

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.41>

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ В УКРАЇНІ

Лазур Я.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
<https://orcid.org/0000-0002-7520-7167>*

Карабін Т.О.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
<https://orcid.org/0000-0002-6538-5269>*

Лазур Я.В., Карабін Т.О. Імплементация европейского законодательства у сфері управління безпекою автомобільних доріг в Україні.

У статті досліджено імплементацію європейського законодавства у сфері управління безпекою автомобільних доріг в Україні. Авторами було поставлено завдання дослідити відповідність положень права ЄС та українського законодавства, що стосується управління безпекою автомобільних доріг, аудиту та оцінювання, інспектування дорожньої безпеки.

Встановлено, що управління безпекою автомобільних доріг передбачає 1) проведення аудиту безпеки автомобільних доріг, 2) здійснення перевірок безпеки автомобільних доріг та 3) виявлення аварійно-небезпечних місць та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод та ліквідації їх причин. Зроблено висновок, що завершення імплементації положень даної Директиви 2008/96/ЄС у національне законодавство було завершено тільки у 2022 році із прийняттям Порядку виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод, затвердженим Наказом Міністерства інфраструктури України від 12.08.2022 року № 598. Разом із тим, стверджувати про завершення формування нормативно-правової основи у відповідній сфері ще передчасно, оскільки є ряд питань, ще не до кінця врегульованих або спірних. Зокрема, не врегульовано процедуру реалізації плану заходів щодо удосконалення умов та організації дорожнього руху, досить значним є проміжок часу (3 роки) для проведення перевірок безпеки, звіт аудиту безпеки автомобільної дороги є обов'язковим для розгляду організацією, що здійснює проектування, будівництво та експлуатацію об'єкта

аудиту, однак, процедура відображення результатів такого розгляду так само не врегульована. Тому передбачається, що удосконалення законодавства у напрямку імплементації вимог *acquis communautaire* буде напрацьовуватися у процесі правозастосування та проведення відбудови автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури України у повоєнний час.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, безпека дорожньої інфраструктури, управління безпекою автомобільних доріг, світовий досвід, Європейський Союз, правове регулювання, дорожньо-транспортна пригода, аудит безпеки автомобільних доріг, перевірка безпеки автомобільних доріг, аварійно-небезпечна ділянка.

Lazur Y.V., Karabin T.O. Implementation of european legislation on road safety administration in Ukraine.

The article examines the implementation of European legislation in the field of road safety management in Ukraine. The authors set the task of investigating the compliance of the provisions of EU law and Ukrainian legislation related to road safety management, audit and assessment, road safety inspection.

It has been established that the management of road safety involves 1) conducting a road safety audit, 2) carrying out road safety checks and 3) identifying accident-hazardous places and places of concentration of road traffic accidents and eliminating their causes. It was concluded that the completion of the implementation of the provisions of this Directive 2008/96/EC into national legislation was completed only in 2022 with the adoption of the Procedure for identifying accident-hazardous areas and places of concentration of traffic accidents, approved

by the Order of the Ministry of Infrastructure of Ukraine dated August 12, 2022 No. 598. At the same time, it is still premature to claim the completion of the formation of the regulatory and legal framework in the relevant field, as there are a number of issues that have not yet been fully settled or are disputed. In particular, the procedure for the implementation of the plan of measures to improve the conditions and organization of road traffic has not been regulated, the period of time (3 years) for conducting safety inspections is quite significant, the road safety audit report is mandatory for consideration by the organization that carries out design, construction and operation audit object, however, the procedure for displaying the results of such review is also not regulated. Therefore, it is assumed that the improvement of the legislation in the direction of the implementation of *acquis communautaire* requirements will be worked out in the process of law enforcement and reconstruction of highways and road infrastructure of Ukraine in the post-war period.

Key words: traffic safety, road infrastructure safety, road safety administration, international experience, European Union, legal regulation, traffic accident, road safety audit, road safety inspection, accident-hazardous section.

Вступ. В Україні ріст уваги до законодавства, що регулює забезпечення безпеки дорожнього руху, обумовлений кількома факторами. Перш за все, звісно, це необхідність запобігання та зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та тяжкості їх наслідків. Однак, важливим каталізатором законодавчих змін у цій сфері (і не тільки у цій) стало підписання Угоди про асоціацію із ЄС, за якою Україна взяла на себе зобов'язання з імплементації *acquis*, що стосуються сприяння модернізації та оновлення транспортного сектору України, модернізації транспортної інфраструктури, поліпшення руху пасажирів та вантажів, щоб зробити їх безпешкодними, безпечнішими та надійнішими. Актуальність поставленого питання зросла у зв'язку із очевидними наслідками російського військового вторгнення, що спричинило руйнацію та пошкодження значної частини автошляхів, які в найближчому майбутньому потребуватимуть відновлення та ремонту.

Аналіз наукових джерел. Дослідження безпеки автомобільних доріг проводилося та проводиться переважно фахівцями із цивільної безпеки, містобудування та територіального планування, а також будівництва та інженерії. Правничі дослідження почали з'являтися тільки після підписання Угоди про асоціацію із ЄС та виявлення необхідності ревізії національного законодавства в тому числі і того, що стосують-

ся безпеки транспортної інфраструктури, правового регулювання управління та контролю. Серед авторів таких праць слід виділити Бортник Н.П., Єсімова С.С., Краснюк В., Непомнящий О.М. та інші.

Мета та завдання. Серед актів ЄС, які стосуються автомобільних доріг, безпеки дорожнього руху та становлять масив *acquis*, положення яких мають бути імplementовані у національне законодавство, слід відмітити Директиву 2008/96/ЄС щодо управління безпекою дорожньої інфраструктури, Директиву 2014/23/ЄС про укладання договорів концесії, Директиву 1999/62/ЄС про стягнення плати з вантажних транспортних засобів за використання певних інфраструктур. Відносини у сфері організації дорожнього руху та його безпеки в Україні врегульовуються Законами «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII, «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 р. № 2862-IV, «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 р. № 2344-III, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI та іншими.

Кожен із нормативних актів визначає цілі та завдання виходячи із предмету власного регулювання. Проте головне завдання аналізованої сукупності законодавства – створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів (ч. 1 ст. 5 Закону «Про автомобільний транспорт»), задоволення попиту користувачів доріг на безпечний і безперебійний рух [3, с. 3], дотримання безпеки учасників дорожнього руху [8]. При цьому законодавство, що спрямоване на реалізацію цих цілей, об'єднане у дорожнє право як структурну одиницю особливого адміністративного права [4, с. 330].

Метою ж цієї статті є дослідження відповідності положень права ЄС та українського законодавства, що стосується управління безпекою автомобільних доріг, аудиту та оцінювання, інспектування дорожньої безпеки.

Виклад матеріалу. Організація дорожнього руху здійснюється спеціалізованими службами: на автомобільних дорогах, що перебувають у власності територіальних громад, – органами місцевого самоврядування; на інших автомобільних дорогах – Державним агентством автомобільних доріг України. Порядок використання автомобільних доріг загального користування не за їх призначенням (спортивні заходи, масові гуляння) визначають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за погодженням із органами Національної поліції, а використання автомобільних доріг загального користування державного значення – також із Державним агентством автомобільних доріг України.

Серед прав користувачів автомобільних доріг Закон «Про автомобільні дороги» визначає такі: право на безперервні, безпечні та зручні умови руху, право на отримання оперативної інформації про дорожні умови та напрямки руху та право на відшкодування збитків. Натомість користувачі зобов'язані дотримуватися вимог правил дорожнього руху; використовувати транспортні засоби, які відповідають установленим вимогам; не забруднювати проїзну частину та смугу відведення доріг; не створювати своїми діями загрози безпеці дорожнього руху; повідомляти відповідні дорожньо-експлуатаційні організації або відповідний підрозділ Національної поліції про виявлення перешкоди дорожньому руху; не завдавати своїми діями шкоди автомобільним дорогам, їх складовим та користувачам цих доріг; нести відповідальність за шкоду, заподіяну автомобільним дорогам, згідно із законом.

Відповідно до положень Закону «Про автомобільні дороги» під *безпекою автомобільних доріг* за розуміється сукупність засобів, конструкцій, пристроїв, споруд, характеристик та показників (у тому числі інженерних, конструкторських, технічних, проектних, архітектурних, технологічних та інших рішень), при врахуванні та застосуванні яких забезпечується запобігання та зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та тяжкості їх наслідків. Управління безпекою автомобільних доріг здійснюється через проведення аудиту безпеки автомобільних доріг, перевірок їх безпеки, виявлення аварійно-небезпечних місць та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод та ліквідації їх причин.

Аудит безпеки автомобільних доріг був впроваджений у 2019 р. з метою імплементації положень Директиви 2008/96/ЄС [1] та визначається розділом XII¹ Закону «Про автомобільні дороги», хоча необхідність його впровадження в літературі обґрунтовувалася ще до прийняття закону [2, с. 177; 6, с. 236].

Відповідно до положень Директиви 2008/96/ЄС аудит дорожньої безпеки означає незалежну, ґрунтовну систематичну та технічну перевірку безпечності проектних характеристик дорожнього інфраструктурного проекту, яка охоплює усі його стадії від планування до початкового етапу експлуатації. Тому очевидно, що аудит не слід розглядати як процедурне розміщення дорожніх знаків на дорозі [5, с. 67], він передбачає комплекс дій для формування безпечної дорожньої атмосфери. Крім того, аудит безпеки автомобільних доріг повинен здійснюватися не лише під час проектування нових доріг, а й перед реконструкцією або капітальним ремонтом існуючих доріг, щоб мати змогу виявляти недоліки, які впливатимуть на безпеку.

Закон «Про автомобільні дороги» визначає, що аудит безпеки автомобільних доріг є

незалежним, системним, технічним та детальним оцінюванням впливу проектних рішень на безпеку автомобільних доріг. Тобто, він є формою попереднього контролю, що проводиться на стадії техніко-економічного обґрунтування проекту при будівництві нової автомобільної дороги, на стадії підготовки проекту або робочого проекту або на стадії після введення в експлуатацію – протягом одного року з дня введення в експлуатацію. Саме через його превентивну дію аудит автомобільних доріг є одним із найефективніших технічних засобів підвищення рівня безпеки на автомобільних дорогах, оскільки значно дешевше виявляти недоліки, які впливають на безпеку руху, на етапі проектування автомобільних доріг, ніж згодом, після завершення їх будівництва [7].

Положення директиви досить детально врегульовують вимоги до рівня компетентності, підготовки та досвіду аудиторів. Так, на державу покладається обов'язок забезпечити проведення аудитів інфраструктурних проектів аудиторами, що володіють необхідним рівнем компетенції та підготовки, ухвалювати програми підготовки аудиторів дорожньої безпеки, запроваджувати систему, за якої аудит проводитиметься тільки тими аудиторами дорожньої безпеки, які пройшли початкову підготовку, мають свідоцтво про кваліфікацію та брали участь у періодичних курсах поглибленої підготовки.

Наведені положення законодавства ЄС імплементовані у Закон «Про автомобільні дороги», який навіть у визначенні поняття «аудитор безпеки автомобільних доріг» встановив, що це фізична особа, яка пройшла підтвердження кваліфікації, отримала сертифікат на право проведення аудиту безпеки автомобільних доріг в органі сертифікації персоналу, акредитованому у відповідній сфері, та включена до реєстру аудиторів безпеки автомобільних доріг.

Органом сертифікації може бути підприємство, установа, організація, акредитовані у відповідній сфері згідно із Законом України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності», які здійснюють сертифікацію персоналу за професіями «аудитор безпеки автомобільних доріг» та «інженер з перевірки безпеки автомобільних доріг». Акредитацію органів сертифікації здійснює Національне агентство з акредитації України. Агентство також адмініструє реєстр акредитованих органів, що мають право незалежної оцінки професійної кваліфікації персоналу.

Процедура проведення сертифікації аудиторів та осіб, які проводять перевірку врегульовується Порядком підтвердження кваліфікації осіб, які проводять аудит та перевірку безпеки автомобільних доріг відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1316, а механізм включення та виключення з

реєстру аудиторів безпеки автомобільних доріг, процедура накопичення, обробки, систематизації, зберігання та захисту відомостей у реєстрі, надання відомостей з реєстру визначає Порядок ведення, надання відомостей з реєстру аудиторів безпеки автомобільних доріг, включення та виключення з реєстру аудиторів безпеки автомобільних доріг, затверджений Наказом Мінінфраструктури від 18.05.2021 р. № 267.

Проведення аудиту безпеки автомобільних доріг є обов'язковим на міжнародних та національних автомобільних дорогах. Результати аудиту оформлюються у формі звіту, в якому зазначаються виявлені недоліки та потенційні ризики для безпеки автомобільної дороги та надаються рекомендації.

Директива 2008/96/ЄС визначає індикативні елементи аудитів дорожньої безпеки, які розподіляються на критерії, що застосовуються на стадії попереднього проектування (географічне розташування, типи сполучень і відстань між ними, кількість і тип смуг руху, види транспорту, прийнятні для нової дороги, функціональність дороги в мережі, швидкісний режим); критерії на стадії детального проектування (схема розташування, дорожні знаки і розмітка, освітлення доріг і перехресть, забезпечення безпечних зон для паркування, забезпечення умов для пішоходів, велосипедистів, самохідного двоколісного транспорту тощо); критерії на стадії підготовки до відкриття та критерії на початковому етапі експлуатації. Порядок проведення аудиту безпеки автомобільних доріг затверджений Наказом Мінінфраструктури від 09.04.2021 р. № 204 так само врегульовує елементи, які мають бути представлені аудитором у звіті, на окремих етапах: на стадії техніко-економічного обґрунтування (ТЕО), на стадії підготовки проєкту або робочого проєкту, після введення в експлуатаці. При цьому на будь-якій стадії аудиту аудитор може прийняти рішення щодо додаткового опису елементів оцінки, проведеного на попередніх стадіях. Загалом підхід до аудиту має передбачати, що дорога повинна враховувати, що кожна людина помиляється. Саме проєктувальники повинні передбачити інфраструктурні рішення, які мінімізують людські помилки і наслідки ДТП [10].

Документом, що відображає результати проведеного аудиту є звіт аудиту безпеки автомобільної дороги, він є обов'язковим для розгляду особою, на балансі або у власності якої перебуває відповідна автомобільна дорога, та організацією, що здійснює проєктування, будівництво та експлуатацію об'єкта аудиту.

Іншим важливим елементом управління безпекою автомобільних доріг є *перевірка безпеки автомобільних доріг*. Вона проводиться на стадії експлуатації автомобільних доріг та є обов'язковою на автомобільних дорогах загального користування. Директива 2008/96/ЄС визначає обов'язок проводити організацію інспектування дорожньої безпеки

з достатньою частотою для збереження належних рівнів безпеки відповідної дорожньої інфраструктури. Відповідно до положень вітчизняного законодавства перевірка може бути планово або позаплановою, а проводиться повинна не рідше ніж один раз на три роки. Проведення перевірки безпеки автомобільних доріг врегульовується Порядком проведення перевірки безпеки автомобільних доріг (наказ Мінінфраструктури від 18.05.2021 р. № 266). За результатами проведення перевірки звіт, що надається особі, на балансі або у власності якої перебуває автомобільна дорога, долучається до паспорта автомобільної дороги.

У системі управління безпекою автомобільних доріг важливим є також виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод, а також взяття їх на облік. Нормативне врегулювання цього напрямку держаної діяльності було здійснено тільки у 2022 році із прийняттям Наказу Міністерства інфраструктури України від 12.08.2022 року № 598 Про затвердження Порядку виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод. Цей Порядок встановлює процедуру виявлення, взяття на облік, оцінювання та зняття з обліку аварійно-небезпечних ділянок та місць (ділянок) концентрації дорожньо-транспортних пригод на автомобільних дорогах загального користування та на вулицях і дорогах міст та інших населених пунктів, планування та здійснення відповідних заходів щодо удосконалення дорожніх умов, організації дорожнього руху, ліквідації причин виникнення дорожньо-транспортних пригод, забезпечення безпеки автомобільних доріг і надання інформації про аварійно-небезпечні ділянки та місця (ділянки) концентрації ДТП. Органами управління, що здійснюють виявлення місць концентрації ДТП є Укравтодор (щодо автомобільних доріг загального користування державного значення); Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (щодо автомобільних доріг загального користування місцевого значення); органи місцевого самоврядування (щодо вулиць і доріг міст та інших населених пунктів).

Виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод, а також взяття їх на облік передує заходам щодо удосконалення дорожнього руху та заходам щодо ліквідації причин виникнення ДТП. У разі виявлення таких місць чи ділянок проводиться позапланова перевірка безпеки автомобільної дороги із залученням працівників Національної поліції, а за результатами перевірки затверджується план заходів щодо удосконалення умов та організації дорожнього руху для забезпечення його безпеки і ліквідації причин.

Висновки. Таким чином, управління безпекою автомобільних доріг передбачає 1) проведення аудиту безпеки автомобільних доріг, 2) здійснен-

ня перевірок безпеки автомобільних доріг та 3) виявлення аварійно-небезпечних місць та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод та ліквідації їх причин. Вимоги європейського права, що стосуються управління безпекою автомобільних доріг, передбачені Директивою ЄС 2008/96/ЄС щодо управління безпекою дорожньої інфраструктури. Проте завершення імплементації положень даної Директиви у національне законодавство було завершено тільки у 2022 році із прийняттям Порядку виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод. Разом із тим, говорити про завершення формування нормативно-правової основи у відповідній сфері ще передчасно, оскільки є ряд питань, ще не до кінця врегульованих або спірних. Зокрема, не врегульовано процедуру реалізації плану заходів щодо удосконалення умов та організації дорожнього руху, досить значним є проміжок часу (3 роки) для проведення перевірок безпеки, звіт аудиту безпеки автомобільної дороги є обов'язковим для розгляду організацією, що здійснює проєктування, будівництво та експлуатацію об'єкта аудиту, однак, процедура відображення результатів такого розгляду так само не врегульована. Тому, думається, що удосконалення законодавства у напрямку імплементації вимог acquis буде напрацьовуватися у процесі правозастосування та проведення відбудови автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури України у повоєнний час.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Directive 2008/96/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on road infrastructure safety management (Директива 2008/96/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про управління безпекою дорожньої інфраструктури»). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0096>.
2. Бондар Т.В., Бородіна Н.А., Пина О.Г. Аудит безпеки автомобільних доріг. *Дороги і мости*. 2018. Вип. 18. С. 171–181.
3. Бортник, Н.П., Єсімов, С.С. (2015). Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання у сфері автомобільних доріг загального користування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 813. С. 3–9.
4. Карабін Т. *Дорожнє право*. У: *Особливе адміністративне право* / за ред. Б. Візера, Я. Лазура, Т. Карабін, О. Білаша. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 464 с.
5. Краснюк В. Актуальність впровадження європейського досвіду управління безпекою автомобільних доріг в системі публічного управління України. *Наукові перспективи*. 2021. № 12 (18). С. 63–77
6. Назарова К.О., Микитюк І.С., Гоцуляк В.Д. Аудит безпеки руху як імператив глобалізаційних процесів та ефективного державного менеджменту. *Бізнес і Форум*. 2020. № 6. С. 235–244
7. Практичний посібник для аудиторів та інспекторів безпеки автомобільних доріг. Спеціальне видання посібника. д-р Деян Йованов. Белград: Центр автотранспорту. URL: https://www.roadsafetyfacility.org/ai_file_subscribe/file/721.
8. Притоманов, В., Мельник, З., Шляхетко, А. Зелена книга «Будівництво та ремонт автомобільних доріг». Офіс ефективного регулювання. URL: <https://www.slideshare.net/BRDO/ss-204059248>.
9. Щербаченко К. Безпека дорожнього руху в Україні: перемоги та нові виклики в умовах війни. URL: <https://cedem.org.ua/news/bezpeka-dorozhno-go-ruhu-v-ukrayini/>.