

УДК 332.12

Шалькін О. В., здобувач кафедри
економіко-правових дисциплін НАВС

Напрямки підвищення ефективності правового регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху з урахуванням зарубіжного досвіду

*Кількість загиблих у ДТП
у будь-якій країні є саме такою,
з якою країна готова змиритися...*

Робен Смід

У статті проведено порівняльний аналіз правового регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні та інших країнах, на основі якого визначені напрямки організаційно-правового забезпечення підвищення ефективності вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері

Ключові слова: безпека дорожнього руху, державна цільова програма, водійські права, водійський дозвіл.

В статті проведено сравнительный анализ правового регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в Украине и других странах, на основе которого определены направления организационно-правового обеспечения повышения эффективности отечественного законодательства в исследуемой сфере.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, государственная целевая программа, водительские права, водительское разрешение.

In this paper, a comparative analysis of the legal regulation of relations in the field of road safety in Ukraine and other countries from which certain areas of organizational and legal support for improving the efficiency of domestic legislation in the field of the study

Keywords: road safety, the state target program, driver's license, driver's permit.

Актуальність теми. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, щороку на дорогах гине до 1,5 мільйона осіб, а ще до 50 мільйонів зазнають травм різного ступеню тяжкості [1]. На думку зарубіжних дослідників, Україна щороку зазнає збитків внаслідок недостатнього рівня безпеки дорожнього руху в розмірі 18-27 млрд. грн. (або 2-3% ВВП) [2]. Підтверджує занепокоєння зарубіжних вчених і фігурування ДТП як найбільш розповсюдженої в Україні причини смерті після серцево-судинних та інших захворювань [3]. Тобто, смертність від наслідків аварій на транспорті постають серйозною загрозою демографічній ситуації в Україні.

Теоретичною основою дослідження стали наукові праці таких провідних вітчизняних вчених-правників як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Р.В. Миронюк, В.Ф. Муцко, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, Н.В. Хорошак, А.Г. Чубенка, Х.П. Ярмак та ін.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз особливостей правового регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та розробка на цій основі пропозицій до законодавства.

Предметом статті є відносини у сфері правового регулювання забезпечення безпеки дорожнього руху з урахуванням зарубіжного досвіду

Для порівняння людських втрат у дорожньо-транспортних пригодах з іншими масовими чинниками смертності населення (хвороби, епідемії, війни, природні та техногенні катастрофи, кримінальні прояви тощо), використовують показник соціальних ризиків (Human Risks, D/P) , що виражався кількістю загиблих в ДТП на 100 000 жителів.

Для порівняння втрат у ДТП по роках і країнам використовують показник «епідеміологічної небезпеки» автомобіля , або ж так званих транспортних ризиків (Traffic Risks, D/N); він виражається кількістю загиблих в ДТП на 100 000 автомобілів. У якості «спільного знаменника» для порівнянь соціальних та транспортних ризиків по роках і країнам світу використовують, як правило, рівень автомобілізації населення (N/P) - кількість автомобілів на 1000 жителів.

У відомих базах даних, наприклад у доповідях Всесвітньої організації охорони здоров'я та інших міжнародних організації дані по автомобілізації та смертності в ДТП представлені з номінальною точністю до одного автомобіля і одного загиблого. Насправді, всі ці дані суто приблизні, що пов'язано з особливостями ведення національної статистики в країнах з середнім і низьким рівнем доходу.

При всьому при тому, навіть загальнодоступні, досить приблизні, дані надають досить змістовний матеріал для аналізу і висновків.

Перш за все, впадає в очі величезний розрив між «підеміологічними вогнищами» смертності на дорогах і місцями найбільшої концентрації автомобілів - потенційних носіїв цієї «специфічної інфекції» : у той час як с світового автомобільного парку сконцентрована в багатих країнах, абсолютна більшість (90 %) смертей на дорогах припадає на країни з середнім і низьким рівнем душевого доходу.

Згідно з прогнозом , представленою експертами Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) , в найближчі 10-15 років цей розрив буде тільки збільшуватися. У багатьох країнах кількість загиблих у ДТП на 100 000 жителів буде послідовно знижуватися до рівня менше 8 одиниць, втім, давно вже досягнутого та поліпшеного в Швеції, Великобританії, Норвегії, Японії та ряді інших країн.

Україна знаходиться приблизно посередині умовного «світового рейтингу» смертності на дорогах, але показник цей, нажаль, ще не відповідає рівню дорожньої безпеки у розвинутих країнах світу.

У порівнянні з 2012 роком кількість ДТП з постраждалими зменшилася на 1,4%, загиблих у ДТП осіб - на 12,7 %, травмованих - на 0,7 %. У 2013 році була досягнута позитивна динаміка зниження не тільки кількості дорожньо-транспортних пригод з потерпілими, але і загиблих і травмованих учасників дорожнього руху. Але за даними представників громадських організацій кількість смертей на дорогах України у 2012 році зросла більше ніж на 18% порівняно із 2011 роком. Крім того, представники громадських організацій цілком слушно відзначають, що офіційна статистика ДАІ постійно змінюється і не відображає реального стану справ з дорожньо-транспортним травматизмом. Зокрема, за даними МОЗ України, у 2011 році внаслідок нещасних транспортних випадків в Україні загинули 2 тис. 391 особа, тоді як ДАІ повідомляло спочатку про 1 тис. 841, а потім про 1 тис. 863 загиблих пішоходів.

З огляду на це, нагальною потребою сьогодення є докорінна зміна механізму ведення статистики щодо кількості загиблих і травмованих внаслідок ДТП. Питання зміни механізму ведення статистичної звітності безпосередньо стосується формування результативних показників, які мають бути використані при оцінці державних цільових

та бюджетних програм у сфер транспортної безпеки.

У цьому контексті заслуговує на увагу досвід США, де статистика ведеться окремо щодо пішоходів і окремо щодо водіїв, причому до уваги беруться дані про місцевість (сільська чи міська), погоду, час доби, вікові категорії постраждалих, наявність або відсутність будь-якого виду сп'яніння. Відзначимо, що така деталізація даних дала б реальну можливість вплинути на рівень безпеки дорожнього руху, оскільки вона чітко вказує на проблемні аспекти, які потрібно вирішувати, спираючись на об'єктивну і повну картину ДТП.

Надзвичайно важливим аспектом реалізації Державної цільової програми забезпечення безпеки дорожнього руху та відповідних бюджетних програм є пошук додаткових джерел їх фінансування. І проблема ця повинна вирішуватися не лише у площині збільшення розміру штрафних санкцій за порушення правил дорожнього руху, хоча і цей крок в сучасних умовах є виправданим, а за рахунок спрощення процедур стягнення цих штрафів та досягнення максимальної реалізації функції попередження правопорушень. Для цього необхідно внести зміни до законодавства з метою запровадження абсолютно нової парадигми відповідальності автовласників.

З метою запровадження нової моделі реєстрації транспортних засобів та стягнення штрафів за порушення ПДР, маємо проаналізувати досвід розвинутих країн світу.

Так, у багатьох розвинутих країнах була введена і налагоджена державна, або ж регіональна (земельна, штатна, провінційна...) реєстрація автомобілів, котра має дуже мало спільного з архаїчними вітчизняними правилами, орієнтованими, переважно, на потребу мобілізаційного використання автомобільного парку в «особливий період». У рамках цієї практики, введеної законом Великобританії від 1903 (MOTOR CAR ACT), реєстраційний номер був ідентифікатором не так автомобіля, скільки його власника (Cummins, 2003). В даний час у відповідних базах даних цей номер міститься разом з номером соціального страхування, фактичною адресою проживання та іншою індивідуальною інформацією автовласника.

Безособове інспектування розвивалися від простих форм «шкільних патрулів», що з'явилися в США в 1910-і роки, до високотехнологічних телевізійних детекторів (traffic camera). Спільним для всіх цих форм було і залишається та обставина, що автовласник, чий номер був зафіксований у зв'язку з тим чи іншим порушенням встановлених правил, отримує на свою домашню адресу повідомлення про факт порушення і необхідності в цьому зв'язку сплатити відповідний адміністративний штраф. Автовласник зобов'язаний при цьому негайно (зазвичай в 48 годин) сплатити штраф, або оскаржити його в суді. Ніякі міркування з приводу того, що автомобілем у момент порушення керувала інша особа, або що автомобіль давно переданий за дорученням іншій користувачеві, початково не враховувалися.

Зазначена форма реєстрації дозволила набагато багатіші, вже в комп'ютерну епоху, ввести в обіг загальнонаціональні дані «водійських історій», доступні поліції і страховим компаніям.

Зрозуміло, жорсткі правила відповідальності автовласника могли бути прийняті і схвалені суспільством лише в умовах безумовної впевненості в належній об'єктивності інспектування та можливості ефективного судового захисту від будь-яких можливих помилок і зловживань.

В об'єднаному Королівстві з 1995 року функціонує спеціальний закон (Закон 1995 року «Про дорожній рух (нові водії)») [4], що регулює правовідносини стосовно підвищення безпеки дорожнього руху з боку водіїв, які нещодавно отримали права, а тому створюють високий ризик щодо виникнення дорожньо-транспортних пригод.

Відповідно до положень даного акту, у водіїв, які набрали за два роки з часу здачі водійського іспиту шість або більше штрафних балів, права відкликаються і вони повертаються до статусу «водія-учня», поки не здадуть ще один іспит з водіння. В якості учнів їм дозволено їздити зі знаком «L» (учень) у супроводі досвідченого водія. Такі особи все ще ризикують втратити право керування автомобілем, якщо отримують додатково штрафних балів, що дають в сумі дванадцять [5].

Після оплати встановленого штрафу відповідна посадова особа суду відзначає у водійському посвідченні деталі порушення і штрафні очки. Якщо з додаванням останнього штрафу число очок перевищує 12 за три останні роки, штраф як форма відповідальності за правопорушення вже не застосовується не може, і водій одразу притягується до суду з перспективою позбавлення права управління транспортним засобом [5].

Система штрафних балів діє як постійне нагадування водіям, що вони ризикують втратити права, і тим самим грає важливу частину в загальній стратегії правозастосування, що спрямована на підвищення рівня дотримання правил дорожнього руху. Така система зробила неочікуваний внесок у зниження кількості ДТП Великобританії, особливо на ділянках, де активно використовувалися автоматичні камери фіксації порушень швидкісного режиму та ігнорування сигналів світлофора. Справа в тому, що водії усвідомлюють, що при чотирьох порушеннях, зафіксованих камерами (як правило, не більше 3-х штрафних балів за кожне), вони, найімовірніше втратять водійські права і будуть поставлені перед необхідністю спочатку проходити процедуру їх повторного отримання [6, с. 156-157].

Ще одним базовим інститутом, що формує належне транспортне поведінку учасників дорожнього руху, стали водійські дозволи (ліцензії), вперше введені законами США і Великобританії в перші роки ХХ століття (Cummins, 2003). Вітчизняне поняття «водійські права» успадковано з радянської практики, з характерним для неї декларативним трактуванням питання про права і свободи.

Сьогодні правовим першоджерелом цієї практики є стаття 15 Закону України «Про дорожній рух», де є формулювання «отримання права на керування транспортними засобами» - кожний громадянин, який досяг визначеного цим Законом віку, не має медичних протипоказань та пройшов повний курс навчання за відповідними програмами, може в установленому порядку отримати право на керування транспортними засобами відповідної категорії. У цьому питанні, як і в частині багатьох інших базових інститутів автомобілізації, ми докорінно відійшли від практики розвинутих країн.

Стандартне формулювання допуску до керування транспортним засобом на дорогах країни або конкретного регіону, що склалася на початку ХХ століття, говорить: «Кожен, хто управляє автомобілем на дорогах загального користування в штаті Огайо, повинен мати чинне водійське дозвіл» ("Anyone who operates a motor vehicle on the public roads in the state Idaho is required to have a valid driver's license") (Idaho Driver's Manual. 2004). Права (Rights), в тому сенсі, в якому говорять про права людини (Human Rights), юридичних правах (Legal Rights), майнових правах (Property Rights) тощо, - невід'ємні. Правами на допуск до участі в автомобільному русі людина початково не має. Так що, поняття «права» стосовно допуску особи до управління транспортним засобом в зарубіжному законодавстві не застосовується в принципі [7].

Допуск до цього потенційно небезпечного заняття оформляється у вигляді дозволу на водіння (Permis de Conduire), або водійської ліцензії (Driver's License). У ряді країн і штатів США (наприклад, в Іллінойсі, Неваді, Північній Кароліні та ін.) допуск особи до управління транспортним засобом, тобто отримання водійського дозволу, останні 80-90 років розглядається як привілей (Privilege). Отримання водійського

дозволу після його вилучення у зв'язку з допущеними порушеннями іменується «відновленням водійських привілеїв».

Різниця категорій «право (Rights) на керування транспортними засобами» і, відповідно, «водійський дозвіл (Driver's License) на керування транспортними засобами» принципова: в першому випадку громадянин набуває деякі невід'ємні права; так що, у зв'язку з порушеннями правил дорожнього руху (парковки, експлуатації і т.д.), мова може йти про припинення прав, вилучення прав тощо, словом, про обмеження цього громадянина в правах, що знаходиться виключно в компетенції суду; у другому випадку громадянин отримує лише дозвільний документ на керування автомобілем, що дозволяє йому бути привілейованим (тобто допущеним до водіння) учасником дорожнього руху; відповідно, в разі певних порушень, його позбавляють не права, а привілеїв. Такого сорту питання традиційно перебувають у компетенції поліцейських структур.

Спочатку, тобто в період дії той же перший парадигми безпеки, отримання водійської ліцензії було відразу ж обумовлено наявністю твердих навичок, знань і умінь у претендента. Вже на самому початку ХХ століття в Англії, а згодом в інших країнах Британської співдружності націй, створюються RCA (Royal Automobile Clubs). Ці клуби, що стали авторитетними саморегульованими громадськими організаціями, з 1902 року визначали порядок інструктування і тестування водіїв, а також атестації та реєстрації інструкторів водіння. Вже в середині 1930 - их років вироблені RCA екзаменаційні вимоги до претендентів на водійську ліцензію, а також на атестат інструктора водіння вводяться в національні законодавства (Cummins, 2003). Механізми громадського контролю допуску до участі в дорожньому русі, що виникли на початку ХХ століття і вдосконалені в ході розвитку автомобілізації, виявилися вельми ефективними. Зауважимо, що англійська і американська література і кінематограф надають безліч прикладів участі посадових осіб у найрізноманітніших злочинах - від бутлегерства до торгівлі зброєю; водночас, прикладів торгівлі водійськими ліцензіями практично не зустрічається. Водночас у новинах можна знайти численні приклади вилучення «водійських привілеїв» у політиків, представників бізнес еліти, зірок кіно і спорту. Ця традиція, немислима в країнах третього світу, та й в Україні, також сформувалася на початку минулого століття [7].

Висновки. Базовим принципом, який має бути врахований при розробці державних цільових програм у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є принцип пріоритетності превентивних заходів. При реалізації превентивних заходів в уповноважених органів державної влади ще є можливість впливу на свідомість та поведінку суб'єктів суспільних відносин з метою їх відповідного коригування задля недопущення та попередження виникнення ситуацій, що загрожують безпеці дорожнього руху та створюють загрози для життя і здоров'я людей. При цьому ефективна реалізація попереджувальних заходів та запровадження сучасної моделі реєстрації транспортних засобів та нарахування штрафних балів сприятиме залученню додаткових коштів, які можуть бути використані для забезпечення фінансування відповідної державної цільової програми забезпечення безпеки дорожнього руху.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Доповідь ВООЗ «Про глобальну дорожню безпеку» – Офіційний сайт ВООЗ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/report/ru/
2. Peden Metal., eds. World report on road traffic injury prevention. Geneva, World Health Organization, 2004 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/en/index.html, accessed 7 April 2009

3. Офіційний сайт Державного комітету статистики України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

4. Road Traffic (New Drivers) Act 1995 // Офіційний сайт Національної служби архівів Великобританії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/13/contents> Блинкин М., Сарычев А. Качество институтов и транспортные риски. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polit.ru/article/2007/05/03/transport/>

5. Муцко В.Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2011. – 198 с. – с. 47.

6. OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisation for Economic Co-operation and Development Staff, Road Safety Performance: National Peer Review: Russian Federation / OECD Publishing, 2006. – 175 p.

7. Блинкин М., Сарычев А. Качество институтов и транспортные риски // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polit.ru/article/2007/05/03/transport/>

УДК 349.2

Сак В. М., здобувач кафедри адміністративного права і процесу НАВС

Джерела адміністративно-правового регулювання послуг щодо зберігання транспортних засобів

В статті проаналізовано систему джерел адміністративно-правового регулювання зберігання транспортних засобів; з'ясовано перелік цих актів в означеній сфері; окреслено критерії класифікації нормативно-правових актів у сфері регулювання зберігання транспортних засобів.

Ключові слова: джерела права, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, транспортні засоби, зберігання, суб'єкт господарювання.

В статье проанализирована система источников административно-правового регулирования хранения транспортных средств; выяснено перечень этих актов в указанной сфере, изложены критерии классификации нормативно-правовых актов в сфере регулирования хранения транспортных средств.

Ключевые слова: источники права, административно-правовое регулирование, административное законодательство, транспортные средства, хранения, предприятие.

The paper analyzes the system of sources of administrative regulation storage of vehicles, found a list of these acts in this sphere, outlined criteria for the classification of legal acts to regulate the storage of vehicles.

Keywords: sources of law, administrative regulation, administrative law, vehicles, storage entity.

Актуальність теми. Дослідження джерел адміністративно-правового регулювання послуг щодо зберігання транспортних засобів за участю органів внутрішніх справ та їх ознак в контексті адміністративного права до цього часу не було предметом окремого наукового дослідження. З'ясування джерел адміністративно-правового регулювання відносин послуг щодо зберігання транспортних засобів можливе на основі визначення системи джерел правового регулювання адміністративно-госпо-