

**Харківський національний університет внутрішніх
справ Міністерство внутрішніх справ України**

**Харківський національний університет внутрішніх
справ Міністерство внутрішніх справ України**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

СТРИЖАК АЛЬОНА ОЛЕГІВНА

УДК 342.9(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО
РУХУ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ **А.О. Стрижак**

Науковий керівник

Сокурєнко Валерій Васильович

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Харків – 2024

АНОТАЦІЯ

Стрижак А.О. Адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2024.

У дисертаційному дослідженні наведено узагальнення існуючих теоретичних положень та практики правозастосування щодо визначення місця, особливостей та повноважень патрульної поліції в процесі формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху. Запропоновано пропозиції та рекомендації, спрямовані на покращення правозастосування в цій царині.

Запропоновано визначення «державна регіональна політика у сфері безпеки дорожнього руху», яка становить собою окремий об'єкт адміністративно-правового регулювання та є відповідною складовою державної політики, що безпосередньо включає напрям (стратегію) розвитку відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та сукупність адміністративно-правових інструментів реалізації заходів спрямованих на убезпечення порушень норм чинного законодавства нормами адміністративного законодавства;

Виокремлено ознаки адміністративно-правових відносин, які мають місце під час реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху, а саме: 1) є публічно-правовими, оскільки предметом регулювання є відносини у сфері реалізації публічних (державних, суспільних) інтересів; 2) мають місце у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) врегульовані, як правило, нормами адміністративного законодавства; 4) широке коло суб'єктів формування та реалізації державної

регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) об'єднанні метою направленої на зменшення рівня аварійності та смертності на дорогах, а також розвитку транспортної інфраструктури тощо;

Запропоновано класифікацію суб'єктів реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, із розподілом за такими ознаками: 1) за статусом суб'єкта: державні; недержавні; закордонні, міжнародні; 2) за гілкою влади до якої належить: органи законодавчої влади; органи виконавчої влади; органи судової влади; 3) за наявністю державновладних повноважень: з загальною компетенцією; зі спеціальною компетенцією; 4) за специфікою завдань, які може вирішувати: такі, що формують політику; такі, що реалізують політику; такі, що і формують і реалізують політику; 5) за підпорядкуванням та структурною ознакою: окремі (самостійні) органи (міністерства, служби, органи місцевої влади та самоврядування тощо); підрозділи окремого (самостійного) органу, тобто його структурні складові (підрозділи, департаменти тощо).

Констатовано, що основу правових засад діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху складають норми адміністративного права, адже саме вони визначають: принципи, завдання, цілі та напрямки державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху; адміністративно-правові відносини, що складають основу сфери організації та забезпечення безпеки дорожнього руху; адміністративно-правовий статус патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху; адміністративні процедури, а також форми та методи адміністративної діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху; підстави та порядок застосування адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

Доведено, що превентивна діяльність патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху полягає у комплексі заходів та дій, спрямованих на

недопущення, запобігання, профілактику, протидію вчиненню правопорушень, виявленню причин та умов, що породжують правопорушення, а також формування у свідомості населення певного правового світогляду, який забезпечить формування звички не вчиняти правопорушень і сформує важливість дотримання встановлених у законному порядку обмежень та вимог. Наголошено на тому, що даний вид діяльності, превентивна діяльність патрульної поліції має здійснюватися на трьох рівнях: від усунення причин, що сприяють вчиненню правопорушень до вчинення заходів щодо запобігання рецидивам.

Наголошено що під адміністративно-правовими засобами забезпечення безпеки дорожнього руху в роботі розуміється сукупність інструментів, кожного окремого суб'єкта такого забезпечення, що характеризується нормативним врегулюванням, переважно нормами адміністративного права, використання яких спрямоване на реалізацію діяльності щодо забезпечення стану безпеки учасників дорожнього руху, створення для неї умов, а також визначення гарантій необхідних для ефективного здійснення практичних засобів.

Доведено, що розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є прерогативою Національної поліції, а саме патрульної поліції. Враховуючи наявні механізми здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху, що здійснюється поліцейськими останні можуть мати загальну або спрощену процедуру. Тобто, у випадку розгляду справи поліцейськими загальний порядок провадження спрощується на одну стадію, тобто стадія порушення справи відбувається без складання процесуальних документів.

Окреслено сервісні функції патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Наголошено на необхідності нормативної визначеності поняття поліцейських послуг, яке систематично

регламентації. На нашу думку, варто виокремити із поняття поліцейських послуг, якими по суті є вся діяльність поліції враховуючи ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», сервісні послуги поліції.

Охарактеризовано комплекс послуг, які надає Департамент патрульної поліції Національної поліції України. Варто наголосити, що супроводження та надання дозволів на перевезення небезпечних (великовагових, негабаритних) вантажів варто розцінювати як обов'язкова діяльність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що здійснюється на платній основі і за ініціативою перевізника. Такі дії поліції необхідно розглядати як певну особливість здійснення основного виду діяльності, а не як додаткові послуги, що можуть бути реалізовані.

На підставі аналізу діяльності патрульної поліції Грузії, Італії та Польщі визначено, що в цих країнах її роль не обмежується питаннями забезпечення безпеки дорожнього руху. Разом із цим зазначена сфера її діяльності залишається, багато в чому, ключовою. Структура патрульної поліції Грузії, Польщі та Італії характеризується системною побудовою її організаційної структури за функціональним та територіальним принципами. Характерним для цих підрозділів є те, що вони плідно співпрацюють із місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в частині забезпечення безпеки та дорогах місцевого значення. Підкреслено наявність у зарубіжних країнах систематизованої нормативно-правової бази діяльності патрульних поліцейських та підрозділів дорожньої поліції, про що свідчить наявність зведених нормативних актів, що регулюють роботу патрульної поліції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, в т.ч. правила їх поведінки із іншими учасниками дорожнього руху, правил особистої безпеки патрульного поліцейського, алгоритмів його дій у різних ситуаціях, а також належне закріплення в цих актах правового статусу пішоходів, водіїв приватного електротранспорту, велосипедистів тощо.

Доведено, що сучасна оцінка ефективності діяльності патрульної поліції має базуватися на двох основних категоріях: критеріях та показниках.

6

Під критеріями оцінки слід розуміти сукупність ознак, окремий напрям або сукупність однорідних дій, що характеризують певну сторону діяльності патрульної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. В свою чергу під показниками ми можемо розуміти фактичні дані, що виражені, переважно, у кількісній формі і певним чином характеризують відповідний критерій роботи патрульної поліції. Наголошено, що критерії оцінки діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху мають засновуватися, зокрема на загальнонаціональних та регіональних документах стратегічного планування у сфері безпеки дорожнього руху та містити в собі відповідний перелік кількісних та якісних показників, що дозволять комплексно оцінити ефективність такої діяльності.

Визначено, що основними напрямками удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність підрозділів патрульної поліції, як суб'єкта реалізації регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є: 1) закріплення в інституційних нормативних актах забезпечення безпеки дорожнього руху, як ключового завдання Національної поліції; 2) розширення повноважень поліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема тих, які спрямовані на планування та профілактичну діяльність в цій сфері; 3) розробка та ухвалення Настанови діяльності патрульної поліції України, яка, в тому числі має встановлювати форми, методи та алгоритми забезпечення патрульною поліцією безпеки дорожнього руху; 4) перегляд та удосконалення процедури визначення рівня довіри до підрозділів патрульної поліції, особливо на регіональному рівні; 5) розробка Положення про критерії ефективності діяльності підрозділів патрульної поліції України; 6) надання поліцейським додаткових повноважень щодо реалізації процедури ідентифікації особи

правопорушника; 7) удосконалення змісту Закону України «Про дорожній рух» та Правил дорожнього руху в частині удосконалення дій поліцейських та водіїв транспортних засобів при їх зупинці; 8) оптимізація процесу

7

складання загальнонаціональних та регіональних документів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та визначення в ньому місця підрозділів Національної поліції, особливо на регіональному рівні.

Ключові слова: дорожній рух, безпека дорожнього руху, державна регіональна політика, патрульна поліція, превентивна діяльність, адміністративно-правові засоби, адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, сервісні послуги, зарубіжний досвід, критерії оцінки, адміністративно-правові акти.

SUMMARY

Stryzhak A.O. Administrative and legal bases of activity of the patrol police as a subject of implementation of the state regional policy in the field of road safety. – *Qualifying scientific work on manuscript.*

Thesis for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy on the speciality 081 "Law". Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2024.

The thesis study has been conducted to summarise the existing theoretical provisions and law enforcement practice with regard to determining the place, features and powers of the patrol police in the process of formulating and implementing the State regional policy in the field of road traffic safety. The author has made proposals and recommendations aimed at improving law enforcement in this area.

It has been proposed the definition of "State regional policy in the field of road safety", which is a separate object of administrative and legal regulation and

is a relevant component of the State policy, which directly includes the direction (strategy) of development of relations in the field of road safety and a set of administrative and legal instruments for implementing measures aimed at preventing violations of current legislation by administrative legislation.

8

It has been identified the features of administrative and legal relations which take place in the course of implementation of the State regional policy in the field of road safety, namely: 1) they are public-law relations, since the subject matter of regulation is relations in the area of implementation of public (State, social) interests; 2) they take place in the area of road safety; 3) they are regulated, as a rule, by administrative law; 4) a wide range of subjects of formation and implementation of the State regional policy in the area of road safety; 5) they are united by the goal of reducing the level of road accidents and deaths, as well as development of transport infrastructure, etc.

The author has proposed a classification of subjects of implementation of the State policy in the field of road traffic safety, with a division according to the following criteria: 1) by the status of the subject: state; non-state; foreign, international; 2) by the branch of government to which it belongs: legislative bodies; executive bodies; judicial bodies; 3) by the presence of state power: with general competence; with special competence; 4) by the specifics of the tasks that can be solved: those that formulate policy; those that implement policy; those that both formulate and implement policy; 5) by subordination and structural feature: separate (independent) bodies (ministries, services, local authorities and self government bodies, etc.); subdivisions of a separate (independent) body, i.e. its structural components (divisions, departments, etc.).

It has been stated that the legal framework for the activities of the patrol police as a subject of implementation of the State regional policy in the field of road safety is based on administrative law provisions, since they determine: principles, tasks, goals and directions of the State regional policy in the field of road safety; administrative and legal relations which form the basis of the sphere of

organisation and ensuring road safety; administrative and legal status of the patrol police as a subject of implementation of the State regional policy in the field of road safety; administrative and legal status of the patrol police as a subject of implementation of the State regional policy in the field of road safety; administrative procedures, as well as forms and methods of administrative activity

9

of the patrol police as a subject of implementation of the state regional policy in the field of road safety; grounds and procedure for applying administrative liability in the field of road safety, etc.

It has been established that the preventive activity of patrol police in the field of road traffic safety consists of a set of measures and actions aimed at preventing, preventing, preventing, counteracting the commission of offences, identifying the causes and conditions which give rise to offences, and also forming a certain legal outlook in the minds of the population which will ensure the formation of the habit of not committing offences and will form the importance of compliance with the restrictions and requirements established by law. It has been noted that this type of activity, the preventive activity of patrol police, should be carried out at three levels: from eliminating the causes that contribute to the commission of offences to taking measures to prevent recurrence.

The author has emphasized that administrative and legal means of ensuring road safety are understood as a set of instruments and each individual subject of such ensuring which is characterized by regulatory regulation, mainly administrative law provisions, the use of which is aimed at implementing activities aimed at ensuring the safety of road users, creating conditions for it, and also determining the guarantees necessary for the effective implementation of practical means.

It has been proved that consideration of cases on administrative offences in the field of road traffic safety is the prerogative of the National Police, namely, the patrol police. Given the existing mechanisms for conducting proceedings in cases of administrative offences in the field of road traffic safety by police officers, the

latter may have a general or a simplified procedure. That is, in the case of a case considered by police officers, the general procedure is simplified by one stage, i.e. the stage of initiating a case is carried out without drafting procedural documents.

The author has outlined the service functions of patrol police in the field of road traffic safety. It has been highlighted that the concept of police services, which is systematically used in the legal acts of Ukraine, needs to be defined in a

10

normative manner with a view to their clear regulation. In our opinion, it is worth distinguishing police services from the concept of police services, which are essentially all police activities, given Article 2 of the Law of Ukraine "On the National Police".

The author has described the range of services provided by the Department of Patrol Police of the National Police of Ukraine. It is worth emphasising that the support and issuance of permits for the carriage of dangerous (heavy, oversized) goods should be regarded as a mandatory activity in the field of road traffic safety, which is carried out on a paid basis and at the initiative of the carrier. Such actions of the police should be considered as a specific feature of the main type of activity, and not as additional services that can be sold.

Based on the analysis of the activities of the patrol police in Georgia, Italy and Poland, it has been determined that in these countries its role is not limited to ensuring road safety. At the same time, this area of its activity remains, in many respects, the key one. The structure of the patrol police in Georgia, Poland and Italy is characterised by a systematic construction of its organisational structure based on functional and territorial principles. A characteristic feature of these units is that they fruitfully cooperate with local state authorities and local self government bodies in terms of ensuring security and local roads. It has been pointed out that in foreign countries there is a systematic regulatory framework for the activities of patrol police officers and traffic police units, as evidenced by the existence of consolidated regulations governing the work of patrol police in the field of road safety, including the rules of their behaviour with other road users,

rules of personal safety of patrol police officers, algorithms of their actions in various situations, as well as proper consolidation in these acts of the legal status of pedestrians, drivers of private electric vehicles, bicyclists etc.

It has been proved that a modern assessment of the effectiveness of patrol police activities should be based on two main categories: criteria and indicators. Evaluation criteria should be understood as a set of features, a separate direction or a set of homogeneous actions which characterise a certain aspect of the activities of

11

the patrol police of Ukraine in the field of road traffic safety. In turn, indicators should be understood as factual data which are expressed mainly in quantitative form and in a certain way characterise the relevant criterion of the patrol police work. It has been noted that the criteria for evaluating the activities of the patrol police as an entity implementing the State regional policy in the field of road safety should be based, in particular, on national and regional strategic planning documents in the field of road safety and should contain an appropriate list of quantitative and qualitative indicators which will allow a comprehensive assessment of the effectiveness of such activities.

It has been determined that the main areas for improving the administrative legislation regulating the activities of patrol police units as a subject of implementation of the regional policy in the field of road safety are: 1) enshrining road safety as a key task of the National Police in institutional regulations; 2) expanding the powers of the police to ensure road safety, in particular those aimed at planning and preventive activities in this area; 3) developing and adopting the Guidelines for the activities of the Patrol Police of Ukraine, which, among other things, should establish the forms, methods and algorithms for ensuring road safety by the patrol police; 4) reviewing and improving the procedure for determining the level of trust in patrol police units, especially at the regional level; 5) developing a Regulation on the performance criteria for patrol police units; 6) granting police officers additional powers to implement the procedure for identifying the offender; 7) improving the content of the Law of Ukraine "On Road Traffic" and the Traffic

Rules in terms of improving the actions of police officers and vehicle drivers when stopping them; 8) optimisation of the process of drafting national and regional strategic planning documents in the field of road safety and determining the place of the National Police units in it, especially at the regional level.

Keywords: road traffic, road safety, state regional policy, patrol police, prevention activities, administrative and legal means, administrative offences in the field of road safety, services, foreign experience, evaluation criteria, administrative and legal acts.

12

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації :

1. Стрижак А.О. Організація діяльності патрульної поліції Грузії у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Юридична наука*. 2020. №4 (106). Том. 2. С. 117-122. <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-106-4-2.20>.

2. Сокурєнко В.В., Стрижак А.О. Загальна характеристика адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2 (93). С. 194–202. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2021.2.16>. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10974>.

3. Стрижак А.О. Концептуальні підходи до формування системи критеріїв оцінки ефективності діяльності патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Вип. 11. С. 113-119. DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-113-119.

4. Стрижак А.О. Державна регіональна політика у сфері безпеки дорожнього руху: поняття та зміст. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Випуск 5. С. 132-137.

5. Стрижак А.О. Загальна характеристика стану наукової розробленості проблеми безпеки дорожнього руху. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 2 (29). С. 289-300. DOI:

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації :

6. Стрижак А.О. Щодо змісту державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху. Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 81–83.

7. Стрижак А.О. Особливості формування системи критеріїв оцінки ефективності діяльності патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху.

13

Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану: матер. міжнарод. наук.-практич. конференції (м. Харків, 25 травня 2022 р.). Харків : ХНУВС, 2022. С. 131-133.

8. Стрижак А.О. Зарубіжні підходи до оцінки ефективності діяльності поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Взаємодія поліції з населенням на засадах партнерства: сучасний стан та перспективи розвитку:* матеріали науково-практичного круглого столу (м. Одеса, 25 листопада 2021 р.). Одеса : ОДУВС, 2021. С. 87-89.

9. Стрижак А.О. Організаційно-правові засади використання патрульною поліцією Казахстану засобів фіксації порушень правил дорожнього руху. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : тези доп. X Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 27-й річниці створення Харків. нац. ун-ту внутр. справ (м. Харків, 19 листоп. 2021 р.). Харків : ХНУВС, 2021. С. 92-95.

14

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ	

ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО

РУХУ	27
1.1. Безпека дорожнього руху як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	27
1.2. Поняття, сутність та зміст державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху.....	55
1.3. Місце та значення патрульної поліції в системі суб'єктів реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху.....	67
1.4. Правові засади діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху та місце серед них адміністративно-правового регулювання	87
Висновки до розділу 1.....	102

РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ 108 |

2.1. Превентивна діяльність патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху.....	108
2.2. Адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху.....	126
2.3. Особливості розгляду (оформлення) адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.....	139
2.4. Особливості надання адміністративних та інших платних послуг патрульною поліцією у сфері безпеки дорожнього руху.....	156
Висновки до розділу 2.....	172

15

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО

РУХУ	177
3.1. Зарубіжний досвід діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та можливості його використання в Україні.....	177
3.2. Критерії оцінки ефективності діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху.....	195
3.3. Напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху.....	209
Висновки до розділу 3.....	224

ВИСНОВКИ	22
-----------------------	----

8	СПИСОК	ВИКОРИСТАНИХ
ДЖЕРЕЛ	234	
ДОДАТКИ	272	

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах агресії росії проти України, діяльність багатьох державних органів, в тому числі й Національної поліції України зазнала значних змін, що виразилося в зміні окремих пріоритетів за відповідними напрямками роботи. Разом із цим, як показує практика, питання безпеки дорожнього руху, навіть в умовах воєнного стану є одним із найгостріших питань, від якої залежить не тільки стан обороноздатності країни, але й надійна робота тилу нашої держави.

Це пов'язано з тим, що, «дорожній рух» представляє з себе явище, яке не лише глибоко інтегроване до повсякденного життя кожної людини, але й має широкі об'єктивні зв'язки із економічним станом держави в різних її галузях. Цим, без сумніву, і обґрунтовується та велика сукупність й

різноманітність нормативно-правових актів, яка регулює окремі питання проблематики «дорожнього руху» та його «безпеки». По-друге, вдале (якісне) врегулювання питань «дорожнього руху» та його «безпеки» вимагає віднаходження балансу між динамічною множиною реальних безпекових ризиків, новітніми технічними та технологічними здобуттями суспільства та істотними перевагами розширення простору офіційно дозволених можливостей (для учасників дорожнього руху й для інших осіб, зміст та успішність діяльності яких залежать від унормування «дорожнього руху»). Ця особливість обумовлює динамічність системи національних нормативно правових актів з врегулювання проблематики «дорожнього руху», а також пояснює залучення чималого кола суб'єктів до відповідних заходів з належного унормування на різних рівнях видання нормативно-правових актів. Оскільки, перелік відповідних суб'єктів, їх окремі права та обов'язки закріплені в Законі України «Про дорожній рух» (про що наголошено вже у перших статтях цього Закону), то саме цей законодавчий акт доцільно вважати профільним (головним, спеціальним або галузевим) з визначення питань «адміністративно-правового регулювання» означеної проблематики. По-

17

третє, інтенсивність продукування законотворчих ініціатив і реалізованих новацій щодо врегулювання особливостей Закону України «Про дорожній рух» залишається доволі високою. Така ситуація спостерігається починаючи із періоду усвідомлення нашою державою свого європейського вектору розвитку. Крім того, в період повномасштабної російської воєнної агресії (2022-2023 роки) активність нормотворців, щодо врегулювання проблематики «дорожнього руху», не лише не зменшилась, але навпаки набула нової інтенсивності.

Існуючий стан правового врегулювання «безпеки дорожнього руху» та відповідно державної регіональної політики в цій сфері вочевидь неможна вважати оптимальним або таким, що досяг стабільності (тобто є завершеним і незмінним), виходячи хоча б із того, що наразі відсутнє нормативне

закріплення основних термінів («дорожній рух» та «безпека дорожнього руху»).

Зауважимо, що серед багатьох суб'єктів реалізації держаної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху одним із ключових залишається патрульна служба Національної поліції. Звичайно, що робота патрульної поліції в цій площині має спиратися не тільки на національний, але й на кращий зарубіжний досвід, адже застосування передових правоохоронних практик в цій сфері дозволить на належному рівні підтримувати публічну безпеку і порядок, а також зберегти життя і здоров'я багатьох учасників дорожнього руху. Так, за даними патрульної поліції, на підконтрольних Україні територіях протягом 2022 року сталося 18628 ДТП з загиблими і травмованими, у яких загинули 2 791 особа, а ще 23 145 людей отримали травми. В той же час у 2023 році відповідні показники певним чином збільшилися: всього ДТП із загиблими та травмованими 23 642 (+27%), загинуло 3053 (+10 %), травмовано 29 502 (+27,5 %) ¹.

Ці данні свідчать про актуальність і своєчасність питань щодо

¹ Статистика ДТП в Україні. Офіційний сайт патрульної поліції України. URL: <https://patrolpolice.gov.ua/statystyka>.

оновленого погляду на роль патрульної поліції у формуванні та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху. Питання забезпечення безпеки дорожнього руху в цілому та патрульною поліцією зокрема висвітлювали у своїх дослідженнях такі вчені, як: О.М. Бандурка, К. Л. Бугайчук, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, О. М. Музичук, О. Ю. Салманова, В. В. Сокуренок, С. О. Шатрава тощо. Існуючі на сьогодні наукові напрацювання в цій царині широко розкривають зазначену проблематику, однак зовсім не торкаються питань саме формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху та ролі патрульної поліції в цьому процесі. Саме тому, теоретична розробленість обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення

набувають особливого змісту та значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження спрямовано на реалізацію основних положень законів України «законів України «Про Національну безпеку України», «Про Національну поліцію», «Про дорожній рух», «Про правовий режим воєнного стану»; указів Президента України «Про Стратегію національної безпеки України», «Про Національну стратегію у сфері прав людини», «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року», «Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року», «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад», Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної

19

академії правових наук України від 26 березня 2021 року № 12-21, а також п.п. 11, 17 Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки (наказ МВС України від 11.06.2020 № 454) та п.п. 3.5, 4.3 Основних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2021 - 2024 роки (ухвалено рішенням Вченої ради ХНУВС від 28.08.2021, протокол № 7).

Мета та завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі існуючих теоретичних положень та узагальненої практики правозастосування визначити місце, особливості та повноваження патрульної поліції в процесі формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху та

сформулювати на цій основі пропозиції та рекомендації, спрямовані на покращення правозастосування в цій царині.

Для досягнення визначеної мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

- визначити безпеку дорожнього руху як об’єкт адміністративно правового регулювання;
 - сформулювати поняття, сутність та зміст державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху;
 - окреслити місце та значення патрульної поліції в системі суб’єктів реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху; – розкрити зміст правових засад діяльності патрульної поліції як суб’єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху та визначити місце серед них адміністративно-правового регулювання;
 - з’ясувати зміст превентивної діяльності патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху;
 - окреслити коло адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху;
- 20
- визначити особливості розгляду (оформлення) адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; – розкрити особливості надання адміністративних та інших платних послуг патрульною поліцією у сфері безпеки дорожнього руху; – з’ясувати передові зарубіжні практики діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та можливості їх використання в Україні;
 - запропонувати критерії оцінки ефективності діяльності патрульної поліції як суб’єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху;
 - сформулювати напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність патрульної поліції як суб’єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху.

Об'єктом дослідження є публічні правовідносини щодо формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху. *Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху.

Методи дослідження. При дослідженні завдань поставлених у дисертаційній роботі були систематично застосовані загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Це в цілому дало змогу сформулювати цілісні та обґрунтовані висновки та пропозиції щодо поточного законодавства в частині реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху відповідними суб'єктами.

Герменевтичний метод був використаний при розкритті змісту безпеки дорожнього руху як об'єкта адміністративно-правового регулювання (п. 1.1). Визначаючи поняття, сутності та змісту державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху реалізовано шляхом застосування *аксіоматичного* методу пізнання (п. 1.2). Застосування системно структурного методу дало можливість визначити місце та роль патрульної

21

поліції в системі суб'єктів реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху (п. 1.3). Використання *логіко-семантичного* аналізу забезпечило розкриття правових засад діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху та місце серед них адміністративно-правового регулювання (п. 1.4).

Структурно-функціональний метод сприяв з'ясуванню змісту превентивної діяльності патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху (п. 2.1). Метод *типології* дозволив уточнити адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху (п. 2.2). З'ясування особливостей розгляду (оформлення) адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху здійснено за рахунок використання

формально-юридичного та аксіоматичного методів (п. 2.3). Розкриття особливостей надання адміністративних та інших платних послуг патрульною поліцією у сфері безпеки дорожнього руху було здійснено за рахунок використання таких методів як: класифікації, індукції та дедукції (п. 2.4).

Використання методу *групування*, спільно з *соціологічними та статистичними* підходами, допомогло виявити та проаналізувати зарубіжний досвід діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та можливості його використання в Україні (п. 3.1). З'ясовуючи критерії оцінки ефективності діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху було використано метод *системного аналізу* (п. 3.2). *Компаративний метод* сприяв виокремленню напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху (п. 3.3)

Науково-теоретичне підґрунтя наукової кваліфікаційної праці становлять наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених різних

22

галузей права. *Нормативною основою* дослідження є діюча законодавча та підзаконна нормативно-правова база, в якій містяться правові норми щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та діяльності патрульної поліції зокрема. *Інформаційну та емпіричну основу* дисертації становлять довідкові видання, статистичні дані, аналітичні матеріали у сфері безпеки дорожнього руху.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що представлене монографічне дослідження є системною та комплексною працею, яка вирішує наукову задачу щодо участі патрульної поліції в якості суб'єкта формування та реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху з позиції адміністративно-правової науки, що дало

можливість запропонувати авторські положення та висновки, а також надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

вперше:

– запропоновано визначення «державна регіональна політика у сфері безпеки дорожнього руху», яка становить собою окремий об'єкт адміністративно-правового регулювання та є відповідною складовою державної політики, що безпосередньо включає напрям (стратегію) розвитку відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та сукупність адміністративно-правових інструментів реалізації заходів спрямованих на убезпечення порушень норм чинного законодавства нормами адміністративного законодавства;

– виокремлено ознаки адміністративно-правових відносин, які мають місце під час реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху, а саме: 1) є публічно-правовими, оскільки предметом регулювання є відносини у сфері реалізації публічних (державних, суспільних) інтересів; 2) мають місце у сфері забезпечення безпеки

23

дорожнього руху; 3) врегульовані, як правило, нормами адміністративного законодавства; 4) широке коло суб'єктів формування та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) об'єднанні метою направленої на зменшення рівня аварійності та смертності на дорогах, а також розвитку транспортної інфраструктури тощо;

– запропоновано класифікацію суб'єктів реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, із розподілом за такими ознаками: 1) за статусом суб'єкта: державні; недержавні; закордонні, міжнародні; 2) за гілкою влади до якої належить: органи законодавчої влади; органи виконавчої влади; органи судової влади; 3) за наявністю державновладних повноважень:

з загальною компетенцією; зі спеціальною компетенцією; 4) за специфікою завдань, які може вирішувати: такі, що формують політику; такі, що реалізують політику; такі, що і формують і реалізують політику; 5) за підпорядкуванням та структурною ознакою: окремі (самостійні) органи (міністерства, служби, органи місцевої влади та самоврядування тощо); підрозділи окремого (самостійного) органу, тобто його структурні складові (підрозділи, департаменти тощо);

удосконалено:

– підхід до змісту правових засад діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху, який представлений комплексом нормативно-правових актів, пов'язаних між собою ієрархічними зв'язками стратегічного, функціонально організаційного та процедурного характеру, які є зовнішньою формою об'єктивізації норм, здебільшого адміністративного права, що визначають ключові параметри діяльності патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху;

– судження, що превенція може мати різні рівні її здійснення: первинна превенція, спрямована на причин та умов вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; вторинна превенція спрямована на раннє виявлення передумов злочинності та втручання в життя окремих осіб

24

або груп, що ведуть протиправну діяльність; і третинну превенцію, яка спрямована на запобігання рецидиву;

– розуміння заходів контролю за безпекою дорожнього руху, що проявляється в невідворотності покарання за порушення, яке виступає своєрідним превентивним механізмом;

– підхід та процедурні складові надання адміністративних та інших платних послуг патрульною поліцією у сфері безпеки дорожнього руху;

дістали подальшого розвитку положення щодо:

– класифікації засобів забезпечення безпеки дорожнього руху на

нормативні, інституційні, профілактичні, контрольні, засоби зменшення впливу негативних факторів на оточення, регулятивні, технічні;

– особливостей розгляду (оформлення) адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; – визначення, основних напрямів, які можуть бути впроваджені у діяльність підрозділів патрульної поліції України на підставі зарубіжного досвіду можна зазначити наступні: 1) розробка та ухвалення окремих нормативних актів з питань організації патрулювання в т.ч. на дорогах та автомагістралях України та поведінки патрульних поліцейських (Статуту патрульної служби, настанови із забезпечення безпеки дорожнього руху); 2) внесення змін до чинних нормативних актів з питань розширення прав патрульних поліцейських щодо заходів із ідентифікації особи за досвідом поліції Грузії. Крім того необхідним є удосконалення нормативних засад використання патрульною поліцією БПЛА, а також впровадження в її діяльність «бальної системи штрафів» за прикладами Грузії та Польщі; 3) приєднання патрульної поліції в якості спостерігача до Європейської організації із безпеки дорожнього руху «ROADPOL»; 4) розгляд питання про створення національного координаційного органу з питань безпеки дорожнього руху за досвідом Італії, що буде виробляти та реалізовувати стратегічні завдання із розвитку дорожньої мережі, зниження аварійності, забезпечення безпеки учасників дорожнього руху;

25

– доцільності оцінювання діяльності підрозділів патрульної поліції за наступними критеріями: 1) критерій ефективності управлінської діяльності патрульної поліції в сфері забезпечення дорожнього руху; 2) критерій ефективності профілактичної діяльності та протидії правопорушенням в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) критерій довіри населення до патрульної поліції, як суб'єкта забезпечення безпеки дорожнього руху;

– основних напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність підрозділів патрульної поліції, як суб'єкта реалізації

регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій сфері – результати дослідження можуть стати підґрунтям для подальших теоретичних та прикладних досліджень тематики щодо формування та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

– у правотворчій сфері – для підготовки проектів законів про внесення змін та доповнень до чинних законодавчих актів з метою вдосконалення механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху;

– у правозастосовній діяльності – для вдосконалення практичної діяльності патрульної поліції щодо забезпечення реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху;

– у освітньому процесі – положення і висновки дисертації можуть бути використані при викладанні дисциплін «Адміністративна відповідальність», «Поліцейська діяльність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», під час підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні

26

проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (м. Харків, 19 листоп. 2021 р.), «Взаємодія поліції з населенням на засадах партнерства: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Одеса, 25 листопада 2021 р.), «Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану» (м. Харків, 25 травня 2022 р.), «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення» (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно. У дисертації наукові ідеї та розробки співавторів не використовувалися. Усі сформульовані положення, висновки та пропозиції обґрунтовано на основі особистих досліджень. У співавторстві опубліковано Сокурєнко В.В., Стрижак А.О. Загальна характеристика адміністративно правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2 (93). С. 194–202. (дисертантом визначено основні ознаки адміністративно правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху та надано його авторське визначення (обсяг –0,1 д.а.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації відображено у п'яти наукових статтях, які опубліковано у наукових фахових виданнях України, а також у чотирьох тезах наукових повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 290 сторінок. Список використаних джерел містить 326 найменувань і займає 38 сторінок, додатки займають 19 сторінок.

27

РОЗДІЛ 1.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

1.1. Безпека дорожнього руху як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Як відомо, автомобільна промисловість у світі зародилась наприкінці 19 століття. Так, статистичні відомості щодо об'ємів виробництва свідчать, що в 1898 році в США було збудовано 1 000 автомобілів, а Франція в тому ж році випустила 1 631 машину [32]. Натомість в Україні автомобільна промисловість почала свій активний розвиток із 1920-х років [23]. «...на піку розвитку автомобільної галузі в Україні (2007 рік), її частка в ВВП складала 4%» [208, с. 425]. А станом на 2022 рік: «...56% усіх товарів в Україні перевозиться автомобільним транспортом» (зазначив Перший заступник голови Державної служби України з безпеки на транспорті Ю. Марценишин) [250].

Отже, люди ділять дороги з автомобілями вже значно більше ста років. І на сьогодні, згадуючи про «дорожній рух», будь хто уявляє собі передусім саме автомобілі та інші наземні транспортні засоби. Відповідне сприйняття знайшло своє відображення й в національному правовому полі. У Законі України «Про дорожній рух» зазначено: «учасниками дорожнього руху є особи, які використовують автомобільні дороги, вулиці, залізничні переїзди або інші місця, призначені для пересування людей та перевезення вантажів за допомогою транспортних засобів» [150, ст. 14].

Хоча наведене визначення і не повинно розкривати значення «дорожнього руху» для держави та суспільства, проте, навіть в його змісті є

28

опосередковане вказування на важливі функції, які забезпечуються автоперевезеннями. З цього приводу Р. Пилипів (2016 р.) слушно наголошує: «можна без перебільшення казати, що сьогодні економічно-розвинуте суспільство є залежним від автомобільного транспорту, який задовольняє значну частину потреб людства в переміщенні вантажів і пасажирів. (Підіймаючи в своїх наукових розвідках проблематику пошуку нового формату адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху,

науковець наголошує): нині до транспортних систем висуваються вимоги швидкості, економічності, зручності, доступності, безпеки та мінімізації екологічної шкоди. Вирішення цих завдань, мабуть, не може бути повним, адже дуже часто трапляється так, що досягнення певних результатів у одному напрямі призводить до погіршення ситуації в іншому. Завжди буде існувати умовна «конкуренція» між швидкістю транспортних засобів ... і безпекою їх пересування, економічністю й впливом на екологію тощо» [132, с. 57].

Отже, якісне врегулювання питань «дорожнього руху» не лише дійсно важливе але й подекуди стикається із доволі складними проблемами. Наприклад, В. Мисливий (2005 р.) вказував, що динаміка розвитку транспорту та транспортної інфраструктури «відображає рівень цивілізації суспільства, а отже, актуалізує формування державної політики з убезпечення дорожнього руху, охорони життя та здоров'я його учасників, власності, довкілля та інших (пов'язаних із цією проблематикою) суспільних відносин ...» [111, с. 3].

Не дивлячись на те, що між наведеними твердженнями вчених пройшло майже десятиріччя, обидва процитовані дослідники вочевидь поділяють необхідність подальшого пошуку вдосконалення правового врегулювання проблематики «дорожнього руху» і звертають увагу на важливість відповідних робіт для забезпечення належного рівня безпеки суспільства. На наш погляд, за минулий час цей підхід аж ніяк не втратив своєї актуальності.

29

Наразі врегулюванню різних особливостей «дорожнього руху» присвячені норми багатьох Законів України. Наприклад, таких як Закон: «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» (від 18.09.1991 року № 1562-XII); «Про транспорт» (від 10.11.1994 року № 232/94-ВР); «Про автомобільний транспорт» (від 05.04.2001 року № 2344- III); «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 року № 2862-IV). Важлива інформація міститься також у кодифікованих нормативно-правових актах. Наприклад, в

Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП – від 07.12.1984 року № 8073-X) та Кримінальному кодексі України (КК України – від 05.04.2001 року № 2341-III). Правові норми, що опосередковано впливають на організацію «дорожнього руху», також встановлені в чималій кількості законодавчих актів. Як то: Земельний кодекс України (2001 року); Бюджетний кодекс України (2010 року); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21.05.1997 року № 280/97-ВР); Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (від 09.04.1999 року № 586-XIV); Закон України «Про концесію» (від 03.10.2019 року № 155-IX); Закон України «Про мультимодальні перевезення» (від 17.11.2021 року № 1887-IX) тощо.

Проте, найбільша кількість правових положень, які унормовують досліджувану нами проблематику, все ж міститься у вже згаданому нами вище Законі України «Про дорожній рух» (від 30.06.1993 року № 3353-XII). Наведена дата видання засвідчує, що Закон № 3353 був прийнятий вже в сучасній, тобто незалежній Україні та існує вже близько 30 років. Формування цього Закону навіть раніше за Конституцію України (яка була прийнята 28.06.1996 року, лише через 3 роки потому) свідчить про не аби яку увагу законодавців до врегулювання питань «дорожнього руху».

Проте, згодом правники-теоретики, практичні працівники та нормотворці виявили низку недоліків в прийнятому нормативно-правовому акті. Наприклад, в 2007-му році Т. Гуржій з цього приводу зазначає, що курс України на інтеграцію в європейське співтовариство вимагає наближення

30

нормативного, технічного та управлінського базису до загальноосвітніх стандартів. Не є винятком і сфера суспільних відносин з приводу забезпечення безпеки дорожнього руху. Науковець доходить висновку, що значна частина адміністративно правових норм, якими визначаються підстави, умови та порядок руху автотранспортних потоків, не відповідали жорстким реаліям того часу [44, с. 109].

В 2016-му році схожих висновків доходить вже згаданий нами Р.

Пилипів (але вже в іншій своїй роботі). Досліджуючи безпеку дорожнього руху в умовах адміністративного реформування 2014-2016 років вчений звертає увагу на те, що: «з огляду на процеси євроінтеграції та імплементації Україною правових засад та міжнародного досвіду не лише на рівні законодавства, а й у діяльності органів публічної адміністрації, ... (доцільно) переглянути та зробити перерозподіл певних функцій у сфері дорожнього руху та його безпеки між центральними органами виконавчої влади» [133, с. 83].

На теперішній час історія трансформування Закону України «Про дорожній рух» нараховує понад 60 редакцій, яких зазнав цей нормативно правовий акт. З них: 2 – в 1994 році; 1-1999; 2-2002; 2-2003; 1-2004; 2-2005; 1-2006; 1-2008; 3-2011; 6-2012; 2-2013; 4-2014; 5-2015; 2-2017; 5-2018; 1-2019; 4-2020; 3-2021; 5-2022; 8-2023 (три із них очікують набрання чинності); 1-2024 [28].

Отже, як витікає з викладених даних, період 2022-2023 років став одним із самих інтенсивних, щодо унормування законотворчих ініціатив з врегулювання «дорожнього руху». Разом із тим, історія національної нормотворчості свідчить також про певні наміри законодавців щодо докорінного (повного) перегляду Закону № 3353 і його заміни. Але наразі цього не сталося і Закон України «Про дорожній рух» вчергове очікує на набрання чинності новими змінами. Останні відбудуться 01.10.2023 року (підстава – Закон № 2573-IX); 29.10.2023 року (підстава – Закон № 3234-IX);

31

31.12.2023 року (підстава – Закон № 2801-IX); та 01.01.2024 року (підстава – Закон № 1909-IX).

Характеризуючи Закон України «Про дорожній рух», варто звернути увагу на те, що він містить визначення лише 6-ти термінів. І, як це не дивно, але визначення понять «дорожній рух» та «безпека дорожнього руху» серед них відсутні.

Не має відповідних визначень і в такому важливому підзаконному

нормативно-правовому акті, як постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху» (ПДР – від 10.10.2001 року № 1306). Хоча картка названої Постанови стверджує, що в акті закріплено аж 100 термінів.

Наразі пошук по всій базі національного законодавства видає лише один варіант значення для кожного із понять: «дорожній рух» та «безпека дорожнього руху». Щодо першого терміну, то нормотворець визначив його таким чином: «*дорожній рух* – сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі переміщення людей і вантажів за допомогою транспортних засобів або без таких у межах дороги» [156]. Згідно з вітчизняним законодавством «*безпека дорожнього руху* – стан процесу дорожнього руху, що визначає ступінь захищеності учасників дорожнього руху від ДТП та їх наслідків» [156]. Їх визначення відбулось на рівні відомчого Наказу Міністерства внутрішніх справ України від 13.11.2006 року № 1111 «Про затвердження Інструкції з діяльності підрозділів дорожньо патрульної служби Державтоінспекції МВС України». А вже менше ніж через 2 роки цей Наказ був позбавлений чинності (на підставі Наказу МВС України № 111 від 27.03.2009 року). Інших визначень в національному законодавстві до тепер не існує.

Підсумовуючи все викладене, маємо підстави стверджувати таке. По перше, «дорожній рух» представляє з себе явище, яке не лише глибоко інтегроване до повсякденного життя кожної людини, але й має широкі об'єктивні зв'язки із економічним станом держави в різних її галузях. Цим, без сумніву, і обґрунтовується та велика сукупність й різноманітність

32

нормативно-правових актів, яка регулює окремі питання проблематики «дорожнього руху» та його «безпеки». По-друге, вдале (якісне) врегулювання питань «дорожнього руху» та його «безпеки» вимагає віднаходження балансу між динамічною множиною реальних безпекових ризиків, новітніми технічними та технологічними здобуттями суспільства та істотними перевагами розширення простору офіційно дозволених можливостей (для

учасників дорожнього руху й для інших осіб, зміст та успішність діяльності яких залежать від унормування «дорожнього руху»). Ця особливість обумовлює динамічність системи національних нормативно-правових актів з врегулювання проблематики «дорожнього руху», а також пояснює залучення чималого кола суб'єктів до відповідних заходів з належного унормування на різних рівнях видання нормативно-правових актів. Оскільки, перелік відповідних суб'єктів, їх окремі права та обов'язки закріплені в Законі України «Про дорожній рух» (про що наголошено вже у перших статтях цього Закону), то саме цей законодавчий акт доцільно вважати профільним (головним, спеціальним або галузевим) з визначення питань «адміністративно-правового регулювання» означеної проблематики. По третє, інтенсивність продукування законотворчих ініціатив і реалізованих новацій щодо врегулювання особливостей Закону України «Про дорожній рух» залишається доволі високою. Така ситуація спостерігається починаючи із періоду усвідомлення нашою державою свого європейського вектору розвитку. Крім того, в період повномасштабної російської воєнної агресії (2022-2023 роки) активність нормотворців, щодо врегулювання проблематики «дорожнього руху», не лише не зменшилась, але навпаки набула нової інтенсивності.

Існуючий стан правового врегулювання «безпеки дорожнього руху» вочевидь неможна вважати оптимальним або таким, що досяг стабільності (тобто є завершеним і незмінним), виходячи хоча б із того, що наразі відсутнє нормативне закріплення основних термінів («дорожній рух» та «безпека дорожнього руху»). Отже, проблематика нашого дослідження

33

стосується, як самого перебігу «регулювання», так і змістовного наповнення поняття «безпека дорожнього руху».

Наразі треба визнати, що вивченню питань врегулювання відносин, які виникають в сфері «дорожнього руху», присвятила свої дослідження чимала кількість науковців. Серед них: В. Авер'янов, Р. Агакарян, О. Бандурка, Ю.

Битяка, О. Бойко, І. Голосніченко, В. Гіжевський, С. Гусаров, Л. Гнатенко, Р. Демків, О. Джафарова, В. Доненко, А. Комзюк, Р. Миронюк, А. Подоляка, В. Пчелін, В. Разводовський, О. Салманова, В. Сокурено, Я. Хом'як, С. Шатрава, Д. Швець, О. Шумейко, а також багато інших наукових, громадських та державних діячів, в тому числі з інших держав. Наприклад, такі як: М. Belin, М. Braker, S. Duncan, N.J. Garber, L.A. Hoel, A. Nunez, D.A. Saez та інші.

Проблеми організації «дорожнього руху» та врегулювання окремих питань його «безпеки» розглядали також: Л. Абрамова, В. Амбарцумян, М. Афанасьєв, В. Бабанін, В. Батиргарєєва, О. Берест, Ю. Бриндіков, А. Бричук, Д. Бурко, В. Введенська, Е. Гаврилов, І. Галак, В. Голіна, Б. Головкін, А. Горєв, Й. Горінецький, О. Гуджоян, З. Дерех, М. Дмитриченко, М. Долгополова, В. Доля, В. Єгупенко, С. Єсімов, В. Захарова, Ю. Йосипів, В. Кищун, Г. Клінковштейн, М. Климчик, О. Кобзарь, А. Коваленко, Н. Кожуховська, О. Копиленко, І. Копотун, М. Лазаренко, О. Лановий, О. Лобашов, В. Луканін, В. Лук'янов, П. Луцюк, В. Маслюк, А. Мастепан, М. Микитюк, В. Мисливий, О. Міленін, А. Мовчан, О. Мойсюк, Д. Назаренко, О. Новіков, О. Олещенко, В. Поліщук, К. Полтава, М. Рудик, Л. Сопільник, В. Філіпова, А. Холостенко, С. Шрамко і багато інших.

Окремої згадки в контексті нашого дослідження заслуговують такі наукові напрацювання як: *наукова стаття* – «Про вдосконалення законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху» (С. Бутник; 2013 рік); *наукова стаття* – «Відносин у сфері безпеки дорожнього руху: механізм адміністративно-правової охорони» (С. Комісаров; 2015 рік);

34

дисертаційне дослідження – «Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху» (Л. Веселова; 2016 рік); *наукова стаття* – «Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання дорожнього руху за допомогою автоматизованих систем» (О. Шумейко; 2017 рік); *наукова стаття* – «Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері

транспорт» (Р. Агакарян, 2020 рік); *навчальний посібник* – «Безпека дорожнього руху» (В. Парасюк, Р. Демків, В. Когут; 2022 рік); *наукова стаття* – «Особливості забезпечення функціонування автомобільних доріг як об'єкт адміністративно-правового регулювання» (І. Мурдій; 2022 рік); монографія – «Стратегія Vision Zero: уроки для України» (М. Колодязний; 2022 рік); *наукова стаття* (підготовлена на виконання фундаментального наукового дослідження теми «Стратегія запобігання правопорушенням у сфері дорожнього руху та експлуатації транспорту України», яке здійснюється НДІ ВПЗ НАПрН України, номер державної реєстрації 0120U10561) – «Міжнародний досвід правового регулювання персонального легкого електротранспорту» (С. Панова; 2023 рік) тощо.

Перелік дослідників та їх напрацювань без жодних зусиль можна розширювати й далі. Отже, проблематика «дорожнього руху», а зокрема і його «безпеки», аж ніяк не обділена увагою науковців та практиків. Проте, на наш погляд, оцінювати реальний стан опрацювання проблеми варто орієнтуючись не на наукові, чи навіть нормативно-правові здобутки. Адже є більш об'єктивні показники, а саме: кількість дорожньо-транспортних пригод (ДТП), які призвели до загибелі людей, травматизму, завдання матеріальної шкоди тощо.

На жаль, відповідна національна статистика далека від бажаного ідеалу, на чому доречі неодноразово наголошено в багатьох науково аналітичних публікаціях, міжнародних рейтингах та офіційних документах. Так, станом на 2015 рік «порівняно із країнами Європейського Союзу та сусідніми країнами *Україна ма(ла) надзвичайно низькі показники безпеки дорожнього руху.*

35

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) «в Україні рівень смертності від дорожньо-транспортних пригод становив 12 осіб на 100 тисяч населення, що вдвічі перевищує середній показник у країнах Європейського Союзу (на той час). Дорожньо-транспортні пригоди (були)

першою за поширеністю причиною смерті українців віком від 15 до 24 років та другою за поширеністю – віком від 5 до 14 років» [197]. Проте, смертність від ДТП становить значну небезпеку не лише в Україні. За оцінками тієї ж ВООЗ (2016-2017 рік) «дорожньо-транспортний травматизм наразі є однією з найбільших проблем охорони здоров'я, і, за прогнозами, у 2030 році ДТП може стати однією з основних п'яти причин смертності людей у світі» [200].

Разом із тим, слід констатувати, що в 2022 році (із початком повномасштабного російського вторгнення) в Україні спостерігалось певне зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод. Так, у листопаді 2022 року «Центр демократії та верховенства права», на основі експертної дискусії, що відбулась під час проведення «Тижня безпеки руху», повідомив таке. За даними патрульної поліції «на підконтрольних Україні територіях протягом 2022 року сталося 14 622 ДТП з загиблими і травмованими, у яких загинули 2 161 людина, а ще 18 261 людина отримали травми. Більш повні відомості за весь 2022 рік викладені, наприклад, Київською міжрегіональною філією ДП «Український науково-дослідний інститут медицини транспорту» МОЗ України, що є Національним координатором ВООЗ та Міністерства охорони здоров'я з питань безпеки дорожнього руху» [128]. За оприлюдненими даними Департаменту патрульної поліції в «2022 році внаслідок ДТП загинуло понад 2,7 тисяч громадян» [63]).

О. Білошицький, перший заступник начальника Департаменту патрульної поліції України відзначив: «Кількість ДТП на 29% менша, ніж минулого року, однак життя, які ми втрачаємо на дорогах України, так бездарно – це дуже болісно. Приблизно на третій-четвертий місяць повномасштабної війни ми зрозуміли, що навіть під час воєнного стану не маємо забувати про безпеку руху. Суспільство швидко звикає до

вседозволеності, тому ми повернули заходи контролю на дорогах України: 16 травня відновили роботу камери фотовідеофіксації, а також вимірювання швидкості за допомогою засобів TruCAM. За перший місяць роботи обох

видів фіксації було винесено 1,5 мільйона постанов про притягнення до відповідальності за перевищення швидкості» [250].

Наведені факти створюють передумови для великої кількості трактувань, висновків та оцінок (навіть попри те, що наведені кількісні значення можуть певним чином варіюватись залежно від їх джерела, а також у порівнянні із реальною кількістю населення України, що характеризується значним вимушеним рухом внаслідок повномасштабної війни). Але цілком впевнено можна стверджувати одне – смертність та травматизм на дорогах України є доволі значною і загрозливою безпековою проблемою. Проте, з цього приводу варто підкреслити, що в світі існують приклади, коли країнам вдалося досягнути суттєвого зниження кількості смертельних ДТП. Такі показники зокрема демонструє Швеція. Між іншим, саме ця держава є батьківщиною концепції «Vision Zero».

«Vision Zero» в буквальному перекладі означає «нульове бачення», а в більш узагальненому розумінні констатує прагнення до повного уникнення смертельних випадків у ДТП, тобто встановлює так звану «Мету: нуль». Відповідна концепція, після років здійснення відповідних напрацювань, знайшла своє закріплення в шведському правовому полі. Так, В 1997 році шведський парламент ухвалив довгострокову стратегію безпеки дорожнього руху Vision Zero. Її завдання полягає в тому, щоб ніхто не загинув, чи не отримав серйозні травми внаслідок ДТП. Наразі, Vision Zero – це етична позиція, яка стверджує, що людські помилки (неминучі), але вони не повинні мати фатальних наслідків. Цей підхід можна розглядати як докорінну зміну парадигми, коли усвідомлення відповідальності за безпеку дорожнього руху розповсюджується, окрім користувача дорожнього руху, також на всіх тих, хто причетний до управління, проектування та навантаження транспортної системи. Наприклад, на таких суб'єктів, як: органи управління дорогами,

виробники транспортних засобів, законодавці, оператори комерційного транспорту, поліція та інші особи. При цьому, відповідальність окремого

учасника дорожнього руху обмежується лише дотриманням відповідних законів і правил [302]. Іншими словами, «безпека дорожнього руху» не лише справа його безпосередніх учасників. Натомість вся система «дорожнього руху» має бути налаштована на запобігання смертельним випадкам та серйозному травматизму, зменшуючи та унеможливаючи безпекові ризики.

Наразі, виходячи із даних Звіту про моніторинг Європейського спостереження безпеки дорожнього руху «Цілі безпеки дорожнього руху (червень 2022 року)» [293, с. 2], є всі підстави стверджувати, що концепція «Vision Zero» насправді високодієва. Так, інфографіка смертності в 2021 році щодо 27-ми країн-членів ЄС і країн EFTA (European Free Trade Association – Європейська асоціація вільної торгівлі – зона, яка об'єднує митні території чотирьох європейських країн, які не вступили до Європейського Союзу, зокрема: Республіка Ісландія, Князівство Ліхтенштейн, Королівство Норвегія та Швейцарська Конфедерація [33]) свідчить, що відповідний показник Швеції становить 1,8 загиблих на 100 тисяч населення. Таким чином, від моменту запровадження підходу «Vision Zero» (близько 20 років тому) Швеція фактично більше ніж втричі покращила свої результати із запобігання смертності в ДТП. Наразі вона поступається лише досягненням Мальти (відповідний показник якої становить 1,7) та країнам EFTA: Норвегія – 1,6; Ліхтенштейн – 0. Проте, зауважимо, що населення останнього менше за 40 тис. чоловік [34], в той час, як кількість населення Швеції перевищує 9 млн. [35].

Все викладене переконливо демонструє активну роботу кожної розвиненої держави над підвищенням рівня власної «безпеки дорожнього руху» та висвітлює актуальні тренди й напрями відповідної діяльності. Водночас, наведені дані свідчать про те, що людство ще не досягнуло того рівня прогресу, коли буде здатним забезпечити цілковиту безпеку «дорожнього руху». І виключення, яке становить Ліхтенштейн (за

показниками в 2021-му році), лише підтверджує загальне правило. Відтак, усі

відповідні наукові розвідки та напрацювання не втрачають своєї актуальності, не дивлячись на будь-яку їх кількість, чим і обґрунтовано обрання теми нашого дослідження.

Завданнями роботи передбачено: розкрити сутність понять «регулювання» та «адміністративно-правове регулювання»; розглянути особливості суспільного феномену «безпека дорожнього руху» і виявити характеристики його унормування в Україні; сформулювати висновки та пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання «безпеки дорожнього руху» в Україні.

Для виконання визначених завдань скористаємось *логіко-юридичним та історико-правовим методами* досліджень.

Одразу розпочнемо із найбільш поширених загальнонаукових визначень поняття «регулювання». Академічний тлумачний словник розглядає це явище, передусім як певну дію і стверджує, що «регулювати» означає: «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам або певній системі. (Словник додає також й інше тлумачення, пояснюючи, що «регулювання» має на меті): домагатись нормальної роботи ... механізму або чогось іншого» [221, с. 480].

В навчально-методичних матеріалах Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого стверджується, що слово «регулювання» походить від латинського «regula» – планка, правило. Отже, відповідний термін означає впорядкування, введення в певні межі шляхом впливу на якийсь об'єкт [116, с. 136].

Таким чином, вже сама сутність слова «регулювання» полягає в констатації якихось активних дій, які мають запровадити необхідні вимоги і правила аби створити умови для отримання відповідної (бажаної) поведінки, що стане наслідком їх виконання. Зрозуміло також, що «регулювання», як окремий вид людської діяльності, має бути усвідомленим і цілеспрямованим. Проте, означені особливості можуть бути проявлені в багатьох сферах

життєдіяльності. Наприклад, як то економіка, техніка, автоматика тощо. Отже, явище «регулювання» є міждисциплінарним і нерозривно пов'язано із управлінням та впорядкуванням.

Разом із тим, у царині права поняття «регулювання» використовується також доволі широко. Наприклад, пошук по базі законодавства видає понад півтори сотні термінів, у назвах яких міститься слово «регулювання» або «врегулювання» [29]. Серед них: план врегулювання; блок регулювання; митне регулювання; урегулювання спору; цілі врегулювання та інші. В різноманітті визначень зустрічаються й ті, що безпосередньо пов'язані із «дорожнім рухом». Наприклад, наказ МВС України № 404 від 28.07.1994 року розкриває поняття «пост регулювання дорожнього руху (ПР)». Цим актом встановлено, що таким постом є «ділянка території, на якій організується несення дорожньо-патрульної служби у зв'язку з необхідністю регулювання дорожнього руху» (наказ втратив чинність від 18.02.2019 року) [186]. Натомість чинні «Правила дорожнього руху» оперують терміном «регулювальник – поліцейський, що виконує регулювання дорожнього руху» [195].

Отже, зміст «регулювання» не лише розрізняється за галуззю застосування цього поняття але й може зводитись до його широкого або вузького розуміння. Так, у найбільш конкретизованому, прикладному варіанті «регулювання дорожнього руху» можна трактувати як діяльність регулювальника, який безпосередньо організує дорожній рух. Або як сукупність засобів управління дорожнім рухом, як це пояснюється у ПДР [195, п. 8.1].

Натомість в межах нашої роботи нас цікавить більш широке значення «регулювання», яке є важливою складовою всієї галузі права й охоплює всі особливості, що застосовуються для нормативно-правового унормування, всебічної організації й впорядкування.

Наразі Тлумачний словник юридичних термінів розкриває поняття «правове регулювання» як «форму регулювання суспільних відносин, яка

забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що міститься у нормі права» [265, с. 218]. Повторення слова «регулювання» в одному визначенні двічі безперечно аж ніяк не є вдалим. Проте, виходячи з цього тлумачення, основною функціональною одиницею «правового регулювання» є «норма права».

Значення правових норм слушно підкреслюють і автори академічного курсу «Теорія держави і права». Вони пояснюють, що: «правові норми є особливим засобом соціального регулювання, що визначає можливості та межі державновладного впливу на суспільство» [240, с. 279].

Разом із тим, важливе уточнення щодо мети «правового регулювання» наводиться в визначенні сформульованому В. Ткаченком та Є. Ручкіним. Дослідники зазначають, що: «правове регулювання може бути охарактеризоване як здійснюваний за допомогою *юридичних засобів* процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування» [71, с. 207-208]. Ще більше конкретизує мету «правового регулювання» О. Мельник, яка вбачає її в: упорядкуванні, закріпленні, охороні та розвитку [108]. Водночас всі перелічені науковці в своїх здобутках говорять про «правове регулювання» не як про вплив «правових норм», а переважно, як про застосування відповідних «юридичних засобів».

Дещо прояснити ситуацію з використанням різних наукових категорій в наведених визначеннях допомагають відомості викладені в юридичній енциклопедії Ю. Шемшученка. Енциклопедія повідомляє, що зміст поняття «правове регулювання»: «(походить від латинського – спрямовувати, впорядковувати) і представляє з себе один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Предмет правового регулювання – правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкування яких неможливе без використання *норм права*. (Водночас із тим), правове регулювання

механізму» [264]. Отже, говорячи про «правове регулювання» не варто фіксувати свою увагу виключно на існуючих нормах права або юридичних засобах, а доцільно також враховувати усі складові відповідного механізму.

Структурні елементи «механізму правового регулювання» наразі не лише перелічені в названій енциклопедії але й стали предметом вивчення багатьох досліджень. Проте, на сьогоднішній день науковці допускають певні відмінності в групуванні складових відповідного «механізму».

Серед усіх доступних напрацювань нам варто звернути увагу, наприклад, на здобутки О. Шумейко, як найбільш близькі за тематикою до теми нашого дослідження. В 2017-му році О. Шумейко розглядала відповідні питання в контексті унормування «дорожнього руху» за допомогою автоматизованих систем. За результатами досліджень вчена робить висновок, що: механізм правового регулювання в «сфері безпеки дорожнього руху містить такі складові елементи: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини (до складу яких входять суб'єкти, об'єкти, юридичні факти), адміністративно-правові принципи, індивідуальні акти, форми та засоби» [263, с. 176].

В наведеному переліку вочевидь не вистачає «санкцій», що застосовуються до порушників. Ця категорія здебільшого окремо виділяється дослідниками. Деякі вчені окрім відповідальності також додають до складу «правового механізму» правову свідомість, правову культуру й інші елементи [245, с. 133].

Узагальнюючи викладене, маємо підстави стверджувати, що «правове регулювання» є різновидом і формою управління, яке застосовується державою в особі її окремих владних суб'єктів для нормативного впорядкування важливих суспільних відносин і має складну внутрішню будову. Окремі частини якої можуть розглядатись та удосконалюватись для організації суспільного життя, як в обмеженому (неповному) складі

(наприклад, у випадку з таким елементом як індивідуальні акти), так і в сукупності, у вигляді єдиного цілісного механізму. Такий висновок має для

42

нашого дослідження прикладне значення. Адже керуючись ним нам не варто намагатися послідовно розглянути всі складові «механізму правового регулювання» в сфері «безпеки дорожнього руху». Натомість більш ефективним буде зосередитись на найбільш важливих за умов сьогодення конструктах.

Окремо підкреслимо, що в викладених вище відомостях містяться вказівки на те, що «правове регулювання» в сфері «дорожнього руху» за своєю природою є адміністративним. Про це наголошує й процитована нами О. Шумейко. Дослідниця зазначає, що: «механізм правового регулювання є вихідним поняттям для механізму адміністративно-правового регулювання ... у сфері безпеки дорожнього руху, ніби його основою, фундаментом, підґрунтям» [263, с. 174].

Таке саме співвідношення названих понять підтверджує, наприклад, й А. Матвійчук. Вчений стверджує, що: «адміністративно-правове регулювання виступає як видове поняття стосовно правового регулювання. (Разом із тим, науковець зауважує): у юридичній науці немає єдиного та усталеного підходу до визначення адміністративно-правового регулювання. Існує велика кількість пропонованих дефініцій, які досить істотно відрізняються одне від одного. Однак також варто зазначити, що є низка ознак, на які звертається загальна увага, тому вони можуть слугувати характерними ознаками адміністративно-правового регулювання» [106, с. 122-123].

Приклад таких узагальнених характеристик «адміністративно правового регулювання» наводить І. Городецька. Тож, «адміністративно правове регулювання»: 1) може визначатися як вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) прав; 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів; 3) передбачає певну мету (досягнення цілей) [42, с. 61].

Отже, ми отримуємо чергову структуру, яка за принципом своєї побудови навряд чи чимось суттєво відрізняється від попередніх підходів.

43

Разом із тим, не залишається жодних сумнівів в тому, що «адміністративне правове регулювання» співвідноситься з «правовим регулюванням» так само, як і галузь адміністративного права з цариною права взагалі. Таким чином, й основна відмінність цих понять має визначатись приблизно на цьому ж рівні.

В наведеному контексті нагадаємо, що адміністративне право – це: «одна з галузей публічного права, яка регулює суспільні відносини, що виникають у сфері організації, а також діяльності органів публічної адміністрації, спрямованої на забезпечення та захист прав і свобод громадян» [24], таке визначення наводить, наприклад, Велика українська енциклопедія (ВУЕ).

Таким чином, виникають підстави стверджувати, що особливість «адміністративно-правового регулювання» характеризується спрямованістю останнього на впорядкування діяльності органів публічної адміністрації (яка відповідно може бути реалізована, як на рівні законів, так і підзаконних нормативно-правових актів). Хоча така ознака для відокремлення названого виду «регулювання» від інших його різновидів не є однозначною, чіткою і вичерпною (адже державні суб'єкти й органи публічної адміністрації, між іншим беруть активну участь, наприклад, в сфері запровадження й реалізації кримінальної відповідальності тощо) але визначення цієї особливості цілком достатнє для того, щоб завдати подальший вектор нашого дослідження. Отже, для нас цілком логічним буде зосередитись на розгляді документів стратегічного планування діяльності державних органів, що стосуються упорядкування «безпеки дорожнього руху».

Разом із тим, огляду вимагають й ще декілька питань. А саме: «особливості адміністративно-правового регулювання» в період дії правового режиму воєнного стану (як такі, що характеризують особливості сьогодення); й загальні плани законопроектної роботи парламенту України (які

визначають перелік тих питань, що са^{ме} зараз знаходяться в сфері уваги Верховної Ради України). З останніх і почнемо наш розгляд.

44

Так, 07.02.2023 року Постановою Верховної Ради України № 2910-IX було затверджено «План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік» (План). Названим документом суб'єктам права законодавчої ініціативи рекомендовано «першочергово здійснювати розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, визначених Планом ..., з урахуванням встановлених у ньому строків» [134].

Сам План оформлено окремим додатком, який налічує 529 завдань (або орієнтовних назв законопроектів). Аналізуючи зазначені у Плані назви законопроектів та зміст доданих до них обґрунтувань й очікуваних результатів, можна виділити близько 25 законотворчих завдань в сфері унормування «дорожнього руху» та автотранспорту на 2023 рік. Зокрема з такими номерами: 167; 269; 334; 386; 387; 390; 447; 450; 452; 455; 456; 458-462; 465-470; 473; 474; 477 [194]. Ця кількість завдань (проектів) становить близько 4,7 % від усього запланованого об'єму роботи парламенту. Отже, вона складає доволі вагому частину роботи.

Планові законопроектні завдання згруповані в 24 напрями робіт, якими опікуються окремі Комітети Верховної Ради України. З цих напрямів лише 5 містять ті завдання, які стосуються змісту нашого дослідження. Найбільшу кількість таких завдань заплановано в групі «Транспорт та інфраструктура» – 19 проектів. Ще 3-и проекти стосуються «Правоохоронної діяльності». По одному завданню містять напрями: «Енергетика та житлово-комунальні послуги»; «Організація державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування»; «Правова політика».

Частина законопроектів мають позначку, яка свідчить, що опрацювання піднятого в них питання стосується синхронізації та наближення законодавства України до правових норм, які діють в ЄС. Таких проектів близько 40%. Але жоден із них не входить до групи «Інтеграція України до

Європейського Союзу». З цього можна припустити, що жоден з них, хоча і має значення для покращення міжнародних відносин з країнами ЄС, але не є критично необхідним для забезпечення євроінтеграції.

45

Більша частина запланованих до створення та опрацювання законопроектів мають внести зміни в вже існуючі нормативно-правові акти. І лише 3-и з тих проектів, які ми розглядаємо, є цілком новими. А саме: Проект Закону України «Про основи функціонування безпечного середовища в територіальних громадах»; «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» та «Про Національне бюро розслідувань аварійних подій на транспорті». Перелічені законопроекти свідчать про схильність законотворців розширювати склад державних суб'єктів задіяних у забезпеченні правопорядку в сфері «дорожнього руху». А також про наявність у законотворців бачення певних інноваційних підходів щодо вдосконалення безпекового напрямку шляхом охоплення увагою ще нерозглянутих раніше можливостей.

Останнє, на чому ми хочемо наголосити, завершуючи стислий огляд законотворчих планів, це суб'єкти, які є відповідальними за підготовку законотворчих пропозицій. До них зокрема відносяться (упорядковані за кількістю згадувань): Кабінет Міністрів України; народні депутати України; Міністерство інфраструктури України; у значно меншій кількості згадується Міністерство внутрішніх справ України та Національна поліція України; і лише одноразово основним розробником визначено комітет ВРУ (йдеться про Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг). Виходячи із наведеного, парламент України вочевидь очікує на те, що розробниками законопроектів з питань «дорожнього руху», автотранспорту й їх «безпеки» буде виступати переважно уряд України (та його окремі міністерства), а не народні депутати.

У будь-якому разі, планування законотворчої діяльності забезпечує поступовий і цілеспрямований розвиток національного законодавства. Проте,

за умов гібридної та повномасштабної військової агресії, виключно такого підходу вочевидь недостатньо, адже нормотворчість має більш ситуативно та швидко реагувати на виклики сучасності. Водночас із тим, кожна держава має певний набір нормативно-правових актів, який заздалегідь готує її

46

правове поле до відповідних перебудов у разі небезпеки. В Україні також існують відповідні напрацювання. Наприклад, Закон України 2015 року «Про правовий режим воєнного стану» (прийнятий до повномасштабного російського вторгнення) завчасно унормовував певні питання діяльності органів державної влади в умовах масованого збройного нападу на Україну. Схожі за своїм значеннями нормативно-правові акти є й в сфері «дорожнього руху» та транспорту. Наприклад, Закон України 1998 року «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період» тощо. Отже, маємо констатувати, що більша частина вже існуючого національного законодавства цілком успішно діє і під час війни. Але, разом із тим, деякі ситуативні зміни також неминучі. Тож, розглянемо їх більш докладно.

З означеного питання В. Приходько наголошує, що «з метою стабілізації та забезпечення оптимальних умов функціонування безпеки дорожнього руху в Україні органи державної влади на період дії правового режиму воєнного стану змушені змінювати деякі правила і закони для пришвидшення певних процесів. Так, тимчасові зміни торкнулися: 1. Заборони на використання відео реєстраторів. 2. Нових правил керування вантажівками. Наразі керувати вантажівками (транспортні засоби категорій С та С1) мають право також і водії із посвідченнями категорії В; 3. Дозволу їздити з протермінованим посвідченням водія; 4. Скасування медичної довідки та проходження іспиту під час заміни водійського посвідчення» [143].

З приводу реалізованих новацій слід відмітити, що вони вирізняються тимчасовим характером та є реакцією нормотворців на існуючи в суспільстві

проблеми. Щодо останньої особливості, то вона спричинила певні незручності під час запровадження нормативних змін. Наприклад, про це наприкінці березня 2022 року повідомляв Центр демократії та верховенства права («аналітично-адвокаційний центр, що працює в громадському секторі України за інституційної підтримки Швеції з 2005 року, спрямовуючи свої

47

зусилля на розвиток незалежних медіа, підтримку громадських платформ і рухів, а також побудову правової держави в Україні» [251]). У власних аналітичних матеріалах ЦЕДЕМ наголошує на тому, що «рішення про «заборону відеореєстраторів» на офіційних сайтах військово-цивільних адміністрацій знайти (фактично) неможливо. Є лише повідомлення у форматі новин. (брак даних, щодо першоджерел, створює у громадян хибні думки) про недозволені дії. (Для усунення означеного недоліку ЦЕДЕМ слушно пропонує) забезпечити оприлюднення текстів наказів начальників військових адміністрацій, що не містять інформації з обмеженим доступом, на сайтах відповідних обласних та Київської міської державних адміністрацій» [252].

Разом із тим, маємо констатувати, що із нормативними змінами запровадженими, наприклад, на рині Кабінету Міністрів України (тобто по чітко відпрацьованій процедурі) таких незручностей не виникало. Наприклад, була вчасно розміщена на офіційному сайті Законодавства України постанова КМУ від 03.03.2022 року № 184 із нормою, яка закріплює, що «на період воєнного стану до керування транспортними засобами категорії С, С1 на території України допускаються особи, які мають посвідчення водія категорії В» [53].

Також окремі відомства в розділах новин на власних офіційних сайтах намагаються оперативно оприлюднювати інформацію щодо змін у послугах, які надають. Наприклад, новини щодо відсутності необхідності подання медичної довідки при обміні чи відновленні посвідчення водія містяться у відповідних розділах Порталу МВС [138] та Головного сервісного центру МВС [41]. Разом із тим, маємо відмітити, що пошук по новинах, все ж менш

зручний для користувача ніж компактне, згруповане розміщення інформації (про нормативно-правові акти та унормовані ними тимчасові зміни) в окремому розділі сайту.

З приводу внесення змін до чинного законодавства наголосимо також на тому факті, що далеко не всі нормативні новації, прийняті під час дії правового режиму воєнного стану, носять тимчасовий характер. Так,

48

наприклад, важливою для сфери «безпеки дорожнього руху» є постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2023 року № 193 «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади». Названим нормативно правовим актом вносяться зміни до «Положення про Державне агентство автомобільних доріг України» (Положення про Укравтодор), закріплене постановою КМУ від 10 вересня 2014 року № 439 [167]. Внаслідок цих змін Агентство набуло нової назви – «Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України» (Агентство відновлення) [52]. Вже з викладеного зрозуміло, що назву надано саме внаслідок війни і в подальшому Агентство в межах власної компетенції має займатись зокрема й ліквідуванням негативних наслідків бойових дій.

Водночас із тим, варто наголосити, що ще у 2020 році ДП «Держдор НДІ», яке підпорядковане «Агентству відновлення» (на той час Укравтодору), було створено ДСТУ 4123:2020 «Безпека дорожнього руху. Засоби заспокоєння руху. Загальні технічні вимоги» [49, 119]. Взявши за основу (вже згадану нами раніше) концепцію «Vision Zero», цим документом Укравтодор додав до раніше офіційно дозволених кільцевих розв'язок, шумових смуг, піднесених пішохідних переходів, звужених смуг руху, напрямних островців та «лежачих поліцейських» ще 4-ри різновиди засобів заспокоєння руху. А саме: островці безпеки, бордюрні розширення, чокери, розділювальні смуги [48]. Отже, діяльність цього державного органу, безпосередньо пов'язана із підвищенням «безпеки дорожнього руху» і з війною вона не лише не припинилась але й отримала новий етап свого розвитку.

Продовжуючи наше дослідження, варто нагадати, що згідно зі статтею 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [96]. Відтак, діяльність усіх державних органів, в межі їх компетенції, має бути спрямована на забезпечення безпекової складової життя людини. Проте, така діяльність не може бути достатньо ефективною й

49

успішною в повному обсязі, якщо вона не буде враховувати зміну ситуації в державі та світі, а також сучасні безпекові тенденції. Наразі відповідність сучасному історичному моменту забезпечується шляхом планування (різної тривалості), за допомогою якого зокрема і формується відповідна державна політика. Центральне місце в унормування розвитку безпекового напрямку, на наш погляд, посідає Закон України «Про національну безпеку».

Проте, маємо констатувати, що названий Закон не містить жодних згадувань про «дорожній рух» і загрози «безпеці», які з ним пов'язані. Разом із тим, в його змісті закріплено визначення поняття «громадська безпека і порядок», під якими слід розуміти: «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз» [189]. Отже, оскільки життя та безпека є гарантованими Конституцією правами людини, то є підстави стверджувати, що «безпека дорожнього руху» має бути складовою «громадської безпеки і порядку». Перевірити це твердження можна дослідивши відповідні документи довгострокового планування. А саме, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України».

Разом із тим, зробити це неможливо, адже за час існування Закону (діє з 2018 року) відповідна Стратегія досі не була розроблена. Робота над її формуванням ведеться безпосередньо зараз і ще не завершена. Крім того,

слід зазначити, що наразі це вже не перша, а друга спроба нормотворців створити відповідний документ планування. За результатами першої спроби було сформовано проєкт документу, але його так і не затвердили. Проте, не маючи інших варіантів, нам варто звернутись саме до означеного проєкту.

Проєкт Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України датований 29.06.2021 року та наразі розміщений на офіційному порталі МВС України. І він дійсно має згадування про небезпеки «дорожнього руху». Але

50

серед пріоритетів національних інтересів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту «безпека дорожнього руху» не значиться. Натомість згадка про неї міститься в тих частинах аналізу, що присвячені «рівню загроз техногенного характеру» та «інших видів загроз». Зокрема в проєкті Стратегії: Наголошено на погіршенні технічного стану об'єктів транспортної інфраструктури і транспортних засобів; Зазначено, що рівень аварійності на автошляхах залишається високим, а число загиблих і травмованих унаслідок дорожньо-транспортних пригод є одним з найбільших серед європейських країн. Визнано, що ці втрати істотно впливають як на життя людей, так і на економіку країни; Підкреслено що удосконалення потребують механізми взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства та приватним сектором, місцева інфраструктура безпеки, а також розширення можливостей системи відеоспостереження; Констатовано серйозні перешкоди функціонуванню транспортної інфраструктури, що спричинені неправдивими повідомленнями про загрозу безпеці громадян; Відмічені посилення терористичних посягань на об'єкти транспортної інфраструктури [137].

Для вирішення виявлених проблем проєкт Стратегії зокрема пропонує: В рамках Стратегічної цілі 1. – посилення спроможностей підрозділів поліції щодо реагування на наслідки дорожньо-транспортних пригод; В рамках Стратегічної цілі 6. – здійснення заходів з підвищення рівня антитерористичної захищеності транспортної інфраструктури; В рамках Стратегічної цілі 16. – спільне запровадження автоматизованої фіксації

порушень правил дорожнього руху на всій території держави, удосконалення та поширення на всій території держави комплексної інтелектуальної системи відеоспостереження з аналітичною складовою [137].

Підкреслимо, що всього проєктом Стратегії було передбачено 19 цілей і лише три з них (не в цілому, а тільки за окремими питаннями) торкаються завдань із підвищення рівня «безпеки дорожнього руху». Такий факт, на наш погляд, свідчить про те, що означена проблематика хоча і входить до сфери

51

громадської безпеки та цивільного захисту але, щонайменше, не є для неї основною.

Із прогресивних пропозицій проєкту Стратегії варто відмітити вимогу встановлення періодичності видання «Білих книг». «Біла книга (англійською White paper) – це інформаційно-аналітичний, авторитетний документ про певну тему або проблему. Біла книга містить у собі експертні думки та дослідження, які пропонують конкретне рішення або рекомендацію з теми. Її ціль - надання корисної інформації щодо певної проблеми та різні алгоритми дій в тому чи іншому питанні. Практика створення і використання Білих книг поширена в Європейському Союзі і охоплює різні питання: транспорту, охорони довкілля, захисту прав споживачів, інформації та її верифікації тощо» [300].

Органи безпеки та оборони в Україні регулярно публікують Білі книги. Останні зокрема розцінюються як науково-аналітичний документ, або своєрідний звіт. «За допомогою Білої книги уряд може *представити власну політику в певній сфері* та перевірити громадську думку, а також думки експертів та зацікавлених сторін із представленої тематики для подальшого коригування законодавства та впровадження його органами виконавчої влади» [25].

Отже, хоча в проєкті Стратегії і не йдеться про видання Білої книги з проблематики «безпеки дорожнього руху», проте, подібне започаткування було б, на нашу думку, доволі корисним. На сьогодні в фаховій літературі із

зазначеного питання можна знайти, наприклад, «Білу книгу мікромобільності». Вона була підготовлена в 2021 році в рамках Проєкту EU4Climate, що фінансується Європейським Союзом (ЄС) і реалізується ПРООН. Книга складається з 4-х частин, остання з яких присвячена рекомендаціям відповідних змін на національному та місцевому рівнях і передбачає реалізацію шляхом розробки нових, або ж внесення змін до наявних нормативних документів [15].

52

Маємо сказати, що проєкти й згадані організації, які працювали над Книгою далеко не єдині хто опікується цим питанням. Наразі в Україні є і активно діють такі проєкти та організації як: ГО «Vision Zero», проєкт «За безпечні дороги», вже згаданий нами ЦЕДЕМ, Асоціація «U-Cycle» та інші недержавні структури.

Питання участі громадськості в вирішенні проблеми «безпеки дорожнього руху» неодноразово досліджувалося науковцями. Наприклад, ще в 2018 році в своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання участі громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху» Є. Гусєва рекомендувала прийняти Закон України «Про участь громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху» та внести відповідні зміни до Закону України «Про дорожній рух» й КУпАП [47, с. 12].

Натомість наголосимо, що деякі питання участі громадян вже закріплені в статті 13 чинного Закону України «Про дорожній рух» – «Участь об'єднань громадян і громадян у здійсненні заходів щодо безпеки дорожнього руху». А в 2008 році, Законом України № 586-VI, ці положення були конкретизовані та розширені.

Отже, можна стверджувати, що і науковці, і законотворці підтримують тренд щодо активнішого залучення громадськості до участі у забезпеченні «безпеки дорожнього руху» та врегулювання відповідних проблем. У якості прикладу практики організації відповідних комунікацій можна навести створення «Робочої групи Міністерства інфраструктури України з

опрацювання питань щодо забезпечення безпеки учасників дорожнього руху у зв'язку з масовим використанням персонального легкого електротранспорту в Україні». Остання була організована Наказом Міністерства від 19.08.2021 року № 433 [203] і включає в себе, як представників державної влади так і громадських об'єднань. Схожа практика започаткована й в органах місцевої влади, наприклад, КМДА (створено робочу групу з питань організації дорожнього руху в місті Києві) [204] та

53

інших органах. Проте, склад робочих груп і особливості їх діяльності звісно ж неуніфіковані.

Активну роботу щодо вироблення пропозицій до врегулювання питань «безпеки дорожнього руху» можна помітити й на міжнародному рівні. Наприклад, представники урядів європейських країн активно співпрацюють над так званою «Стокгольмською декларацією» (в 2020 році остання була викладена як підсумковий документ Третьої глобальної міністерської конференції з безпеки дорожнього руху) [311]. Відповідна взаємодія без сумніву не буде на цьому завершена.

Необхідно також підкреслити, що в Україні існує доволі велика кількість нормативно-правових актів планування, спрямованих на врегулювання питань «безпеки дорожнього руху», отже, вони аж ніяк не обмежуються вже розглянутим нами проєктом «Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України». Прикладами таких документів є: «Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 року № 481-р; «Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.10.2020 року № 1360-р; «Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 року № 430-р; «План основних заходів Національної поліції України на 2022 рік» від 31.12.2021 року та інші,

в тому числі відомчі документи.

Результати дослідження особливостей «адміністративно-правового регулювання» вирішення проблем «безпеки дорожнього руху» в Україні дають аргументи для висування таких висновків та рекомендацій.

«Безпека дорожнього руху» є складною комплексною й гострою проблемою сучасності. Хоча за своїм значенням вона і відноситься до сукупності тих загроз, які становлять ризики для громадської безпеки і цивільного захисту в Україні (а відповідно входить до кола питань, які

54

охоплюються національною безпекою), проте, її сутність вирізняє її серед інших видів небезпек. Небезпека «дорожнього руху» передусім пов'язана із «людським фактором» і помилками, яких так, чи інакше припускаються всі люди. Отже, цей вид небезпеки є постійним, а шкода від нього зазвичай завдається ненавмисно. Відтак, активних дій лише органів забезпечення правопорядку, щодо профілактики та запобігання цьому виду небезпек, вочевидь недостатньо. Рішення, як і сама проблема, має бути комплексним. Наразі, найбільш прогресивним підходом щодо цього питання є відома в світі концепція «Vision Zero». Остання значно розширює перелік суб'єктів, задіяних у вирішенні питань «безпеки дорожнього руху», а також певним чином зміщує акценти в «адміністративно-правовому врегулюванні» означеної проблематики.

Значним недоліком чинної національної нормативно-правової бази є відсутність нормативно закріпленого визначення терміну «безпека дорожнього руху». З метою усунення виявленої невідповідності пропонуємо закріпити на законодавчому рівні такий варіант цього терміну:

«безпека дорожнього руху – це специфічний вид безпеки, який характеризує ступінь захищеності учасників дорожнього руху, держави і суспільства від небезпек дорожньо-транспортних пригод та їх наслідків, що відбиває збалансування потреб забезпечення мобільності та захисту життя і добробуту, забезпечений комплексом нормативно закріплених вимог,

ефективним застосуванням доступних технологічних можливостей, обізнаністю й свідомим відповідальним ставленням членів суспільства до організації і здійснення дорожнього руху».

Наразі необхідно констатувати значний вплив уряду України, центральних органів виконавчих влади та органів місцевого самоврядування на питання «адміністративно-правового регулювання» проблем «безпеки дорожнього руху», який реалізується на рівні практичної діяльності цих суб'єктів, висування нормотворчих ініціатив (пропозицій) підзаконного й законодавчого значення, формування відповідної політики. Беззаперечною

55

перевагою, яка сприяє і буде сприяти в подальшому підвищенню якості нормативно-правового регулювання проблем «безпеки дорожнього руху» є: поглиблення наукових напрацювань в означеній сфері; залучення міжнародної допомоги до розробки і впровадження відповідних безпекових заходів; залучення громадськості до формування нормотворчих пропозицій і рішень.

З метою підвищення якості нормотворчості з питань «безпеки дорожнього руху», зокрема на рівні формування документів стратегічного планування можна запропонувати: 1) запровадження урядом України практики видання Білих книг з «безпеки дорожнього руху» з встановленою періодичністю (оптимальним видається період не менший ніж раз на три роки); 2) створення на рівні Кабінету Міністрів України постійно діючої експертної групи з «безпеки дорожнього руху», яка має здійснювати участь у міжнародних тематичних заходах і проєктах, виявляти міжгалузеві проблеми, що існують в сфері «безпеки дорожнього руху» (в тому числі пов'язані із відновленням пошкоджень, завданих військовою агресією), брати участь в організації комунікацій з відомствами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та суспільством; 3) продовжити, підсилити та уніфікувати практику створення робочих Груп або Рад «з безпеки та організації дорожнього руху» при органах місцевого самоврядування. На

штатній або позаштатній основі залучати до співпраці міжнародних та українських експертів з відповідної проблематики.

1.2. Поняття, сутність та зміст державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху

На початку даного підрозділу варто зазначити, що «в Україні рівень смертності та травматизму внаслідок дорожньо-транспортних пригод є

56

одним з найвищих в Європі, а рівень організації безпеки дорожнього руху залишається вкрай низьким, про що у своїх звітах неодноразово наголошували експерти ВООЗ, Світового банку та інших міжнародних інституцій [199]. За питомими показниками аварійності та наслідками дорожньо-транспортних пригод Україна також є одним з лідерів серед європейських держав. Так, у середньому в державах - членах ЄС на 100 тис. жителів припадає 5 відсотків загиблих у дорожньо-транспортних пригодах, тоді як в Україні такий показник становить 8,22 відсотка осіб» [199].

За результатами проведеного Національною поліцією аналізу стану аварійності на території країни встановлено, що «основні причини скоєння дорожньо-транспортних пригод із загиблими та/або травмованими людьми, а саме: порушення правил маневрування - 22 відсотки; перевищення безпечної швидкості - 34 відсотки; недотримання дистанції - 8 відсотків; порушення правил проїзду перехрестя - 8 відсотків; керування транспортним засобом у нетверезому стані - 3,23 відсотка; виїзд на смугу зустрічного транспорту - 1,35 відсотка; порушення правил проїзду пішохідних переходів - 6 відсотків» [199].

Все вищезазначене актуалізує питання щодо реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху з

метою зменшення рівня смертності на дорогах, зниження ступеня тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод, а також вироблення дієвої практики щодо управління безпекою дорожнього руху спрямованого на забезпечення та збереження життя та здоров'я громадян.

Вивченню питань врегулювання відносин, які виникають в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, присвятили свої дослідження науковці, а саме: В. Авер'янов, Р. Агакарян, О. Бандурка, Ю. Битяка, О. Бойко, І. Голосніченко, В. Гіжевський, С. Гусаров, Л. Гнатенко, Р. Демків, О. Джафарова, В. Доненко, А. Комзюк, Р. Миронюк, А. Подоляка, В. Пчелін, В. Разводовський, О. Салманова, Я. Хом'як, С. Шатрава, О. Шумейко тощо. Але поряд з цим питання реалізації регіональної політики у сфері безпеки

57

дорожнього руху залишаються актуальними із врахуванням стану аварійності в країні та регіоні.

Мета підрозділу полягає у з'ясуванні змісту державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху. Для досягнення поставленої мети постає необхідним вирішення наступних питань: 1) здійснити науковий огляд праць вчених щодо розуміння терміну «державна політика», «державна регіональна політика»; 2) надати власне розуміння категорії «державна регіональна політика у сфері безпеки дорожнього руху» вказати на її особливості та зміст.

Ще на самому початку нашого дослідження ми наводили чималу кількість фактів, які переконливо доводять важливість та необхідність забезпечення належного рівня «безпеки дорожнього руху» для нормальної життєдіяльності суспільства. Тож, цілком очікуваним і закономірним є те, що в цьому напрямі держава провадить відповідну цілеспрямовану активність. Отже, є всі підстави виділяти «державну політику» в сфері «безпеки дорожнього руху» як окреме явище – важливу наукову та практичну проблему. Проте: що ж саме представляє з себе «політика»?

Наразі слово «політика» зустрічається в термінах національного

законодавства понад чотири десятки разів [30]. Але жодного разу не вживається нормотворцями окремо, а виключно у поєднанні з іншими, уточнюючими її зміст словами. Наприклад, як то: Державна політика в області освіти; Державна політика у сфері культури; Державна регіональна політика; Політика безпеки; Політика безпеки руху. Частина з наведених термінів виглядає дотичною до теми нашого дослідження. Але при більш детальному розгляді виявляється непов'язаною із дорожнім рухом.

Так, поняття «політика безпеки руху» трактується наказом Міністерства інфраструктури України (від 24.12.2020 року № 842) як: «основні принципи та підходи, якими керується підприємство для забезпечення та підвищення безпеки руху з урахуванням типу, характеру та видів діяльності підприємства, а також ризиків у сфері безпеки руху» [172].

58

Проте, сам Наказ присвячено не «*дорожньому руху*», а затвердженню «Положення про систему управління безпекою руху на *залізничному транспорті*».

Схожа ситуація спостерігається й з терміном «політика безпеки». Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 року № 1295, яка затверджує «Порядок функціонування системи виявлення вразливостей і реагування на кіберінциденти та кібератаки», визначає цей термін як: «сукупність документованих рішень, що приймаються керівництвом об'єкта кіберзахисту ...» [54]. В той же час, наприклад, Регламент Комісії (ЄС) № 29/2009 від 16.01.2009 року «Про встановлення вимог до послуг лінії передачі даних для Єдиного європейського неба» під «політикою безпеки» пропонує розуміти: «комплекс цілей, правил поведінки користувачів і адміністраторів, а також вимог до конфігурації і управління системою...» [148].

Отже, слід констатувати, що хоча зміст національного законодавства і дозволяє скласти узагальнене уявлення про «політику» (як комплекс рішень, який визначає основні підходи, принципи, вимоги та цілі), але вживаючи цей

термін нам доведеться користуватись його загальнонауковим тлумаченням.

З цього приводу «Велика українська енциклопедія» повідомляє, що слово «політика» походить від грецького «πολιτική», яке означає самоуправління в полісі, державні та суспільні справи, або мистецтво управління державою. А в англomовному середовищі для означення політики використовують одразу декілька термінів: politics – політичний процес у межах сфери суспільної діяльності, а також процес реалізації державної влади в окремому суспільстві; policy – державне адміністрування, результати дій уряду, політичні програми, рішення владних структур; і polity – організаційна структура, інститути, політичні та правові норми, що регулюють суспільну поведінку [26]. Виходячи з викладеного можна констатувати, що закордонні колеги схильні ставитись до поняття «політика» більш деталізовано, виокремлюючи його різні значення та аспекти.

59

В той же час, «Академічний тлумачний словник» стверджує, що «політика» – це «лінія поведінки в чому-небудь, певне ставлення до кого-, чого-небудь» [222, с. 80]. Таке визначення є найбільш узагальненим та створює підстави для вузького тлумачення поняття «політика», яке може бути ототожнене з дотриманням певного способу або наряду дій окремим суб'єктом.

Натомість, наприклад, в навчальних матеріалах Національної академії внутрішніх справ «політику» розглядають більш широко. А саме, як: цілісну сферу «суспільних відносин, які виникають у процесі здобуття, утримання та використання публічної влади з метою узгодження та задоволення індивідуальних, групових і суспільних інтересів» [117].

«Багатомовний юридичний словник-довідник» КНУ ім. Т. Шевченка з цього приводу роз'яснює, що «політика» представляє з себе систему «цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя» [10, с. 320].

Отже, спираючись на наведені відомості, можна стверджувати, що

«державна політика з безпеки дорожнього руху» фактично утворює специфічну сферу суспільних відносин у якій *виробляються або коригуються* відповідні цілі й підходи, щодо їх досягнення. Разом із тим, як відомо з практики, державна політика формалізується і закріплюється в відповідних стратегічних документах, концепціях та доктринах. Важливою особливістю, яка доповнює зроблене спостереження, полягає в тому, що зазвичай державні органи мають чітко визначену компетенцію (чи роль), яку вони реалізують в зазначених відносинах – формування та/або реалізація відповідної «політики». Вітчизняним законодавцем визначено, що «Міністерство внутрішніх справ України є головним у системі центральних органів виконавчої влади та забезпечує *формування* державної політики у відповідних сферах. Зокрема на МВС покладається завдання: розробляти проєкти державних програм з питань забезпечення безпеки дорожнього руху; брати участь у *формуванні* та забезпеченні наукової і науково-технічної

60

політики держави у сфері безпеки дорожнього руху (підпункти 5 та 34 пункту 4)» [168]. Виходячи із зазначеного можна було б припустити, що «реалізація політики» (в тому числі й з «безпеки дорожнього руху») мала б асоціюватись, у першу чергу, із виконанням вимог стратегічних документів (тобто сформованих актів планування, передусім – «стратегій»).

У той же час, в наукових працях вчені акцентують увагу, що державна політика є важливим компонентом життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, вона формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління, тому що спрямована на поліпшенні якості життя громадян та гарантування соціальної стабільності [6]. В контексті нашої праці державна політика повинна бути спрямована у першу чергу на збереження життя людей, а вже в подальшому на надання відповідних послуг у досліджуємії сфері, оскільки вона охоплює дуже великий пласт суспільних відносин.

О.В. Джафарова досліджує державну політику через складову

дозвільної діяльності, та вказує, що це відповідний стратегічний напрям діяльності держави у сфері суспільних відносин, та полягає у забезпечення складових національної безпеки (економічної, екологічної, інформаційної, внутрішньої), інноваційний розвиток держави, а дозвільна діяльність є одним із правових інструментів забезпечення реалізації вищенаведеного [57, с. 56].

О.С. Нижник звертає увагу, що державна політика – це довгостроковий план дій, об'єднаних національною ідеєю, що забезпечує високу якість життя населення із визначанням інструментів досягнення останнього та суб'єктів його реалізації. Формування державної політики не можливо без урахування потреб окремих регіонів, які є частиною суверенної держави [121, с. 15]. Саме регіони із урахуванням громадської думки виробляють особисті програми забезпечення безпеки дорожнього, що у сукупності становлять єдиний комплекс заходів спрямований на забезпечення та збереження життя людей в державі.

61

Доречно продовжити наукову думку О.С. Нижника, який під державною регіональною політикою у сфері ..., розуміє складову частину загальнодержавної регіональної політики, яка об'єднана національною ідеєю, включає стратегію розвитку адміністративно-правових відносин у сфері ... та адміністративно-правові інструменти досягнення поставлених цілей, із врахуванням особливостей певного регіону для відтворення і нарощування інтелектуального, духовного та економічного потенціалу як окремого регіону, так і держави в цілому [121, с. 7]. Тобто, в даному визначенні автор, звертає увагу, що кожна регіональна політика розвивається у взаємозв'язку з іншими регіонами на благо розвитку держави в цілому.

А.В. Кінщак наголошує на необхідності розділяти державну регіональну політику, тобто політику держави щодо забезпечення соціально економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику – політику, що здійснюється регіональною владою, а отже, самими регіонами щодо забезпечення всебічного сталого розвитку

відповідних власних територій. При цьому роль держави полягає у підтримці відповідних регіональних ініціатив (нормативно-правове та матеріально фінансове забезпечення, визначення загальних пріоритетів регіонального розвитку країни) [81]. В дійсності держава повинна підтримувати всі регіональні ініціативи, й тим більш здійснювати відповідний контроль щоб влада на місцях не виходила за межі норм чинного законодавства.

А. Прокопюк на підставі аналізу різних наукових підходів до визначення регіональної політики дійшов висновку щодо її цільової функції, яка полягає у формуванні оптимальних умов розвитку регіонів держави, регулюванні надмірних асиметрій їх соціально-економічного розвитку, перерозподілі ресурсів з врахуванням економічного потенціалу регіонів задля досягнення єдності, інтегрованості гармонійності економічного простору держави. Слушним є те, що вчений звертає увагу, що державна регіональна політика разом із політиками усіх адміністративних регіонів країни формують загальну регіональну політику, що здійснюється у державі [206].

62

Таким чином, регіональна політика в державі може реалізовуватись шляхом застосування широкого кола інструментів та важелів, які за характером впливу можна розділити на загальнодержавні (застосовуються у рівній мірі до усіх без винятку регіонів) та селективні (застосовуються вибірково до окремих регіонів, територій чи їх груп) [206].

Щодо законодавчого визначення державної регіональної політики, то доцільно звернутися до Закону України «Про засади державної регіональної політики», який визначає останню як «систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності» [151].

На сьогоднішній день з метою забезпечення безпеки дорожнього руху в державі прийнято «Стратегію підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року» [199], «Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року» [152], «Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року» [198], «Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки» [153]. На підставі вищезазначених актів формуються та впроваджуються в життя регіональні програми у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, як-то: «Програма підвищення безпеки дорожнього руху в м. Харкові на 2021-2025 роки», «Програма підвищення рівня безпеки дорожнього руху на території Харківської області на період до 2023 року», «Комплексна обласна програма «Правопорядок на 2021-2025 роки» затверджена Сумською обласною радою» тощо. Реалізація державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху спрямовано на формування свідомості у учасників (суб'єктів) дорожнього руху дотримання та виконання дисципліни, а також превентивна спрямованість щодо недопущення порушень встановлених

63

правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху через призму просвітницької діяльності відповідними органами та підрозділами. На сьогоднішній день законодавчим органом розроблено проєкт закону «Про внесення змін до Закону України «Про дорожній рух» щодо забезпечення планування заходів для підвищення безпеки дорожнього руху», який спрямовано змінити підхід до планування заходів у сфері підвищення безпеки дорожнього руху, забезпечить відповідність заходів загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів та врахування проблем територіальних громад, регіонів при плануванні загальнодержавних заходів [147]. Проєктом нормативного акту планується внести зміни до ст. 43 Закону України «Про дорожній рух» та передбачити необхідність планування заходів щодо підвищення безпеки дорожнього руху на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях шляхом розроблення та затвердження

стратегій підвищення безпеки дорожнього руху, планів заходів з їх виконання та програм підвищення безпеки дорожнього руху [147]. Даним проектом нормативного акту підтверджується необхідність реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що є позитивним кроком на шляху підвищення безпеки дорожнього руху.

Крім того, проєкт закону має певні вади, на які звертають увагу науковці. Так, главою 8 Регламенту Кабінету Міністрів України, визначені вимоги до розробки програмних документів Уряду України, де зокрема, передбачені повноваження і щодо складання стратегій та державних цільових програм [185]. Крім того, відповідно до § 56 та § 57 Регламенту стратегія розвитку відповідних сфер є програмним документом Кабінету Міністрів України, який визначає курс формування та реалізації політики у відповідних сферах на середньостроковий або довгостроковий період [185]. Статтями 4-7 Закону України «Про дорожній рух», визначено компетенцію Кабінету Міністрів України щодо «розробки і затвердження державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки на автомобільних дорогах;

64

компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо затвердження відповідних місцевих програм безпеки дорожнього руху, проте до їхньої компетенції не віднесено розроблення та затвердження стратегій підвищення безпеки дорожнього руху, планів заходів з їх виконання» [150; 258]. Отже, положення законопроекту щодо надання відповідних повноважень обласним та районним радам, а на місцевому рівні – сільським, селищним, міським радам на затвердження Стратегії підвищення безпеки дорожнього руху, плану заходів по її виконанню, програм підвищення безпеки дорожнього руху на регіональному рівні, не відповідають діючому законодавству, оскільки право на розробку відповідних державних Стратегій надано Кабінету Міністрів України [258].

У свою чергу, законопроектом передбачено, що планувальні документи регіонального та місцевого рівнів у сфері підвищення безпеки дорожнього

руху повинні включати заходи, які згідно з Законами України «Про дорожній рух» та «Про місцеве самоврядування в Україні» не належать до компетенції органів місцевого самоврядування (зокрема щодо гарантування належної компенсації потерпілим від дорожньо-транспортної пригоди, заміни, технічного обслуговування та огляду транспортних засобів та інших дій, направлених для підвищення безпеки транспортних засобів тощо). У статтях 26 та 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», закріплені власні повноваження виконавчих органів місцевих рад, які з метою зниження рівня аварійності на шляхах міста, удосконалення системи управління дорожнім рухом та паркуванням транспортних засобів, створення безпечних та комфортних умов для учасників дорожнього руху і користувачів об'єктів транспортної інфраструктури, приймають та затверджують відповідні Програми підвищення безпеки дорожнього руху [188; 258].

Варто в межах наукової праці вказати на постанову Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 № 1287, якою затверджено Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року. Державна програма спрямована на «зниження на 30 відсотків рівня

65

смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод та зменшення соціально-економічних втрат від дорожньо-транспортного травматизму, а також запровадження ефективної системи управління безпекою дорожнього руху для забезпечення захисту життя та здоров'я населення, а також створення безпечних і комфортних умов руху транспортних засобів, пішоходів та інших учасників дорожнього руху на вулично-дорожній мережі» [152]. Крім того, в у вступній частині постанови Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 № 1287 «рекомендовано обласним державним адміністраціям затвердити регіональні програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року». Саме на цей аспект ми й звертаємо увагу, що державна регіональна політика у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху діє у взаємодії з державною політикою в цілому.

Безпосереднє звернення до Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року надає можливість вказати на заходи, які спрямовані на «підвищення рівня безпеки дорожнього руху, а саме: виконання програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху; розроблення ефективних процедур для виділення коштів з Державного дорожнього фонду та інших джерел на заходи, спрямовані на підвищення безпеки дорожнього руху; інтеграція модулів з безпеки дорожнього руху до системи освіти; реформування системи здійснення контролю за технічним станом транспортних засобів та запровадження механізму проведення перевірки технічного стану транспортних засобів під час їх експлуатації на дорозі; визначення інфраструктурних факторів у місцях концентрації дорожньо-транспортних пригод, проведення оцінки безпеки наявної дорожньої інфраструктури та запровадження інженерних дій щодо поліпшення показників безпеки, проектування доріг з урахуванням швидкісних режимів; забезпечення здійснення контролю за впровадженням системи безпеки дорожнього руху, включаючи просвітницькі компанії та штрафи за порушення правил дорожнього руху, посилення контролю за дотриманням правил дорожнього руху; широке використання інноваційних

66

технологій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; покращення пішохідної інфраструктури, паркувальних зон, обмеження швидкості руху транспортних засобів та розвиток інфраструктури для руху велосипедів; удосконалення системи підготовки водіїв та інших учасників дорожнього руху щодо надання домедичної допомоги потерпілим; запровадження системи підготовки та підтвердження професійної компетентності водіїв та менеджерів з перевезень відповідно до законодавства ЄС; створення Реєстру автомобільних перевізників, який включає базу даних щодо порушень вимог законодавства; проведення соціальних кампаній з метою інформування населення про ризики на дорогах та необхідність дотримання правил дорожнього руху - місячники безпеки руху, рекламні ролики на телебаченні,

зовнішня реклама тощо» [198].

В той же час, Державна програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні закріплює відповідні способи підвищення рівня безпеки дорожнього руху, які повинні бути реалізовані в межах регіональних програм. Так, «перший спосіб передбачає збереження традиційної системи безпеки дорожнього руху, відсутність системного підходу щодо розв'язання нагальних проблем організації безпеки дорожнього руху, що не дасть позитивного результату і не сприятиме підвищенню рівня безпеки на дорогах та зменшенню кількості дорожньо-транспортних пригод» [152]. Другий оптимальний спосіб передбачає «розв'язання проблеми високого рівня смертності та травматизму внаслідок дорожньо-транспортних пригод шляхом: удосконалення державного управління у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; удосконалення ведення обліку та аналізу даних про дорожньо-транспортні пригоди; підвищення рівня безпеки на дорогах та дорожньої інфраструктури; підвищення рівня безпеки перевезення пасажирів та вантажів комерційним автомобільним транспортом; покращення безпечної поведінки учасників дорожнього руху; удосконалення здійснення заходів реагування та управління наслідками дорожньо-транспортних пригод, надання медичної допомоги; забезпечення дотримання Правил дорожнього

67

руху, що сприятиме зниженню на 30 відсотків рівня смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод та зменшенню соціально-економічних втрат від дорожньо-транспортного травматизму» [152].

Аналіз наукових позицій вчених та безпосередній розгляд нормативно правових актів, надає можливість стверджувати, що державна регіональна політика у сфері безпеки дорожнього руху становить собою окремий об'єкт адміністративно-правового регулювання та є відповідною складовою державної політики, що безпосередньо включає напрям (стратегію) розвитку відносин у сфері у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та сукупність адміністративно-правових інструментів реалізації заходів спрямованих на

убезпечення порушень норм чинного законодавства у досліджуємії суспільних відносин норами адміністративного законодавства.

Доцільно також вказати на ознаки адміністративно-правових відносин, які мають місце у державній регіональній політиці в сфері безпеки дорожнього руху, а саме: 1) є публічно-правовими, оскільки предметом регулювання є відносини у сфері реалізації публічних (державних, суспільних) інтересів; 2) мають місце у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) врегульовані, як правило, нормами адміністративного законодавства; 4) широке коло суб'єктів формування та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) об'єднанні метою направленої на зменшення рівня аварійності та смертності на дорогах, а також розвитку транспортної інфраструктури тощо.

1.3. Місце та значення патрульної поліції в системі суб'єктів реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху

Особливості *реалізації* патрульною поліцією «політики в сфері безпеки дорожнього руху» вочевидь не можуть бути досліджені за змістом якогось

68

одного нормативно-правового акту. Вивчення вимагають як стратегічні документи (якими формується відповідна «політика»), так і акти законодавства, якими визначається правовий статус відповідного суб'єкта (в нашому випадку патрульної поліції). Лише такий комплексний розгляд здатний забезпечити ідентифікацію місця, яке займає патрульна поліція серед інших суб'єктів реалізації «політики з безпеки дорожнього руху» і тим самим охарактеризувати значення, що має її діяльність у цій сфері.

Оскільки тема нашого дослідження стосується не *формування* відповідної «політики» в цілому, а лише її *реалізації*, до того ж лише окремим

суб'єктом (патрульною поліцією), то викладені вище особливості значно ускладнюють вибір актів національного законодавства для проведення подальшого аналізу. Отже, спробуємо розібратись у цих відмінностях більш докладно, але вже на прикладі галузі права.

Зауважимо, що більшість принципів (вихідних або керівних правових положень) насправді закріплені в нормах чинного законодавства. Тобто в розрахованих на тривале використання нормативно-правових актах. Найважливіші завдання окремих органів влади також закріплені на рівні законів та підзаконному рівні, чим і сформовані умови діяльності відповідних суб'єктів та правова дійсність. Але при цьому, сукупність таких документів «політикою» зазвичай не називається. Натомість «стратегічні» документи планування розраховані на певний строк реалізації та завдають акценти і уточнюють задачі й цілі окремих органів влади на майбутнє. Проте, саме цю частину законодавства зазвичай прийнято асоціювати із провадженням певної «політики». Разом із тим, коли ми говоримо про *реалізацію*, а не про *формування* «політики», то як витікає із викладеного вище, така діяльність охоплює всю правову дійсність.

Натомість нам варто звернути увагу на особливості тлумачення співвідношення таких категорій як «політика» та «стратегія», що вживаються в окремих сферах управління. Наприклад, з цього приводу спів-координатор платформи Industry4Ukraine та генеральний директор «Асоціації підприємств

69

промислової автоматизації України» (АППАУ) О. Юрчак вказує на певну плутанину та змішування в публічних дискурсах понять «політика» й «стратегія». Він відмічає, що: в *бізнесі* ці речі чітко відрізняються, – а змішування розпочинається саме на рівні *державних* політик та стратегій. Для бізнесу «стратегія» відображає унікальний план досягнення конкретної цілі (цілей) в певному конкурентному середовищі й засоби, які потрібні для цього. Політика ж – відображає набір правил в організації, які необхідні для ефективного процесу прийняття рішень. Суттєва різниця полягає в тому, що:

стратегія – це завжди про цілі та про покращення конкурентної позиції, тоді як політика – про те, як приймаються рішення (принципи та правила) [289].

До сьогодні Національна поліція України (НПУ) та її підрозділи неодноразово ставали об'єктом уваги багатьох відомих науковців. Дослідженням піддавались адміністративна та адміністративно юрисдикційна діяльність НПУ, особливості надання поліцейських послуг, вплив НПУ на безпеку дорожнього руху та інші особливості діяльності поліції. Серед вчених, що присвятили свої напрацювання означеним питанням: О. Бандурка, А. Бахаєва, О. Безпалова, А. Берlach, В. Бесчастний, В. Бондаренко, К. Бугайчук, С. Будник, М. Веселов, В. Гаркуша, Д. Голобородько, Т. Гуржій, М. Гурковський, С. Гусаров, Д. Денисюк, О. Джафарова, М. Долгополова, В. Доненко, В. Донський, С. Єсімов, В. Іванцов, Д. Калаянов, М. Качинська, Ю. Коллер, Т. Коломоєць, В. Кононець, В. Корнієнко, І. Кравченко, Є. Легеза, Б. Логвиненко, В. Макаренко, А. Манжула, Ю. Марценишин, О. Мердова, Р. Миронюк, В. Михайлов, Т. Мінка, Р. Молчанов, О. Музичук, В. Муцко, О. Панова, О. Пефтієв, Р. Пилипів, В. Пчелін, В. Развадовський, С. Резанов, М. Репан, О. Салманова, В. Селюков, А. Собакарь, В. Сокурєнко, Л. Сопільник, Н. Туз, А. Червінчук, С. Чирик, К. Чишко, С. Шатрава, Х. Ярмачі та багато інших науковців.

Варто підкреслити, що проблематика «безпеки дорожнього руху» активно опрацьовується не лише на науковому рівні але й на

70

законотворчому, а також у суто практичному ракурсі. Так, у «Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року» вказується на цілу низку відповідних різноманітних проєктів, реалізованих в Україні протягом останнього десятиліття. Серед них: *проєкт* Технічної допомоги «Підтримка інтеграції України у Транс'європейську транспортну мережу TEN-T» (2008-2011 рр.); *проєкт* Twinning «Сприяння забезпеченню безпеки пасажирських та вантажних перевезень автомобільним транспортом в Україні» (2008-2010 рр.); *проєкт* Twinning «Підтримка Міністерства

інфраструктури України в посиленні стандартів безпеки комерційних автоперевезень» (2014-2016 рр.); *проект* Twinning «Підтримка у підвищенні безпеки перевезення небезпечних вантажів мультимодальним транспортом в Україні» (2016-2018 рр.); *проект* Технічної допомоги «ТРАСЕКА Безпека дорожнього руху II» (2014-2015); *проект* Технічної допомоги «Модернізація та підвищення безпеки мережі автомобільних доріг в Україні» (2015-2019 рр.); *проект* Технічної допомоги «AASISTS» / «Підтримка імплементації Угоди про асоціацію та Національної транспортної стратегії в Україні» (2016-2018 рр.); *проект* Технічної допомоги «AASISTS II» / «Подальша підтримка імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Національної транспортної стратегії в Україні»; *проект* Технічної допомоги «Підвищення безпеки автомобільних доріг в містах України», створений з метою надання допомоги у використанні позики ЄІБ та ЄБРР 6 містам України [199].

Наголосимо, що названа національна Стратегія, перераховуючи проекти та програми різного масштабу і спрямованості, посиляється на політичну заяву Організації Об'єднаних Націй від 10.10.2019 року. Нормотворцями цей документ ООН розцінюється як основний та такий, що на сьогодні є керівним у сфері «безпеки дорожнього руху» для всієї світової спільноти. Разом із тим, це не єдиний документ такої спрямованості.

Так, Генеральна Асамблея ООН своєю Резолюцією від 31.08.2020 року «Про підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі» наполегливо:

71

звертається із закликом до урядів взяти на себе провідну роль у здійсненні заходів на підтримку досягнення добровільних глобальних цільових показників щодо факторів ризику з безпеки дорожнього руху та механізмів надання послуг, а також рішення пов'язаних з безпекою дорожнього руху завдань, включених до Порядку денного на період до 2030 року...(34); та пропонує всім відповідним заінтересованим сторонам, міжнародним організаціям, банкам розвитку та фінансовим установам, фондам,

професійним асоціаціям та компаніям приватного сектору значно розширити фінансування на підтримку здійснення заходів, необхідні досягнення добровільних глобальних цільових показників (37) [301].

Отже, із змісту наведених міжнародних документів стає очевидним, що Україна і в подальшому буде брати активну участь у реалізації відповідних програм і проєктів як внутрішнього характеру, так і тих, що провадяться із залученням закордонних партнерів, при цьому постійно розширюючи коло різноманітних залучених суб'єктів. Проте, для того, щоб така діяльність була високоефективною безперечно недостатньо лише визначити бажану мету, завдання та бюджети. Також необхідно чітко розмежовувати ролі та функції кожного з учасників відповідної взаємодії. Саме з цього приводу так важливо розуміти яке місце в цій діяльності серед інших учасників (як то: Кабінет Міністрів України, МВС, інші міністерства, Національна поліція України тощо) може зайняти патрульна поліція. Адже саме представники патрульної поліції безпосередньо знаходяться на дорозі й опікуються «безпекою дорожнього руху».

Окреслена проблема привертає до себе увагу не вперше і зокрема розглядалась на рівні аналізу усієї сукупності органів, задіяних у забезпеченні «безпеки дорожнього руху». Наприклад, у монографії 2019 року Х. Ярмачі, Р. Пилипів, М. Веселов з цього приводу зауважують: спроби визначити перелік основних суб'єктів забезпечення БДР (безпеки дорожнього руху) ми спостерігаємо у працях С. Гусарова (2002 рік); М. Долгополової (2003 рік); В. Развадовського (2004 рік); Т. Гуржія (2010

72

рік); В. Бесчастного (2011 рік); Б. Бурбела (2011 рік); В. Муцка (2011 рік); О. Пефтієва (2011 рік); В. Доненка (2012 рік); Л. Сопільника (2012 рік); С. Будника (2013 рік); Ю. Коллера (2014 рік) (науковці наводять докладний перелік відповідних посилань на джерела із визначенням відповідних сторінок) [5, с. 25].

Звертаючи увагу на перелічені роки, підкреслимо, що така тривала увага до означеного питання, на наш погляд, обумовлена одразу декількома факторами. По-перше, реформуванням МВС, а також створенням Національної поліції України. Що фактично можна розцінювати як створення нових суб'єктів з забезпечення «безпеки дорожнього руху»; По друге, для кожного з великої кількості суб'єктів, які задіяні в забезпеченні належного «рівня безпеки дорожнього руху», це завдання далеко не єдине, а зазвичай і не основне. Отже, ускладнення виникають вже при складанні самого переліку відповідних суб'єктів. По-третє, «безпека дорожнього руху» на законодавчому рівні не виокремлюється як самостійний вид безпеки. Тож, на теперішній час загальнодержавний постійнодіючий механізм її забезпечення вочевидь не може бути досконалим.

Так, чинна «Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року» здебільшого не закріплює розподіл функцій та завдань між виконавцями, а лише окреслює відповідні напрями робіт. Наприклад, передбачає сумісну діяльність багатьох різноманітних суб'єктів така ціль Стратегії, як «обладнання транспортних засобів спеціальними приладами, за допомогою яких можливе автоматичне подання сигналу про екстрену допомогу у випадку надзвичайних ситуацій та дорожньо транспортних пригод з розбудовою відповідної інфраструктури (4G, 5G покриття на вулично-дорожній мережі держави)» [199]. Проте, яких саме та у якому співвідношенні, Стратегією не визначається.

Д. Дронік в своєму дисертаційному дослідженні (2023 року) зазначає, що «в окремих дослідженнях завдання патрульної поліції ототожнюють із завданнями Департаменту патрульної поліції, що, на наш погляд, є

73

некоректним, оскільки завдання департаменту викладені у відповідному положенні з позиції визначення його як управлінської структури» [65]. Тож, дотепер, навіть в дослідженнях присвячених безпосередньо патрульній поліції, спостерігаються різні трактування й оцінки щодо пріоритетів її

діяльності та кола компетенції. Оскільки патрульна поліція здійснює надання поліцейських послуг, забезпечує профілактичну та освітню діяльність, виконує адміністративні та юрисдикційні функції (доречі, ^{необов'язково} пов'язані саме із «безпекою дорожнього руху»), то в дослідників виникає можливість застосування абсолютно різних ракурсів вивчення діяльності патрульної поліції, а також різноманітного класифікування її ролі серед інших суб'єктів забезпечення «безпеки дорожнього руху».

Підсумовуючи викладене, навіть враховуючи всю кількість існуючих наукових напрацювань, ми не можемо вважати достатнім рівень вивчення проблеми визначення місця та значення патрульної поліції в системі суб'єктів реалізації політики з «безпеки дорожнього руху». Ще більшого значення окреслена проблематика набуває в умовах щільної уваги світу до «безпеки дорожнього руху», що в свою чергу і обумовлює актуальність теми нашого дослідження.

Мета цієї частини нашої роботи: спрямована на охарактеризування того значення, яке має діяльність патрульної поліції для «безпеки дорожнього руху», а також на визначення місця цього державного органу серед інших суб'єктів реалізації державної політики в сфері «безпеки дорожнього руху».

Предмет дослідження становлять особливості унормування відносин, які виникають за участі патрульної поліції під час реалізації державної політики в сфері «безпеки дорожнього руху».

Завдання роботи вимагають: виявити особливості правового статусу патрульної поліції в контексті реалізації нею політики з «безпеки дорожнього руху»; охарактеризувати напрями діяльності, до яких залучається патрульна

поліція в рамках реалізації державної політики з «безпеки дорожнього руху»; визначити місце і значення патрульної поліції в системі суб'єктів реалізації державної політики з «безпеки дорожнього руху»; на основі зроблених висновків запропонувати рішення для конкретизації місця патрульної поліції

в системі суб'єктів реалізації державної політики з «безпеки дорожнього руху».

Метод дослідження передбачає проведення неформалізованого (традиційного) аналізу документів (передусім нормативно-правових актів), що дозволить охарактеризувати специфіку взаємодії та відносин, які виникають за участі патрульної поліції.

Аналіз почнемо із змісту Закону України «Про Національну поліцію». Цей Закон (№ 580-VIII) було прийнято 02.07.2015 року, а набрання ним чинності всіма його частинами відбулося через декілька місяців – 07.11.2015 року. Проте, саму Національну поліцію України було утворено постановою Кабінету Міністрів України № 641 від 02.09.2015 року [202], тобто через два місяця після видання Закону і до того, як він став чинним.

Згідно з даним нормативно-правовим актом «Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом» [190].

Наразі Законом № 580-VIII передбачено виключно одне завдання поліції – надання поліцейських послуг. Проте, ці послуги здійснюються в 4-х сферах. При цьому, в жодній з них не згадується про «дорожній рух». Але виходячи із їх сутності, забезпечення надання послуг у кожній із сфер може бути реалізоване зокрема і в галузі «дорожнього руху».

Завдання поліції щодо діяльності в сфері «дорожнього руху» конкретизовані, наприклад, в Розділі IV Закону – «Повноваження поліції». Зокрема Законом визначено, що поліція «регулює дорожній рух та здійснює

контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; здійснює супроводження транспортних засобів у випадках,

визначених законом; 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» [190]. Перелічені повноваження є основними для поліції (це витікає із назви відповідної статті Закону).

Разом із тим, «дорожнього руху» стосується і діяльність, що передбачена статтею 26 Закону № 580-VIII – «Формування інформаційних ресурсів поліцією». Відповідно цієї статті поліція веде реєстри та бази даних щодо: «виданих дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху та дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; дорожньо-транспортних пригод, оформлення яких здійснювалося поліцією, та їх наслідків» [190]. Важливо, що процитований вище пункт 19 частини першої статті 26 Закону № 580-VIII додано вже після початку повномасштабного російського вторгнення. В нормативно-правовому акті, яким запроваджене назване правове положення (Закон № 2123-IX від 15.03.2022 року), зазначено, що наведена норма діє тимчасово, на період введення в Україні воєнного стану [146].

Відмітимо також, що про діяльність поліції, яка пов'язана із транспортними засобами та «дорожнім рухом», йдеться, наприклад, і в статтях 32 та 35 Закону № 580-VIII. Так, законодавством передбачено, що поліцейський має право перевіряти документи особи: «якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди; якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення» [190]. А статтею 35 Закону № 580-VIII визначено випадки коли поліцейський може або зобов'язаний зупиняти транспортний засіб.

Звернемо увагу на те, що статті 32 та 35 Закону України про «Національну поліцію» відносяться до Розділу V «Поліцейські заходи». І як

це витікає із назви розділу та змісту процитованих вище положень, в розділі ідеться про всіх поліцейських взагалі, а не представників окремих органів, чи підрозділів НПУ.

Із всього викладеного можна зробити такі висновки. По-перше, до компетенції діяльності поліції, як центрального органу виконавчої влади відносяться питання пов'язані із забезпеченням належної безпеки «дорожнього руху». По-друге, НПУ в своєму складі має органи та підрозділи, одним із яких є «патрульна поліція», яка безперечно має свою спеціалізацію. По-третє, компетенція, повноваження, функції та завдання поліції визначені Законом № 580-VIII для всієї поліції в цілому. Отже, не дивлячись на певну спеціалізацію окремих структур НПУ, неможна стверджувати, що діяльність органів, чи підрозділів з іншою ніж у «патрульної поліції» спеціалізацією жодним чином не пов'язана із проблемами забезпечення «безпеки дорожнього руху».

Визначившись із викладеними висновками, нам варто перейти до розгляду особливостей унормування правового статусу «патрульної поліції». Але, це питання виявляється нерозривно пов'язаним із нормотворчою активністю Кабінету Міністрів України (КМУ), МВС та самої НПУ. Отже спробуємо розглянути та пояснити значення відповідних нормативно правових актів у хронологічному порядку по відношенню до дати видання (02.07.2015) та дати набрання чинності (07.11.2015) всіма частинами Закону України «Про Національну поліцію».

Так, 02.07.2015 року (одночасно з виданням Закону № 580-VIII) Міністерством внутрішніх справ України було сформовано Наказ № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС». Цей нормативно-правовий акт вочевидь було створено як такий, що мав діяти на певний *перехідний період*, пов'язаний з реформуванням і утворенням поліції. Проте, на сьогоднішній день на офіційному сайті законодавства України

зазначено, що Наказ МВС № 796 було зареєстровано в Міністерстві юстиції

України від 03.07.2015 року за № 777/27222, а сам цей нормативно-правовий акт наразі помічений як чинний [171]. Згадування про нього також містяться й у доволі «свіжій» науковій літературі.

Із назви Наказу МВС № 796 зрозуміло, що відповідна патрульна служба має підпорядковуватись Міністерству. Проте діяльність такої Служби в складі цивільного міністерства, яким є МВС після реформування, видається нелогічною. На сайті самого Міністерства зазначено, що «МВС багатoproфільне, сервісно-орієнтоване, цивільне відомство європейського зразка, що формує правоохоронну та безпекову політику. МВС стало першим міністерством з повною відмовою від функцій безпосередньої *реалізації* державної політики та неможливістю впливати на діяльність практичних підрозділів» [139]. Отже, Міністерств не має провадити і організовувати діяльність підрозділів подібних до патрульної Служби. На користь цього висновку свідчить і те, що офіційний портал МВС наразі не містить жодних згадувань про патрульну Службу в своїй структурі [140].

Інша важлива подія, яка відбулась в період набрання Законом № 580-VIII чинності, було видання Кабінетом Міністрів України постанови № 877 (від 28.10.2015 року) «Про затвердження Положення про Національну поліцію». Зміст цієї Постанови багато в чому повторює положення Закону № 580-VIII.

Далі, за день до набрання Законом України «Про Національну поліцію» повної чинності (06.11.2015 року), НПУ було видано накази: № 1 «Про затвердження структури Національної поліції України»; та № 73 «Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції». Варто відмітити, що вже через декілька днів (18.11.2015 року) останній було змінено Наказом НПУ № 96 «Про внесення змін до наказу Національної поліції від 06 листопада 2015 року № 73». Отже, на сьогодні са^{ме} цей акт і визначає правовий статус патрульної поліції. За відсутності інших нормативних визначень, які б розкривали значення терміну «патрульна

поліція», це змушує нас ототожнювати «патрульну поліцію» із названим Департаментом та тими структурами, діяльність яких він організовує. Згідно Положення № 73 (із змінами) Департамент патрульної поліції є «міжрегіональним територіальним органом Національної поліції (та юридичною особою публічного права), який створюється, ліквідовується та реорганізовується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України в установленому законом порядку. Департамент патрульної поліції організовує діяльність підрозділів патрульної поліції, здійснює контроль за їх діяльністю, надає їм організаційно-методичну і практичну допомогу та здійснює їх інформаційно-аналітичне, матеріальне технічне та фінансове забезпечення» [166].

Відповідно із відомостями викладеними на офіційному сайті патрульної поліції (patrolpolice.gov.ua) Департамент патрульної поліції має таку структуру: апарат (складається з керівництва, 7-ми управлінь, 2-х відділів, 2-х секторів); і територіальні підрозділи (25-ть управлінь патрульної поліції) [129]. Цей же самий сайт у розділі присвяченому комплектації кадрів (my.patrolpolice.gov.ua) свідчить, що за 7 років свого існування чисельність патрульної поліції від 2 000 чоловік зросла до 19 000 [127]. В той же час «чисельність поліції, що утримується коштом Державного бюджету України, до 01 січня 2018 року не може перевищувати 140 тисяч осіб. Штатна чисельність поліцейських, які утримуються за рахунок Державного бюджету, на 01 січня 2022 року становила 119 тисяч осіб» [118]. Отже, кількість патрульної поліції навіть у приблизному розрахунку перевищує 15-ть відсотків від чисельності НПУ. Таким чином, патрульна поліція виявляється доволі численним (а за деякими оцінками найбільш численним) і потужним органом в складі поліції.

Таким чином, вже із зазначеного стає зрозумілим, що патрульна поліція бере участь у реалізації задач НПУ в усіх сферах, передбачених Законом України «Про національну поліцію». А відтак її функції не обмежуються суто діяльністю із забезпечення «безпеки дорожнього руху».

Наприклад, наприкінці 2021 року, в інтерв'ю виданню «Повага», заступниця міністра внутрішніх справ України К. Павліченко, обговорюючи тему подолання домашнього насильства та відповідаючи на питання «наскільки ефективна поліцейська мережа з протидії домашньому насильству «ПОЛІНА», яка запрацювала в Україні 2017 року?», відповіла таке. «Ефективна. Вона доводить свою ефективність. І саме тому ми збільшуємо кількість мобільних бригад. Зараз їх працює 86 по всій Україні. Це мобільні групи реагування на випадки домашнього насильства. Там, де немає мобільних груп, *виїжджають патрульні поліцейські*, поліцейські офіцери громади. Саме тому ми й застосовуємо наскрізний підхід у навчанні для поліції» [141].

Залучення патрульної поліції до виконання різноманітних завдань відображене й у «Звіті Національної поліції України про результати роботи у 2022 році». Так, у складі зведених загонів поліції, до складу яких залучено зокрема й поліцейських патрульної поліції, здійснювались заходи з організації та проведення обстеження на звільненій території будівель, об'єктів, громадських місць з метою виявлення та вилучення зброї та вибухонебезпечних предметів, а також подворовий обхід мирного населення [76, с. 5].

Отже, задіяння патрульної поліції для виконання завдань НПУ, що виходять за межі забезпечення «безпеки дорожнього руху», не лише відбувається на практиці, але й носить систематичний характер. Настільки виразний, що потребує формування спеціальних знань та навичок вже на етапі підготовки майбутніх службовців патрульної поліції.

Водночас із тим, зміст «Положення про Департамент патрульної поліції» насправді майже не відображає означений стан речей. Лише деякі функції, що закріплені за Департаментом патрульної поліції, можуть трактуватись як такі, що виходять за межі забезпечення «безпеки дорожнього руху». Наприклад, в Положенні зазначено, що Департамент патрульної

подані в порядку оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення; здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчинення правопорушень; здійснює інші функції та повноваження, визначені законодавством» [166].

Особливу увагу в наведеній цитаті варто звернути на формулювання – «відповідно до завдань патрульної поліції». Підкреслимо, що саме цим Положенням і має визначатися коло, завдань, повноважень, обов'язків, прав та компетенції патрульної поліції. Натомість, жодних завдань в Положенні не перераховано, адже ідеться виключно про *функції*. Що ж до інших нормативно-правових актів, то Закон України «Про Національну поліцію» (головний або профільний для унормування діяльності поліції акт), як ми вже відмічали це раніше, містить лише одне, загальне для всієї поліції завдання – надання поліцейських послуг.

Наразі «Положення про Департамент патрульної поліції» має таку структуру: I. Загальні положення; II. Функції Департаменту патрульної поліції; III. Структура та організація діяльності Департаменту патрульної поліції; IV. Керівництво Департаменту патрульної поліції; V. Прикінцеві положення. З перелічених структурних елементів акту найбільш якісно викладеними, на наш погляд, є відомості про «Керівництво Департаменту патрульної поліції». В сукупності із відсутністю визначення самої сутності поняття «патрульна поліція», це змушує нас схилитись до підтримування раніше процитованого зауваження Д. Дроніка (який наголошував, що Завдання Департаменту, це зовсім не те ж саме, що завдання патрульної поліції).

Враховуючи, що означене Положення було складене в момент реформування старої системи та створення НПУ, його норми вочевидь вирішували нагальні потреби того часу. Проте, на сьогодні цей нормативно правовий акт не можна вважати достатньо якісним. Адже він суттєво

«програє» навіть у порівнянні із «Положенням про патрульну службу МВС».

Останнє доречи має таку структуру: I. Загальні положення; II. Основні