

УДК 42.6

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.9>

## ІНСТИТУТ СПОВІЩУВАЧІВ: НОВИЙ ІНСТИТУТ КОНТРОЛЮ ЧИ НОВИЙ КОРУПЦІЙНИЙ СКЛАДНИК

**Гарашук Володимир Миколайович,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



**Ковтун Марина Сергіївна,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів правового регулювання безпеки дорожнього руху, а саме інституту сповіщувачів, який пропонується увести у контексті європеїзації вітчизняного законодавства. Робота з приведення національної правової бази до західно-європейських стандартів знаходить свій прояв не лише у постійному корегуванні окремих положень чинного законодавства України, а і супроводжується введенням нових правових інститутів, практика функціонування яких показала належний рівень дієвості на теренах Європейського Союзу. Подібний підхід до трансформації національного законодавства з урахуванням європейських стандартів останніми роками набирає обертів. Безперечно, сам факт запозичення такого досвіду є позитивним. Проте автори вказують, що під час розбудови європейської України має переважати підхід, що пов'язаний саме з адаптацією вітчизняного законодавства до стандартів права Європейського Союзу, а не переймання західних моделей «під копірку» для створення нової національної бази нормативно-правового регулювання. Це повною мірою стосується й проблеми впровадження інституту сповіщувачів як «інструменту посилення ролі суспільства у сфері контролю за безпекою дорожнього руху» в правову систему України. Законодавчою ініціативою запропоновано посилення контролю за безпекою дорожнього руху за рахунок залучення учасників дорожнього руху, громадян та активних представників громадянського суспільства (сповіщувачів) з метою зменшення випадків дорожньо-транспортних пригод на дорогах і, як наслідок, кількості травмованих та загиблих у них людей та для впровадження в роботу з контролю за безпекою дорожнього руху та правилами зупинки, стоянки, паркування сучасних технічних засобів та передових технологій.

Автори відзначають, що подібний європейський досвід, безперечно, є гарним прикладом ефективної боротьби з порушеннями правил дорожнього руху на європейських шляхах. Проте пряме запозичення такого досвіду без приведення у відповідність усього нормативно-правового базису щодо правового регулювання безпеки дорожнього руху, щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху веде до створення нових прогалів у вітчизняному законодавстві. Саме запозичення найкращих європейських практик та відповідна адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу шляхом приведення нашої законодавчої бази у відповідність, із внесенням необхідних змін у всі пов'язані нормативно-правові акти, і є запорукою ефективного та швидкого процесу євроінтеграції нашої держави.

**Ключові слова:** інститут сповіщувачів, громадський контроль, порушення правил дорожнього руху, контроль за безпекою дорожнього руху, адаптація законодавства до європейських стандартів.

**Haraschuk Volodymyr, Kovtun Marina. Whistleblower institute: a new control institute or a new corruption unit**

*The article is devoted to the study of certain aspects of the legal regulation of road safety, namely the institute of whistleblowers, which is proposed to be introduced in the context of the Europeanization of domestic legislation.*

*The work to bring national legislation to Western European standards is manifested not only in the constant adjustment of certain provisions of the current legislation of Ukraine, but is also accompanied by the introduction of new legal institutions, the practice of functioning of which has shown the appropriate level of effectiveness on the territory of the European Union. A similar approach to the transformation of national legislation taking into account European standards has been gaining momentum in recent years. Undoubtedly, the very fact of borrowing such experience is a positive experience. However, we should note that during the development of European Ukraine, an approach related to the adaptation of domestic legislation to the standards of European Union law should prevail, rather than copying Western models to create a new national regulatory framework. This fully applies to the problem of introducing the whistleblower institute as a "tool for strengthening the role of society in the field of traffic safety control" into the legal system of Ukraine. The legislative initiative proposed to strengthen countermeasures for road safety due to the involvement of road users, citizens and active representatives of civil society (whistleblowers) with the aim of reducing the number of road traffic accidents and, as a result, the number of people injured and killed in them, and for implementation on traffic safety control and the rules of stopping, parking, parking of modern technical means and advanced technologies.*

*A similar European experience is undoubtedly a good example of an effective fight against violations of traffic rules on European roads. However, direct borrowing of such experience without aligning the entire regulatory and legal framework regarding the legal regulation of road safety, regarding bringing to administrative responsibility for violation of traffic rules leads to the creation of new gaps in domestic legislation. It is the borrowing of the best European practices and the appropriate adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union by bringing our legislative framework into compliance, with the introduction of necessary changes in all related normative legal acts, and is the guarantee of an effective and rapid process of European integration of our state.*

**Key words:** *institute of whistleblowers, public control, violation of traffic rules, traffic safety control, adaptation of legislation to European standards.*

Робота з приведення національного законодавства до західноєвропейських стандартів знаходить свій прояв не лише у постійному корегуванні окремих положень чинного законодавства України, а і супроводжується введенням нових правових інститутів, практика функціонування яких показала належний рівень дієвості на теренах Європейського Союзу. Подібний підхід до трансформації національного законодавства з урахуванням європейських стандартів останніми роками набирає обертів. Безперечно, сам факт запозичення такого досвіду є позитивним досвідом. Проте маємо відзначити, що під час розбудови європейської України має переважати підхід, що пов'язаний саме з адаптацією вітчизняного законодавства до стандартів права Європейського Союзу, а не переймання західних моделей «під копірку» для створення нової національної бази нормативно-правового регу-

лювання. Неоднаковість правової моделі, специфіка економічного розвитку, соціально-культурних зав'язків, моральних та релігійних традицій, географічні та інші чинники серйозно ускладнюють таке реформування, порушують питання щодо доцільності запровадження значної кількості узятих за зразок новел.

У світлі зазначеного вважаємо за необхідне звернути увагу на проблему впровадження інституту сповіщувачів як «інструменту посилення ролі суспільства у сфері контролю за безпекою дорожнього руху» в правову систему України.

Окремі проблеми адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху були предметом дослідження таких вітчизняних учених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Галунько, Е. Демський, П. Діхтієвський, Р. Калюжний, В. Колпаков, О. Кобзар, А. Комзюк, С. Константінов, Т. Коломоець, О. Кузьменко,

В. Курило, М. Лошицький, А. Манжула, Р. Мельник, С. Петков, Ю. Римаренко та ін. Також свою увагу окремим аспектам застосування технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема засобам фото-, відеофіксації порушень ПДР, автоматизованих технічних систем, інформаційних баз даних приділяли такі вчені, як: А. Бричук, Б. Бурбело, В. Гордєєв, М. Грудін, Т. Гуржій, В. Доненко, С. Козуб, В. Маслюк, В. Третьяков, Т. Шумейко та ін. Проте зазначені вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху за допомогою автоматизованих систем або аналізували їх побічно, досліджуючи інші, більш широкі або суміжні проблеми. Проте інститут сповіщувачів як новий інститут контролю за порушенням правил дорожнього руху, що запропоновано ввести, не знайшов свого відображення у роботах указаних учених та потребує ґрунтовного дослідження щодо його доцільності та особливостей процедури його введення.

Досліджуючи питання правового врегулювання безпеки дорожнього руху, підтримаємо думку Т. Гуржій, що вибраний Україною курс на інтеграцію в Європейське співтовариство вимагає вдосконалення нормативного, технічного та управлінського базису відповідно до загальноосвітніх стандартів. Не є винятком і сфера суспільних відносин з приводу забезпечення безпеки дорожнього руху [1, с. 109].

Як вказує О. Сапронов, забезпечення належного рівня транспортної безпеки є одним з основних завдань сучасної держави, оскільки нині в розвинених країнах світу багато уваги приділяється питанням безпеки, зокрема транспортної. Зважаючи на необхідність інтеграції в європейське та світове співтовариство, Україна має приділяти питанням транспортної безпеки пильну увагу. Крім цього, слід зауважити, що Україна має найвищий транзитний рейтинг у Європі. Відповідно, вона може отримувати від транзиту й надання інших видів транспортних послуг значний прибуток за умови побудови надійної системи транспортної безпеки. Це також зумовлює важливість питань транспортної безпеки для України [2, с. 87].

Для забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні вже запроваджено та досить

ефективно діє система автоматичної фото- та відеофіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Ця система має на меті покращити рівень безпеки дорожнього руху і знизити рівень дорожньо-транспортного травматизму зі смертельними й іншими тяжкими наслідками. Відомо, що подібні системи позитивно зарекомендували себе в багатьох країнах світу, зокрема в Німеччині, Швеції, Великій Британії, Італії, Швейцарії, Австрії, Нідерландах, Франції та ін. [3].

Продовжуючи шукати нові способи забезпечення безпеки дорожнього руху, суб'єктом законодавчої ініціативи було підготовлено та зареєстровано у Верховній Раді України законопроект за № 5798-1 від 03.08.2021 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху» [4], положеннями якого пропонується закріпити правовий статус сповіщувача як нового учасника адміністративно-деліктних відносин. Однією з новел законопроекту є доповнення ст. 13 Закону України «Про дорожній рух» таким положенням: «Громадяни, які відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення повідомили про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), та набули статус сповіщувача, мають право на винагороду у розмірі десяти відсотків від суми адміністративного стягнення у вигляді штрафу, накладеного на винну особу. Винагорода виплачується за рахунок стягнутого штрафу за відповідне адміністративне правопорушення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [4]. На думку авторів законопроекту, залучення громадян та активної частини громадянського суспільства до контролю у сфері безпеки дорожнього руху на прозорих правових засадах може бути ефективним кроком, який призведе до різкого зменшення кількості ДТП на дорогах України. Якщо кожен свідомий громадянин, водій або пішохід зможе забезпечувати контроль за безпекою на дорозі навіть за відсутності поліцейського, іншого представника держави

чи встановленого комплексу автофіксації, це унеможливить свавільне порушення Правил дорожнього руху, а у разі допущення таких дій призведе до негайного покарання винного [5].

Відзначимо, що сама ідея створення і регламентації спрощеної процедури повідомлення громадськістю правоохоронних органів про випадки порушення ПДР, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису) хоч і не є безспірною, все ж таки заслуговує на увагу. На сьогодні значна кількість водіїв використовує відеореєстратори та смартфони із відеокамерами високої якості. Це, своєю чергою, дозволяє констатувати, що акумуляція ресурсів громадськості для поліпшення здійснення контролю за дотриманням безпеки дорожнього руху особистими технічними засобами цілком можлива, хоча, зрозуміло, говорити, що такі дії «унеможливають свавільне порушення Правил дорожнього руху» неправильно.

Певну проблему ми бачимо у запропонованому засобі стимулювання населення до активних повідомлень про випадки порушень ПДР, а також у механізмі його реалізації.

Так, законопроект пропонує як стимул до співпраці із правоохоронними органами матеріальну винагороду сповіщувачу у вигляді 10 відсотків від суми штрафу, накладеного на винну особу у разі ухвалення рішення про притягнення її до адміністративної відповідальності. Звернувшись до положень чинного КУпАП, побачимо, що штрафи за порушення ПДР хоча і є порівняно невеликими (йдеться про склади адміністративних правопорушень, доказування яких можливе за допомогою відео-, фотофіксації (див. [6]), в умовах зuboжіння, відсутності роботи у певній частині населення сума винагороди сповіщувачу стає доволі привабливою. Подібна модель стимулювання, на наш погляд, утримує у собі й загрозу використання інституту сповіщувачів самими представниками правоохоронних органів як інструменту власного збагачення. Наприклад, для співробітників Національної поліції відкривається можливість під час несення служби фіксувати порушення не на службовий пристрій фото-відеозапису, а на пристрій іншої приватної особи (кума, брата, дру-

жини тощо), отримуючи за це частку винагороди як приватна особа. Залишається й питання внесення (або невнесення) за винагороду до реєстру матеріалів відеофіксації, що надані приватною особою.

Окрім наявного корупційного складника, слід звернути увагу й на прогалини в юридичному забезпеченні (в процедурі) запровадження реформи. Зокрема, законопроект пропонується віднести визначення порядку виплати винагороди сповіщувачам, які повідомили про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису) до компетенції Кабінету Міністрів України [4], та деталізувати на рівні підзаконних актів. Але чи можливо в нормативному акті передбачити та врегулювати безліч життєвих ситуацій. Наприклад, як бути в такому випадку:

Водій «А», проїжджаючи перехрестя, порушив п. 16.11. ПДР, чим спричинив створення аварійної обстановки (ДТП не відбулось). Це своєю чергою зафіксувала встановлена відповідно до чинного законодавства відеокамера офіційної системи автоматичної фіксації порушень ПДР. Крім того, водії «Б», «В», «Г» та «Д» також зафіксували обставини адміністративного правопорушення за допомогою відеореєстратора, при цьому «В», «Г» та «Д» скористались правом і виступили сповіщувачами. Виникає питання: хто у відповідному випадку має отримати винагороду і чи має отримати її хтось взагалі із громадян, враховуючи наявність відеозапису системи автоматичної фіксації порушень ПДР? А як бути у ситуації, якщо сповіщувачів не 3, а 30 (звісно, це малоімовірно, але ж...)? І подібних прикладів складнощів у реалізації механізму отримання винагороди можна спрогнозувати не один... Тут же постають ще декілька пов'язаних питань:

1) Чому пересічній особі (замість спеціально уповноваженої професійно підготовленої посадової особи) фактично надане право збирати докази по справі?

2) Яку доказову силу будуть мати фото-відеозаписи, надані пересічним громадянином, що зафіксовані нелегітимним фото-відеофіксатором? (Звернемо увагу на те, що у Примітці до ст. 14-2 КУпАП дається чітке визначення, що таке автоматична

фіксація правопорушень та фото/відеофіксація, умови їх здійснення. Ця стаття жодним чином не допускає отримання фото та відео із залученням третіх осіб, окрім спеціально уповноважених суб'єктів, на яких покладається обов'язок збирання доказів. Крім того, у змінах, які пропонується внести до ст. 14-2 КУпАП також говориться про те, що у разі здійснення фотозйомки (відеозапису) обов'язковим є використання спеціальних програмних засобів, які включені до переліку дозволених до використання спеціальних програмних засобів, які відповідають вимогам, встановленим цим Кодексом, та вимогам, встановленим Міністерством внутрішніх справ України, щодо забезпечення захисту інформації в єдиній інформаційній системі Міністерства внутрішніх справ України. До того ж «Портал Дія» (саме через нього пропонується ідентифікувати особу-сповіщувача) відповідно до передбачуваних змін до ст. 14-2 КУпАП має взаємодіяти лише зі спеціальними програмними засобами Міністерства внутрішніх справ. Навряд чи зроблене фото (відео) на пристрій пересічного громадянина буде відповідати таким вимогам.

3) Зважаючи на те, що держава бажаючим допомогти поліції гарантує конфіденційність і нерозголошення відомостей про них (таким чином, оштрафовані водії не будуть знати, хто зафіксував їхнє порушення і повідомив про нього), а також передбачає запровадити відповідальність сповіщувачів за подачу завідомо недостовірних даних або підробку таких доказів, не тільки з вимог права, а й з етичних питань має забезпечити достовірність відомостей, надісланих сповіщувачами. І тут виникає ще одне питання: хто буде проводити перевірку відеоприладів громадян-сповіщувачів, експертизу на наявність (відсутність) елементів фотомонтажу в записах з приватних записуючих приладів? Сьогоднішні загальнодоступні програми обробки фото-відеофайлів дають таку можливість, а з фактами фото-відеомонтажу вже зіткнулася низка західних країн.

На наш погляд, державі більш доречним було б оптимізувати роботу підрозді-

лів Національної поліції в цьому напрямі (а не перекладати частину їхніх посадових обов'язків на громадськість), а здійснити технічне удосконалення систем відеоспостереження та обробки їх даних, поступово розширювати площу покриття доріг, що знаходяться під контролем таких приладів. Інформація, отримана поліцією від пересічних громадян (необов'язково це мають бути сповіщувачі), може виступати додатковим доказовим елементом у тих випадках, коли легітимні засоби відеофіксації спрацювали не чітко, або ж зафіксували факт ДТП з невдалого ракурсу. Але сам факт обов'язково має бути зафіксований сертифікованим засобом.

Як влучно вказав Р. Мельник, зарубіжний досвід має сприяти розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагати подивитися на ту чи іншу проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати часу на розв'язання проблем, які не було вирішено на сторінках зарубіжних видань [7, с. 73; 8, с. 179]. Саме виходячи з таких позицій ми маємо підходити до реформування різних сфер суспільного життя, у тому числі і сфери безпеки дорожнього руху.

Отже, подібний європейський досвід, безперечно, є гарним прикладом ефективної боротьби з порушеннями правил дорожнього руху на європейських шляхах. Проте пряме запозичення такого досвіду без приведення у відповідність усього нормативно-правового базису щодо правового регулювання безпеки дорожнього руху, щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху веде до створення нових прогалин у вітчизняному законодавстві. Саме запозичення найкращих європейських практик та відповідна адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу шляхом приведення нашої законодавчої бази у відповідність із внесенням необхідних змін у всі пов'язані нормативно-правові акти і є запорукою ефективного та швидкого процесу євроінтеграції нашої держави.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Гуржій Т. Нормативна регламентація адміністративної відповідальності водіїв за порушення Правил дорожнього руху. *Вісник прокуратури*. 2007. № 7 (73). С. 109–112.
2. Сапронов О. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2009. № 4. С. 87–95.
3. Нові правила фіксації правопорушень на дорозі. URL: <http://www.yurchuk.com.ua/statt/nov-pravila-f-ksatc-pravoporushen-na-dorozhtml> (дата звернення: 01.09.2022).
4. Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху» № 5798-1 від 03.08.2021. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72614](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72614) (дата звернення: 01.09.2022).
5. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72614](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72614) (дата звернення: 01.09.2022).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51, ст. 1122.
7. Кутерга М.В. Забезпечення безпеки дорожнього руху адміністративно-правовими засобами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2016. 213 с.
8. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2010. 415 с.