

УДК 340.13:[656.051+656.11](045)

А.В. Кравченко
аспірант
Університет економіки та права «КРОК»
Науковий керівник: Окунєв І.С., к.ю.н.

Нормативне регулювання у сфері безпеки дорожнього руху

Досліджено тенденції процесів, що відбуваються у сфері безпеки дорожнього руху України, стан нормативного його врегулювання та вплив нормативного врегулювання на аварійність дорожнього руху. Надано оцінку сучасного стану правового гарантування безпеки дорожнього руху України та описано шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, нормативне забезпечення, теорія держави і права.

А.В. Кравченко
аспірант
Університет економіки та права «КРОК»
Науковий керівник: Окунєв І.С., к.ю.н.

Нормативное регулирование в сфере безопасности дорожного движения

Исследованы тенденции процессов, которые происходят в сфере безопасности дорожного движения, состояние его нормативного регулирования, влияние нормативного регулирования на аварийность дорожного движения. Дана оценка современного состояния правового обеспечения безопасности дорожного движения Украины и описаны пути его усовершенствования.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, нормативное обеспечение, теория государства и права.

A.V. Kravchenko
Postgraduate student “KROK” University
Dissertation advisor: I.S. Okuniev, PhD

Road traffic safety normative regulation

The trends in the road traffic safety of Ukraine, state of its normative regulation and its influence on the road accidents level were researched. The current state of normative regulation in the road traffic safety area was characterized and ways of its improvement were provided.

Keywords: road traffic safety, normative regulation, theory of state and law.

Постановка проблеми

На превеликий жаль, на українських дорогах щодня трапляється значна кількість дорожньо-транспортних пригод (ДТП), у тому числі – з летальними наслідками для учасників дорожнього руху. У зв'язку з цим у грудні 2015 року проведено парламентські слухання на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху».

За даними пояснювальної записки до відповідної постанови Верховної Ради України №3385 від 30.10.2015 р., на дорогах щодня гине «від 9 до 15 осіб і близько 90 осіб отримують різноманітні травми та ушкодження. Смертність на дорогах України вища в два з половиною рази, ніж в Європі, при суттєво нижчій за європейську кількості транспортних засобів (ТЗ) та інтенсивності руху» [1].

Тільки за період з 01.01.2015 по 30.10.2015 на території України сталося 107324 ДТП, в яких загинуло 31242 осіб та 25028 було травмовано [2].

Такий стан справ пов'язаний із тим, що «по-перше, в Україні повністю відсутня необхідна координація структур, які займаються або так чи інакше пов'язані з системою безпеки дорожнього руху; по-друге, відсутня відповідальність відповідних органів за рівень смертності на дорогах; по-третє відсутні довгострокові Стратегія та Програма з підвищення рівня безпеки дорожнього руху; і по-четверте, відсутня оцінка виконаних у цій сфері заходів» [1].

На нашу думку, наведений перелік причин не є вичерпним, до нього варто додати і такі важливі причини як: низький рівень правосвідомості суб'єктів відповідних правовідносин; дефекти правозастосування, а також системні та якісні недоліки у змісті норм права та організації системи нормативних актів вказаної сфери. З цього випливає, що актуальним є питання якісного рівня змісту нормативних документів, їхньої ієрархії, а також використання методів та прийомів нормотворення для всебічного та повного охоплення правовою нормою поведінки відповідних правовідносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам безпеки дорожнього руху присвячені роботи численних іноземних і вітчизняних науковців. Серед них слід відзначити роботи О.О. Акулкіної [3], А.О. Бахаєва [4], С.І. Будника [5], О.О. Заголокіна [6], С.В. Смуценка [7] та ін.

Аналіз наукових робіт зазначених авторів свідчить про ретельну розробку таких напрямів, як адміністративно-правові методи впливу на учасників дорожнього руху, статус та повноваження контролюючих органів, а також інфраструктурно-організаційні аспекти стану безпеки дорожнього руху або історичні аспекти розвитку. Водночас, варто приділити більше уваги аналізу теоретико-правових факторів формування сучасного стану безпеки дорожнього руху. Це може як забезпечити рівень наукового обґрунтування шляхів вирішення існуючої проблематики, так і значно мінімізувати вкрай негативні наслідки теперішнього стану справ у зазначеній сфері.

Невирішені раніше частини загальної проблеми

Наслідки запровадження та правозастосування норм права у галузі безпеки дорожнього руху протягом останнього десятиріччя змушують звернути особливу увагу на цю проблему. Останні показники в українській сфері безпеки дорожнього руху демонструють неопрацьованість і неефективність існуючого комплексу заходів та інструментів правового регулювання.

Формулювання мети статті

Метою статті є дослідження на основі загальнотеоретичного аналізу сучасного стану нормативного регулювання системи безпеки дорожнього руху України та шляхів вдосконалення правових категорій та нормативно-правових актів у цій сфері.

Вказана мета обумовлює постановку та вирішення таких завдань:

- визначити актуальні проблеми науково-правового гарантування безпеки дорожнього руху, запропонувати шляхи їхнього вирішення;

- проаналізувати джерела права у сфері безпеки дорожнього руху;
- проаналізувати ступінь розробленості категоріально-понятійного апарату у сфері безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу дослідження

Після проголошення Україною незалежності розпочалися трансформації в усіх сферах життя країни. Сфера дорожнього руху не стала винятком, оскільки її нормативні документи потребували, як мінімум, перекладу на українську мову або розробки нових наслідків такого переходу. Однак через відсутність збалансованого теоретико-правового змісту цих документів, такий перехід відбувався дещо нерівномірно та безсистемно. Підтвердженням цьому є недостатній рівень використання нормотворчої техніки та відсутність належного нормативного врегулювання усіх аспектів правовідносин у сфері дорожнього руху. Так, Правила дорожнього руху України (ПДР) [8] тривалий час містили заборону здійснення обгону праворуч (п. 14.1), хоча це в принципі не було можливим з огляду на визначення терміна «обгін», який обов'язково пов'язаний із виїздом на смугу зустрічного руху та внаслідок цього може бути виконаним лише ліворуч.

Звертає на себе увагу і відсутність з 2001 р. до 2013 р. зобов'язання водія дати дорогу транспортним засобам (ТЗ), що рухаються дорогою, яка перетинається внаслідок дії дорожнього знаку 2.2 «Проїзд без зупинки заборонено» – до 15.04.2013 р. цей знак зобов'язував водія лише зупинитися, але не дати дорогу.

Ще одним прикладом дефекту нормотворчої техніки може бути повна відсутність до 2013 р. нормативно затвердженого пріоритету дорожніх знаків над дорожньою розміткою – у той час, коли знаки та розмітка дуже часто протирічать одне одному. Очевидно, що за відсутності нормативно затвердженого пріоритету між дорожніми знаками та дорожньою розміткою водій може визнаватися винним за будь-яких обставин, оскільки об-

раний ним варіант руху чи маневрування у такому випадку формально вже міститиме ознаки порушення ПДР України.

Важко уявити, що подібний стан справ можна асоціювати з терміном «безпека дорожнього руху», чітке нормативне визначення якого так само досі відсутнє. Більше того, саме подібні прогалини можуть провокувати скоєння ДТП, що є неприпустимим та підлягає коригуванню шляхом внесення змін до відповідних нормативних документів.

Одних лише зазначених прикладів цілком достатньо для розуміння незадовільного рівня нормативного регулювання, але і перелік таких прикладів є далеко невичерпним. Незважаючи на те, що редакція ПДР України від 15.04.2013 р. вже врегулювала значну кількість критичних моментів, чимало з них досі залишилися не виправленими.

Такий стан справ є вкрай несприятливим як для учасників дорожнього руху, так і держави, адже у кінцевому випадку матеріальні збитки, втрата життя та здоров'я негативно позначаються на добробуті як громадян, так і на рівні економіки держави.

Аналізуючи інтенсивність внесення змін до нормативних документів, варто зазначити, що така нормотворча діяльність є нерегулярною, несистемною та у підсумку не спрямована на досягнення збалансованого співвідношення між створенням належних умов організації дорожнього руху і системою санкцій за порушення відповідного законодавства.

Так, інтенсивність внесення змін до ПДР України за тривалий часовий період наведено нижче у таблиці 1.

Для наочності таку інформацію варто проаналізувати у форматі графіка, зображеного нижче на рис. 1, що вказує на основні ознаки, які характеризують внесення змін до ключового підзаконного нормативного акта у сфері безпеки дорожнього руху. По-перше, це трирічний період після набуття чинності Правилами, який характеризується нульовим рівнем кількості внесених змін. Це може свідчити про: (1) відсутність координації щодо виявлення та внесення необхідних змін;

Кількість внесених до ПДР України змін у 2001-2015 р.р., разів

Рік	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Зміни	0	0	0	0	2	0	2	2	4	0	3	1	2	2	1

Джерело: ПДР України [7]

(2) рівень фактичної відсутності відстеження умов правозастосовної діяльності щодо Правил та відсутності так званого «зворотного зв'язку» від суб'єктів правозастосування; (3) можливого використання хибного принципу «чим менше змін, тим більше зрозумілості».

Як вбачається з графіка, вказаний принцип не є належним орієнтиром, оскільки інші часові періоди його спростовують. Отже, механізм внесення змін до чинних нормативних документів досить активно використовується, проте вчасно не усуває наявних недоліків та дефектів нормативного регулювання. Це підтверджується і графіком кількості ДТП на Рис. 2 у період із 2006 р. по 2014 р. Зокрема, у період із 2006 р. по 2008 р. відносна інтенсивність внесення змін до ПДР України не зупинила ріст кількості ДТП, натомість фіксується їхнє стрімке зростання (збільшення майже удвічі за два роки).

Понятійно-категоріальні особливості у сфері безпеки дорожнього руху

Наявний термінологічний масив у сфері безпеки дорожнього руху має типові ознаки. Найбільш значні за обсягом зміни ПДР України у 2013 р. наочно продемонстрували такі з них: недосконалість понятійного апарату або його відсутність; неузгодженість різноманітних норм між собою; взаємозалежність норм з різних нормативних документів тощо. Серед іншого, для нормативних документів у сфері безпеки дорожнього руху характерні такі системні недоліки:

1. Відсутність Закону України «Про нормативно-правовий акт» або іншого загальнообов'язкового документа, який би чітко встановлював офіційну ієрархію нормативно-правових актів за суб'єктом видання, спеціальністю сфери застосування, датою прийняття тощо та визначив би

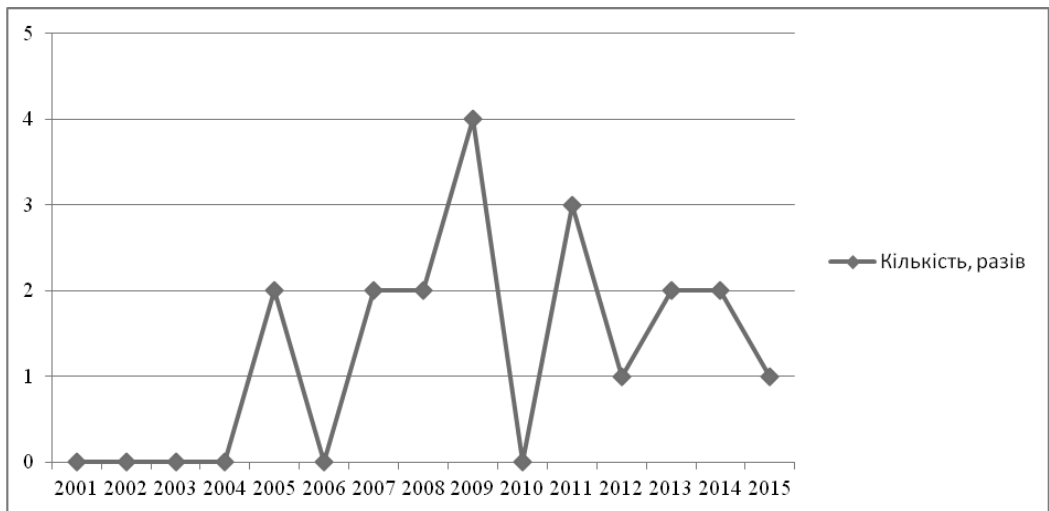


Рис. 1. Графік щодо кількості внесених до ПДР України змін у 2001–2015 рр.

Джерело: розробка автора на підставі ПДР України [7]

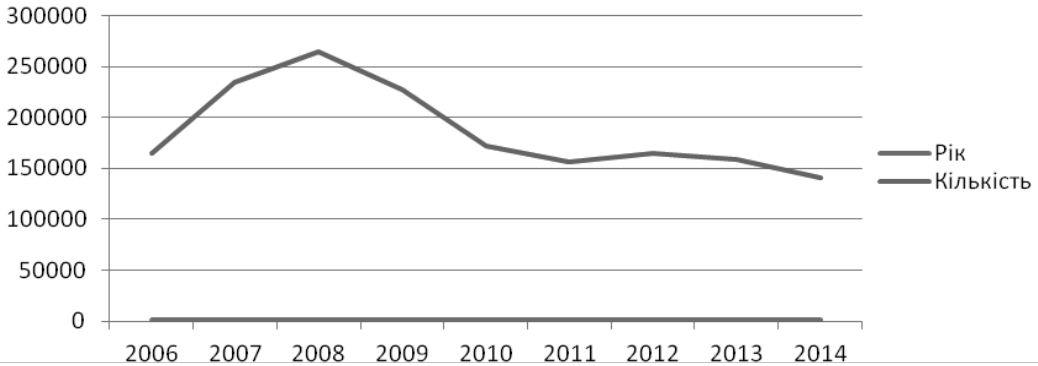


Рис. 2. Графік щорічної кількості ДТП в Україні (за винятком тимчасово окупованих територій) за період 2006-2014 рр. за даними сайту Центру безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем

Джерело: розробка автора на підставі даних сайту Центру безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем [2]

чіткі критерії для компетентних суб'єктів щодо пріоритетності застосування їхніх норм.

2. Відсутність у п. 1.10 ПДР України та (або) інших документах визначення термінів «дорожній рух» та (або) «безпека дорожнього руху». При цьому згадки вказаних термінів частково містяться у текстах інших нормативно-правових актів України (Закон України «Про дорожній рух» [10] тощо), які безпосередньо стосуються прав та інтересів як учасників дорожнього руху, так і інших суб'єктів.

3. Визначення «учасника дорожнього руху» в п. 1.10 ПДР України та (або) інших документах як особи, яка бере безпосередню участь у процесі руху на дорозі як пішохід, водій, пасажир, погонич тварин, формально не охоплює такі елементи дорожнього руху, як стоянка та(або) зупинка, що не дає можливості вважати таке визначення терміна достатнім.

4. Абз. 2 п. 8.7 ПДР України у вигляді умовного визначення допускає встановлення таблички білого кольору із нанесеною на ній стрілкою зеленого кольору на рівні червоного сигналу світлофора лише з вертикальним розташуванням сигналів. Таке нормативне врегулювання розміщення таблички не вбачається достатнім, оскільки: (а) не встановлює конкретну (квадратну) форму таблички білого кольору та контуру зображення на ній; та (б) не

дозволяє використовувати вказаний механізм організації дорожнього руху при горизонтальному розміщенні сигналів світлофора.

5. Абз. 3 п. «е» пункту 8.7.3 пункту 8.7 ПДР України за наявності стрілки зеленого кольору на табличці, встановленій на рівні червоного сигналу світлофора з вертикальним розташуванням сигналів, дозволяє рух у зазначеному напрямку при ввімкненому червоному сигналі світлофора з крайньої правої смуги руху (або крайньої лівої смуги руху на дорогах з одностороннім рухом). При цьому гіпотеза вказаної норми права неефективно врегулює ситуацію, коли проїзна частина при двосторонньому русі має по дві смуги для руху в одному напрямку: у такій ситуації при наближенні до світлофорного об'єкта одиночного ТЗ, який рухається прямо, він згідно з вимогами п. 11.5 ПДР України зобов'язаний займати крайню праву смугу для руху, якщо вона вільна. Відповідно, це унеможливує рух тих ТЗ, водії яких мають намір здійснити дозволений поворот праворуч на червоний сигнал світлофора – оскільки також зобов'язані робити це лише з крайньої правої смуги. Така неузгодженість гіпотези норми права фактично нівелює нововведену прогресивну норму щодо підвищення пропускну здатності перехресть. Це спричинено тим, що у вказаній ситуації одиночні ТЗ, які не можуть

рухатися прямо на заборонний сигнал світлофора та прибули до нього першими, вимушено створюють затримку в дорожньому русі: при вільній крайній лівій смузі вони зобов'язані знаходитися у крайній правій смузі.

6. З точки зору оптимального детермінування визначення «дати дороги» значно краще сформульовано у п. 2.76 ПДР Республіки Білорусь [9]: «надати дорогу (не мати переваги)» – у такому варіанті учасник дорожнього руху отримує більш повну інформацію про сутність визначення, маючи змогу додатково асоціювати свої дії зі смисловим синонімом (відсутність власної переваги у русі).

Система джерел права у сфері безпеки дорожнього руху

Традиційно до переліку джерел права можна віднести: правосвідомість (за певних умов), звичай, судовий прецедент, нормативно-правові акти. Остання категорія джерел права має такі основні різновиди: Конституція та закони України, постанови Кабінету Міністрів, накази міністерств, міжнародні договори тощо. Звертає на себе увагу неузгодженість норм різноманітних джерел права між собою; суттєва взаємозалежність норм із різних нормативних документів, проблематичність виконання окремо взятих норм тощо. Для нормативних документів у сфері правового регулювання безпеки дорожнього руху як джерел права характерні такі системні недоліки:

1. Відсутність чіткого нормативного переліку джерел нормативно-правових актів, коло яких і становить «сферу безпеки дорожнього руху».

2. Відсутність загальнообов'язкового документа, який би чітко встановлював офіційну ієрархію нормативно-правових актів за суб'єктом видання, специфікою сфери застосування, датою прийняття тощо.

3. Невідповідність підзаконних актів тим нормативним документам, які мають вищу юридичну силу: відсутність у ПДР чи Кримінальному процесуальному кодексі [10] визначення (згадування) термінів

«Національна поліція», «дорожній рух» та (або) «безпека дорожнього руху». Водночас, вказані терміни містяться у текстах численних нормативно-правових актів України (Закон України «Про дорожній рух» [11], Закон України «Про національну поліцію» [12] тощо), які безпосередньо стосуються прав та інтересів як учасників дорожнього руху, так і інших суб'єктів.

4. Відсутність термінів офіційної публікації власних постанов та будь-якої відповідальності з боку Кабінету Міністрів за невиконання ним обов'язкових дій, покладених на нього Законами.

5. Відсутність єдиного уповноваженого органу, який постійно був би зобов'язаним ефективно контролювати виконання існуючих нормативних приписів, а також ініціювати створення нових приписів та контролювати фактичний стан інфраструктурних елементів.

6. Важкодоступність текстів чинних нормативно-правових актів (зокрема – стандартів) як для широко загалу, так і спеціальних суб'єктів правозастосування – з причин технічних, економічних, процесуальних тощо.

Висновки

Наведені приклади підтверджують несистематичність розвитку нормативного врегулювання сфери безпеки дорожнього руху та вказують на недостатність ефективних результатів від проведення реформ.

Категорійно-понятійні визначення та норми загальнообов'язкових правил поведінки учасників дорожнього руху потребують суттєвого вдосконалення. Це обумовлено як недостатнім рівнем використання нормотворчої техніки, так і можливістю використання резервів щодо підвищення пропускної здатності на автомобільних шляхах, яке не потребує додаткових витрат.

Система джерел права у сфері безпеки дорожнього руху потребує систематизації за критеріями юридичної сили та загальнообов'язковості дії, оскільки недостатнім є рівень використання нормотворчої техніки, відсутня чітка система ієрархії

джерел права у формі нормативних документів та уповноважених органів, які здійснюють правозастосовну діяльність.

Кодифікація до єдиного документа, як вид систематизації існуючих норм права, серед іншого містить низку суттєвих недоліків: неможливість нормативної деталізації усіх необхідних процедур (ситуацій), складність процедури прийняття та внесення змін, великий обсяг інформації, складність вивчення та правозастосування тощо.

Враховуючи наведені обставини, доцільним є усунення вказаних недоліків джерел права в їх існуючому некодифіко-

ваному вигляді шляхом внесення відповідних змін до їхніх текстів та прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», що дасть можливість збалансувати систему джерел права у загальноприйнятному форматі з огляду на усунення наявних прогалин чи колізій та більш об'єктивне застосування передбачених санкцій.

Окремої уваги заслуговує внесення змін до ПДР України, оскільки будь-яка норма повинна мати чітке недвозначне тлумачення, бути логічно обгрунтованою та системно корелювати з іншими чинними нормами.

Література

1. Постанова Верховної Ради України від 25 листопада 2015 р. №3385 про проведення парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху» (23 грудня 2015 року) // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56906.
2. Аварійність на автошляхах України у 2006 – 2014 р.р. // Сайт Центру безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sai.gov.ua/ua/people/5.htm>.
3. Акулкина А.А. Административно-правовая природа ответственности в области дорожного движения : дис. канд. юр. наук : 12.00.14 / Акулкина Алеся Александровна – Москва, 2008. – 182 с.
4. Бахаев А.А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности : дис. канд. юр. наук : 12.00.14 / Бахаев Антон Александрович – Москва, 2009. – 190 с.
5. Будник С. І. Адміністративно-правове забезпечення протидії правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху : дис. канд. юр. наук : 12.00.14 / Будник Сергій Іванович – Київ, 2013. – 200 с.
6. Затолокин А. А. Предоставление государственных услуг в сфере безопасности дорожного движения Министерством внутренних дел Российской Федерации : дис. канд. юр. наук : 12.00.14 / Затолокин Александр Александрович – Москва, 2013. – 194 с.
7. Смузенко С. В. Развитие государственной системы безопасности дорожного движения в Российской Федерации : 1992-1999 гг. : дис. канд. іст. наук : 07.00.02 / Смузенко Сергей Владимирович – Армавир, 2006. – 204 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху» від 10 жовтня 2001 р. № 1306 // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF>.
9. Указ Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2005 г. № 551 «О мерах по повышению безопасности дорожного движения» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdd.by/pdd/ru/>.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
11. Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р. №3353-XII // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
12. Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.