DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-2.09

УДК: 342.951:351.82

*Дженчако Т. М.,**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ДОРОЖНЬО-ТРАНСПОРТНОГО ТРАВМАТИЗМУ

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність, значення та зміст принципів адміністративно-правової профілактики дорожньо-транспортного травматизму як важливих регуляторів правовідносин у сфері забезпечення дорожньої безпеки в країні. Здійснено характеристику профілактики дорожньо-транспортного травматизму, яку запропоновано розглядати, по-перше, як важливий засіб соціального регулювання дорожніх правовідносин; по-друге, як систему соціальних, економічних, ідеологічних, організаційно-правових та психолого-педагогічних заходів; по-третє, як поєднання різних рівнів профілактичної діяльності, здійснюваної загальними та спеціальними суб'єктами. Цілями попередження дорожньо-транспортного травматизму є досягнення і підтримання тенденції зниження аварійності, позитивна зміна її характеру і структури. Визначено поняття адміністративно-правової профілактики дорожньо-транспортного травматизму як методологічно складного суспільного явища, яке охоплює багаторівневу систему адміністративно-правових заходів, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування та окремими інституціями громадянського суспільства шляхом використання делегованих повноважень з метою виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів на автомобільному транспорті, які призводять до дорожньо-транспортного травматизму, для мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують такого роду правопорушення, пошуку шляхів, засобів ефективного впливу на потенційні чинники, які детермінують дорожньо-транспортну аварійність. Наголошено на значенні принципів як основоположних, керівних засад (вимог) будь-якої важливої публічно-правової діяльності, що виражають найбільш суттєві сторони (прояви) реалізації заходів адміністративно-правової профілактики дорожньо-транспортного травматизму і виступають в якості офіційних орієнтирів в практиці протидії адміністративним «дорожнім» деліктам.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративно-правова профілактика, адміністративно-правові заходи, безпека дорожнього руху, дорожньо-транспортна аварійність, дорожньо-транспортна пригода, дорожньо-транспортний травматизм, учасники дорожнього руху.

Актуальність теми. Стратегічним напрямом у системі заходів здійснюваних державою щодо зміцнення законності та правопорядку, у тому числі й у сфері дорожнього руху, є профілактика правопорушень. Вона є найбільш дієвим шляхом боротьби з правопорушеннями, передусім забезпечуючи виявлення й усунення (нейтралізацію) їх витоків. Значною мірою

це запобігання самої можливості здійснення правопорушень. У процесі профілактики негативні деліктологічні чинники можуть піддаватися цілеспрямованому впливу тоді, коли вони ще не набрали сили. Разом з цим арсенал засобів профілактики правопорушень дозволяє переривати протиправну діяльність, не допускаючи настання шкідливих наслідків посягань.

Попри важливість профілактики, відсутність прикладів ефективного адміністративно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин, що можуть служити підґрунтям для розроблення сучасних нормативно-правових актів протидії дорожньо-транспортного травматизму, призвело до загального нерозуміння у вітчизняної наукової спільноти важливості наукових досліджень цієї сфери, адже й досі не розв'язано проблему обґрунтування сучасних шляхів удосконалення профілактики правопорушень правил дорожнього руху, оновлення системи суб'єктів її реалізації, не здійснено науковий пошук іноземного досвіду організації і здійснення профілактики дорожньо-транспортного травматизму, адаптація якого була б можливою в Україні.

Проблемна ситуація в сфері адміністративно-правової профілактики ДТП поглиблюється до того ж її фактичною невизначеністю. З одного боку спостерігається її очевидна нестабільність, а з іншого зростає правовий нігілізм учасників дорожнього руху і, як наслідок, знижується ефективність протидії адміністративним «дорожнім» деліктам.

Стан наукової розробки проблеми. Розв'язання багатоаспектних питань профілактики дорожньо-транспортного травматизму, передбачає проведення цілеспрямованих наукових досліджень, яких на сьогодні виконано чимало. Варто хоча б згадати наукові праці Д.В. Бєлиха, Д.Д. Бойка, С.І. Будника, Б.Ю. Бурбело, Г.В. Галімішиної, А.В. Гаркуші, В.В. Гаркуші, Г.К. Голубевої, В.А. Головка, Т.О. Гуржія, С.М. Гусарова, Д.С. Денисюка, О.С. Дніпрова, М.М. Долгополової, О.В. Домашенка, В.В. Доненка, В.В. Донського, О.В. Дроздова, В.В. Єгупенка, Д.В. Жидкова, В.О. Заросила, Ю.С. Коллера, В.М. Лозового, Д.В. Мамчура, Ю.І. Марценишина, О.Л. Міленіна, М.А. Микитюка, Р.І. Михайлова, В.Ф. Муцко, І.В. Новосардової, П.І. Пархоменка, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, О.Ю. Салманової, А.О. Собакаря, Л.І. Сопільника, В.В. Степаненка, Є.В. Циби, А.В. Червінчука, О.В. Чудновського, О.С. Юніна та інших вчених, які досліджували проблеми забезпечення дорожнього руху засобами адміністративного права. Однак, необхідно констатувати, що питання профілактики правопорушень на транспорті найбільшою мірою досліджені в межах кримінально-правових наук, у той час як профілактику порушень правил, норм і стандартів у сфері дорожньої безпеки вивчено недостатньо. Дисертаційні дослідження В.В. Новікова, А.В. Мілашевича, М.Ю. Веселова, Н.В. Давидової, В.В. Приходька є скоріш виключенням з правил. Далеко не всі аспекти проблеми попередження дорожньо-транспортного травматизму в Україні та протидії йому можна вважати вивченими повною мірою, що й підкреслює актуальність теми дослідження.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність з'ясування сутності, визначення поняття та принципів адміністративно-правової профілактики дорожньо-транспортного

травматизму як важливих регуляторів правовідносин у сфері забезпечення дорожньої безпеки в країні.

Виклад основного матеріалу. Охоплюючи просторове переміщення пасажирів та вантажів, дорожній рух не є стихійним процесом, а виступає в якості складної дорожньо-транспортної системи держави, головна роль в забезпеченні якої належить саме людині. Роль держави в упорядкуванні суспільних відносин, що виникають між учасниками дорожнього руху, не можна недооцінювати. Саме їй відводиться стратегічна роль в організації та регулюванні руху; встановленні правил просторового переміщення пасажирів і вантажів; матеріалізації різноманітними органами виконавчої влади, органами управління автомобільним транспортом, органами місцевого самоврядування фінансово-економічної, тарифно-установчої, науково-технічної та суспільно-спрямованої політики; здійсненні дозвільної діяльності на автомобільному транспорті; реалізації контрольно-наглядових заходів щодо забезпечення дорожнього руху.

Попри те, що безпека дорожнього руху виступає в якості ключового фактору забезпечення якісних, швидких та комфортних перевезень, дотримання прав та законних інтересів учасників руху, розвитку транспортного сектора економіки країни, і відповідно, передбачає застосування різних засобів регулювання, на жаль, ступінь державного впливу на процеси, що відбуваються у дорожньо-транспортній сфері, є недостатньо активним щодо заявлених цілей. В тому числі це стосується застосування різних засобів адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху, визначальна роль серед яких належить заходам профілактичної спрямованості. І це природно, оскільки попередити будь-яке небезпечне явище набагато простіше й економічно доцільніше, ніж ліквідувати його наслідки. За підрахунками міжнародних експертів, кожний долар, інвестований в профілактику ДТП, дозволяє заощадити близько 20 доларів витрат, пов'язаних із усуненням пошкоджень дорожньої інфраструктури, ремонтом транспортних засобів, лікуванням постраждалих, наданням соціальних послуг інвалідам, зниженням продуктивності праці, роботою аварійних служб [1, с. 159–160].

Під профілактикою вчені переважно розуміють діяльність соціального характеру, яка здійснюється державними органами та їх посадовими особами, громадськими організаціями та окремими громадянами, спрямовану на встановлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, усунення чинників, які створюють передумови для придушення адміністративної деліктності в соціумі та підтримання прав і свобод людини і громадянина [2]. Майже аналогічної думки дотримується О.В. Негодченко, який під профілактикою правопорушень розуміє діяльність, метою якої є попередження криміногенних наслідків людської діяльності, а також виявлення, вивчення причин та умов, що спричиняють вплив на правопорушення, найчастіше за допомогою примусових заходів, без втручання у сферу конституційних прав і свобод особи [3, с. 215]. В обох визначеннях профілактики правопорушень основний акцент робиться на діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, спрямованої на виявлення причин та умов скоєння правопорушень, зниження рівня дорожньо-

транспортної аварійності, підвищення свідомості учасників дорожнього руху та їх поведінки під час просторового переміщення автошляхами країни.

У зв'язку із цим не можна погодитись із С. Сафроновим, який пропонує розглядати профілактичну діяльність у трьох аспектах: 1) попередження правопорушення; 2) запобігання йому; 3) припинення правопорушення. При цьому вчений стверджує, що попередження здійснюється тоді, коли ще не було факту посягання на об'єкт адміністративно-правової чи кримінально-правової охорони, тобто не було самого факту скоєння правопорушення. Запобігання правопорушенню – на стадії готування до нього. Припинення правопорушень здійснюється в період скоєння протиправних дій [4, с. 82–85]. Пояснюється це тим, що припинення правопорушення виступає невід'ємною складовою заходів адміністративного примусу, в той час як профілактичні заходи такого спрямування не мають, вони лише попереджають, запобігають виникненню та скоєнню протиправних вчинків, сприяють встановленню причин та умов збільшення адміністративної дорожньої деліктності та відповідно дорожньо-транспортної аварійності.

Відтак, слушною вважаємо думку саме тих учених, які профілактику правопорушень розуміють як діяльність з виявлення та усунення причин правопорушень, окремих видів і груп правопорушень, з недопущення завершення правопорушень на різних етапах розвитку протиправної поведінки [5, с. 13].

Зрозуміло, що вести мову про профілактику дорожньо-транспортного травматизму слід через призму профілактики адміністративних деліктів, що вчиняються під час просторового переміщення механічних транспортних засобів, вантажів, пасажирів, пошти, багажу та інших речей, адже стан дорожньо-транспортної аварійності в країні прямо залежний від кількості скоєних правопорушень та тяжкості відповідних наслідків.

Профілактика антигромадських явищ передбачає теоретичну розробку і практичну реалізацію системи заходів, спрямованих на попередження порушень норм права, моралі і правил гуртожитку. Вона здійснюється за багатьма напрямками і носить характер соціально-економічних, ідейно-політичних, правових, соціально-психологічних та інших соціальних факторів, що сприяють попередженню і подоланню адміністративної деліктності.

Отже, профілактику дорожньо-транспортного травматизму слід розглядати, по-перше, як важливий засіб соціального регулювання дорожніх правовідносин; по-друге, як систему соціальних, економічних, ідеологічних, організаційно-правових та психолого-педагогічних заходів; по-третє, як поєднання різних рівнів профілактичної діяльності, здійснюваної загальними та спеціальними суб'єктами. Цілями попередження дорожньо-транспортного травматизму є досягнення і підтримання тенденції зниження аварійності, позитивна зміна її характеру і структури.

З урахуванням соціально-правової значущості підтримання дорожньої безпеки в країні адміністративно-правова профілактика дорожньо-транспортного травматизму є регульованою національним законодавством сукупність суб'єктів, напрямків, об'єктів, форм і заходів здійснення комплексної соціальної, правової та реінтеграційної профілактичної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та окремих інституцій громадянського суспільства у сфері виявлення та усунення факторів, причин та

умов, що детермінують дорожньо-транспортну аварійність через скоєння «дорожніх» деліктів (негативна профілактика), а також створення соціальних умов і формування ціннісних орієнтацій на безпечну і правомірну поведінку учасників дорожнього руху (позитивна профілактика).

Адміністративно-правова профілактика дорожньо-транспортного травматизму як один із напрямів загальнодержавної політики безпеки дорожнього руху має ґрунтуватися на певних принципах, як основних засадах, якими зобов'язані керуватися органи законодавчої влади під час розробки правових основ попередження скоєння дорожньо-транспортних пригод, а також суб'єкти правозастосовної діяльності, які безпосередньо здійснюють профілактичні заходи.

Поняття «принцип» належить до числа фундаментальних засад, містить у собі багатогранні і багатозначні аспекти, які важко охопити якоюсь однією загальною дефініцією [6, с. 6]. Звертаючи увагу на об'єктивно зумовлений нормативно-регулятивний характер основних принципів права, О.В. Смірнов відзначає, що «принципи права відрізняються від інших подібних суспільних категорій, зокрема, від принципів юридичної науки, правосвідомості, правотворчості, перш за все, тим, що, будучи необхідним атрибутом права, характеризують його особливості саме як регулятора поведінки людей. Тому принципи права є ні чим іншим, як принципами нормативно-юридичного регулювання суспільних відносин» [7, с. 11].

До таких основоположних засад, на яких має будуватися профілактика дорожньо-транспортного травматизму, перш за все, потрібно віднести *принцип законності*, який означає відповідність діяльності з попередження правопорушень законам та іншим нормативним актам, які передбачають основні напрямки та рівні попередження, компетенцію суб'єктів, підстави і заходи попереджувального впливу, а також гарантії захисту прав і законних інтересів осіб, щодо яких вони здійснюються.

Далі, для запобігання правопорушенням в дорожньому русі важливим є *принцип ефективності*, значення якого полягає в тому, щоб заходи попередження відповідали причинам та умовам скоєння правопорушень, тобто, усуваючи їх, не викликали додаткових негативних наслідків.

Профілактика дорожньо-транспортного травматизму також обов'язково має спиратися на відповідні наукові дослідження та аналітичні спостереження стану дорожньої аварійності як в цілому, так і за окремими правопорушеннями зокрема. За допомогою таких досліджень конкретизуються поточні й перспективні завдання, основні напрямки, об'єкти і засоби попереджувального впливу, матеріальні ресурси, щоб забезпечити досягнення прогнозованих цілей. В цьому проявляється *принцип наукової обґрунтованості* профілактики дорожньо-транспортного травматизму.

Принцип диференціації та індивідуалізації полягає в тому, що профілактична діяльність повинна мати співвідношення характеру та інтенсивності визначених заходів з конкретними завданнями впливу та врахуванням статусу і особливостей учасників дорожнього руху.

Особливої уваги заслуговує *принцип узгодженості дій суб'єктів профілактики дорожньо-транспортного травматизму*, адже саме від додержання цього принципу залежить ефективність цілої системи

профілактики адміністративних правопорушень [8, с. 58; 9, с. 163; 10, с. 340], у тому числі й у сфері дорожнього руху.

Не менш важливим є *принцип скоординованості дій та оперативної взаємодії суб'єктів профілактики дорожньо-транспортного травматизму*, який, по-перше, забезпечує цілісність і стійкість організації профілактичного впливу на учасників дорожнього руху, по-друге, зберігає і безперервність процесу профілактики ДТП, по-третє, є, процесом розподілу діяльності в часі, забезпечуючи взаємодію різних частин організації профілактики дорожньо-транспортної аварійності в інтересах виконання поставлених перед нею завдань.

У число принципів профілактики правопорушень у згаданій сфері, що детермінують дорожньо-транспортний травматизм, включений і *принцип пріоритету прав і законних інтересів людини і громадянина під час здійснення профілактичних заходів*. Відповідне формулювання з іншого боку не дозволяє усвідомити сенс даного принципу і допускає довільні «образливі» тлумачення з боку суб'єктів правозастосування. Зокрема, даний принцип може бути витлумачений таким чином, що, наприклад, законні інтереси особи, яка відбула покарання у вигляді позбавлення волі, щодо якої застосовуються заходи ресоціалізації, мають пріоритет перед законними інтересами суспільства і охоронюваними законом інтересами держави. Таке тлумачення, на наш погляд, було б за своєю суттю несправедливим. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне окрім цього принципу, додати ще *принцип пріоритету заходів профілактичного впливу перед заходами юридичної відповідальності у випадках, що не суперечать законодавству*. Послідовна реалізація даного принципу в законодавстві дозволила б змінити репресивну спрямованість правоохоронної та контрольно-наглядової систем країни, основним показником ефективності яких є кількість розглянутих справ про адміністративні правопорушення, а також осіб, притягнених відповідно до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Крім цього, не слід забувати й про *принцип відповідальності посадових осіб суб'єктів профілактики дорожньо-транспортного травматизму за порушення дорожнього законодавства*, що є синтезуючою засадою та ідеологічною основою виникнення, становлення і функціонування багатьох соціально-правових явищ у сфері публічного адміністрування дорожньою галуззю. Основне призначення зазначеного принципу полягає в тому, що він здійснює універсальне та узагальнене закріплення основ діяльності суб'єктів профілактики на засадах законності, дотримання принципу верховенства права, відповідальності за ефективність застосування профілактичних заходів. Забезпечення функціонування принципу відповідальності посадових осіб суб'єктів профілактики дорожньо-транспортного травматизму за порушення дорожнього законодавства потребує від посадових осіб і керівників усіх ланок управління пояснення й обґрунтування своїх вчинків перед тими, хто цього вимагає. Важливість і необхідність застосування цього принципу визначається ще й тим, що він забезпечує якісне та ефективне публічне адміністрування дорожньою галуззю, організацію профілактики дорожньо-транспортної аварійності, орієнтуючись на позитивні показники.

Висновок. Таким чином, адміністративно-правова профілактика дорожньо-транспортного травматизму є методологічно складним суспільним явищем, яке охоплює багаторівневу систему адміністративно-правових заходів, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування та окремими інституціями громадянського суспільства шляхом використання делегованих повноважень з метою виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів на автомобільному транспорті, які призводять до дорожньо-транспортного травматизму, для мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують такого роду правопорушення, пошуку шляхів, засобів ефективного впливу на потенційні чинники, які детермінують дорожньо-транспортну аварійність.

Принципи як основоположні, керівні засади (вимоги) будь-якої важливої публічно-правової діяльності виражають найбільш суттєві сторони (прояви) реалізації заходів адміністративно-правової профілактики дорожньо-транспортного травматизму і виступають в якості офіційних орієнтирів в практиці протидії адміністративним «дорожнім» деліктам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гуржій Т.О. Адміністративно-правове забезпечення профілактики дорожньо-транспортних пригод: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 159–163.
2. Соха С. І. Профілактика адміністративних правопорушень: поняття та зміст. *Митна справа*. 2014. № 2(2.1). С. 206–211.
3. Негодченко О. В. Державно-правове забезпечення профілактики злочинності. *Наук. вісн. Дніпропетров. юрид. ін.-ту МВС України*. 2001. № 1. С. 213–217.
4. Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ України. *Право України*. 2002. № 2. С. 82–85.
5. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. К. : Атіка, 2002. 576 с.
6. Свердлык Г.А. Принципы советского гражданского права. Красноярск: Изд-во Красноярск. гос. ун-та, 1985. 199 с.
7. Смирнов О.В. О соотношении норм и принципов в советском праве. *Советское государство и право*. 1977. № 2. С. 11–15.
8. Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко. Львів, 2001. 155 с.
9. Криминология: учебник (для учебных заведений МВД Украины) / В.Г. Лихолоб, В.П. Филонов, О.И. Коваленко, А.Е. Михайлов; под ред. В.Г. Лихолоба и В.П. Филонова. Киев-Донецк, 1997. 397 с.
10. Курс криминології: загальна частина: підручник: у 2 кн. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін.; за заг. ред. О.М. Джужа. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

T. Dzhenchako

CONCEPTS AND PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PREVENTION OF ROAD TRAFFIC INJURY

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence, meaning and content of the principles of administrative and legal prevention of road traffic injuries as important regulators of road safety in the country. The characteristic of prevention of road traffic injuries which is offered to consider, first, as an important means of social regulation of road legal relations is carried out; secondly, as a system of social, economic, ideological, organizational and legal and psychological and pedagogical measures; third, as a combination of different levels of prevention activities carried out by general and special actors. The goals of road traffic injury prevention are to achieve and maintain the trend of reducing accidents, a positive change in its nature and structure. The concept of administrative and legal prevention of road traffic injuries as a methodologically complex social phenomenon, which covers a multilevel system of administrative and legal measures carried out by public authorities, local governments and individual civil society institutions through the use of delegated powers to identify the causes and conditions of administrative torts on road transport, which lead to road traffic injuries, to minimize or neutralize the impact of acts that give rise to such offenses, search for ways, means of effective influence on potential factors that determine road accidents. Emphasis is placed on the importance of principles as fundamental, guiding principles (requirements) of any important public-law activity, expressing the most significant aspects (manifestations) of implementation of measures of administrative and legal prevention of road traffic injuries and acting as official guidelines in the practice of counteracting administrative «road» torts.

Keywords: administrative offense, administrative and legal prevention, administrative and legal measures, road safety, traffic accident, traffic accident, traffic injury, road users.