

О. Б. КИШКО-ЄРЛІ

Оксана Борисівна Кишко-Єрлі, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ АВТОМАТИЧНОЇ ФІКСАЦІЇ ПОРУШЕНЬ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

За даними парламентських слухань на тему «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху» порівняно із країнами Європейського Союзу та сусідніми країнами Україна має надзвичайно низькі показники безпеки дорожнього руху, що призводить до значних людських та економічних втрат. Наслідком цього є високий рівень смертності та травматизму на дорогах. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, в Україні рівень смертності від дорожньо-транспортних пригод становить 12 осіб на 100 тисяч населення, що вдвічі перевищує середній показник у країнах Європейського Союзу. Дорожньо-транспортні пригоди є першою за поширеністю причиною смерті українців віком від 15 до 24 років та другою за поширеністю – віком від 5 до 14 років.

Втрати від дорожньо-транспортних пригод мають і економічний вимір, зокрема, соціально-економічні втрати України від дорожньо-транспортного травматизму становлять 4 млрд доларів США на рік, включаючи матеріальні витрати, пов'язані з пошкодженням майна й зниженням продуктивності праці, та людські втрати через серйозні травми або смерть внаслідок дорожньо-транспортних пригод¹.

На подолання такої кризової ситуації в цій сфері спрямована Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 481-р.

Метою Стратегії є зниження рівня смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод щонайменше на 30 відсотків до 2020 року, ступеня тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод для учасників дорожнього руху 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.

До основних напрямів реалізації Стратегії, зокрема, віднесено забезпечення функціонування системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху (у т.ч. прийняття необхідних нормативно-правових актів та здійснення інших заходів, спрямованих на впровадження зазначеної системи в Україні) з метою зменшення кількості таких порушень та тяжкості їх наслідків.

Питання запровадження автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху не є новим для України. Зокрема, слід зазначити, що вищезгадана Стратегія не є першим документом програмного характеру, який декларує необхідність запровадження такої системи. Відповідні положення також передбачалися в Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року² (наразі втратила чинність), Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року³ тощо.

Більш того, до грудня 2010 р. в Україні існувала практика застосування засобів фото- та відеофіксації порушень правил дорожнього руху на підставі ст. 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення⁴. Проте недосконалість законодавства України в цій сфері призвела до того, що рішенням Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху ст. 14/1 та ч. 6 ст. 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними). Це означає, що відповідні положення Кодексу України про адміністративні правопорушення втратили чинність із дня ухвалення цього рішення Конституційним Судом України.

Питання запровадження та забезпечення функціонування автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху було предметом розгляду таких вчених, як С. Г. Голубов, М. М. Долгополова, В. О. Караваєв, Л. І. Сопільник та інші.

Серед нещодавніх досягнень у сфері нормативно-правового забезпечення впровадження системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху насамперед слід відмітити прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. № 596-VIII⁵.

Наявність минулого (хоч і негативного) досвіду, а також політичної волі є важливими, проте недостатніми факторами для успішного запровадження і забезпечення ефективного й стабільного функціонування автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху в Україні. Системний аналіз правового регулювання в цій сфері свідчить все ще про наявність правових прогалин.

Мета цієї статті – дослідити подальші напрями організаційно-правового забезпечення впровадження системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху та надати відповідні рекомендації.

З цією метою насамперед слід визначитись із правовим режимом функціонування зазначеної системи. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про дорожній рух» до компетенції Кабінету Міністрів України у сфері дорожнього руху віднесено, зокрема, визначення порядку функціонування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. Наразі такий порядок не прийнятий.

На сайті управління безпеки дорожнього руху ДПД Національної поліції України доступний для обговорення проект постанови Кабінету Міністрів України «Про функціонування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі», якою передбачається затвердження:

- порядку функціонування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі;
- порядку звернення особи, яка допустила порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, до уповноваженого підрозділу Національної поліції⁶.

Крім того, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 2 березня 2017 р. № 188 було затверджено План заходів МВС, спрямованих на впровадження системи фотовідеофіксації порушень правил дорожнього руху.

Цим Планом передбачається, зокрема, забезпечення підготовки розроблення Технічного регламенту для засобів фіксації порушень правил дорожнього руху та його затвердження постановою Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15 січня 2015 р. № 124-VIII. Термін виконання цього завдання – 10 червня 2017 року. На сьогодні такий технічний регламент не прийнятий. Проект Технічного регламенту технічних засобів фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі розміщений на сайті Державного науково-дослідного інституту МВС України⁷.

Таким чином, для належного визначення правового статусу автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху необхідно прийняти, як мінімум, такі основоположні документи в цій сфері:

- Порядок функціонування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі.
- Технічний регламент для засобів фіксації порушень правил дорожнього руху.

Прийняття технічного регламенту є важливим також з точки зору забезпечення нормативних вимог у сфері метрології.

Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 5 червня 2014 р. № 1314-VII сферою законодавчо регульованої метрології є визначені цим Законом види діяльності, щодо яких з метою забезпечення єдності вимірювань та простежуваності здійснюється державне регулювання стосовно вимірювань, одиниць вимірювання та засобів вимірювальної техніки.

До сфери законодавчо регульованої метрології віднесено, зокрема, такий вид діяльності, як контроль безпеки дорожнього руху та технічного стану транспортних засобів.

Згідно зі ст. 8 цього Закону у сфері законодавчо регульованої метрології (до якої віднесено контроль безпеки дорожнього руху) застосовуються засоби вимірювальної техніки, які відповідають вимогам щодо точності, регламентованим для таких засобів, у встановлених умовах їх експлуатації.

Експлуатація засобів вимірювальної техніки, які застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології (далі – законодавчо регульовані засоби вимірювальної техніки), здійснюється з дотриманням правил застосування таких засобів, встановлених у нормативно-правових актах, і вимог щодо їх експлуатації, встановлених в експлуатаційних документах на такі засоби.

Законодавчо регульовані засоби вимірювальної техніки, які мають елементи або функції налаштування, повинні мати захист від вільного доступу до зазначених елементів і функцій (включаючи програмне забезпечення) з метою запобігання несанкціонованому втручанням.

Законодавчо регульовані засоби вимірювальної техніки дозволяється застосовувати, випускати з виробництва, ремонту та в продаж і видавати напрокат лише за умови їх відповідності цьому Закону та іншим нормативно-правовим актам, що містять вимоги до таких засобів вимірювальної техніки.

У ст. 16 Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» встановлюється, що оцінка відповідності законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки вимогам технічних регламентів, у тому числі первинна повірка та затвердження типу засобів вимірювальної техніки, проводиться у разі, коли це передбачено відповідними технічними регламентами.

Оцінку відповідності законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки вимогам технічних регламентів проводять виробники цих засобів, призначені органи з оцінки відповідності та інші суб'єкти, визначені у відповідних технічних регламентах або передбачених ними процедурах оцінки відповідності.

Порядок проведення оцінки відповідності законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки встановлюється технічними регламентами та іншими нормативно-правовими актами.

Виходячи з цього слід зазначити, що порядок проведення оцінки відповідності засобів вимірювальної техніки у сфері контролю безпеки дорожнього руху має бути встановлений у відповідному технічному регламенті.

Іншим важливим напрямом ідентифікації правового статусу автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху є визначення права власності на цей об'єкт. Наразі законодавством України безпосередньо не визначається, у якій власності може знаходитись така система.

Проте виходячи зі змісту норми, встановленої у ст. 4 Закону України «Про дорожній рух» про те, що джерелами фінансування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в

автоматичному режимі можуть бути кошти державного та місцевих бюджетів, виділені в порядку та обсягах, передбачених законодавством, кошти приватних інвесторів, у тому числі залучені за моделлю державно-приватного партнерства, залучені кошти, включаючи кредити банків та інших фінансово-кредитних установ, кошти з інших джерел, не заборонених законодавством, можна зробити висновок, що така система може перебувати у державній, комунальній або приватній власності.

Для випадку, коли автоматична система фіксації порушень правил дорожнього руху буде знаходитись у державній власності, слід визначити, який центральний орган державної виконавчої влади буде уповноважений здійснювати управління нею. Визначення такого уповноваженого органу виконавчої влади є важливим і з іншої точки зору.

Оскільки Законом України «Про дорожній рух» безпосередньо передбачається, що система фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі може бути створена на засадах державно-приватного партнерства, центральний орган виконавчої влади, уповноважений управляти таким об'єктом права власності, буде також визначений державним партнером для договору, укладеного в рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до положень Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Так, згідно зі ст. 1 цього Закону державним партнером за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, може бути державний орган чи орган місцевого самоврядування.

Зі змісту Закону випливає, що державним партнером виступає той державний орган або орган місцевого самоврядування, який безпосередньо укладає договір у рамках державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про державно-приватне партнерство» укладання договору в рамках державно-приватного партнерства здійснюється органом, який відповідно до ст. 13 цього Закону прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство» рішення про здійснення державно-приватного партнерства чи про недоцільність його здійснення, про проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються щодо об'єктів:

– державної власності – центральним органом виконавчої влади, що здійснює відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності, а якщо такого органу не визначено – Кабінетом Міністрів України;

– комунальної власності – органом місцевого самоврядування згідно з повноваженнями відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування».

Аналогічне положення передбачено в Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384.

Враховуючи відсутність коштів на фінансування створення автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху в Державному бюджеті України та в місцевих бюджетах, створення такої системи на засадах державно-приватного партнерства, яке передбачає обов'язкове залучення приватних інвестицій, наразі слід визначити як найбільш оптимальний варіант для створення такої системи.

Оскільки створення автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху лише планується в майбутньому і цей об'єкт не існує на даний час, законодавством України безпосередньо не може бути визначено орган виконавчої влади, уповноважений здійснювати функції управління таким об'єктом, особливо беручи до уваги той факт, що правовий режим створення та експлуатації автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху в Україні в цілому знаходиться на стадії розробки.

На нашу думку, таким органом має бути визнана Національна поліція України, виходячи з наступних положень.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Згідно зі ст. 52/3 Закону України «Про дорожній рух» до повноважень Національної поліції віднесено забезпечення безпеки дорожнього руху, участь у реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, інформування учасників дорожнього руху про фіксацію фактів правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі.

У ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію» встановлюється, що поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні з метою, зокрема, забезпечення дотримання правил дорожнього руху.

Відповідно до ст. 105 Закону України «Про Національну поліцію» фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законом. Майно поліції є державною власністю і належить їй на праві оперативного управління. Органи поліції володіють, користуються та розпоряджаються майном у порядку, визначеному законом.

Органи Національної поліції розглядають справи про такі адміністративні правопорушення, як, зокрема, порушення правил дорожнього руху (ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 80-73-Х).

Вищенаведені норми законодавства свідчать про те, що Національна поліція:

– є кінцевим «бенефіціаром» використання автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху як орган, що уповноважений забезпечувати безпеку дорожнього руху та розглядає справи про адміністративні правопорушення щодо порушення правил дорожнього руху;

– уповноважена виступати в ролі державного партнера та укладати договори в рамках здійснення державно-приватного партнерства в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Виходячи з наведеного вище слід зробити такі висновки. Наразі необхідність запровадження в Україні автоматичної системи фіксації правопорушень правил дорожнього руху є очевидною для більшості заінтересованих осіб. Для успішної імплементації цієї системи необхідно прийняти ряд підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Порядок функціонування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі та Технічний регламент для засобів фіксації порушень правил дорожнього руху.

Найбільш оптимальною формою реалізації проекту із запровадження системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху з нашої точки зору є укладання договору в рамках здійснення державно-приватного партнерства. При цьому державним партнером має бути визнана Національна поліція України.

¹ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху»: постанова Верховної Ради України від 13 квітня 2016 р. № 1091-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 21. – Ст. 414.

² Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року: постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 771 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 63. – Ст. 2577.

³ Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 480-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 42. – Ст. 1724.

⁴ Голубов С. Г. Щодо впровадження в Україні міжнародного досвіду застосування засобів фото- та відеофіксації порушень правил дорожнього руху / С. Г. Голубов // Вестник ХНАДУ. – 2013. – Вип. 62–63. – Ст. 19–23.

⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14 липня 2015 р. № 596-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 64. – Ст. 2102.

⁶ <http://www.sai.gov.ua/ua/admpractice.htm>

⁷ http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/Technical_reglament-11.pdf

Резюме

Кишко-Єрлі О. Б. Правові аспекти впровадження системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху.

У статті розглядаються організаційно-правові питання запровадження автоматичної системи фіксації порушень правил дорожнього руху в Україні. Аргументовано доцільність імплементації такої системи на засадах державно-приватного партнерства. Надано рекомендації щодо прийняття необхідних для практичного впровадження цієї системи нормативно-правових актів.

Ключові слова: безпека руху, автоматична фіксація порушень правил дорожнього руху, Національна поліція України, державно-приватне партнерство, технічний регламент, засоби вимірювальної техніки.

Резюме

Кишко-Єрлі О. Б. Правовые аспекты внедрения системы автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения.

В статье рассматриваются организационно-правовые вопросы внедрения автоматической системы фиксации нарушений правил дорожного движения в Украине. Аргументирована целесообразность имплементации такой системы на основании государственно-частного партнерства. Предоставлены рекомендации относительно принятия нормативно-правовых актов, необходимых для практического внедрения этой системы.

Ключевые слова: безопасность движения, автоматическая фиксация нарушений правил дорожного движения, Национальная полиция Украины, государственно-частное партнерство, технический регламент, средства измерительной техники.

Summary

Kyshko-Yerli O. Legal Aspects of Automatic Fixation System of Road Regulation Violations Implementation.

Organization and legal issues of automatic fixation system of road regulations violation implementation considered in article. The appropriateness of such system implementation in the framework of state-private partnership argued. Recommendation in regards of necessity of legal acts approval for practical implementation of such system provided.

Key words: safety of traffics, automatic fixation of road regulations violations, National police of Ukraine, state-private partnership, technical regulation, measuring technique.