

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.30>

В. І. Приходько

науковий співробітник відділу спеціального транспорту
науково-дослідної лабораторії спеціального транспорту та форменого одягу
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ТРАНСПОРТНИХ ПРИГОД В УКРАЇНІ

Стаття присвячена висвітленню питань законодавчого забезпечення адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні. Здійснено аналіз чинних законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у вказаній сфері, зокрема, законів України «Про транспорт», «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про Національну поліцію» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Акцентовано увагу, що Україна порівняно з країнами Європейського Союзу має надзвичайно низькі показники забезпечення транспортної безпеки, що, своєю чергою, призводить до значних людських та економічних втрат через смертність та травматизм на транспорті. Визнано, що законодавче забезпечення має величезний вплив на державну політику в усіх сферах суспільного життя, у т.ч. й у сфері забезпечення транспортної безпеки. Наголошено, що безпосередньо незадовільний стан законодавчого забезпечення супроводжується постійним загостренням кризових явищ, зокрема, зростанням кількості транспортних пригод.

Зроблено висновок, що законодавче забезпечення адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні характеризується великим розмаїттям суспільних відносин у цій сфері, які регламентуються надзвичайно широким колом законодавчих актів. Однак, незважаючи на це, зауважено, що рівень забезпечення безпеки дорожнього руху та адміністративно-правової профілактики транспортних пригод залишає бажати кращого через невтішні статистичні показники транспортного травматизму. Головною причиною такого незадовільного рівня, на думку автора, є насамперед відсутність єдиної та ефективної державної політики, яка б поставила вирішення проблеми безпеки дорожнього руху та профілактики транспортних пригод на рівень одного зі своїх пріоритетів. Зазначені основні проблеми у досліджуваній сфері та сформульовані пропозиції для вирішення вказаних проблем, зокрема, шляхом впровадження комплексних законодавчих та організаційних змін, які мають бути спрямовані на вдосконалення окремих аспектів державного управління у досліджуваній сфері.

Ключові слова: транспорт, транспортна безпека, транспортний травматизм, дорожній рух, аварії.

Постановка проблеми. Україна порівняно з країнами Європейського Союзу має надзвичайно низькі показники забезпечення транспортної безпеки, що, своєю чергою, призводить до значних людських та економічних втрат через смертність та травматизм на транспорті. Результати різних досліджень дають підстави стверджувати, що транспортні пригоди в Україні є однією з головних за поширеністю причин смерті громадян віком від 15 до 24 років.

У зв'язку з цим надзвичайно великого значення набуває пошук нових моделей державного управління в сфері забезпечення транспортної безпеки в Україні з метою удосконалення правової, організаційної та економічної основи діяльності щодо зниження рівня транспортного травматизму. Це передбачає дослідження законодавчого забезпечення адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам правового

регулювання питань у транспортній сфері було присвячено низку наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких варто виділити праці В.М. Бесчастного, М.Ю. Веселова, Г.В. Галімшиної, Г.К. Голубєвої, Т.О. Гуржія, С.М. Гусарова, М.М. Долгополової, В.В. Доненка, В.В. Єгупенка, Ю.С. Коллера, О.М. Кучеренка, В.І. Майорова, Д.В. Мамчура, М.А. Микитюка, В.А. Мисливого, Р.І. Михайлова, О.Л. Міленіна, В.В. Новікова, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, О.Ю. Салманової, А.О. Собакаря, Л.І. Сопільника, М.М. Стоцької, В.М. Шудрікова, Х.П. Ярмакі, Р.В. Ярової та ін. Однак, незважаючи на певні наукові напрацювання у зазначеній сфері, комплексного дослідження питань адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні не проводилося. Наведене вище зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у транспортній сфері, визначити законодавче забезпечення адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Обов'язковою умовою реалізації завдань державної політики і водночас головною запорукою її ефективності є якісне правове забезпечення. Будучи основним регулятором суспільних відносин, норми права слугують не тільки джерелом політичної волі народу, але й необхідним засобом її перетворення у життя. Як слушно зазначає С.С. Алексєєв, відносно політики право відіграє подвійну роль: з одного боку, воно формалізує цілі, завдання та пріоритети державної діяльності, тобто виступає інструментом формування офіційного політичного курсу, з іншого – створює підґрунтя для його практичного здійснення: окреслює коло уповноважених суб'єктів, визначає їх організаційну структуру, компетенцію, правовий статус, механізми взаємодії, напрями роботи тощо. У правову форму втілюються комплексні плани, цільові програми та окремі управлінські рішення. Правом гарантовано їх обов'язковість. На правових засадах функціонують механізми контролю за їх виконанням. Без перебільшення можна

стверджувати, що результати державної політики детерміновані рівнем правового забезпечення [1, с. 79].

Слід погодитися з тим, що якісне правове забезпечення гармонізує й упорядковує державну діяльність, а в кінцевому підсумку забезпечує максимальну повноту реалізації стратегічних задач. Натомість слабка правова база завжди привносить елемент невизначеності. За браком надійного правового підґрунтя державно-політичні процеси набувають довільного, розбалансованого характеру. Як наслідок, колосальні зусилля та витрати виявляються марними, актуальні цілі – недосягнутими [2, с. 205].

Справді, варто визнати, що законодавче забезпечення має величезний вплив на державну політику в усіх сферах суспільного життя, у т.ч. й у сфері забезпечення транспортної безпеки. Саме певними проблемами правової регламентації перш за все зумовлена неузгодженість превентивних заходів, низька ефективність галузевого управління тощо. Крім того, безпосередньо незадовільний стан законодавчого забезпечення супроводжується постійним загостренням кризових явищ, зокрема зростанням кількості транспортних пригод. З огляду на це очевидно видається необхідність удосконалення правових засад державної політики у сфері забезпечення транспортної безпеки. У зв'язку з цим цілком логічно провести ретельний аналіз законодавчого забезпечення адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні.

Характеризуючи законодавче забезпечення адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні, необхідно наголосити, що першоджерелом та основоположним нормативно-правовим актом, що регулює загальні засади будь-якої сфери суспільного життя в Україні, безперечно, слід вважати Конституцію України [3], яка є найважливішим нормативним документом Української держави та невід'ємною складовою частиною сучасної законодавчої системи, що закріплює основоположні аспекти функціонування країни. Зокрема, Основним Законом встановлені повноваження Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

в частині реалізації програм галузевого розвитку, у т.ч. й цільових програм у транспортній сфері. Конституцією окреслена сфера законодавчого регулювання в галузі транспорту (п. 5 ст. 92), встановлено межі галузевої компетенції Автономної Республіки Крим (п. 7 ст. 137).

Норми Конституції знайшли своє відображення безпосередньо в правових нормах, закріплених у відповідних законодавчих актах, що регулюють питання транспорту. Слід визнати, що саме законодавчі акти посідають важливу роль у системі правового забезпечення транспортної безпеки, оскільки: 1) закони наділені вищою юридичною силою стосовно інших нормативно-правових актів, а тому завжди зумовлюють їх зміст і спрямованість; 2) виключно законами регламентуються питання організації та експлуатації різних видів транспорту; 3) лише законами/кодексами України можуть визначатись підстави юридичної відповідальності за правопорушення транспортної безпеки; 4) тільки на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені законами України, зобов'язані діяти органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи.

Нині суспільні відносини у сфері профілактики транспортних пригод в Україні регулює широке коло законодавчих актів, серед яких – закони України «Про транспорт», «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про автомобільні дороги», «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг», «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації», «Про залізничний транспорт», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про Національну поліцію», а також Кодекс України про адміністративні правопорушення, Повітряний кодекс України, Водний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України тощо.

Так, Закон України «Про транспорт» визначає правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності транспорту. Зокрема, цим Законом врегульовані суспільні відносини, які є безпосереднім об'єктом адміністративно-правової профілактики транспортних пригод, це такі як: основи державного управління в галузі транспорту; відносини підприємств транспорту з органами влади і самоврядування; вимоги до транспортних засобів; безпека на транспорті; координація діяльності всіх видів транспорту; контроль за додержанням законодавства на транспорті тощо [4].

Наприклад, Закон: 1) визначає, що органи управління транспортом спільно з органами влади і самоврядування розробляють і проводять узгоджені заходи для забезпечення безперебійної роботи транспорту у разі аварій, катастроф та під час ліквідації їх наслідків, координують роботу, пов'язану із запобіганням аваріям і правопорушенням на транспорті (ст. 5); 2) регламентує обов'язки підприємств транспорту, які зобов'язані забезпечувати, зокрема: безпеку перевезень, безпечні умови перевезень, запобігання аваріям і нещасним випадкам, усунення причин травматизму тощо (ст. 12); 3) закріплює положення про те, що підприємства й організації транспорту вживають невідкладних заходів для ліквідації наслідків аварій та катастроф, які призвели до порушення роботи транспорту, а центральні та місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, органи та підрозділи Національної поліції, цивільного захисту, Збройних сил України надають негайну допомогу у ліквідації наслідків аварій та катастроф на транспорті (ст. 15); 4) передбачає повноваження як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, так і того, що забезпечує реалізацію політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, які мають вести облік та здійснювати аналіз причин катастроф, аварій, дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та

річковому транспорту, а також розробляти профілактичні заходи щодо запобігання їх виникненню та контролювати виконання цих заходів (ст.ст. 16-2, 16-3) [4].

Закон України «Про дорожній рух» [5] 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. З-поміж його норм, які безпосередньо пов'язані з адміністративно-правовою профілактикою транспортних пригод, необхідно назвати перш за все ті, що визначають компетенцію державних та громадських суб'єктів у цій сфері (ст.ст. 4-13). Так, наприклад, до компетенції: 1) органів влади Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій у сфері дорожнього руху належить: а) організація та здійснення заходів для своєчасного забезпечення потерпілих внаслідок ДТП екстреною медичною допомогою безпосередньо на місці події та їх транспортування для надання подальшої медичної допомоги до відповідних закладів охорони здоров'я; б) організація та фінансування заходів, пов'язаних із профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму; 2) міських рад та їх виконавчих органів, районних рад та районних державних адміністрацій – контроль за виявленням ДТП та впровадження заходів у місцях їх концентрації, на аварійно-небезпечних ділянках вулиць, доріг та залізничних переїздах; 3) сприяння організації та здійсненню медичної допомоги потерпілим у ДТП та інших заходів щодо медичного забезпечення безпеки дорожнього руху; 4) сільських, селищних рад, їх виконавчих органів: а) проведення серед різних соціально-вікових груп населення профілактичних заходів щодо безпеки дорожнього руху; б) навчання населення Правил дорожнього руху; в) здійснення заходів щодо профілактики дитячого дорожньо-транспортного травматизму; 5) власників автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів: а) компенсація витрат власникам транспортних засобів,

якщо ДТП сталися з причин незадовільного експлуатаційного утримання автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, за рішеннями судових органів; б) забезпечення безпечних, економічних та комфортних умов дорожнього руху; в) виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації ДТП і впровадження у таких місцях відповідних заходів щодо удосконалення організації дорожнього руху; б) посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та господарювання – виявляти аварійно-небезпечні ділянки та місця концентрації ДТП та забезпечувати здійснення у таких місцях відповідних заходів щодо удосконалення умов та організації дорожнього руху для забезпечення його безпеки тощо [5].

Закон України «Про автомобільний транспорт» регламентує засади організації та діяльності безпосередньо автомобільного транспорту та визначає: основи державного регулювання та контролю за діяльністю автомобільного транспорту; основи стандартизації та ліцензування на автомобільному транспорті; основи реєстрації транспортних засобів та вимоги до них (технічне обслуговування і ремонт) [6]. Зокрема, цим Законом передбачено як повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті (який має забезпечувати проведення в установленому порядку технічного розслідування катастроф, аварій, ДТП на автомобільному транспорті; ведення обліку та аналіз причин катастроф, аварій, дорожньо-транспортних пригод на автомобільному транспорті; розроблення заходів щодо запобігання виникненню катастроф, аварій, ДТП на автомобільному транспорті та контроль за їх виконанням), так і вимоги до автомобільного перевізника, який має, зокрема, організувати проведення періодичного навчання водіїв методів надання домедичної допомоги потерпілим від ДТП; забезпечувати безпеку дорожнього руху тощо [6].

У Законі України «Про Національну поліцію» визначені основні повноваження поліції щодо здійснення адміністративно-

правової профілактики транспортних пригод. Згідно зі ст. 23 Закону поліція відповідно до покладених на неї завдань: регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; видає відповідно до Закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху [7].

Також окреме місце в адміністративно-правовій профілактиці транспортних пригод в Україні відіграє, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), який містить перелік складів адміністративних проступків у зазначеній сфері, зокрема: залишення місця дорожньо-транспортної пригоди (ст. 122-4), порушення правил руху через залізничні переїзди (ст. 123), порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна (ст. 124), порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (ст. 128-1) та інші правопорушення, передбачені Главою 10 Кодексу [8].

Висновки і пропозиції. Отже, здійснивши аналіз чинного національного законодавства, можна зробити висновок, що законодавче забезпечення адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні характеризується великим розмаїттям суспільних відносин у цій сфері, які регламентуються надзвичайно широким колом законодавчих актів. Однак, незважаючи на це, варто констатувати, що рівень забезпечення безпеки дорожнього руху та адміністративно-правової профілактики транспортних пригод залишає бажати кращого через невтішні статистичні показники транспортного травматизму.

Головною причиною такого незадовільного рівня, на нашу думку, є насамперед відсутність єдиної та ефективної державної політики, яка б поставила вирішення проблеми безпеки дорожнього руху та про-

філактики транспортних пригод на рівень одного зі своїх пріоритетів. Вважаємо, що серед основних проблем у цій сфері слід визначити такі: недосконалість правових механізмів та нормативно-правового регулювання у сфері безпеки дорожнього руху; недосконалість системи збору статистичної інформації про ДТП, її обробки, дослідження та аналізу; недостатня відповідність розвитку вулично-дорожньої мережі України та її стану інтенсивності транспортного та пішохідного руху; відсутність системи державного нагляду за транспортними засобами та їх відповідністю технічним вимогам сучасних стандартів безпеки; низький рівень виховання суспільства у сфері безпеки дорожнього руху, власної відповідальності та дотримання правил дорожнього руху; відсутність ефективної системи сповіщення про ДТП та екстреної допомоги постраждалим унаслідок ДТП тощо.

На нашу думку, вирішення вказаних проблем можливе шляхом впровадження комплексних законодавчих та організаційних змін, які мають бути спрямовані на вдосконалення окремих аспектів державного управління у досліджуваній сфері, зокрема: 1) прийняти новий Закон України «Про дорожній рух та його безпеку» («Про безпеку дорожнього руху») або внести до чинного Закону України «Про дорожній рух» зміни, де визначити основні принципи державної політики у сфері дорожнього руху та забезпечення його безпеки, а саме: пріоритет життя та здоров'я учасників дорожнього руху над економічними результатами господарської діяльності; пріоритет відповідальності держави за забезпечення безпеки дорожнього руху над відповідальністю учасників дорожнього руху; дотримання інтересів громадян, суспільства та держави у сфері дорожнього руху та забезпечення його безпеки; програмно-цільовий підхід до діяльності щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; 2) перекваліфікувати керування будь-яким транспортним засобом у нетверезому стані або під дією наркотичних засобів як посягання на життя людей, а транспортну пригоду, скоєну у нетверезому стані, як замах на життя людини; 3) транспортну пригоду вважати

не просто порушенням відповідних правил (наприклад, Правил дорожнього руху), а наслідком штучно створеного соціального ризику тощо.

Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Философия права: История и современность, проблемы, тенденции, перспективы. Москва : Норма, 1999. 329 с.
2. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2011. 553 с.
3. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994, № 232/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80>.
5. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993, № 3353-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
6. Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001, № 2344-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015, № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

Prykhodko V. Legislative support of administrative and legal prevention of traffic accidents in Ukraine

The article is devoted to the coverage of issues related to legislative support of administrative and legal prevention of traffic accidents in Ukraine. An analysis of the current legislative acts regulating public relations in the said field, in particular, the Laws of Ukraine "On Transport", "On Traffic", "On Road Transport", "On National Police" and the Code of Administrative Offenses.

It is emphasized, that Ukraine compared to the countries of the European Union has extremely low levels of transport safety, which in turn leads to significant human and economic losses due to mortality and injuries in transport. It recognized that legislative support has a huge impact on public policy in all spheres of public life, including and in the field of transport safety. It is emphasized that the directly unsatisfactory state of legislative support is accompanied by a constant exacerbation of crisis phenomena, in particular, an increase in the number of traffic accidents.

It is concluded that the legislative support for the administrative and legal prevention of traffic accidents in Ukraine is characterized by a large variety of public relations in this area, which are regulated by an extremely wide range of legislative acts. However, despite this, it is noted that the level of road safety and the administrative and legal prevention of road accidents leaves much to be desired due to the disappointing statistics of traffic injuries. The main reason for this unsatisfactory level, according to the author, is first of all the lack of a unified and effective state policy that would put the solution of the problem of road safety and the prevention of traffic accidents at the level of one of its priorities. The main problems in the research area are outlined and suggestions are made for solving these problems, in particular by introducing complex legislative and organizational changes that should be aimed at improving certain aspects of public administration in the research area.

Key words: transport, traffic safety, traffic injuries, traffic, accidents.