

УДК 342.9

**Євген Скрипа,**

канд. юрид. наук,

докторант кафедри поліцейського права

Національної академії внутрішніх справ

## РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ ДО НАБУТТЯ УКРАЇНОЮ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

*У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених досліджено, як розвивався інститут забезпечення безпеки на автомобільному транспорті до набуття Україною незалежності. Наголошено, що перші законодавчі акти, які стосувались забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, було прийнято ще на початку XVIII століття. Обґрунтовано, що в період існування СРСР було закладено основи законодавства в цій сфері, однак при цьому констатовано, що законодавець все ж таки приділяв недостатньо уваги даній проблемі.*

**Ключові слова:** транспорт, автомобільний транспорт, забезпечення безпеки, правові засади, законодавство.

**Постановка проблеми.** В Україні рівень смертності та травматизму внаслідок дорожньо-транспортних пригод є одним із найвищих в Європі, а рівень організації безпеки дорожнього руху залишається вкрай низьким, про що у своїх звітах неодноразово наголошували експерти ВООЗ, Світового банку та інших міжнародних інституцій. За останні шість років (2011–2016 роки) в Україні зареєстровано близько 170,8 тис. дорожньо-транспортних пригод із постраждалими, в яких загинуло 26,7 тис. та травмовано 210,4 тис. осіб. У 2016 році зафіксовано зростання кількості дорожньо-транспортних пригод на 5,1 відсотка та травмованих у них осіб – на 6,4 відсотка порівняно з 2015 роком. Особливо тривожним є те, що понад 42,6 відсотка загиблих у дорожньо-транспортних пригодах у 2016 році – пішоходи та велосипедисти. Велике занепокоєння викликає те, що за останній шестирічний період на дорогах України загинуло 1,4 тис. дітей віком до 18 років, а дорожньо-транспортні пригоди в Україні є першою за поширеністю причиною смерті молоді віком від 15 до 24 років та другою за поширеністю причиною смерті дітей віком від 5 до 14 років [1]. Крім того, згідно з офіційними статистичними даними за питомими показниками аварійності та наслідків дорожньо-транспортних пригод Україна також є одним із лідерів серед європейських країн. Так, у середньому в країнах – членах ЄС (за даними 2015 року) на 100 тис. жителів припадає 5,1 відсотка загиблих у дорожньо-транспортних пригодах, на 100 тис. транспортних засобів – вісім загиблих, тоді як в Україні такі показники становлять (за

даними 2016 року), відповідно, 8 і 22,1 відсотка осіб. Важливо також урахувати, що за відсутності якісного збору даних щодо травмованих і загиблих унаслідок дорожньо-транспортних пригод зазначені показники можуть не відображати реальні цифри. А тому виникла нагальна необхідність у розробці кардинального нового законодавства, яке було б спрямовано на забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Однак проведення будь-яких реформ неможливе без проведення ґрунтовних теоретичних досліджень, а також розгляду історичного досвіду, адже саме розгляд історії дозволяє виявити помилки минулого та не допустити їх у майбутньому.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті у своїх наукових дослідженнях розглядали: П.М. Чанцев, С.Б. Гавриш, В.А. Мисливий, А.В. Мілашевич, О.Л. Міленін, В.Ф. Муцка, В.В. Новиков, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський та багато інших. Однак науковцями невинувато мало уваги придалось питанню того, як відбувався розвиток та становлення правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в нашій державі до набуття незалежності.

Саме тому метою статті є розглянути, як відбувалось становлення та розвиток правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті до набуття Україною незалежності.

**Виклад основного матеріалу.** Справедливим буде відмітити, що перші законодавчі

акти, які стосувались забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, було прийнято ще на початку XVIII століття, адже поява в цей період саморушних екіпажів зумовила потребу в розробці правил їх руху. У 1730 році Анна Іванівна звеліла «извозчикам и прочим всяких чинов людям ездить, имея лошадей взнузданных, со всяким опасением и осторожностью, смирно», порушники ж «за первую вину будут биты кошками, за вторую кнутом, а за третью сосланы будут на каторгу». (Кішка – багатохвістний батіг для виконання покарань). «Имеющим охоту бегать на резвых лошадях в запуски или в заклад, – наказує імператриця, – выезжать в Ямскую слободу, или по рекам, где мало людей ходит, но и в тех местах осторожно, а на улицах такого беганья отнюдь не чинить» [2; 3]. Зважаючи на те, що реальних засобів виконання даних нормативних актів не існувало, ніхто не дотримувався ні першого, ні другого наказів імператриці. 9 березня 1731 року на підтвердження цих наказів з'явилося нове розпорядження: «На лошадях не скакать, ни на кого не наезжать, не бить и лошадыми не топтать». Винних наказано «ловить, и для того из полиции посылать разезды из драгун и солдат» [4; 3]. Протягом подальших майже двох століть також приймалися окремі нормативно-правові акти, норми яких було спрямовано на забезпечення безпеки на транспорті взагалі. Однак саме про автотранспорт мови не йшло, що було пов'язано з відсутністю його як такого.

Саме тому, як ми вже відзначали вище, активний розвиток законодавства про автомобільний транспорт розпочався на початку 20-го століття, зокрема з утворенням Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Одним із перших нормативно-правових актів, що був спрямований на забезпечення роботи автомобільного транспорту, був Декрет Ради Народних Комісарів СРСР від 10 червня 1920 р., «Про авторух по м. Москві і її околицях (правила)». Проте надалі регулювання Дорожнього руху і нормативне встановлення відповідальності за його порушення на деякий час припинилося. Першим радянським Кримінальним кодексом був КК РРФСР від 24 травня 1922 р. Джерелами цього нормативного акта були декрети радянського уряду 1917–1922 рр., «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» від 12 грудня 1919 р. та досвід роботи революційних трибуналів і народних судів [5, с. 131].

У 1922 році за ініціативою Центрального комітету профспілки транспортних робітників у складі Наркомату шляхів було створене Центральне управління місцевого транспор-

ту (ЦУМТ), яке на той час і стало центром із організації автомобільного транспорту і будівництва шосейних доріг. Потім, у 1925 році створюються державні акціонерні товариства «Транспорт» і Товариство «Транспорт», що займалось повним комплексом транспортних робіт: прийманням вантажів на базах, доставкою їх до місця призначення і здачею власнику; «Автопромторг» – експлуатацією і ремонтом автомобілів, а також торгівлею автомобілями і запасними частинами. У цьому ж році відкрито регулярне пасажирське сполучення на окремих маршрутах України. У 1927–1930 роках в Харкові, Києві, Дніпропетровську, Запоріжжі були організовані спеціальні гаражі. Тут зароджується профілактичне технічне обслуговування автомобілів. Створюються спеціалізовані дільниці: карбюраторна, електротехнічна, шиноремонтна та інші [6].

На початку 1930-х років у СРСР рівень смертності на дорогах почав активно зростати, зазначене призвело до внесення змін до діючого Кримінального Кодексу, відповідно до яких працівники автотранспорту за порушення правил безпеки руху підлягають кримінальній відповідальності тільки у випадках, коли наступила смерть, заподіяні каліцтва, загинуло коштовне майно або за інших дуже серйозних наслідків. При цьому водії за аварії з людськими жертвами стали притягатися до кримінальної відповідальності лише як за необережне заподіяння смерті чи каліцтва і тільки тоді, коли аварія стала результатом явно несумлінного ставлення до своєї роботи і спричинила серйозні наслідки, тобто за невиконання дій, що необхідно було виконати за обов'язками служби [7, с. 46; 8]. Однак у масштабі країни проблема почала вирішуватися, коли постановою РНК СРСР від 21 травня 1932 року «По докладу Цудортранса об итогах работы за 1931 год и перспективах на 1932 год» пропонувалося розробити програму реконструкції автодорожнього транспорту, утворити при Цудортрансі (Цудортранс – центральне управління дорожнього транспорту) автодорожню інспекцію з контролю за станом автотранспорту й автодоріг, видати обов'язково постанову про регулювання дорожнього руху, доручити органам міліції притягувати винних за порушення вимог цієї постанови до відповідальності» [9; 8]. Виконуючи цю постанову, Цудортранс розробив і затвердив 15 травня 1933 року Правила руху автомобільного і гужового транспорту дорогами СРСР. Їхня дія поширювалася на всі позаміські дороги загального користування і на будь-якого роду та типу автомобілі і гужові перевізні засоби. Правила склалися з

таких розділів: правила руху; правила обгону й об'їзду; правила руху на перехрестях, поворотах і підйомах; правила користування проїзною частиною доріг; швидкість руху; номерні знаки та їхнє укріплення; звукові сигнальні прилади; освітлення; розмір екіпажів і вантажів; порядок повідомлення про події й аварії. Контроль за виконанням вимог правил покладався на міліцію й автодорожню інспекцію Цудортрансу [8].

Важливим кроком було те, що в 1938 р. при Раді Народних Комісарів УРСР організовано Головне дорожнє управління з дорожніми відділами в областях і районах. 29 травня 1939 р. вийшов закон про утворення в союзних республіках наркоматів автомобільного транспорту, і в липні 1939 р. рішенням Раднаркому УРСР в Україні було створено Народний комісаріат автомобільного транспорту, а до кінця 1940 р. організовано обласні й міжобласні автомобільні трести. Наркомату були передані з різних відомств України 2 392 автомобілі, 1 436 коней, 1 046 возів, 890 саней, 44 гаражі на 965 машино-місць, спеціальні учбові заклади, а також авторемонтні заводи і авторемонтні майстерні в містах Києві, Харкові, Дніпропетровську, Маріуполі. На початку 1940 р. у наркоматі вже було 16 968 осіб працюючих, 5 239 автомобілів, 67 автобусів і 32 легкові таксомотори, а також 3470 коней [10, с. 33; 11].

У 1940 році відділом ДАІ ГУРСМ НКВС продовжувалася робота з удосконалення правил вуличного руху. В результаті чого були розроблені перші Типові правила руху вулицями міст і дорогами СРСР. У цих правилах знайшли відображення стан автомобільної і дорожньої справи, досвід організації дорожнього руху і нові підходи до його вдосконалення. На основі цих правил розроблялися місцеві правила дорожнього руху. І хоча в них ще зберігалось багато невинуватених розбіжностей, у ряді випадків і протиріч, що ускладнювали роботу водіїв, правила відіграли позитивну роль в організації дорожнього руху і забезпеченні безпеки всіх його учасників. Отже, в передвоєнний період в основному завершилося організаційно-правове становлення автомобільного транспорту. В СРСР були побудовані і реконструйовані дороги державного значення, нові автогужові дороги, а також низовою мережею прокладені автомобільні дороги великої протяжності, в тому числі магістральні [8].

Розвиток законодавства про забезпечення безпеки на автомобільному транспорті було дещо призупинено в період із 1940 по 1950 роки. Це пояснювалось тим, що у вказаний історичний період перед держа-

вою стояла низка інших завдань, пов'язаних із Великою Вітчизняною Війною, а також відновленням соціально-економічного та політичного життя після її закінчення. Так, із 1958 р. у значній мірі зростає нормотворча роль міністерств автотранспорту союзних республік і, перш за все, основоположного Міністерства автомобільного транспорту і шосейних доріг Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки, а також виданих цим міністерством актів, таких як: Правила (типові) користування автобусами міських і приміських сполучень, затверджені Міністерством автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР 30.04.1958 р.; Правила (типові) користування індивідуальними легковими та вантажними таксомоторами, затверджені Міністерством автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР 18.03.1959 р.; Правила користування маршрутними легковими та вантажно-пасажирськими таксомоторами, затверджені Міністерством автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР 18.03.1959 р.; Статут Московського управління автомобільного транспорту Міністерства автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР, затверджений 16.12.1963 р. [12, с. 18, 20; 13].

Важливим етапом розвитку правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті було те, що Законом Української РСР від 28 грудня 1960 року був затверджений новий Кримінальний кодекс [14, с. 14; 5]. Кодекс вступав у силу з 1 квітня 1961 року, і вже в цьому кодексі з'явилася норма, що передбачала кримінальну відповідальність за порушення правил безпеки руху та експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами. На момент набрання чинності він включав у себе як загальні, так і спеціальні-кримінально правові норми, які в тій чи іншій сфері мали певне відношення до сфери транспортних засобів, сюди можна включити: диверсію (ст. 60 КК); шкідництво (ст. 61 КК); порушення правил безпеки руху і експлуатації транспорту (ст. 77 КК); пошкодження шляхів сполучень і транспортних засобів (ст. 78 КК), неподання допомоги судну і особам, що зазнали лиха (ст. 203 КК); згадану вище статтю про порушення правил безпеки руху та експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами (ст. 215 КК). Даний Кримінальний кодекс, на відміну від попереднього, більш чітко і виважено регулював кримінально-правову охорону функціонування транспорту. Достатньо вказати, що, врешті-решт, з'являється норма, яка більш універсально регулює відповідальність за злочини, що вчинюються на автотранспорті. Але й вона не вирішує всі

питання кваліфікації таких злочинів, а це знову приводить до суттєвих помилок і порушень закону [15, с. 25; 5]. Варто відзначити, що вказаний Кримінальний Кодекс діяв протягом 40 років, у нього було внесено досить велику кількість змін, які в тому числі стосувались автомобільного транспорту. Так, Указом Верховної Ради УРСР від 1 жовтня 1985 р. ст. 211 КК була доповнена приміткою, в якій перераховувалися всі види автомобілів, трактори й інші самохідні машини, трамваї та тролейбуси, а також мотоцикли й інші механічні транспортні засоби [16; 3]. Але й цього виявилось недостатньо, щоб зняти всі питання, тому Пленум Верховного Суду СРСР уже наступного року прийняв зміни до постанови 1982 року «Про практику застосування судами України законодавства у справах про транспортні злочини» [17; 3].

Наступний важливий етап розвитку законодавства про забезпечення безпеки на автомобільному транспорті пов'язано з Віденською Конвенцією про дорожній рух від 1968 року. У вказаному документі була передбачена уніфікація національних законодавств у сфері безпеки дорожнього руху та підвищення рівня його безпеки [18, с. 97]. Конвенція є базовим міжнародним документом, яким регулюється міжнародний дорожній рух та встановлюються вимоги до його учасників та їх документів. На нормах Конвенції в подальшому було побудоване національне законодавство щодо дорожнього руху та його безпеки: Закон України «Про дорожній рух», Правила дорожнього руху, акти законодавства щодо посвідчення водія та інші [19, с. 54].

Окрему увагу необхідно звернути на Указ Президії Верховної Ради УРСР від 26 листопада 1968 року, яким Міністерство автомобільного транспорту і шосейних доріг УРСР було реорганізовано в республіканські міністерства – Міністерство автомобільного транспорту УРСР та Міністерство будівництва і експлуатації автомобільних доріг УРСР. Зусилля Міністерства в той час спрямовувались на підвищення якості транспортних послуг і зміцнення правової основи у взаємовідносинах між учасниками транспортного процесу; здійснюється експеримент з упорядкування структури обласних, міських автоуправлінь за виробничою ознакою. Посилюється увага до розвитку науки і впровадження нової техніки [6]. Після розпаду СРСР в Україні як незалежній державі в 1992 році створюється Міністерство транспорту України, а в його складі – Державні департаменти за всіма видами транспорту, в тому числі і Державний департамент автомобільного транспорту. Державний департамент автомобільного транспорту виконує

управлінські функції державного правового регулювання роботи автотранспортних підприємств, компаній та акціонерних товариств незалежно від форм їх власності.

#### Висновки.

Завершуючи представлене наукове дослідження, слід наголосити, що перші законодавчі акти, які стосувались забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, було прийнято ще на початку XVIII століття. Далі відповідне законодавство активно розвивалось разом із всією автотранспортною промисловістю. Що ж стосується періоду існування СРСР, то варто констатувати той факт, що хоч і у вказаний період було закладено основи законодавства в цій сфері, однак при цьому слід відмітити, що радянський законодавець недостатньо уваги приділяв даній проблемі. А тому, після набуття Україною статусу незалежної держави, в цій сфері було прийнято цілу низку більш сучасних та ефективних нормативно-правових актів.

#### Список використаних джерел:

1. Розпорядження КМУ від 14 червня 2017 р. № 481-р «Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80#n8>.
2. Абарінов В.О. Традиції правительствених кортежей. URL: <http://www.day.kiev.ua/290619?idsource=296636&mainlang=rus>.
3. Ніщик О. Історія розвитку законодавства, що регламентує безпеку руху та експлуатації автомобільного транспорту / Науковий блог Національного університету «Острозька Академія». URL: <https://naub.oa.edu.ua/2012/istoriya-rozvytku-zakonodavstva-scho-rehlamentuje-bezpeku-ruhu-ta-eksploatatsiji-avtomobilnoho-transportu/>.
4. Меттер І.І. Какой же русский не любит быстрой езды? URL: <http://magazines.russ.ru/neva/2004/2/me27-pr.html>.
5. Стаскевич Г.С. Історія розвитку законодавства щодо розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з дорожньо-транспортними пригодами // Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. Вип. 1. С. 128–134.
6. Історія автомобільного транспорту України / Інформаційно-довідковий сайт «Україна». URL: [http://proukraine.net.ua/?page\\_id=447](http://proukraine.net.ua/?page_id=447).
7. Історія ГАИ / Под. ред. В.А. Федорова. М., 1996.
8. Шевченко А.Є. Становлення автомобільного транспорту у СРСР в 20-40-і роки і формування державної автомобільної інспекції для його забезпечення. Наука. Релігія. Суспільство. Донецьк: Вид-во ІПШІ, 2004. № 3. С. 147–156.

9. О квалификации нарушений работниками автотранспорта и городских железных дорог трудовой дисциплины в случае аварий / Постановление 37-о пленума Верховного Суда СССР от 26 мая 1932 года, дополненное постановлением 42-о пленума от 25 февраля 1933 года // Справочник по законодательству для судебно-прокурорских работников. М., 1949. Т. 3.

10. Волков П.П. Автомобільний транспорт України (короткий нарис з історії). Перевізник. Уа 2004, березень С. 32–35.

11. Балін В.А. Досвід державного управління автомобільними перевезеннями в УРСР. Аспекти публічного управління. 2014. № 11-12. С. 39–47.

12. Шварц Х.И. Правовое регулирование перевозок на автомобильном транспорте. М.: Юрид. лит., 1966. 264 с.

13. Волік В.В. Правове регулювання діяльності в 1917–1991 роках міського транспорту в Україні: історико-правовий огляд. Форум права. 2012. № 4. С. 158–170.

14. Кримінальний кодекс Української РСР від 28 грудня 1960 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1960. № 2. Ст. 14.

15. Гуславський В.С. Кримінальна відповідальність за порушення правил експлуатації транспорту (ст. 215-2 КК України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. К., 1997. 247 с.

16. Відомості Верховної Ради УРСР. 1985. № 40. Ст. 1398. // ЕБД Кодекс.

17. Про внесення змін і доповнень в деякі постанови Пленуму Верховного Суду Української РСР в кримінальних справах: Постанова Пленуму Верховного Суду Української РСР від 28 березня 1986 року № 4. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/VS86004.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS86004.html).

18. Товстуха С. Розвиток механізмів державного управління у сфері безпеки дорожнього руху ЄС // Держ. упр. та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 1(12). С. 96–103.

19. Акуленко Л., Майструк С., Коськовецький В. та ін. Посвідчення водія на право керування транспортними засобами європейський досвід та рекомендації для України. URL: [http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/auto\\_id\\_survey\\_WEB.pdf](http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/auto_id_survey_WEB.pdf).

*В статье на основе анализа научных взглядов ученых исследовано, как развивался институт обеспечения безопасности на автомобильном транспорте до получения Украиной независимости. Отмечено, что первые законодательные акты, касающиеся обеспечения безопасности на автомобильном транспорте, были приняты еще в начале XVIII века. Обосновано, что в период существования СССР были заложены основы законодательства в этой сфере, однако при этом констатировано, что законодатель все же уделял недостаточно внимания данной проблеме.*

**Ключевые слова:** транспорт, автомобильный транспорт, обеспечение безопасности, правовые основы, законодательство.

*In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, the institute of safety of road transport has been developed until the independence of Ukraine. It was emphasized that the first legislative acts concerning safety of road transport were adopted at the beginning of the XVIII century. It is substantiated that during the period of existence of the USSR there were laid the foundations of legislation in this sphere, but it was stated that the legislator still devoted insufficient attention to this problem.*

**Key words:** transport, road transport, security, legal framework, legislation.