

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.30>**К. К. Бенца**здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті здійснено спробу визначення засад стратегії правової політики ЄС з безпеки дорожнього руху.

Автором наголошено, що Європейський Парламент та Рада, відповідно до законодавчої процедури, та після консультацій з Соціально-економічним комітетом та Комітетом Регіонів встановлюють, зокрема заходи щодо поліпшення транспортної безпеки.

За результатами аналізу низки правових актів Європейського Союзу зазначено, що стратегія правової політики ЄС з безпеки дорожнього руху ґрунтується на довгострокових програмах; їхньому корегуванню, за потреби, а також постійному моніторингу із встановленням відповідних чітких критеріїв; перманентному посиленні інституцій у названій сфері.

Крім цього, саме інституції ЄС розробляють загальну стратегію у названій вище сфері. Основоположними документами, покликаними врегулювати питання безпеки дорожнього руху, визначені пріоритетними наступні цілі: заклик до держав-членів ЄС розробити національні плани або стратегії безпеки дорожнього руху, які повинні визначити засоби для досягнення спільної мети, а також містити конкретні національні цілі із врахуванням конкретної ситуації в країні; наблизити до нульового рівень смертності в ДТП за участі автомобільного транспорту; оновлення законодавства щодо протидії керуванню транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; зниження рівня користування мобільними пристроями за кермом; дотримання лімітів швидкості; використання ременів безпеки та захисних шоломів для водіїв двоколісного транспорту.

Ключові слова: *правова політика, стратегія, засади, Європейський Союз, безпека дорожнього руху*

Обґрунтування теми статті. На жаль, оцінка рівня смертності та травматизму внаслідок дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) в Україні як доволі високого, а рівня організації безпеки дорожнього руху як вкрай низького, що міститься в урядовій Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2024 р., й наразі залишається актуальною [1]. Навіть одна із європейських тенденцій 2020 р., коли через локдаун значна частина населення працювала дистанційно й не користувалася автотранспортом, що вплинуло на зменшення, зокрема числа загиблих в ДТП, не проявилася в нашій країні [2]. Так, згідно з даними Патрульної поліції, у ДТП загинуло протягом 2019 року – 3454 осіб, а протягом 2020 р. – 3541 особа [3]. Разом з тим, в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) число загиблих у ДТП протягом 2020 р. у порівнянні з 2019 р. зменшилось у середньому на 17%, що є проявом сталої тенденції, про яку свідчать відповідні показники за попередні два

десятиліття: з 2001 р. по 2010 р. – на 43%, а з 2010 р. по 2017 р. – приблизно 20% [4]. Ця статистика є результатом послідовної й багаторічної комплексної правової політики усіх європейських інституцій, яка в цілому спрямована на створення екологічно чистішої, безпечнішої та ефективнішої транспортної системи.

Попри аксіоматичну, на нашу думку, актуальність ретельного вивчення відповідної європейської законодавчої та правозастосовної практики, про значну кількість публікацій українських науковців говорити наразі не можемо. Ці питання розглядаються ними лише побіжно [5-7]. Водночас в контексті експертного аналізу стану та перспектив інтеграції України до ЄС приділено увагу певним складовим проблеми, що належить до сфери наших наукових інтересів, зокрема галузевій інтеграції у транспортному секторі [8].

З урахуванням викладеного вище **мету** статті становить визначення засад стратегії правової

політики ЄС з безпеки дорожнього руху.

Виклад основних результатів дослідження. Згідно пункту «с» статті 91 Договору про функціонування ЄС/Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) Європейський Парламент та Рада, діючи відповідно до звичайної законодавчої процедури, та після консультацій з Соціально-економічним комітетом/European Economic and Social committee та Комітетом Регіонів/European Committee of the Regions встановлюють, зокрема «заходи щодо поліпшення транспортної безпеки» [9].

Європейське законодавство з безпеки дорожнього руху має певну специфіку, яка полягає в наступному. Національне законодавство регулює питання насамперед дотримання правил дорожнього руху та навчання учасників дорожнього руху. Водночас, акти ЄС – стан транспортних засобів, перевезення небезпечних вантажів та безпеки дорожньої інфраструктури. Крім цього, саме інституції ЄС розробляють загальну стратегію у названій вище сфері.

У 2003 р. Європейська Комісія (далі – ЄК) представила Європейську програму дій з безпеки дорожнього руху на 2003-2010 рр./ Road Safety Action Programme (2003-2010) із загальною метою до 2010 р. вдвічі зменшити показники смертності в ДТП. При цьому було зазначено: «враховуючи те, що відповідальність за безпеку дорожнього руху розподілена між різними рівнями управління, не можна покладатися лише на діяльність, що здійснюється ЄС для досягнення цієї мети», а також наголошувалося на потребі забезпечення мотивації для започаткування спільних заходів у цій сфері та стимулювання їхньої реалізації на всіх рівнях [10]. ЄК запропоновано створити Європейську обсерваторію безпеки дорожнього руху/European Road Safety Observatory (ERSO) для координації всієї діяльності ЄС у галузі збору та аналізу даних про ДТП та діяльність з безпеки дорожнього руху в європейських країнах [11]. У документі також зазначено, що цілі потрібно періодично корелювати, а також встановлювати критерії ефективності дій у ключових сферах безпеки дорожнього руху та контролю за виконанням поставлених завдань.

У названій вище програмі також оголошувалося про створення Європейської хартії безпеки дорожнього руху/ The European Road Safety Charter, яка розпочала свою діяльність у 2004 р., та є найбільшою платформою громадянського суспільства у відповідній сфері, членами якої є компанії, асоціації, органи міс-

цевого самоврядування, науково-дослідні установи, університети та школи. Наразі понад 4000 державних та приватних організацій здійснили заходи з безпеки дорожнього руху, цільову аудиторію яких становлять їхні співробітники та службовці, а також громадянське суспільство загалом.

Завданнями Європейської хартії безпеки дорожнього руху визначено наступне:

- заохочення та підтримка європейських асоціацій, шкіл, університетів, компаній всіх типів, а також місцеві органи державної влади щодо вжиття заходів з безпеки дорожнього руху в ЄС

- популяризація значення та внеску громадянського суспільства в забезпечення безпеки дорожнього руху

- сприяння суб'єктам громадянського суспільства в отриманні та обміні знаннями з питань безпеки дорожнього руху в ЄС

- сприяння ефективному діалогу для обміну досвідом у сфері безпеки дорожнього руху на всіх рівнях управління в ЄС [12].

Стратегічним актом, що визначає основні напрями політики у сфері безпеки дорожнього руху, є резолюція Європейського Парламенту 2005 р. із закликом до ЄК розробити довгострокову концепцію безпеки дорожнього руху, яка визначає необхідні кроки на шляху до нульової смертності та тяжкого травматизму внаслідок ДТП (VisionZero) [13].

У липні 2010 р. ЄК ухвалила документ, яким визначалися пріоритети європейської політики з названого вище напрямку на наступне десятиліття – Назустріч європейському простору безпеки дорожнього руху: орієнтири політики щодо безпеки дорожнього руху на 2011-2020 рр./Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020[14]. Важливо, що враховувалися результати, отримані в рамках програми дій з безпеки дорожнього руху на 2003-2010 рр. Для досягнення мети створення спільної європейської зони безпеки дорожнього руху цим документом визначено сім цілей на 2011-2020 рр.:

- покращення навчання учасників дорожнього руху

- посилення дотримання правил дорожнього руху

- створення безпечнішої дорожньої інфраструктури

- безпечніші транспортні засоби

- сприяння використанню сучасних технологій для підвищення безпеки дорожнього руху

- удосконалення екстрених послуг та послуги для осіб, що отримали травми
- захист вразливих учасників дорожнього руху [14].

Також у документі містився заклик до держав-членів розробити національні плани або стратегії безпеки дорожнього руху, які повинні визначити засоби для досягнення спільної мети, а також містити конкретні національні цілі із врахуванням конкретної ситуації в країні.

У Білій книзі транспорту 2011 р./The White Paper on Transport 2011 за мету поставлено наближення до нульового рівня смертності в ДТП за участі автомобільного транспорту до 2050 р., а до 2020 р. передбачалося зменшити показники у названій сфері вдвічі [15].

У червні 2015 р. ЄК опублікувала підсумкові результати проміжної оцінки реалізації пріоритетів політики щодо безпеки дорожнього руху на 2011-2020 рр., що визначалися у липні 2010 р. [16]. Оцінюючи прогрес щодо досягнення загальної мети, у висновку документу вказано, що загалом політика безпеки дорожнього руху знаходиться на правильному шляху. Однак, також підкреслено, що покращення було набагато обмеженішим для вразливих (пішоходів та велосипедистів) й похилого віку (понад 65) учасників дорожнього руху, і що сучасна політика ЄС не бере до уваги постійну надмірну кількість чоловіків серед жертв ДТП. Доречно зазначити, що висновки ЄК базувалися на незалежному дослідженні, яке здійснювалося на її замовлення [17]. Такий підхід до формування державної політики у будь-якій сфері, на нашу думку, сприяє її ефективності, бо стан правозастосування чинного законодавства аналізується не державними службовцями, а науковцями та експертами.

Пропонувалося протягом 2015-2020 рр. звернути увагу на заходи, які рекомендувалися Європейським технічно-науковим центром/The European Technical and Scientific Centre (ETSC), незалежною некомерційною організацією, діяльність якої спрямована на зменшення кількості смертей та травм під час ДТП в Європі [18]. Пропозиції стосувалися таких напрямів:

- фінансування безпеки дорожнього руху
- посилення уваги до нової на той час проблеми – відволікання уваги водія мобільними телефонами та іншими гаджетами
- створення нового Агенства ЄС з безпеки дорожнього руху/European Road Safety Agency – аналітично-дослідницької інституції, що, зокрема розроблятиме актуальні законодавчі ініціативи у відповідній сфері

- оновлення законодавства щодо протидії керуванню транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння [19].

8 червня 2017 р. Європейська Рада схвалила Валлеттську декларацію, яка підтвердила зобов'язання та цілі в галузі безпеки дорожнього руху [20]. У своїй резолюції від 14 листопада 2017 р. «Saving lives: Boosting car safety in the EU/Врятувати життя: підвищення безпеки автомобілів в ЄС» Європейський Парламент закликав ЄК, маючи на увазі Валлеттську декларацію від березня 2017 р., включити до нової стратегії безпеки дорожнього руху на 2020-2030 рр. ціль щодо зменшення вдвічі кількості серйозних травм на дорогах та виклав ряд рекомендацій щодо загальних аспектів безпеки, систем допомоги водіям, заходів безпеки для запобігання аваріям та пом'якшення наслідків ДТП [21].

2019 р. Європейською Комісією запропоновано нову стратегію політики з безпеки дорожнього руху на 2021-2030 рр. [22]. Оновлюються, зокрема, ключові критерії ефективності дій держави у названій сфері. Пропонується врахувати вісім показників, наприклад, щодо дотримання лімітів швидкості, використання ременів безпеки та захисних шоломів для водіїв двоколісного транспорту, вмісту алкоголю в крові водіїв.

Крім стратегій з безпеки дорожнього руху загального характеру, в ЄС розробляються та ухвалюються акти, якими визначено довгострокові плани з певних напрямів у названій сфері. Наприклад, у листопаді 2016 р. ЄК ухвалено європейську стратегію, загальною метою якої є створення об'єднаної/кооперативної, взаємопов'язаної та автоматизованої транспортної системи/«A European strategy on Cooperative Intelligent Transport Systems, a milestone towards cooperative, connected and automated mobility». У документі підкреслюється, що комунікація між транспортними засобами, а також з інфраструктурою та іншими учасниками дорожнього руху є надзвичайно важливою, зокрема для підвищення безпеки автоматизованих транспортних засобів та їхньої повної інтеграції до загальної транспортної системи [23].

На підставі викладеного вище можемо дійти наступних **висновків**.

Правова політика Європейського Союзу щодо безпеки дорожнього руху, яка в цілому спрямована на створення екологічно чистішої, безпечнішої та ефективнішої транспортної сис-

теми, має комплексний та стратегічно визначений характер.

Європейський Парламент та Рада, відповідно до Договору про функціонування ЄС, після консультацій з Соціально-економічним комітетом та Комітетом Регіонів визначають, зокрема «заходи щодо поліпшення транспортної безпеки». Також саме інституції Європейського Союзу розробляють відповідну загальну стратегію.

Вже традиційними є довгострокові програми дій у названій сфері, якими встановлюються амбітні цілі, зокрема відповідною Європейською програмою на 2003-2010 рр. – зменшення вдвічі показників смертності в ДТП до 2010 р. Крім цього, 2005 р. Європейський Парламент закликав Європейську Комісію розробити довгострокову концепцію безпеки дорожнього руху, яка має визначити необхідні заходи для досягнення нульової смертності та тяжкого травматизму внаслідок ДТП. У липні 2010 р. Європейська Комісія ухвалила документ – Назустріч європейському простору безпеки дорожнього руху: орієнтири політики щодо безпеки дорожнього руху на 2011-2020 рр.

Варто наголосити, що цілі ЄС у відповідній сфері періодично корелюються, а також встановлюються критерії ефективності дій та контролю за виконанням поставлених завдань.

Європейській політиці також притаманно перманентне посилення інституційного забезпечення системи безпеки дорожнього руху. Наприклад, в середині 2000-х рр. започатковано Європейську обсерваторію безпеки дорожнього руху та Європейської хартії безпеки дорожнього руху.

Список використаних джерел:

1. Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1360-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text>.
2. Смертність на дорогах в Україні: чому локдаун не вплинув на число ДТП. URL: <https://www.dw.com/uk/smertnist-na-dorohakh-v-ukraini-chomu-lokdaun-ne-vplynuv-na-chyslo-ntp/a-56315493>.
3. Статистика ДТП в Україні за період з 01.01.2020 по 31.12.2020: DTP 12-2020. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>.
4. Road safety: 4 000 fewer people lost their lives on EU roads in 2020 as death rate falls to all time low. URL: <https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2021-04-20-road-safety>.
5. Лопатін С. В. Міжнародно-правові стандарти та досвід європейських країн у сфері правового регулювання безпеки дорожнього руху. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1(16), том 2, 2017. С. 270-275.
6. Микулець В. Ю. Інформаційно-правові засади безпеки дорожнього руху: міжнародний досвід. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10. С. 100–103.
7. Козоріз В. Досвід країн Європи щодо управління безпекою дорожнього руху. URL: <http://www.tur.org.ua/news/dosvid-krayin-ievropishcho-doupravlinnya-bezpekoju-dorozhnogo-ruhu>.
8. Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. Київ, 2020. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.
9. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
10. Communication from the Commission - European road safety action programme - Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: a shared responsibility. COM/2003/0311 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52003DC0311>.
11. European Road Safety Observatory. https://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist_en.
12. The European Road Safety Charter. WHAT WE DO. URL: https://webgate.ec.europa.eu/multisite/ersc/about-the-charter/what-we-do_en.
13. European Parliament resolution on the European Road Safety Action Programme: Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: A shared responsibility (2004/2162(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0366_EN.html?redirect.
14. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020. COM/2010/0389 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0389>.
15. The European Commission's White Paper 'Roadmap to a single European transport area — Towards a competitive and resource-efficient transport system' (COM(2011) 144 final of 28 March 2011). URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_en.pdf.
16. Interim evaluation of the Policy orientations on road safety 2011-2020. European Commission,

- DG MOVE, Unit C4: Road safety. May 2015. https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/pdf/interim_eval_2011_2020/interim_eval.pdf.
17. Road safety study for the interim valuation of Policy Orientations on Road Safety 2011-2020. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/pdf/study_final_report_february_2015_final.pdf.
18. The European Technical and Scientific Centre. About. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/european-technical-and-scientific-centre-etsc_en#about-the-european-technical-and-scientific-centre.
19. Road safety study for the interim valuation of Policy Orientations on Road Safety 2011-2020. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/pdf/study_final_report_february_2015_final.pdf.
20. Council conclusions on road safety - endorsing the Valletta Declaration of March 2017. Brussels, 8 June 2017. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9994-2017-INIT/en/pdf>.
21. European Parliament resolution of 14 November 2017 on saving lives: boosting car safety in the EU (2017/2085(INI)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0423>.
22. European Commission outlines new road safety policies for the next decade. 19 June 2019. URL: <https://etsc.eu/european-commission-outlines-new-road-safety-policies-for-the-next-decade/>.
23. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European strategy on Cooperative Intelligent Transport Systems, a milestone towards cooperative, connected and automated mobility. COM/2016/0766 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0766>.

Bentsa K. K. Basics of eu legal policy strategy for road safety

As the title implies the article describes basics of EU legal policy strategy for road safety.

The author emphasizes that the European Parliament and the Council of the European Union, according to the legislative procedure, and after the consultation with the European Economic and Social Committee and the European Committee of the Regions establish, in particular, security measures of road safety.

The author analyzed and described legal acts of the European Union on road safety. The article concludes that strategy of legal policy of EU of road safety is basing on long-term programs; their correction, if necessary, and also constant monitoring with determination appropriate strict criteria; permanent increasing of institutions in named sphere.

In addition, the EU institutions themselves are developing a common strategy in this higher area. The basic documents challenging the regulation of road safety set out the following objectives: call on EU Member States to develop members of national road safety plans or strategies that have the appropriate means to achieve a common goal, as well as specific national goals taking into account the specific situation to the country; to bring to zero the death rate in road accidents involving motor transport; updating the legislation on combating driving under the influence of alcohol, drugs or other intoxicants; reducing the level of use of mobile devices behind the wheel; compliance with speed limits; use of seat belts and safety helmets for drivers of two-wheeled vehicles.

Key words: *legal policy, strategy, basics, European Union, road safety*