

Скрипа Є. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR ROAD TRANSPORT SAFETY

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено концептуальні засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Обґрунтовано необхідність систематизації нормативно-правових актів, які визначають правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, шляхом їх кодифікації, створення єдиного універсального акта законодавства – Транспортного кодексу України.

***Ключові слова:** законодавство, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт, концептуальні засади.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены концептуальные основы обеспечения безопасности на автомобильном транспорте. Обоснована необходимость систематизации нормативно-правовых актов, устанавливающих правовые основы обеспечения безопасности на автомобильном транспорте, путем их кодификации, создания единого универсального акта законодательства – Транспортного кодекса Украины.

***Ключевые слова:** законодательство, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт, концептуальные основы.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the conceptual principles of safety of road transport are defined. The necessity of systematization of normative legal acts, which determine the legal principles of ensuring safety in motor transport, by their codification, creation of a single universal law of legislation – the Transport Code of Ukraine, is substantiated.

***Key words:** legislation, safety, road transport, conceptual principles.*

Постановка проблеми. Сфера забезпечення безпеки на автомобільному транспорті є складним, багатоаспектним явищем, що включає у свій склад значну кількість взаємопов'язаних елементів. Кожен із таких елементів тією чи іншою мірою здійснює свій безпосередній або ж опосередкований вплив на стан і рівень забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в цілому. У даному науковому дослідженні увагу буде сконцентровано на таких основних елементах, як: забезпечення безпеки дорожнього руху; забезпечення безпеки під час перевезення пасажирів і вантажу; пріоритетні напрямки розвитку транспортної інфраструктури. При цьому, як слідує з отриманих результатів дослідження, кожен із наведених структурних елементів сфери суспільних відносин щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті має свій вплив на інші її елементи. Так, наприклад, було визначено, що неналежний стан регулювання перевезення автомобільним транспортом вантажів є основним фактором руйнування транспортної інфраструктури. Таке положення справ вимагає від держави й уповноважених нею суб'єктів проведення комплексних заходів, які б визначали концептуальні засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, а не торкалися окремо взятої її складової частини.

Стан дослідження. Окремі проблемні забезпечення безпеки на автомобільному транспорті у своїх наукових дослідженнях розглядали: О.В. Ткаченко, М.І. Мельник, Н.І. Матузов, І.Г. Бакаєва, О.О. Вишневський, О.М. Бандурка, Д.М. Павлов, О.Г. Грисюк, В.М. Торлін, В.Ф. Анісімов, В.М. Ребедаєло, Г.В. Галімшина, О.Ю. Салманова, А.О. Собакарь,

Є.С. Кузнецов та багато інших. Незважаючи на чималу кількість наукових розробок, реалії сьогодення вимагають пошуку нових концептуальних засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Саме тому **метою статті** є визначити концептуальні засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні доводиться констатувати, що здійснені спроби щодо реформування окремого із секторів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті є неефективними. Свідченням цього є численні статистичні дані. Зокрема, як наголошується у Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, що схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 року № 481-р, за питомими показниками аварійності та наслідків дорожньо-транспортних пригод Україна є одним із лідерів серед європейських країн. Так, у середньому в країнах – членах Європейського Союзу (за даними 2015 року) на 100 тис. жителів припадає 5,1% загиблих у дорожньо-транспортних пригодах, на 100 тис. транспортних засобів – вісім загиблих, тоді як в Україні такі показники становлять (за даними 2016 року), відповідно, 8 і 22,1% осіб. При цьому підкреслюється, що за відсутності якісного збору даних щодо травмованих і загиблих осіб унаслідок дорожньо-транспортних пригод зазначені показники можуть не відображати реальні цифри [1].

Ефективність здійснення заходів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті пов'язана також із непослідовністю, недостатністю окремих із таких заходів, відсутністю комплексного

підходу до вирішення даної проблематики. Яскравим прикладом цього можуть слугувати спроби уповноважених суб'єктів щодо здійснення впливу на основну причину настання дорожньо-транспортних пригод і, як наслідок, смертності та травматизму на дорогах. Так, за даними Світового банку, в Україні більшість дорожньо-транспортних пригод із тяжкими наслідками виникає через перевищення швидкості водіями, що є основною причиною настання смерті в 39% випадків. Окрім цього, поряд із наведеною причиною називаються: необлаштованість пішохідних переходів (відсутність освітлення, розмітки тощо), що призводить до смертельних наслідків у 38% випадків; порушення правил проїзду перехресть, на яких стається до 30% всіх дорожньо-транспортних пригод із смертельними наслідками; керування транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння [1]. Всі з наведених причин настання дорожньо-транспортних пригод із летальними наслідками, без сумніву, взаємопов'язані та в більшості випадків зумовлюють одна одну.

Для розв'язання наведеної проблематики, подолання наведених причин аварійності було здійснено низку заходів, спрямованих, зокрема, на зменшення порушень швидкісного режиму. Такі заходи супроводжувалися змінами в чинному національному законодавстві, яке визначає правові засади дорожнього руху, а також відповідальності за їх порушення. Так, із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року було внесено зміни до адміністративного деліктного законодавства, зокрема до ст. 122 КпАП України, внаслідок чого штраф за перевищення швидкості було збільшено з 0,5-1 неоподаткованого мінімуму доходів громадян до 15-20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян [2; 3].

У подальшому було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року, яким ст. 122 КпАП України була викладена в новій редакції. Зокрема, штрафні санкції за перевищення швидкості руху були зафіксовані в чіткому розмірі: 15 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто норма стала безальтернативною. Окрім цього, було запроваджено новий вид адміністративного стягнення – штрафні бали [4]. Як зазначено в ст. 27-1 КпАП України, штрафні бали є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, установлені КпАП України. При цьому кожному громадянину, який має право керування транспортним засобом, щороку з початку року (з дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховується 150 балів. У разі фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі від загальної кількості балів громадянина, який вчинив пра-

впорушення, вираховується кількість штрафних балів, передбачених відповідною статтею Особливої частини КпАП України [4]. Вже більше трьох років як набрали чинності зазначені законодавчі новели, а штрафні бали й досі залишаються невпровадженими на практиці.

Наступним кроком на шляху боротьби та протидії порушенням у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема перевищенням законодавчо встановленого швидкісного режиму, стало внесення змін до Правил дорожнього руху, що затверджені постановою Кабінету Міністрів від 10 жовтня 2001 року № 1306 [5], що стало можливим завдяки прийняттю постанови «Про внесення змін до Правил дорожнього руху» від 10 жовтня 2017 року № 883. У цьому випадку мова йде про внесення лише єдиних змін: заміну цифри «60» на «50» [5]. Звичайно, це стосується обмежень швидкості руху в населених пунктах із 60 до 50 км на годину. Міністр внутрішніх справ із цього приводу навів просте порівняння, відповідно до якого за швидкості 60 км/год зупинковий шлях становить 55 метрів, а ймовірність летального результату у випадку зіткнення з пішоходом – 82%. Натомість за швидкості 50 км/год зупинковий шлях складе 40 метрів, а ймовірність летальних наслідків знизиться до 20% [7]. Не вдаючись до вивіреності точності зазначених розрахунків, зазначимо, що зниження швидкості, наприклад, до 20 км/год взагалі повинно за такою логікою надати приголомшливі результати.

Проте, незважаючи на всі з наведених кроків, перевищення швидкості руху транспорту й досі залишається основною причиною аварійності. Необхідність здійснення зазначених кроків не викликає сумніву, однак очевидно є їх фрагментарність, відсутність комплексного підходу. Так, сьогодні маємо проблему здійснення контролю за дотриманням швидкісного режиму, а точніше повну його відсутність. В окремих областях починають запроваджуватися пристрої автоматичної фіксації правопорушень. Однак їх вкрай не вистачає. І досі залишається проблемним питання нормативно-правової регламентації даних суспільних відносин. Тобто в результаті маємо відсутність належного законодавчого та матеріально-технічного забезпечення вказаних процесів.

Окреслена проблематика була обрана нами в якості прикладу, щоб продемонструвати необхідність запровадження комплексних підходів до розв'язання існуючих у сфері забезпечення безпеки автомобільного транспорту проблем. Саме тому на сьогодні існує нагальна необхідність розроблення концептуальних засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, які б торкалися всіх існуючих у цьому напрямку проблем. Звичайно, в межах лише одного наукового дослідження, зважаючи на вимоги до його обсягів, неможливо розробити й детально проаналізувати всі з таких концептуальних засад. А тому наголосимо лише на основних з них, що мають відношення до всіх відносин у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Так, досліджуючи різні аспекти діяльності із забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, нами було зазначено, що однією з проблем, яка має свій безпосередній вплив на дану сферу суспільних відносин, є їх неефективна нормативно-правова регламентація, що здійснюється на рівні великої кількості законодавчих актів із превалюванням тих, що мають підзаконний нормативно-правовий характер. Окрім цього, слід відмітити й законопроектну роботу в цьому напрямку. На сьогодні можна казати про значну кількість законопроектів, які внесені на розгляд до Верховної Ради України й торкаються того чи іншого питання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Так, наприклад, лише тільки з метою врегулювання окремих з аспектів сфери здійснення автомобільних перевезень вантажів до Верховної Ради було подано такі законопроекти: Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» (щодо дотримання вагових або габаритних норм та/або умов, визначених у дозволі на участь у дорожньому русі) від 13 травня 2016 року № 4660, метою якого є попередження передчасного руйнування автомобільних доріг перевантаженими транспортними засобами; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері дотримання вагових або габаритних норм від 27 травня 2016 року № 4660-1, метою якого є спрощення адміністрування дозволу, який дає право на рух автомобільними дорогами України в разі перевезення вантажів з перевищенням габаритних або вагових обмежень, зниження корупціогенного фактору у сфері видачі таких дозволів, забезпечення дотримання всіма учасниками ринку автомобільних вантажних перевезень норм законодавства та ведення їх діяльності в рамках правового поля, підвищення якості та безпеки перевезень автомобільним транспортом; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення контролю за безпекою автомобільних перевезень вантажів і відповідальності за порушення правил дорожнього руху від 13 травня 2016 року № 4661, метою якого є вдосконалення правових механізмів регулювання відносин у сфері дорожнього руху, зокрема, щодо перевезення великовагових та великогабаритних вантажів автомобільним транспортом; Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» (щодо дотримання учасниками ринку автомобільних вантажних перевезень норм законодавства в частині вагових та габаритних параметрів транспортних засобів) від 23 червня 2017 року № 6644, метою якого є попередження передчасного руйнування автомобільних доріг перевантаженими транспортними засобами.

Окрему увагу слід звернути на спробу систематизації законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. У даному випадку мова йде про законопроект «Про дорожній рух та його безпеку» від 26 вересня 5184. Зважаючи на наведені нами зауваження, а також численні зауваження до нього, що містяться у висновках Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради Украї-

ни та Комітету Верховної Ради з питань транспорту, які дійшли одностайної позиції щодо необхідності повернення законопроекту на доопрацювання, він у найближчий час не може бути прийнятий.

Аналіз наведеного матеріалу свідчить, що сьогодні існує велика кількість нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правова регламентація суспільних відносин у сфері функціонування автомобільного транспорту, в тому числі забезпечення її безпеки. Якщо ж взяти сферу функціонування транспорту взагалі, будемо мати сотні нормативно-правових актів, значна кількість положень яких суперечить одна одній, що вкрай негативно впливає на питання уніфікації законодавства. Окрім з таких актів було прийнято ще за радянських часів, вони містять посилання на нечинні нормативно-правові акти, визначають правовий статус неіснуючих суб'єктів тощо. Таке положення справ щодо здійснення нормативно-правового регулювання сфери забезпечення безпеки на автомобільному транспорті потребує використання комплексного підходу, зокрема систематизації законодавства, що повинно бути здійснено з урахуванням перегляду нормативно-правової регламентації всіх відносин у сфері функціонування транспорту. Таке законодавство повинно бути систематизовано шляхом його кодифікації, внаслідок чого повинен з'явитися новий нормативно-правовий акт, яким має стати Транспортний кодекс України.

Отже, в якості основної концептуальної засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті слід вважати розробку й подальше прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта, який би здійснював нормативно-правову регламентацію суспільних відносин у сфері функціонування транспорту в цілому. Реалізація таких кроків значно підвищило б ефективність правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин, сприяло б уніфікації законодавства, мало б позитивний вплив на правозастосовчу діяльність компетентних суб'єктів.

У контексті наведених позицій зазначимо, що систематизація законодавства у сфері функціонування транспорту, в тому числі забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, повинно супроводжуватися впровадженням інших концептуальних засад. Зокрема, як ми вказували вище, особливої уваги потребують питання з встановлення юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки автомобільного транспорту. Сьогодні дані аспекти досліджуваних суспільних відносин врегульовано в тому числі на підзаконному нормативно-правовому рівні, що з огляду на конституційні приписи є недопустимим. Основний же масив правових норм щодо видів правопорушень у сфері забезпечення безпеки автомобільного транспорту, а також відповідальність за їх вчинення зосереджено в положеннях КпАП України, який на сьогодні є морально застарілим нормативно-правовим актом, прийнятим ще за радянських часів, і таким, до якого найчастіше вносяться законодавчі правки.

Зокрема, як цілком слушно зазначає авторський колектив навчального посібнику «Адміністративна

відповідальність в Україні» за загальною редакцією А.Т. Комзюка, чинне законодавство про адміністративні правопорушення досить велике за обсягом. КпАП України, прийнятий ще в 1984 році, – один із нормативно-правових актів, до яких найчастіше вносяться зміни та доповнення. Особливо інтенсивно положення КпАП України почали змінюватися після проголошення незалежності України. Усе це створює певні труднощі в застосуванні адміністративно-правових норм, негативно позначається на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, забезпеченні законності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення, що в умовах правової держави є неприпустимим [8, с. 5].

Отже, вважаємо, що окреме місце (Розділ або частину) в Транспортному кодексі України слід присвятити нормативно-правовій регламентації правопорушенням у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Склади таких правопорушень повинні бути якомога повно й детально визначені в положеннях Транспортного кодексу як єдиного нормативно-правового акта, який встановлює правові засади адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Це буде сприяти як вихованню громадян у дусі додержання законодавчо встановлених приписів, так і відсутності плутанини, як наслідок – зрозумілості законодавчих положень для пересічних громадян, а також усунення надмірної нормативної регламентації даної сфери суспільних відносин.

В якості заключного, однак не менш важливого, аспекту розроблення концептуальних засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті слід розглядати питання, пов'язані зі здійсненням фінансового забезпечення вказаних вище ініціатив. Як цілком слушно із цього приводу зауважує авторський колектив підручника «Фінансове право» за загальною редакцією М.П. Кучерявенка, забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів можливе існування самої держави [9, с. 5]. Подібне твердження актуальне й по відношенню до сфери забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, яка за своєю суттю вимагає постійного й об'ємного фінансування.

Підвищення ефективності забезпечення безпеки на автомобільному транспорті вимагає залучення значних коштів, збільшення фінансування, що, як слідує з аналізу наведених положень, повинно бути здійснено за рахунок збільшення джерел їх надходження. Такого фінансування потребують і наведені вище ініціативи щодо збільшення ефективності нормативно-правової регламентації окресленої сфери суспільних відносин. Зокрема, в пояснювальній записці до будь-якого із законопроектів окремим розділом наводяться питання, пов'язані з фінансово-економічним обґрунтуванням його реалізації. До речі, автори законопроекту «Про дорожній рух та його безпеку» в пояснювальній записці до нього зазначили, що реалізація його положень не потребуватиме збільшення видатків державного та місцевих бюджетів, що звичайно не може відповідати дійсності. Саме тому розробка Транспортного кодексу України повинна супроводжуватися ретельною роботою щодо фінансово-економічного обґрунтування його прийняття та подальшої реалізації.

Висновок. Таким чином, сфера суспільних відносин щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті потребує розробки комплексних підходів щодо підвищення ефективності функціонування даної сфери суспільних відносин. Такі підходи повинні базуватися на концептуальних засадах забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, які у взаємозв'язку одна з одною визначали б шляхи вдосконалення як аспектів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, так і мали б у разі їх належної реалізації позитивний вплив на галузь функціонування транспорту в цілому. Серед основних із таких концептуальних засад нами названо: необхідність систематизації нормативно-правових актів, які визначають правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, шляхом їх кодифікації, створення єдиного універсального акта законодавства – Транспортного кодексу України; в окреплення й подальше законодавче закріплення в положеннях Транспортного кодексу України засад адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; здійснення належного фінансування сфери забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, зокрема, шляхом розширення переліку джерел формування відповідних фондів коштів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України : від 14 черв. 2017 р. № 481-р. Офіційний вісник України. 2017. № 59. Ст. 1808.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: закон України: від 24 верес. 2008 р. № 586-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 10. Ст. 137.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України: від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : закон України: від 14 лип. 2015 р. № 596-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 39. Ст. 372.
5. Про Правила дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України: від 10 жовт. 2001 р. № 1306. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 1852.
6. Про внесення змін до Правил дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України: від 10 жовт. 2001 р. № 1306. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 1852.

7. Кабмін схвалив зменшення швидкості до 50 км/год у населених пунктах. URL: https://zaxid.net/kabmin_shvaliv_zmshennya_shvidkosti_do_50_kmgod_u_naselenih_punktah_n1441268.
8. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Джагулов Г.В. та ін. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків: Вид-во Хакр. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 80 с.
9. Фінансове право: підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М.П. Кучерявенка. Х.: Право, 2013. 400 с.