

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**КОЛОМОЄЦЬ Т. О.,**

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
декан юридичного факультету
(Запорізький національний університет)

КОЛПАКОВ В. К.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

САМОЙЛЕНКО Г. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.4.22>**АВТОМОБІЛЬНИЙ ТРАНСПОРТ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
«КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ» В НОРМАТИВНОМУ ЗАКРІПЛЕННІ ЗАСАД
УРЕГУЛЮВАННЯ ДЕЯКИХ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ В УКРАЇНІ**

Транспорт взагалі й автомобільний зокрема був і залишається одним із важливих, стратегічних інструментів існування держави, що й зумовлює підвищену увагу з боку законодавця до врегулювання відносин, пов'язаних із його використанням, задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів й збереження балансу останнього із приватними інтересами окремих фізичних та юридичних осіб. Оновлений доктринальний погляд на систему права як підсистеми останньої, з обґрунтуванням виокремлення новачієних елементів, впровадженням європейських аналогів завдяки запозиченню позитивного досвіду нормотворення та правозастосування в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних процесів, зумовлює потребу зосередження поглибленої уваги на дослідженні ресурсів тих правових феноменів, які б забезпечили існування автомобільного транспорту в умовах нових економічних реалій української держави, справедливості балансу інтересів публічних та приватних й унеможливили б передумови для вчинення будь-яких корупційних діянь у зазначеній сфері суспільних відносин, а отже, й «негативний вплив» на автомобільний транспорт й розвиток держави загалом. Виокремлення проблемних питань та їх дослідження дозволяє сформулювати науковий базис для нормативного закріплення засад вирішення «корупційно-сприятливих» проблемних питань публічного управління у сфері автомобільного транспорту, «позбавити» останню «корупційних ризиків» й тим самим сприяти ефективному функціонуванню зазначеної сфери. Це і слугувало вектором під час написання роботи



та визначення її мети. **Мета роботи** – виокремлення «корупційно-ризикованих» положень «базового» чинного законодавства України щодо функціонування автомобільного транспорту на прикладі впровадження платних автомобільних доріг та врегулювання відносин паркування транспортних (зокрема, автомобільних) засобів, формування можливих шляхів їх вирішення. **Об’єкт роботи** – суспільні відносини, що виникають у публічному управлінні у сфері автомобільного транспорту. **Предмет роботи** – корупційні ризики у нормативному закріпленні врегулювання деяких проблемних питань публічного управління автомобільним транспортом в Україні. У статті застосовані такі методи дослідження: загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, в тому числі діалектичний (як базовий), порівняльно-правовий, моделювання, прогнозування, логіко-юридичний. Під час написання роботи використовувалися роботи як вчених-цивілістів, так і вчених-адміністративістів, фахівців з теорії права (зокрема, роботи О. Петришина, Р. Шишки, О. Дзери, Є. Харитонova, Н. Кузнецової, Т. Боднар, Р. Майданника, С. Ківалова, Ю. Битяка, В. Гаращука, А. Берлача, О. Рябченко, О. Петришина, С. Погребняка, Н. Пархоменко, Н. Оніщенко тощо), які й слугували безпосередньою доктринальною джерельною базою. **Результати:** наявні достатньо поширені кількісно та різноманітні у зовнішніх формах прояву факти корупційних діянь у сфері автомобільного транспорту в Україні пов’язані з «дефектністю» нормативно-правових засад публічного управління. Навіть попри унормованість останнього, зміст нормативно-правових приписів, з урахуванням особливості самого автомобільного транспорту як об’єкту «змішаного» правового регулювання, передбачає наявність «корупційно-ризикованих» положень, практична реалізація яких залежить від розсуду суб’єктів відповідних відносин. Навіть зосередження уваги на кількох складниках вищезазначеного об’єкту (використання платних автомобільних доріг, паркування автотранспортних засобів) дозволяє серед найпоширеніших «ризиків» виділити: закріплення повноважень, не властивих функціональному призначенню суб’єкта; абстрактність регулювання процедурних аспектів реалізації повноважень суб’єктів публічної адміністрації та їх координації із приватними суб’єктами; «перенасичення» приписів оціночними положеннями із можливістю їх довільного тлумачення та застосування із проявом розсуду суб’єктів правовідносин; колізійність, розпорошеність унормування моделей поведінки; «залишковий» принцип закріплення принципу транспарентності та партисипатизму; різновекторність врегулювання засад використання інструментарію публічного управління, без урахування особливостей автомобільного транспорту. Вирішення зазначених проблем мінімізації, а бажано й унеможливлення корупційно-ризикованих діянь у сфері автомобільного транспорту, можливим вбачається шляхом: а) систематизації нормативно-правових положень, зорієнтованих на врегулювання відносин автомобільного транспорту (як елементу Транспортного кодексу України); б) деталізації всіх засад процедурних відносин за участю суб’єктів публічної адміністрації й приведення їх у відповідність із змістом єдиного адміністративно-процедурного акту; в) впровадження «фільтрів» корупційно-ризикованих діянь у зазначеній сфері як для суб’єктів публічної адміністрації, так і інших суб’єктів (громадський контроль, «закриті» переліки, дефініції із абсолютно визначеним змістом тощо; г) запровадження «справедливого» балансу публічних та приватних інтересів під час врегулювання відносин реалізації дискреційних повноважень із урахуванням стратегічної ролі автомобільного транспорту для держави.

Ключові слова: автомобільний транспорт, публічне управління, корупційні ризики, законодавство, нормативне закріплення, шляхи вирішення, колізії, інструменти, платна автомобільна дорога, паркування автотранспортного засобу.



Kolomoets T. O., Kolpakov V. K., Samoilenko H. V. Automobile transport as an object of public administration: “corruption risks” in the statutory consolidation of fundamentals regulating some challenging issues in Ukraine

Transport in general and automobile, in particular has been and remains one of the important and strategical tools for the existence of a state that determines increased attention of the legislator to the regulation of relations associated with its use to guarantee the implementation and protection of public interests and to keep a balance of the later with private interests of individuals and legal entities. The doctrinal vision of the system of law as a sub-system of the latter refined with the substantiation of specifying innovative elements, implementation of European counterparts due to the borrowing of best practices of rule-making and law enforcement under the conditions of European integration and globalization processes stipulates the need to focus on the study of resources of those legal phenomena which would ensure the existence of automobile transport in the context of new economic realities of the Ukrainian state, a fair balance between the public and private interests and exclude the preconditions for the commitment of any corruption actions in the area of social relations under consideration and thus, “negative influence” on automobile transport and development of the state as a whole. The marking of challenging issues and their study make it possible to formulate a scientific basis for solving “corruption friendly” challenging issues of public administration in the area of automobile transport, to “liberate” the latter from “corruption risks” and thus, to facilitate the effective functioning of this area. The abovementioned has become a vector for the writing of this article and definition of its purpose. *The purpose of the research* is to highlight “corruption risky” provisions of the “basic” current legislation concerning the functioning of automobile transport as exemplified by the implementation of toll roads and the regulation of parking of vehicles (motor as well), the formation of alternatives for their solution. *The object of the research* is the social relations arising in public administration in the area of automobile transport. *The subject of the research* is the corruption risks in the statutory consolidation of regulation of some challenging issues of the public administration of automobile transport in Ukraine. *The research methods*: general scientific and special methods of scientific knowledge, incl. dialectical (as the basic), comparative and legal, modelling, forecasting, logical and legal. When writing the paper, the authors have used the works of experts in civil law and administrative law, theory of law (in particular, the papers of T. Bodnar, R. Maidannyk, S. Kivalov, Yu. Bytiak, V. Harashchuk, A. Berlach, O. Riabchenko, O. Petryshyn, S. Pohrebniak, N. Parkhomenko, N. Onishchenko et al.) which have been the direct doctrinal source base. *Results*: there are widespread numerous and different in external forms of manifestations of corruption actions in the area of automobile transport in Ukraine associated with the “defectiveness” of regulatory frameworks of public administration as well. Despite a standardized nature of the latter, the content of legislative instructions, taking into account features of the very automobile transport as an object of “mixed” legal regulation, provides for the availability of “corruption risky” provisions the practical realization of which depends on the discretion of entities of the relevant relations. Even the focus on several components of the abovementioned object (the use of toll roads, parking of motor vehicles) permits highlighting the most common “risks”: the consolidation of powers not peculiar to the functional purpose of the subject; abstractedness of the regulation of the procedural aspects of the realization of powers of subjects of the public administration and their coordination with private entities; “oversaturation” of rules with evaluative provisions with an option of their free interpretation and application along with the discretion of subjects of legal relations; conflict-ridden content, dispersion



of standardizing behavior models; “rudimentary” principle of transparency and participation; different vectors of regulation of the principles of the use of public administration tools without considering the features of automobile transport. The solution of the problems concerning the minimization and, if possible, impossibility of corruption-risky actions in the area of automobile transport seems practicable through: a) the systematization of statutory provisions focused on the regulation of relations of automobile transport (as an element of the Transport Code of Ukraine); b) the specification of all fundamentals of procedural relations involving the subjects of public administration and their conformity to the content of a unified procedural act; c) the implementation of “filters” of corruption-risky actions in the area concerned both for the public administration and other subjects (public control, “secret” lists, definitions with a fully defined content; d) the introduction of “a fair” balance between public and private interests when handling the relations of realization of discretionary powers taking into account a strategic role of automobile transport for the state.

Key words: *automobile transport, public administration, corruption risks, legislation, statutory consolidation, solutions, collisions, tools, toll road, vehicle parking*

Вступ. Транспорт взагалі й автомобільний зокрема був і залишається одним із важливих стратегічних інструментів існування держави, що й зумовлює підвищену увагу з боку законодавця до врегулювання відносин, пов’язаних із його використанням, задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів й збереження балансу останнього із приватними інтересами окремих фізичних та юридичних осіб. Оновлений доктринальний погляд на систему права як підсистему останньої, з обґрунтуванням виокремлення новаційних елементів, впровадженням європейських аналогів завдяки запозиченню позитивного досвіду нормотворення та правозастосування в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних процесів, зумовлює потребу зосередження поглибленої уваги на дослідженні ресурсів тих правових феноменів, які б забезпечили існування автомобільного транспорту в умовах нових економічних реалій української держави, справедливості балансу інтересів публічних та приватних й унеможливили б передумови для вчинення будь-яких корупційних діянь у зазначеній сфері суспільних відносин, а отже, й «негативний вплив» на автомобільний транспорт й розвиток держави загалом. Виокремлення проблемних питань та їх дослідження дозволяє сформулювати науковий базис для нормативного закріплення засад вирішення «корупційно-сприятливих» проблемних питань публічного управління у сфері автомобільного транспорту, «позбавити» останню «корупційних ризиків» й тим самим сприяти ефективному функціонуванню зазначеної сфери. Це і слугувало вектором під час написання роботи та визначення її мети.

Постановка завдання. Мета статті – виокремлення «корупційно-ризикованих» положень «базового» чинного законодавства України щодо функціонування автомобільного транспорту на прикладі впровадження платних автомобільних доріг та врегулювання відносин паркування транспортних (зокрема автомобільних) засобів, формування можливих шляхів їх вирішення. Об’єкт роботи – суспільні відносини, що виникають у публічному управлінні у сфері автомобільного транспорту. Предмет роботи – корупційні ризики у нормативному закріпленні врегулювання деяких проблемних питань публічного управління автомобільним транспортом в Україні. Методи дослідження: загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, в тому числі діалектичний (як базовий), порівняльно-правовий, моделювання, прогнозування, логіко-юридичний. Під час написання роботи використовувалися роботи як вчених-цивілістів, так і вчених-адміністративістів, фахівців з теорії права (зокрема, роботи О. Петришина, Р. Шишки, О. Дзери, Є. Харитонova, Н. Кузнєцової, Т. Боднар, Р. Майданника, С. Ківалова, Ю. Битяка, В. Гаращука, А. Берлача, О. Рябченко, О. Петришина, С. Погребняка, Н. Пархоменко, Н. Оніщенко тощо), які й слугували безпосередньою доктринальною джерельною базою.



Результати дослідження. І Автомобільний транспорт в аспекті визначення сучасних доктринальних підходів його нормативно-правового регулювання. Оновлений доктринальний погляд на систему сучасного права безпосередньо пов'язаний із її умовним поділом на підсистеми: приватного та публічного права, регулятивного та охоронного права, матеріального та процесуального права [1. С. 9–17], хоча й інституціональному аспекту також увага вчених-адміністративістів приділяється із обґрунтуванням доцільності виокремлення, поряд із традиційними, й нових (а іноді й новаційних) елементів. Автомобільний транспорт у зазначеному контексті привертає увагу представників різних галузевих доктринальних напрямів, що є цілком виправданим з огляду на специфіку самого автомобільного транспорту. Як наслідок, проблематику автомобільного транспорту, врегулювання засад його використання за допомогою норм права можна знайти у роботах вчених-цивілістів, із акцентом насамперед на договірні відносини, відшкодування завданої шкоди [2], й у роботах вчених-адміністративістів, із акцентом на питання використання правового інструментарію публічного управління у зазначених відносинах [3]. Що своєю чергою порушує питання про те, до предмету якої галузі (яких галузей) все ж таки варто відносити відносини, безпосередньо пов'язані із автомобільним транспортом? «Гостроти» цьому питанню надають й положення сучасної вітчизняної правової доктрини стосовно обґрунтування виокремлення у системі права так званого транспортного права, складовим елементом якого є автотранспортне право (наприклад, роботи М.Л. Шелухіна, Ю.О. Заїки, Ю.В. Корнєєва, І.В. Тетарчук, С.В. Кострюкова, А.В. Петровського та інших [4]). Щоправда, однозначної позиції у фаховому науковому середовищі стосовно вирішення цього питання немає. Так, з одного боку, транспортне право пропонується розглядати як самостійну галузь національного права (наприклад, роботи М.Л. Шелухіна, Ю.О. Заїки, Ю.В. Корнєєва, І.В. Тетарчук, С.В. Кострюкова, А.В. Петровського). Проте, з іншого боку, транспортне право пропонується розглядати як елементи системи адміністративного права, зокрема як підгалузь Особливого адміністративного права (наприклад, роботи В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника [5, с. 63]). У пошуках відповіді на вищезазначене питання все ж таки варто з'ясувати, чи є відносини автомобільного транспорту суто предметом регулювання приватного права, публічного права, приватно-публічного правового регулювання. Сучасний підхід до приватно-правового та публічно-правового регулювання суспільних відносин влучно визначено І.О. Соколовою. На її переконання, приватно-правовий режим насамперед «стосується суб'єктів приватних відносин, які є вільними, не підпорядкованими жодному примусу щодо обґрунтування своїх дій та рішень, вони самостійно формулюють свої інтереси та реалізують їх у рамках закону; мають автономію волі, свободу вибору та прийняття рішення щодо участі чи неучасті у відносинах, вибору контрагента та приймають рішення за власною ініціативою, на свій ризик і з урахуванням майнової відповідальності» [6, с. 21].

Водночас як публічне право, насамперед орієнтоване на формування умов, меж (кордонів) можливої чи дозволеної поведінки таких суб'єктів, що у підсумку має на меті забезпечити здійснення функцій, покладених на державу та її органи, органи місцевого самоврядування, таке право має слугувати спільним інтересам кожного у здійсненні своїх прав та свобод. Відтак воно має забезпечувати вільне та рівне здійснення своїх прав учасниками приватних відносин з дотриманням та забезпеченням публічних потреб та інтересів [6, с. 21]. Унікальність автомобільного транспорту зумовлює «дотичність» його відносин і до приватних, і до публічних осіб, використання диспозитивного та імперативного методів правового регулювання. Варто чітко розмежувати договірні (приватноправові) відносини, а також відносини, пов'язані із використанням автомобільного транспорту (в тому числі як джерела підвищеної небезпеки), яке пов'язане із публічними інтересами. І саме ця унікальність й зумовлює унормування засад відносин автомобільного транспорту нормами різних галузей права. Саме цю «головну тезу» й закріплює Закон України від 05.04.2001 року «Про автомобільний транспорт».

«Дотичність» автомобільного транспорту до публічних інтересів й слугує передумовою для активного використання ресурсу публічного права для врегулювання відносин дозвольно-реєстраційних, сертифікаційно-стандартизаційних, контрольно-наглядових тощо,



визначення повноважень суб'єктів публічної адміністрації (різних рівнів) щодо відносин автомобільного транспорту. Варто зазначити, що публічне право визначає засади «широкого» використання автомобільного транспорту, яке пов'язане не лише із вимогами щодо самого транспорту, а й «дотичних» відносин («доступ» до використання, безпечне використання, неналежне використання, використання для публічних потреб, використання в умовах певного режиму тощо). Підсистемна специфіка зумовлює превалювання методів правового врегулювання відносин автомобільного транспорту: диспозитивність у врегулюванні приватноправових відносин (наприклад, договори перевезення різними видами автомобільного транспорту), імперативність у врегулюванні публічно-правових відносин автомобільного транспорту (наприклад, ліцензування, сертифікація, стандартизація діяльності, контроль і нагляд за дотриманням, примус для забезпечення дотримання тощо). Проте в сучасних умовах державотворчих та правотворчих процесів, безпосередньо пов'язаних із поширенням диспозитивних засад правового регулювання на сферу публічних відносин спостерігається формування «змішаного» («міксованого») регулювання публічно-правових відносин автомобільного транспорту (розширення договірних засад, диспозитивних засад), що не може не впливати на сферу автомобільного транспорту загалом. Певне «послаблення» імперативу (безперечно, нетотальне) зумовлює появу передумов для можливого «відхилення» від «жорстких» моделей унормованої поведінки суб'єктів правовідносин, розширення сфери суб'єктивного прояву з боку останніх у моделюванні поведінки. З одного боку, це варто оцінити позитивно й розглядати як прояв певного «договору» публічних та приватних (владних та невладних) суб'єктів правовідносин. Проте, з іншого боку, саме з урахуванням специфіки самого автомобільного транспорту, використання якого пов'язане із впливом на публічні інтереси (сферу існування, безпеку існування, вирішення загальних проблем тощо), відсутність імперативу й породжує передумови для появи «проблемних» сфер регулювання, в тому числі й тих, які безпосередньо пов'язані із «корупційними ризиками». Оскільки «спрощується» саме публічне управління автомобільним транспортом, виникають «загрози» зловживань суб'єктами, наділеними відповідними публічно-владними повноваженнями у зазначеній сфері (реалізації зазначених повноважень під час дотримання процедур видачі ліцензій, проходження процедури сертифікації, стандартизації, здійснення контролю, нагляду тощо). Слід зазначити, що існує чимало проблемних питань, на які держава та органи місцевого самоврядування мають реагувати, що є достатньо складним завданням, оскільки виникає ціла низка питань, в тому числі щодо законності дій, дотримання певних процедур, режимів, виважених підходів до пошуку балансу приватних та публічних інтересів у відносинах автомобільного транспорту. Це завдання ускладнене ще й потребою забезпечити прозорість прийняття управлінських рішень та орієнтованість на публічні інтереси, а не лобіювання інтересів окремих зацікавлених осіб, включаючи й монополістичні об'єднання.

Автомобільний транспорт є яскравим прикладом сфери суспільного буття, яка потребує свого належного нормативно-правового регулювання через деякі засади індивідуальної правореалізації (прийняття рішень, укладання договорів, в тому числі на підставі визначення переможців конкурсів та тендерних пропозицій, надання дозволів, ліцензій тощо). Варто хоча б згадати про потребу створення умов та правове регулювання діяльності автотранспорту (зокрема, перевезення вантажів, небезпечних вантажів та пасажирів), транспортної інфраструктури (вокзалів, зупинкових комплексів, суб'єктів, які сприяють забезпеченню здійснення перевезень, в тому числі будівельні та ремонтні організації (автотранспорту та автодоріг), в тому числі тих, які забезпечують експлуатацію автомобільних доріг, правовий режим об'єктів (доріг, місць паркування тощо). «Змішане» нормативне закріплення інструментування публічного управління відносин автомобільного транспорту є цілком виправданим в умовах ринкових економічних відносин, однак вимагає наявності гарантій його ефективного використання, однією з яких є «нормативна чистота», яка й унеможливує корупційні ризики у зазначених відносинах. І, навпаки, її відсутність зумовлює появу «проблемних зон» у відносинах автомобільного транспорту, «проблемних зон» у їх унормуванні і, як наслідок, корупційні ризики у публічному управлінні автомобільним транспор-



том, їх зумовленість й реальне втілення у життя. До таких «проблемних зон» зі зумовленими унормованими «корупційними ризиками» цілком можна віднести, наприклад, відносини, пов'язані із використанням платних автомобільних доріг, та відносини паркування автомобільного транспорту, сфера практичного втілення яких істотно розширюється, а одночасно й «загострюється» проблема практичного існування у них «корупційних ризиків».

II. Використання платних автомобільних доріг та паркування автомобільних транспортних засобів як «корупційно-ризиковані» унормовані сфери публічного управління в Україні. Правові засади впровадження платних автомобільних доріг в Україні (відносини, хоча й не пов'язані безпосередньо із самим автомобільним транспортом, як наприклад, ліцензування, стандартизація, автомобілебудування тощо, проте є предметом регулювання лише «у зв'язку» їх із ним, тобто це різновид «опосередкованих» суспільних відносин автомобільного транспорту, роль і значення яких останнім часом зростає у контексті запозичення зарубіжного досвіду щодо впровадження у використання аналогів) визначено у Розділі VI Закону України від 08.09.2005 року «Про автомобільні дороги», зокрема положеннями, що регламентують створення, функціонування, обслуговування та контроль платних автомобільних доріг. Слід зазначити, що проблематика врегулювання відносин, безпосередньо пов'язаних із автомобільними дорогами, шляхи її вирішення привертала увагу вчених-юристів, в основному представників науки адміністративного права, науки господарського права. При цьому доцільність їх унормування взагалі не викликає жодних питань. Проте важливо не просто унормувати їх, а забезпечити ефективність такого унормування, яка б унеможливила появу «проблемних корупційно-ризикованих зон». А вони, на жаль, в Україні існують вже протягом тривалого часу й наслідком їх існування є непоодинокі (як свідчить аналіз судової практики), а інколи й достатньо поширені корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією (за даними суб'єктів протидії корупції в Україні), скоєні особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування у зазначеній сфері відносин, що навіть послугувало підставою для виокремлення певного умовного різновиду корупції «автошляхова корупція».

Наявний стан справ певною мірою, поміж іншого, зумовлений «дефектами» правового регулювання відносин, пов'язаних із використанням платних автомобільних доріг. Йдеться, зокрема, про положення вищезазначеного Закону України «Про автомобільні дороги» та Закону України від 03.10.2019 року «Про концесію». Вони, хоча й сприяли урегульованості відносин та визначеності процедури укладення концесійного договору на будівництво, ремонт, підтримання функціонування та обслуговування автомобільних доріг, проте водночас містять низку істотних вад та недоліків, які не дозволяють забезпечити прозорості у вирішенні питань, безпосередньо пов'язаних із визначенням концесіонера, та не унеможливають появу корупційних діянь.

Зокрема, привертає увагу і позиція окремих політичних діячів та державних службовців, в тому числі й профільного міністра, який зазначив: «Ще раз наголошую: існуючі автодороги не передаватимуться у концесію. Концесійною може бути виключно нова дорога, яка пролягає паралельно до існуючої, щоб користувачі мали право обирати: їхати платною дорогою чи все ж таки безкоштовною» [7]. І це висловлювання формується при тому, що ч. 3 ст. 27 Закону України «Про автомобільні дороги» визначено, що автомобільні дороги, окремі їх ділянки можуть бути віднесені до розряду платних лише за умови їх суттєвого вдосконалення, а також у разі будівництва (нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту) і подальшої експлуатації автомобільної дороги загального користування на умовах концесії та забезпечення альтернативного безоплатного проїзду транспортних засобів [8]. Щоправда, законом не визначено конкретні критерії «суттєвості» вдосконалення дороги та «забезпечення альтернативного безоплатного проїзду». Має місце використання оціночних положень, тлумачення та застосування яких пов'язане із суб'єктивним розсудом особи, наділеної публічно-владними повноваженнями щодо вирішення зазначеного питання. Прояв суб'єктивізму може бути різним, в тому числі й із прагненням вчинити протиправне діяння, використанням відповідних повноважень. Є ризик, що за альтернативними безоплатними



дорогами навмисно не доглядатимуть, щоб спонукати використовувати платні дороги. Тим більше, що об'єктивне виправдовування виглядає правдоподібним – наявний стан автомобільних доріг в Україні та план реконструкції та ремонту автошляхів України.

«Проблемною» можна вважати ч. 5 ст. 27 зазначеного Закону щодо того, що «альтернативний безоплатний проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами забезпечується протягом усього терміну використання платної автомобільної дороги». Що саме законодавець розуміє під «забезпеченням», не важко здогадатися – явно не стан автомобільної дороги, а лише її наявність та відсутність оплати. Тим більше, що взагалі невизначеним залишається ким і яким чином здійснюється забезпечення. Невизначеним, між іншим, залишається й тип «автомобільної» дороги, тим більше, що розгалужена система автомобільних доріг дозволяє такий альтернативний проїзд (між селами як дорогами з покриттям, так й ґрунтовими дорогами).

«Проблемною корупційноризикованою» є й норма про закріплення у концесійному договорі гарантій держави дотримання певного трафіку та закріплення розмірів компенсацій концесіонеру до 30 відсотків від запланованого доходу за відповідний період. Фактично йдеться про те, що держава забирає собі частину «ризиків трафіку», а невизначеність обліку фактичного трафіку на відповідній платній дорозі та можливе свідоме початкове завищення обсягу очікуваного трафіку руху є «доповненням» такої «проблемної» норми. Та все ж основною залишається проблема визначення концесіонарія. Технологія проведення концесійного конкурсу регламентована у Законі лише узагальнено і не містить достатніх гарантій прозорості процедури, а отже, й запобігання можливим проявам корупції.

Так, попри положення ч. 2 ст. 6 Закону України «Про концесію» про те, що під час вибору концесіонера концесіодавець повинен забезпечити дотримання принципів відкритості, рівності та відсутності дискримінації, зміст цього положення є «дефектним», оскільки містить одночасно кілька корупційних ризиків.

По-перше, до складу конкурсної комісії залучаються представники концесіодавця, органу з державно-приватного партнерства, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, представники балансоутримувача майна, що є об'єктом концесії, а також за рішенням концесіодавця – представники інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Як видно, взагалі відсутнє представництво громадськості у складі відповідної комісії.

По-друге, взагалі відсутня норма про оприлюднення умов конкурсу та їх публічного обговорення. Ч. 1 ст. 17 Закону України «Про концесію» закріплена лише вимога публікації висновку на офіційному вебсайті концесіодавця щодо визначення найкращих умов здійснення концесії, який має бути опублікований наступного робочого дня після його затвердження концесіодавцем. Аналіз змісту цього положення зумовлює потребу порушення питання: чому опублікування має бути не відразу з моменту складання відповідного протоколу?

По-третє, залучення органів місцевого самоврядування відбувається за рішенням концесіодавця. Хоча у останнього відсутній відповідний обов'язок це зробити. І це попри те, що може йтися про вилучення земельних ділянок для потреб будівництва автомобільної дороги без урахування інтересів відповідної територіальної громади.

По-четверте, узагальнене формулювання ч. 2 ст. 16 Закону України «Про концесію», яка фактично мала відігравати роль гарантії прав учасників конкурсного відбору, однак її реалізацію, а точніше ефективну реалізацію, нівельовано відсутністю критеріїв визначення несуттєвості помилок в оформленні конкурсної пропозиції учасника та технічної помилки. Як, до речі, й використання узагальненого положення «несуттєві помилки» є передумовою для довільного, суб'єктивного тлумачення та застосування.

І, нарешті, по-п'яте, є дещо «сумнівною» норма ч. 6 ст. 17 Закону України «Про концесію», яка закріплює обмеження прав учасників конкурсного відбору. Йдеться про те, що «концесіодавець не може поновлювати переговори із тим учасником концесійного конкурсу, переговори з яким були припинені». Зміст положення виглядає як технологія усунення «невигідного учасника й лобіювання інтересів іншого», адже в Законі йдеться про: 1) зміст



умов, щодо яких ведуться «переговори» між конкурсною комісією та учасником, чи обов'язковість переговорів між конкурсною комісією і наступним учасником на підставі тих самих умов, за якими було припинено переговори із попереднім учасником. Отже, «засмічення» нормативно-правових засад використання платних автомобільних доріг оціночними положеннями, узагальненими положеннями із широкими можливостями для прояву довільності, суб'єктивізму з боку суб'єктів їх застосування й слугує підставою для нівелювання гарантії «чистоти» нормативних засад публічного адміністрування у зазначеній сфері відносин, а отже, й виникнення передумов для вчинення суб'єктами відповідних відносин корупційних діянь у різних формах їх прояву.

Не менш «проблемною» виглядає й практика нормативного врегулювання відносин паркування автотранспортних засобів як складника того ж публічного управління у зазначеній сфері суспільних відносин. З огляду на регламентацію засад розподілу відповідних повноважень між суб'єктами публічного адміністрування різних рівнів, «проблема» «чистоти» унормованості, окрім змістовності результатів нормотворчої діяльності відповідних суб'єктів, передбачає й узгодженість цих результатів між собою. Широта сфери регулюючого впливу, безпосередньо пов'язаної із вирішенням питань паркування у містах транспортних, зокрема автомобільних, засобів, забезпечення руху транспорту загального користування, зменшення забруднення атмосферного повітря (а точніше «безпека життєвого середовища») тощо, зумовлює потребу використання різноманітного інструментарію публічного адміністрування зазначених відносин, унормування їх засад (обмеження руху певних автотранспортних засобів, обмеження у певних місцях, у певний час, підвищення вартості паркування, впровадження транспортно-пересадкових вузлів за принципом міжнародної системи Park I Ride, будівництво підземних та наземних багаторівневих паркінгів із залученням інвесторів на умовах концесійних договорів, запровадження електронних систем паркування, що відображають наявність та місцезнаходження вільних місць на парковках (це є позитивний досвід, адже водії в містах з перевантаженим рухом витрачають близько 30% трафіку на пошук вільного місця для паркування) тощо. Специфіка сфери регулюючого впливу, розмаїття процедур, безпосередньо пов'язаних із паркуванням автотранспортних засобів, й «дотичних» відносин зумовила потребу нормативного закріплення засад таких відносин на рівні загальнодержавного нормативно-правового акту й надання можливості регіонального унормування таких відносин суб'єктами публічного адміністрування в умовах децентралізації влади й акценту на урахування регіональних потреб та інтересів. При цьому загальнодержавний акт, хоча і був прийнятий, однак також був «перенасичений» дефектами, які вплинули на «чистоту» нормативного підґрунтя й зумовили виникнення передумов для вчинення суб'єктами публічної адміністрації корупційних діянь, а отже, закріпив «корупційні ризики» у публічному адмініструванні у сфері паркування автотранспортних засобів.

В Україні спроба врегулювати паркування в містах призвела до того, що в 2012 році КМУ України Постановою від 3 грудня 2009 р. № 1342 «Про затвердження Правил паркування транспортних засобів» [9] було прийняте рішення щодо обладнання до 31.03.2012 р. всіх платних парковок в Україні паркувальними автоматами. Постанова фактично мала на меті сприяти детінізації відносин, унеможливити приховування частини коштів, отриманих паркувальниками готівкою. Перехід на оплату вартості паркування з використанням паркувальних автоматів, за всієї позитивної цілеспрямованості, містить і недоліки, зокрема, невідзначеність критеріїв сертифікації паркувальних автоматів ускладнювала цей процес й потенційно передбачала корупційний складник – автоматичне здорожчування вартості паркування завдяки відшкодуванню витрат на придбання недешевих паркоматів. Як наслідок, виникла проблема колізії інтересів – потреба врегулювання відносин паркування та незадоволення й небажання автовласниками сплачувати вартість паркування. У м. Запоріжжя, наприклад, міська влада, обрахувавши вартість витрат на організацію платного паркування і очікувані від того доходи, дійшла висновку про недоцільність облаштування паркувальними автоматами платних парковок, оскільки за існуючих умов це буде збитковим для міста або внаслідок здорожчання вартості неприйнятним для бюджету запоріжців. Саме тому Рішенням



Запорізької міської Ради у м. Запоріжжя було скасовано плату за паркування. Ситуація із паркуванням не погіршилася, а можливі корупційні складники були усунуті (стосовно етапів закупівлі паркоматів, їх монтажу, обслуговування тощо).

III. Шляхи усунення «корупційних ризиків» унормування публічного управління у сфері автомобільного транспорту в Україні. Задля усунення «корупційних ризиків» нормативних засад публічного управління у сфері автомобільного транспорту в Україні важливо врахувати доктринальні положення щодо розуміння «корупційних ризиків» взагалі та загальновизнаних способів їх унеможливлення [10, с. 198–200]. Саме акцент на унормування засад реалізації дискреційних повноважень суб'єктами публічного адміністрування щодо використання платних автомобільних доріг й урегулювання відносин паркування автомобільних доріг із забезпеченням реалізації принципів верховенства права, справедливості, прозорості, балансу публічних та приватних інтересів й дозволять досягти мінімізації «корупційних» лакун у законодавстві. У цьому аспекті важливо узгодити положення Законів України «Про автомобільний транспорт», «Про автомобільні дороги», «Про концесію», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», а також Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 року № 430-р, тощо. «Корупційні ризики» зумовлені саме «дефектністю» нормативно-правових засад публічного управління автомобільним транспортом в Україні. Посилення «нормативної чистоти» такого управління варто розглядати як один із напрямів усунення зазначених передумов для використання уповноважених суб'єктами наданих повноважень всупереч основному призначенню, унеможливлення пріоритетності їх приватноправових інтересів у професійній діяльності. Саме нормативна модель їх поведінки й слугуватиме «зразком» для належної поведінки. Попри потребу регламентації дискреційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації у сфері використання автомобільного транспорту в Україні (практика у світі є достатньо поширеною), варто усвідомлювати, що в наявності мають бути унормованими «фільтри» можливої протиправної їх поведінки під час реалізації зазначених повноважень. Отже, нагальним є: мінімізація використання положень із використання оціночних понять, оціночних словосполучень, тлумачення та застосування яких пов'язане із суб'єктивним, довільним розсудом особи (наприклад, «суттєва зміна», «незначні зміни» тощо); будь-які процедурні відносини підлягають детальному регулюванню задля забезпечення їх типовості (конкурс, ліцензування, сертифікація тощо). З урахуванням того, що транспорт, зокрема автомобільний, – це «елемент стратегічного значення» економіки держави, використання його ресурсу має бути унормованим так, щоб усувати можливості загрози для «стратегічного елементу», що повністю узгоджується, навіть попри особливості безпосереднього об'єкту, із домінуючою позицією законодавця щодо розробки та прийняття єдиного систематизаційного нормативно-правового акту з регламентації процедурних засад публічного управління загалом [11, с. 10–11]. Не варто забувати, що передумовою для можливих корупційних діянь у різних їх проявах слугує й розпорошеність нормативно-правових приписів із моделями поведінки суб'єктів відносин у зазначеній сфері відносин у різних (і за датою прийняття, і за юридичною силою, і за суб'єктом прийняття) нормативно-правових актах, що й зумовлює колізії, прогалини, вирішення яких залежить від розсуду уповноваженої особи. Саме тому цілком своєчасною є пропозиція систематизації нормативно-правових приписів, покликаних регулювати зазначені відносини, практична реалізація якої може мати вигляд Транспортного кодексу України (в тому числі й із охопленням зазначених «дотичних» сфер). І нарешті, доцільним вбачається розширення сфери громадського контролю (у всьому розмаїтті зовнішніх форм його прояву) у сфері автомобільного транспорту стосовно використання всього інструментарію публічного управління. Це сприятиме посиленню засад прозорості, обґрунтованості, справедливості, контрольованості регулювання, реалізації ресурсу публічного управління, а отже, й усуненню передумов для можливих корупційних проявів останнього у відносинах, безпосередньо пов'язаних із автомобільним транспортом в Україні.



Висновки. Наявні достатньо поширені кількісно та різноманітні у зовнішніх формах прояву факти корупційних діянь у сфері автомобільного транспорту в Україні пов'язані в тому числі й із «дефектністю» нормативно-правових засад публічного управління. Навіть попри унормованість останнього, зміст нормативно-правових приписів, з урахуванням особливості самого автомобільного транспорту як об'єкту «змішаного» правового регулювання, передбачає наявність «корупційно-ризикованих» положень, практична реалізація яких залежить від розсуду суб'єктів відповідних відносин. Навіть зосередження уваги на кількох складниках вищезазначеного об'єкту (використання платних автомобільних доріг, паркування автотранспортних засобів) дозволяє серед найпоширеніших «ризиків» виділити: закріплення повноважень, не властивих функціональному призначенню суб'єкта; абстрактність регулювання процедурних аспектів реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації та їх координації із приватними суб'єктами; «перенасичення» приписів оціночними положеннями із можливістю їх довільного тлумачення та застосування із проявом розсуду суб'єктів правовідносин; колізійність, розпорошеність унормування моделей поведінки; «залишковий» принцип закріплення принципу транспарентності та партисипатизму; різновекторність врегулювання засад використання інструментарію публічного управління, без урахування особливостей автомобільного транспорту. Вирішення зазначених проблем мінімізації, а бажано й унеможливлення корупційно-ризикованих діянь у сфері автомобільного транспорту, можливим вбачається шляхом: а) систематизації нормативно-правових положень, зорієнтованих на врегулювання відносин автомобільного транспорту (як елементу Транспортного кодексу України); б) деталізації всіх засад процедурних відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації й приведення їх у відповідність із змістом єдиного адміністративно-процедурного акту; в) впровадження «фільтрів» корупційно-ризикованих діянь у зазначеній сфері як для суб'єктів публічної адміністрації, так й інших суб'єктів (громадський контроль, «закриті» переліки, дефініції із абсолютно визначеним змістом тощо; г) запровадження «справедливого» балансу публічних та приватних інтересів під час урегулювання відносин реалізації дискреційних повноважень із урахуванням стратегічної ролі автомобільного транспорту для держави.

Список використаних джерел:

1. Петришин О.В., Погребняк С.П. Система права: загальнотеоретична характеристика. *Право України*. 2017. № 5. С. 9–17.
2. Тетарчук І.В. Договірне право України: навч. посібник. Київ : ЦУЛ, 2016, 260с. ; Дзера О.В. Договірне право України. Особлива частина. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 1200 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 431–433; Адміністративне право : підручник/ Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. С. 334–342.
4. Заїка Ю.О. Транспортне право України: підручник. Київ : КНТ, 2014. 184 с.; Корнєєв Ю.В. Транспортне право України : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2019. 168 с. ; Кострюков С.В. Транспортне право: комплекс навч.-метод. забезп. Дніпро, НГУ, 2018. 208 с.
5. Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: навчальний посібник/ за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
6. Соколова І.О. Особливості приватноправового режиму правового регулювання суспільних відносин. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 135. С. 19–29.
7. Платні дороги в Україні: де, коли і скільки платити. DW. URL: <https://www.dw.com/uk/платні-дороги-в-україні-де-коли-і-скільки-платити/a-42784835>.
8. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005. *Відомості Верховної ради України (ВВР)*. 2005. № 51. Ст. 556.
9. Про затвердження Правил паркування транспортних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 р. № 1342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1342-2009-%D0%BF#Text>.



10. Запобігання корупції: підручник/ [Б.М. Головкін, В.Ф. Оболенцев, М.В. Романов та ін.] ; за заг. ред. Б.М. Головкіна. Харків : Право, 2019. 296 с.

11. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол. (Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.); за заг. ред. Тимошука В.П. Київ : ФОП Мишалов Д.В., 2019. 460 с.

КРАЙНІЙ П. І.,
асистент кафедри публічного права
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича)

ТОРОНЧУК І. Ж.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри європейського права та
порівняльного правознавства
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича)

УДК 351.811.12:004](477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.4.23>

СИСТЕМА ФІКСАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню нововведеної процедури застосування та реалізації системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. Проаналізовано ключові аспекти законодавчого закріплення процедури фіксації порушень правил дорожнього руху (далі – ПДР), співвідношення елементів процедури із ключовими нормами Конституції України, засадничим принципам Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Наголошено на наявності певних недоліків у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення ПДР, які, очевидно, призведуть до активного оскарження відповідних постанов. Оцінюються нововведені норми КУпАП порівняно з положеннями Основного Закону, рішеннями Конституційного Суду України, окремими рішеннями Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). За результатами такого порівняння встановлено невідповідності та порушення, які можуть слугувати причиною судових оскаржень рішень. Нововведений порядок автоматичної фіксації порушення ПДР певною мірою нівелює декларований державою баланс між законними інтересами окремого громадянина та суспільства, оскільки введені норми з цього питання суперечать установленним правам особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Це викликає певне занепокоєння, адже додержання юридичної визначеності, що розуміється як ясність і недвозначність правової норми, дозволяє забезпечити передбачуваність певної ситуації, правовідносин. Розглянуто питання реалізації особою права на правову допомогу адвоката при розгляді справи про адміністративне правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі. Розглянуто

