

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.15>**Н. П. Воронюк***аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті автор здійснює дослідження розвитку генезису адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в окремих періодах розвитку державності в Україні.

Визначено, що розвиток автомобілебудування призвів та розповсюдження транспортних засобів у всіх сферах людського життя, що поставило питання перед державою про необхідність регулювання дорожнього руху та про необхідність вжиття заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Сукупність органів, до компетенції яких віднесена безпека державного руху формувалась поступово, з урахуванням викликів, які потребували втручання держави у регулювання.

Автор вказує, що у процесі вироблення єдиного державницького підходу до питання забезпечення безпеки дорожнього руху місцеві органи влади поступово набували повноважень суб'єктів, які забезпечують безпеку дорожнього руху на місцевому рівні.

З'ясовано, що спочатку до відання місцевої влади відносились питання будівництва автодоріг та регулювання дорожнього руху. В результаті збільшення кількості транспортних засобів, держава стикалася з необхідністю видання норм, які регламентують безпеку руху, що мали безсистемний характер, та присвячені вирішенню того чи іншого нагального питання соціального життя, однак, яке вирішувало проблеми дорожнього руху.

Визначено, що основним виконавцем заходів по забезпеченню безпеки дорожнього руху, за радянських часів, в системі місцевих органів влади були обласні ради депутатів, на які було покладено завдання по вжиттю заходів до гарантування безпеки дорожнього руху. На районні та міські ради було покладено обов'язок щодо контролю заходів по забезпеченню безпеки дорожнього руху, в той же час сільські та селищні ради лише сприяли у здійсненні заходів.

Зазначено, що існує велика кількість нормативно-правових актів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, однак вони не в достатній мірі розглядають питання забезпечення безпеки дорожнього руху щодо діяльності у цій сфері органів місцевого самоврядування, у наявних працях не представлено комплексного наукового дослідження адміністративно-правових засад діяльності саме органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, безпека дорожнього руху, повноваження, функції, ефективність.

Постановка проблеми. Проблематика забезпечення безпеки дорожнього руху була, є і буде актуальною для будь-якої країни. Україна за рівнем смертності від ДТП посідає п'яте місце в Європі. Цивілізоване суспільство не може існувати без належного задоволення соціальної потреби в просторовому переміщенні засобами автомобільного транспорту. Дорожній рух як соціальна система є первісно небезпечним, заздалегідь аварійним явищем, пов'язаним із автомобілем як джерелом підвищеної небезпеки.

Саме аварійність є показником ефективності державного управління у сфері організації діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху [1, с. 7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою цього дослідження стали наукові праці таких провідних вітчизняних вчених-адміністративістів як: О.М. Бабич, В.І. Варивода, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Гуржій Т.О., М.М. Долгополова, М.В. Лазаренко, В.В. Лотиш, В.В. Лукьянов, В.Г. Сисоєва, Л.І. Сопільник, Т.А. Шумейко та інші.

Мета статті полягає у здійсненні дослідження генезису адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в окремих періодах розвитку державності в Україні/

Виклад основного матеріалу. ПДР існують близько двох тисяч років. ПДР стали формуватися ще на початку людської цивілізації. У Стародавньому Римі, наприклад, де одним із поширених засобів пересування були колісниця, на вулицях міста довелося вводити односторонній рух. Перші спроби регулювання на перехрестях робили патриції й торгова знать. Вони посиляли попереду себе скороходів, які забезпечували їм свободу просування на перехресті, але це не завжди вдавалося [2, с. 28].

Із появою автомобіля й виникла проблема забезпечення безпеки дорожнього руху та почала стрімко зростати із кількістю автомобільного транспорту на дорогах. Основними чинниками для здійснення безаварійного руху вважалися наявність справного транспортного засобу та уважне ставлення водія до дорожньої ситуації. З часом ці чинники перестали відігравати основну роль, а одним з визначальних стала взаємодія водія з іншими учасниками дорожнього руху. Зі збільшенням інтенсивності руху від водія все частіше потрібні максимум уважності, уміння моментально приймати відповідальні рішення, передбачати дорожню ситуацію тощо [3, с. 113].

Розвиток автомобілебудування призвів та розповсюдження транспортних засобів у всіх сферах людського життя, що поставило питання перед державою про необхідність регулювання дорожнього руху та про необхідність вжиття заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Сукупність органів, до компетенції яких віднесена безпека державного руху формувалась поступово, з урахуванням викликів, які потребували втручання держави у регулювання.

У процесі вироблення єдиного державницького підходу до питання забезпечення безпеки дорожнього руху місцеві органи влади поступово набувають повноважень суб'єктів, які забезпечують безпеку дорожнього руху на місцевому рівні.

Спочатку до відання місцевої влади відносились питання будівництва автодоріг та регулювання дорожнього руху. Так, Адміністративний кодекс УСРР 1927 року відносив до відання округових виконавчих комітетів та міських рад міст видання обов'язкових постанов щодо регу-

лювання вуличного та шляхового руху, будівництва шляхів в законно встановлених межах [4].

В результаті збільшення кількості транспортних засобів, держава стикається з необхідністю видання норм, які регламентують безпеку руху. Спочатку заходи по забезпеченню безпеки дорожнього руху мають безсистемний характер, і присвячені вирішенню того чи іншого нагального питання соціального життя, однак, яке вирішувало проблеми дорожнього руху. Прикладом може слугувати Постанова Ради Міністрів УРСР 1958 року щодо облаштування шляхів у сільській місцевості тротуарами, велосипедними доріжками, павільйонами посадки пасажирів, стоянки автобусів та автомобілів. Постанова передбачала необхідність погодження проектів будівництва автомобільних шляхів з виконками місцевих Рад депутатів трудящих та обов'язок виконкомів обласних і районних Рад депутатів трудящих щороку розробляти плани робіт по впорядкуванню і благоустрою вулиць сільських населених пунктів, по яких пролягають автомобільні шляхи, та забезпечувати їх виконання [5].

У подальшому, нормативні акти, які вирішують питання безпеки дорожнього руху стають більш цілеспрямованими та мають на меті підвищити безпеку дорожнього руху в тій чи іншій сфері суспільного життя. На місцеві органи влади покладаються повноваженнями щодо вжиття заходів по забезпеченню безпеки дорожнього руху у відповідній сфері.

Так, в зв'язку з підвищенням аварійності при перевезенні пасажирів у місця відпочинку спільною постановою Ради Міністрів УРСР, Української республіканської ради професійних спілок 1973 року облвиконкоми, Київський і Севастопольський міськвиконкоми зобов'язано визначити основні маршрути руху транспорту в місця масового відпочинку трудящих і забезпечити контроль за станом шляхів та організацією руху на цих маршрутах [6]. Відповідно до Постанови Ради Міністрів УРСР «Про стан і заходи по поліпшенню використання автомобільного транспорту на перевезенні сільськогосподарської продукції врожаю 1973 року» облвиконкоми зобов'язані були на період збирання і перевезення сільськогосподарської продукції створити на основних шляхах та вузлових населених пунктах контрольні пости для нагляду за роботою автотранспорту і додержанням водіями правил шляхового руху [7].

У 1969 році затверджується Статут Автомобільного транспорту УРСР, згідно якого авто-

мобільні шляхи загального користування на території УРСР підрозділяються на шляхи загальнодержавного та республіканського і місцевого значення. Автомобільні шляхи в межах міст і селищ міського типу знаходяться у віданні відповідних виконавчих комітетів Рад депутатів трудящих. Суб'єкти, у відання яких знаходяться автомобільні шляхи, зобов'язані утримувати автомобільні шляхи, всі шляхові споруди, автошляхові знаки, покажчики та інші технічні засоби регулювання руху, які знаходяться в їх віданні, у стані, що забезпечує безперешкодний і безпечний рух автомобілів, а також вживати необхідних заходів до поліпшення руху на цих шляхах. Статутом встановлювався порядок організації автобусних маршрутів за погодженням з виконавчими комітетами міських, районних Рад депутатів трудящих місцевих (міських, приміських і внутрірайонних), – з виконавчими комітетами обласних Рад депутатів трудящих (міжміських внутріобласних) [8].

Правила користування та охорони автомобільних шляхів і шляхових споруд 1978 року передбачали, що контроль за виконанням цих Правил покладається на шляхові організації Міністерства будівництва і експлуатації автомобільних шляхів УРСР, органи Міністерства внутрішніх справ УРСР та виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів [9].

07.12.1990 р. був прийнятий Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [10], яким було закладено підвалини розвитку місцевого самоврядування в Україні, однак він не передбачав компетенцій органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. До повноважень сільської, селищної, міської Ради народних депутатів в сфері транспорту було віднесено: 1) здійснення в межах своїх повноважень контролю за діяльністю підприємств (об'єднань) і організацій транспорту, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, а також за організацією обслуговування пасажирів на автовокзалах і залізничних вокзалах, причалах (пристанях), в аеропортах; 2) забезпечення розвитку на відповідній території мережі автомобільних шляхів загального користування та їх утримання, обладнання технічними засобами регулювання дорожнього руху і засобами зв'язку, спорудження будинків і приміщень для служби ремонту і утримання шляхів, а також підприємств громадського харчування, автосервісу і відпочинку пасажирів [10].

Таким чином, основним виконавцем заходів по забезпеченню безпеки дорожнього руху

в системі місцевих органів влади були обласні ради депутатів, на які було покладено завдання по вжиттю заходів до гарантування безпеки дорожнього руху. На районні та міські ради було покладено обов'язок щодо контролю заходів по забезпеченню безпеки дорожнього руху, в той же час сільські та селищні ради лише сприяли у здійсненні заходів.

Лише прийнятий у 1993 році Закон України «Про дорожній рух» встановив, що органи місцевого самоврядування поруч з органами місцевої державної влади є суб'єктами, які забезпечують безпеку дорожнього руху та визначив компетенції органів законодавчої та виконавчої влади Республіки Крим, областей та міст республіканського підпорядкування; міської та районної Ради народних депутатів і міської та районної виконавчої влади; селищної та сільської Ради народних депутатів та їх виконавчих органів [11].

Таке регулювання повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої державної влади пов'язане в першу чергу з тим, що за радянських часів місцеві ради народних депутатів фактично не були органами місцевого самоврядування, а виконували роль місцевих органів виконавчої влади.

Необхідно відмітити, що існує проблема розмежування компетенції органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не лише у сфері безпеки дорожнього руху.

Так, О.М. Бабич відзначав, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади здійснюється без достатньої послідовності та необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. В зв'язку з чим одним із найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їхніх повноважень [12, с. 111].

І.П. Голосніченко наголошує на тому, що питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень [13, с. 67].

Така ситуація щодо нормативного регулювання в сфері безпеки дорожнього руху пов'язана в тому числі й з відсутністю комплексних

наукових досліджень з питань компетенції органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Необхідно відмітити, що науковці, які здійснювали комплексний аналіз діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, включали органи місцевого самоврядування до переліку таких суб'єктів.

Л.І. Сопільник вказує, що систему суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху утворюють державні та громадські суб'єкти управління. Державними є суб'єкти управління, що визначають умови та межі безпеки дорожнього руху як на державному, так і на регіональному рівні. Громадськими є суб'єкти управління, що визначають умови та межі безпеки дорожнього руху на місцях, – органи місцевого самоврядування та громадські організації [14].

Здійснюючи системно-структурну характеристику загально-державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху на регіональному рівні М.М. Довогополова відзначила, що на регіональному рівні управління сферою забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюють обласні державні адміністрації (відділ управління транспортом та зв'язком) та місцеві органи самоврядування (виконавчі органи сільських, селищних та міських рад) [15, с. 28–29].

Обґрунтовуючи висновок про необхідність вдосконалення правового регулювання безпеки дорожнього руху С.М. Гусаров зазначає про необхідність вдосконалення правового регулювання розмежування повноважень органів державного і громадського управління щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та вказує, що особливостями правового регулювання державного та громадського управління є те, що позитивні зобов'язання і заборони містяться, в основному, у нормах, якими визначаються повноваження органів виконавчої влади, а дозволи – у нормах, які регламентують повноваження представницьких органів, а також органів виконавчої влади [16, с. 35].

Найбільш детально, на нашу думку, питання правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері безпеки дорожнього руху, відзначив Т.О. Гуржій, який відмічає, що обов'язковою передумовою формування ефективної політики безпеки дорожнього руху є визначення кола учасників цього процесу. Органи місцевого самоврядування автор відніс до суб'єктів, які формують основу правової політики безпеки дорожнього руху [17, с. 31–32].

Таким чином, проаналізувавши наведені та інші наукові праці можна дійти висновку, що не дивлячись на те, що сьогодні існує доволі велика кількість напрацювань у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, однак вони не в достатній мірі розглядають питання забезпечення безпеки дорожнього руху щодо діяльності у цій сфері органів місцевого самоврядування, у наявних працях не представлено комплексного наукового дослідження адміністративно-правових засад діяльності саме органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки дорожнього руху.

Висновки і пропозиції. На підставі здійсненого дослідження, з урахуванням усього історичного досвіду на теренах України (УРСР), можна зробити висновок, що діяльність органів місцевого самоврядування як на законодавчому рівні так і наукових роботах ототожнювалась з діяльністю місцевих органів виконавчої влади. Такий стан пов'язаний з радянською спадщиною, яка знівелювала діяльність органів місцевого самоврядування, уподібнила їх до органів місцевої виконавчої влади.

З урахуванням історичного моменту, наразі набуває особливо важливого значення відхід від застарілого радянського підходу та з урахуванням кращих світових практик визначення засад адміністративно-правового регулювання забезпечення безпеки дорожнього руху органами місцевого самоврядування. Тому важливим є розроблення теоретичних положень науки адміністративного права, сучасних концепцій, структури механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню безпеки дорожнього руху, що стане основою для вдосконалення положень чинного законодавства щодо участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки дорожнього руху.

Список використаної літератури:

1. Забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти : метод. рек. / В. І. Варивода, Д. А. Євдокимов, В. Г. Сюравичик. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. 110 с.
2. Лазаренко М. В. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : дис. ... канд. юрид наук. Київ: Наук.-дослід. ін-т публічного права, 2018. 235 с.
3. Лотиш В. В., Гуменюк Л. О. Бази даних, як частина інструменту для підвищення безпеки руху. *Вісник СевНТУ. Серія: Машиноприладобудування та транспорт* : зб. наук. пр. / Севастоп. нац.

- техн. ун-т. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jm/natural/Vsntu/mashin/2012_135/2012_135/135_3_3.pdf
4. Адміністративний кодекс УСРР : постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовт. 1927 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014?an=1345&hide=true>
 5. Про заходи по впорядкуванню і благоустрою автомобільних шляхів, що пролягають через сільські населені пункти : постанова Ради Міністрів УСРР, № 1596 від 10 лист. 1958 р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/KP581596?an=21&ed=0000_00_00&hide=true
 6. Про заходи по забезпеченню безпеки трудящих під час колективних виїздів у місця масового відпочинку : постанова Ради Міністрів УСРР і Української республіканської ради професійних спілок від 02 лип. 1973 р. № 305. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP730305?an=2&hide=true>
 7. Про стан і заходи по поліпшенню використання автомобільного транспорту на перевезенні сільськогосподарської продукції врожаю 1973 року: постанова Ради Міністрів УСРР від 28 черв. 1973р. № 301. URL: https://ips.ligazakon.net/document/KP730301?an=2&hide=true&snippet_id=snippet_14098
 8. Про Статут автомобільного транспорту УСРР: постанова Ради Міністрів УСРР від 27 черв. 1969 р. № 401. URL: https://ips.ligazakon.net/document/kp690401?an=713&ed=0000_00_00
 9. Про затвердження Правил користування та охорони автомобільних шляхів і шляхових споруд: постанова Ради Міністрів УСРР від 28 берез. 1978 р, № 170. URL: https://ips.ligazakon.net/document/KP780170?an=88&ed=0000_00_00&hide=true
 10. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УСРР від 07.12.1990 № 533-XII. *Відомості Верховної Ради УСРР*, 1991. № 2 (08.01.91). Ст. 5.
 11. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. №31. С. 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>
 12. Бабич О. М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
 13. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К., 1998. 98 с.
 14. Сопільник Л. І. Теорія та практика адміністративно-правового регулювання організації безпеки дорожнього руху в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2012. 422 с.
 15. Долгополова М. М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 210 с.
 16. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 171 с.
 17. Гуржій Т. О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ, 2011. 40 с.

Voroniuk N. P. The genesis of the development of administrative and legal regulation of the activities of local government bodies in the field of ensuring road traffic safety

In the article, the author conducts a study of the development of the genesis of administrative and legal regulation of the activities of local self-government bodies in the field of ensuring road traffic safety in certain periods of the development of statehood in Ukraine.

It was determined that the development of the automobile industry led to the spread of vehicles in all spheres of human life, which raised the question before the state about the need to regulate road traffic and the need to take measures to ensure road safety. The set of bodies whose competence includes state traffic safety was formed gradually, taking into account the challenges that required the intervention of the state in regulation.

The author points out that in the process of developing a unified state approach to the issue of road safety, local authorities gradually acquired the powers of entities that ensure road safety at the local level.

It was found out that initially the local authorities were responsible for the construction of highways and traffic regulation. As a result of the increase in the number of vehicles, the state was faced with the need to issue regulations that regulate traffic safety, which were unsystematic in nature and dedicated to solving this or that urgent issue of social life, however, which solved traffic problems.

It was determined that the main executor of measures to ensure road traffic safety in Soviet times in the system of local authorities were regional councils of deputies, which were tasked with taking measures to ensure road traffic safety. District and city councils were entrusted with the responsibility of monitoring measures to ensure road safety, at the same time, village and settlement councils only contributed to the implementation of measures.

It is noted that there is a large number of regulatory and legal acts in the field of road safety, but they do not sufficiently consider the issue of road safety in relation to the activities of local self-government bodies in this area, the available works do not present a comprehensive scientific study of administrative and legal foundations activities of local self-government bodies in ensuring road traffic safety.

Key words: *local self-government bodies, road safety, powers, functions, efficiency.*