомість, активізація участі громадян.

Аннотация

Гусева Е. И. К вопросу участия граждан в обеспечении безопасности дорожного движения. – Статья.

В статье рассмотрены современные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в Украине. Особое внимание уделено состоянию участия граждан в обеспечении безопасности дорожного движения как реализации своих прав и свобод в формировании гражданского общества. При этом обращено внимание на особенности сферы безопасности дорожного движения. На основании исследования работ специалистов по административному праву и другим отраслям права, сделаны выводы о необходимости исследования современных проблем участия граждан, общественности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Отмечается, что современное развитие доктрины административного права создало основу для таких выводов, отхода от традиционных подходов на участие граждан в этой сфере, которые являются частью проявлениями административного права советского периода. Осуществлен анализ законодательного регулирования возможностей участия граждан и общественных формирований в охране общественного порядка и общественной безопасности в части участия в обеспечении безопасности дорожного движения. Делается вывод о неудовлетворительном состоянии обеспечения безопасности дорожного движения, который, по мнению автора, можно улучшить за активизацией участия общественности. Приводятся примеры общественной активности как реакции на резонансные дорожно-транспортные происшествия, которые дают повод их публичной поддержки, законодательного регулирования, научного обоснования и надлежащего общественного обсуждения.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, участник дорожного движения, правосознание, активизация участия граждан.

Summary

Husieva Ye. I. On the issue of citizens' participation in ensuring road safety. – Article.

The article considers modern problems of ensuring road safety in Ukraine. Particular attention is paid to the state of citizens' participation in ensuring road safety, as the realization of their rights and freedoms in the formation of civil society. At the same time attention is paid to the features of the sphere of road safety. Based on the study of the work of specialists in administrative law and other branches of law, conclusions are made on the need to study the current problems of participation of citizens and the public in the field of road safety. It is noted that

the modern development of the doctrine of administrative law has created the basis for such conclusions, to depart from the traditional approaches to the participation of citizens in this area, which are mostly manifestations of administrative law of the Soviet period. The analysis of the legislative regulation of the possibilities of participation of citizens and public organizations in the protection of public order and public safety in terms of participation in ensuring road safety is carried out. Conclusion is made about the unsatisfactory state of ensuring road safety, which, according to the author, can be improved by activating public participation. Examples of social activity are presented as a response to resonant road accidents that give rise to their public support, legislative regulation, scientific substantiation and proper social discussion.

Key words: traffic safety, road traffic participant, legal awareness, activation of citizen participation.