

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 339.138; 351.127

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.4/18>

**Горник В.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Сімак С.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

### ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

*Проблема на транспорті стала надзвичайно гострою в останні десятиліття через відсутність адекватної дорожньо-транспортної інфраструктури для потреб суспільства і держави в безпечному дорожньому русі та вкрай низькою дисципліною учасників дорожнього руху. Обґрунтуванням потреби нового підходу до безпеки дорожнього руху і вжиття заходів з безпеки слугує європейський досвід, який свідчить, що смерть однієї людини в дорожньо-транспортній пригоді (ДТП) спричиняє, крім страждань, 1 мільйон євро збитків у економіці. Наслідки ДТП в ЄС завдають збитків у розмірі 2% ВВП. В Україні збитки від дорожньо-транспортних пригод, у відповідності з вітчизняною методикою розрахунку, становлять 1,4% ВВП, а за міжнародною – 3,5% від ВВП. Кількість загиблих в Україні в 7–10 разів вище, ніж у розвинених країнах. Негативна динаміка ситуації стану безпеки дорожнього руху та відсутність перспектив її поліпшення ставлять актуальні завдання для органів виконавчої влади, насамперед це розробка та впровадження на основі системного підходу та встановлення кількісних цілей стратегії безпеки дорожнього руху і плану дій, які повинні бути узгоджені із суспільством.*

*В Україні кожні два роки гине більше громадян у ДТП, ніж у колишньому СРСР загинуло військовослужбовців у всій афганській війні. У порівнянні з європейськими країнами стан безпеки дорожнього руху в Україні на тепер україн нездовільний з огляду на високий рівень смертності в результаті аварій, дорожньо-транспортного травматизму, низької дисципліни учасників дорожнього руху. Згідно з європейською методикою розрахунку, загибель і травмування більше 66 тисяч громадян України завдають страждань принаймні одному мільйону осіб, включаючи членів сімей потерпілих. Тисячі громадян щорічно стають інвалідами і потребують постійної допомоги з боку держави і суспільства.*

**Ключові слова:** автомобільний транспорт, безпека держави, безпека дорожнього руху, державна політика, дорожньо-транспортна пригода.

**Постановка проблеми.** В Україні існує неефективна застаріла адміністративна система управління безпекою дорожнього руху. У цій системі функції управління, виконання і контролю за ефективністю управління і забезпечення покладено на один орган – Міністерство внутрішніх справ. Основними недоліками цієї системи є порушення основних принципів побудови систем управління (немає поділу функцій виконання та функцій контролю за виконанням обов'язків

забезпечення безпеки дорожнього руху між виконавчими органами; законодавство не встановлює відповідальності виконавців за неналежне виконання покладених функцій), відсутність конкретних вимірних цілей функціонування системи та відповідальності виконавців за їх реалізацію, необ'єктивне та незацікавлене формування висновків (рішень) щодо розслідування ДТП.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням формування державної політики щодо

забезпечення безпеки на автомобільному транспорті приділяли увагу у своїх дослідженнях такі вчені, як С.В. Бойченко, О.О. Вишневський, Г.К. Голубєва, С.М. Гусарова, О.І. Запорожець, А.В. Малько, О.В. Ткаченко, С.Й. Шаманський та багато інших. Однак сучасні реалії вимагають нових підходів до визначення напрямів та шляхів удосконалення державної політики в цій сфері. Крім того, потребує визначення організаційна структура контролюючих суб'єктів у сфері безпеки дорожнього руху для ефективної організації цього виду контролю, а також для розуміння та встановлення місця і повноважень цих суб'єктів серед інших суб'єктів контролю.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення напрямів удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, початок широкої дискусії за участю фахівців з безпеки дорожнього руху та громадськості щодо однієї з найбільш нагальних проблем суспільства – підвищення безпеки дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Залишаючись і надалі складною, ситуація з аварійністю багато в чому визначається збільшенням мобільності населення у зв'язку з існуючим перерозподілом перевезень від транспорту загального користування до приватного, зростанням невідповідності між збільшенням кількості автомобілів і протяжністю дорожньо-транспортної мережі, яка не призначена для сучасного дорожньо-транспортного руху. Крім того, високий рівень аварійності на автомобільному транспорті має негативні політичні наслідки для України.

Серед факторів, що впливають на безпеку дорожнього руху, окреме місце займають ті, що пов'язані з управлінням безпекою. Основними недоліками в області забезпечення безпеки дорожнього руху є: об'єднання в одні функції державного управління організації роботи з безпеки дорожнього руху та нагляду (контролю) його реалізації; неналежне розслідування нещасних випадків, що призводить до відсутності достовірної інформації для планування дій; відмова від встановлених кількісних цільових показників під час планування заходів; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між державними, регіональними та місцевими рівнями влади.

Навчання водіїв з надання допомоги у системі навчання для початківців-водіїв в Україні, на жаль, не відповідає сучасним вимогам. По-перше, вимоги до підготовки водіїв у школах знижується. Багато курсантів не можуть придбати необхідні знання та навички в таких

школах. Ці установи функціонують формально, оскільки їх останній іспит не може бути підставою для отримання водійських прав, а в сервісних центрах МВС іспит, як і раніше, потрібен. По-друге, недостатня увага приділяється практиці водіння автомобіля, особливо в критичних ситуаціях. Водночас багато часу витрачається на програми для вивчення застарілої і непотрібної «матеріальної частини» в сучасних умовах. Теперішнє навчання майбутніх водіїв направлено на підготовку до іспиту, а не до теоретичного і практичного викладання безпечного водіння, а сама суть водіння іспиту не гарантує. Видача водійських прав тепер помилково розглядається як свідчення про завершення безпечного курсу водіння, тоді як у дійсності це період підвищених ризиків, протягом яких вона поступово набуває досвід, необхідний для безпечного водіння в різних дорожніх ситуаціях.

Навчання водіїв на курсах на водійські права повинно звести до мінімуму тривалість періоду підвищеного ризику відразу після початку самостійного водіння після отримання водійських прав. Існують факти, які вказують на серйозні проблеми в підготовці водіїв та перепідготовки кадрів, а також відсутність роботи з молодими водіями, які були основною групою ризику в минулі роки. Необхідно забезпечити моніторинг навчальної системи водія, який повинен бути одним із важливих засобів підвищення якості підготовки та рівня підготовки водіїв. Крім того, важливими факторами, які впливають на успішну роботу персоналу автомобільних перевезень, є тривалість роботи і відпочинку, рівень заробітної плати, соціального захисту, матеріального і морального стимулювання.

Крім того, слід зазначити, що рухомий склад перебуває в осіб, які не мають відповідного технічного персоналу і матеріально-технічної бази для його підтримки. Якщо в 1980-х і початку 1990-х років експлуатація транспорту здійснювалась на 730 державних підприємствах громадського транспорту, що мали достатню матеріально-технічну базу для обслуговування і ремонту, пункти долікарської медичної експертизи для перевірки технічних засобів, в яких працювали досвідчені фахівці відповідної кваліфікації, то натеper на ринку надання транспортних послуг з'явилося близько 100 тисяч приватних транспортних організацій, майже половина з яких не має ліцензій і працює поза системою ліцензування. А основна мета більшості таких перевізників полягає в максимізації прибутку, а не забезпечення безпеки дорожнього руху [3].

Майже 90% приватних перевізників володіють до 10 одиниць рухомого складу, але не мають коштів для проведення дорейсових медичних оглядів, інструктажів з безпеки дорожнього руху, перевірки технічного стану транспортних засобів. Якщо в 1980-х і початку 1990-х років більше 3000 висококваліфікованих фахівців займалися організацією безпеки дорожнього руху, то натепер існує трохи більше 300.

Автомобільний транспорт в Україні здійснює перевезення 22% вантажів і 88% пасажирів. Обсяг перевезень на громадському транспорті неухильно зростає, розвивається пасажирська маршрутна мережа. Водночас фінансовий стан автотранспортних підприємств, зокрема пасажирського транспорту, залишається незадовільним через соціальний аспект такого транспорту. Низька платоспроможність громадян України не дозволяє водіям установлювати транспортні тарифи, які будуть урахувати інвестиційний складник. Крім того, транспортні витрати, в тому числі матеріальні, постійно зростають у зв'язку зі збільшенням цін на паливо, комплектуючі, ремонт і витрати на робочу силу [5].

За таких обставин доходи не покривають експлуатаційні витрати, і міські пасажирські транспортні компанії зазнають збитків від перевезення. У середньому рентабельність пасажирських перевезень шляхом вибірки аналізу становить 2–3%. Практичні витрати не відображають реальний фінансовий стан підприємств, необхідний для виконання транспортної роботи. Насамперед це відноситься до витрат, пов'язаних із належним обслуговуванням транспортних засобів, придбанням матеріалів і запасних частин, ремонтом, технічним обслуговуванням, у тому числі контактної мережі, та ін.[1].

У результаті критичного фінансового стану українських автомобільних компаній, які купують для перевезення пасажирів, особливо на внутрішніх і приміських маршрутах, дешеві й застарілі автомобілі, споживачі отримують низьку якість послуг та підвищений ризик аварійності. Відповідно до чинного законодавства питання розвитку громадського транспорту, в тому числі на придбання транспортних засобів, – відповідальність місцевої влади. Проте майже у всіх регіонах сума коштів місцевого бюджету не забезпечує реальну допомогу дорожньо-транспортним компаніям.

Основною перешкодою на шляху до оновлення автобусного парку в умовах фінансової неспроможності самостійно вирішити це питання є відсутність механізмів надання державної підтримки

недержавним автотранспортним підприємствам, особливо в міських і приміських перевезеннях. Крім того, такі підприємства залишаються неприєвливими для інвестицій, в основному за рахунок фінансового навантаження за соціальні заходи у вигляді пільгових пасажирських перевезень. Загалом, згідно з правовими актами пільгами на проїзд мають право користуватися близько 20 мільйонів людей. Загальна сума субсидій, необхідних для компенсації вартості перевезення для пільгових категорій населення, на рік становить 5,1 млрд грн. Водночас державний бюджет компенсує вартість пільгового перевезення на рівні 15–20% від реальної потреби [2]. Перевезення пільгових категорій громадян буде відбуватися за рахунок коштів самих перевізників. Перенесення вартості пільгових послуг для пасажирів, які платять за проїзд, практично неможливо через низьку платоспроможність громадян, які користуються послугами громадського транспорту, і високу конкуренцію на ринку перевезень. Відволікання коштів перевізників не дозволяє їм своєчасно оновлювати свій парк у повному обсязі і, як наслідок, забезпечувати безпеку перевезень.

Окремої уваги серед чинників, які впливають на безпеку дорожнього руху, заслуговує стан автомобільних доріг. Загальна мережа автомобільних доріг загального користування України поділяється на дороги державного значення – 52,0 тис. км і дороги місцевого значення – 117,6 тис. км. У зв'язку з обмеженим фінансуванням біля 90 відсотків автомобільних доріг загального користування не ремонтували понад 30 років. Отже, автомобільні дороги загального користування (169,6 тис. км) не відповідають сучасним вимогам як за міцністю (39,2%), так і за рівністю (51,1%). Окремо потребують особливої уваги штучні споруди та мостові переходи. З 16 191 мосту тільки 7471 відповідають діючим нормам та стандартам, термінового ж ремонту потребують 1865 мостових переходів [4].

Погане фінансування ремонту та утримання доріг негативно вплинуло на їх транспортні та експлуатаційні умови. Технічний стан дорожньої мережі міст та інших населених пунктів, як правило, неналежний і незадовільний через значне пошкодження дороги, і більшість відомчих доріг і вулиць сільських населених пунктів знаходяться в стані повного знищення. У цих умовах передусім необхідно зберегти існуючі автомобільні дороги як багатомільярдний національний скарб, створений за роки напруженої роботи попередніх поколінь. Для цієї мети не менше 70–80% коштів пови-

нні бути спрямовані на ремонт і утримання доріг, щоб збільшити виробничі потужності дорожньо-ремонтних підприємств. Не сприяє підвищенню безпеки дорожнього руху і стан вулиць і доріг у населених пунктах. У ході будівництва і реконструкції не завжди обладнуються пішохідні переходи та велосипедні доріжки, що дозволило б значно знизити дорожньо-транспортний травматизм.

Автомобілізація в Україні динамічно розвивається. За десять років кількість автомобілів подвоїлася, і, як наслідок, ризик аварій різко зростає. Таким чином, немає ніяких сумнівів у тому, що рішучі дії з підвищення безпеки дорожнього руху вкрай необхідні. Слід зазначити, що відсутність системного підходу до безпеки дорожнього руху, стратегії та плану дій, фінансування заходів з безпеки дорожнього руху може призвести до того, що в найближчі роки кількість дорожньо-транспортних пригод збільшиться в кілька разів. Нездатність прийняти відповідні заходи може призвести до значного зростання смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод.

Крім того, необ'єктивність та упередженість розслідування та результатів слідства, висновки і коригувальні дії з безпеки дорожнього руху зумовлені недосконалістю законодавства. Законодавство України передбачає управління МВС у таких сферах, як: підготовка водіїв; проведення технічного огляду транспортних засобів; реєстрація та допуск транспортних засобів до дорожнього руху; розроблення та інтерпретація правил дорожнього руху; контроль за дотриманням правил дорожнього руху; регулювання і управління рухом на вулицях і дорогах; розроблення нормативних актів перевезення небезпечних, великогазових, негабаритних вантажів і видачі дозволів на їх транспортування. Таким чином, орган, який зобов'язаний виконувати певні функції, водночас і контролює ці процеси для поліпшення системи, не може бути ні об'єктивним, ні ефективним. Необхідно наголосити на відсутності позавідомчого органу для координації діяльності представників влади з метою забезпечення безпеки дорожнього руху, проведення аналізу для оцінки ефективності діяльності, прийняття стратегічних і тактичних рішень, коригування законодавства у цій сфері.

Однією з основних причин високої аварійності та недостатнього рівня управління процесами безпеки є те, що не проводиться ніяких досліджень причин аварій, причинно-наслідкових зв'язків подій, які передували аварії. Поведінка учасників на різних етапах аварії не досліджується і не

аналізується в практичній діяльності. Наслідки введення нового законодавства, правил, норм, стандартів і змін в організації управління безпекою та організацією дорожнього руху не були досліджені. Існує високий рівень смертності від нещасних випадків через перевищення швидкості і виїзду на полосу зустрічного руху. Ці фактори позначаються в протоколах аварії і, як правило, визнаються за кінцеві причини дорожньо-транспортних пригод.

Дорожня система аналізу ДТП не є досконалою. Статистика нещасних випадків перевантажена абсолютними цифрами, які часто мають тенденцію до заниження. На цій підставі робляться помилкові висновки про стан справ в країні, хоча конкретні показники стану безпеки дорожнього руху мають негативну тенденцію. Для того щоб отримати об'єктивну картину безпеки дорожнього руху в Україні, необхідно порівняти показники конкретних випадків з аналогічними показниками інших країн.

Однією з причин серйозних аварій на дорогах, що викликає серйозні наслідки, експерти визнають технічні несправності транспортних засобів. Згідно з офіційною статистикою, рівень дорожньо-транспортних пригод в Україні через технічну несправність транспортних засобів зменшується і становить приблизно 1% від загального числа нещасних випадків. З урахуванням у значній мірі застарілого парку автомобілів в Україні виглядає нелогічним, що ці цифри нижче, ніж у розвинених європейських країнах (12–25%), де нових автомобілів значно більше. Відсутність правил з розслідування обставин і причин аварії унеможливорює отримання об'єктивних даних про причини аварії та розроблення ефективних профілактичних заходів, і, як наслідок, інформація про аварію залежить від суб'єктивних факторів і сумнівної статистики. Причини аварії встановлюються практично на рівні сержанта поліції, який оформлює матеріали аварії, в якого не вистачає належної освіти і знань. Документи іноді коректуються лейтенантами на рівні дослідника. Ці дані протоколів в основному стають основою державної статистики нещасних випадків.

Наслідком поганого управління дорожнім рухом є також використання недосконалих технічних засобів – дорожніх знаків, що попереджають, їх освітлення, розмітки, світлофорів, огорож, світлової сигналізації, а також недостатній контроль руху. У країнах, де система управління дорожнього руху працює задовільно, знаки попереджають двічі або тричі про необхідність підготуватися

до маневру, змінити смугу руху і відстань до знаку регулювання, після чого за необхідності повторюється знак регулювання. Про ремонти на дорогах, зупинки або перешкоди на дорозі дорожні знаки попереджають ще й текстовою інформацією. На вулицях і дорогах України для того, щоб знайти необхідну дорогу, потрібно водію зупинитися або об'їжджати кілька разів. У темряві водій зазвичай втрачає орієнтацію через відсутність інформації. Через погане регулювання створюються умови для небезпечних маневрів, вибір недозволених смуг для руху, різкого гальмування, зіткнення, наїзду на пішоходів. Порушенням діючих правил дорожнього руху є розташування зупинок громадського транспорту під шляхопроводами, на естакадах, в небезпечних місцях. Місцеві органи влади нехтують правилами і дозволяють зупинки в місцях, не дозволених законом. Водночас необхідно досить ретельно проаналізувати концентрацію дорожньо-транспортних пригод з метою виявлення їх причин.

Потребує вдосконалення система участі співробітників МВС у регулюванні дорожнього руху. Всі видимі зусилля дорожніх інспекторів на вулицях і дорогах спрямовані на супровід індивідуальних транспортних засобів та обмеження трафіку. Водночас очікування інспектора у випадку аварії, щоб скласти протокол, може зайняти кілька годин. Поліція не забезпечує контроль руху на дорогах і вулицях, де проводяться ремонтні роботи, постійно виникають пробки. Варто звер-

нути увагу на схеми організації дорожнього руху, які потребують вивчення і поліпшення з міркувань безпеки.

**Висновки.** Основна мета державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті полягає в тому, щоб скоротити число людей, загиблих у дорожньо-транспортних пригодах у найближчі роки. Для досягнення цієї мети передусім необхідно: поліпшити правила і процедури проведення збору інформації та аналізу дорожньо-транспортних пригод, їх статистичні дослідження, обробку, зберігання і використання цієї інформації; визначити і класифікувати умови і причини, які призводять до аварій, розробити єдину методiku експертно-аналітичного аналізу аварій; за результатами систематичних досліджень розробити класифікацію чинників, які сприяють порушенням, визначити основні напрями дій, які заважають аваріям; визначити проблему і підготувати національну стратегію безпеки дорожнього руху. Крім того, вкрай важливо визначити провідний центральний виконавчий орган, який повинен спрямовувати та координувати національну роботу з безпеки дорожнього руху, розробляти та готувати для затвердження Верховною Радою Державної програми з безпеки дорожнього руху в Україні, передбачати кошти в державному бюджеті України на фінансування цієї програми, розробити та впровадити механізм державної підтримки автотранспортним підприємствам недержавної форми власності для оновлення парку.

### Список літератури:

1. Бакаєва І.Г. Регулювання єдиного ринку транспортних послуг Європейського Союзу : збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. *Економіка і управління*. 2013. Вип. 23–24. С. 226–230.
2. Волік В.В. Правове регулювання діяльності в 1917–1991 роках міського транспорту в Україні: історико-правовий огляд. *Форум права*. 2012. № 4. С. 158–170.
3. Долгополова М. Суб'єкти здійснення контролю та нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2010. № 1. С. 87–93.
4. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України. Технічний стан автомобільних доріг загального використання. URL: <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html> (дата звернення: 29.06.2020).
5. Собакарь А.О. Розвиток Державтоінспекції як фактор підвищення рівня безпеки дорожнього руху. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності* : зб. наук. праць. 2008. № 3. С. 53–59.

### **Hornyk V.H., Simak S.V. BASIC PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF SAFETY IN ROAD TRANSPORT**

*The problem of transport has become extremely acute in recent decades due to the lack of adequate road transport infrastructure for the needs of society and the state in safe traffic and extremely low discipline of road users. The need for a new approach to road safety and safety measures is justified by the European experience, which shows that the death of one person in a road accident causes, in addition to suffering, EURO 1 million of damage to the economy. The consequences of road accidents in the EU cause a loss of 2% of GDP. In Ukraine, losses from road accidents, in accordance with the domestic method of calculation,*

*amount to 1.4% of GDP, and internationally – 3.5% of GDP. The death toll in Ukraine is 7–10 times higher than in developed countries. The negative dynamics of the road safety situation and the lack of prospects for its improvement pose urgent tasks for the executive authorities, first of all, the development and implementation based on a systematic approach and setting quantitative goals of road safety strategy and action plan to be agreed with society. Every two years, more people die in road accidents in Ukraine than in the former Soviet Union, killing servicemen throughout the Afghan war. Compared to European countries, the state of road safety in Ukraine is currently extremely unsatisfactory, given the high mortality rate due to accidents, traffic injuries, low discipline of road users. According to the European calculation method, the deaths and injuries of more than 66,000 Ukrainian citizens cause suffering to at least one million people, including family members of the victims. Thousands of citizens become disabled every year and need constant help from the state and society. The main goal of the state policy in the field of road safety is to reduce the number of people killed in road accidents in the coming years.*

**Key words:** road transport, state security, road safety, state policy, road accident.