

Непомнящий О.М.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Безпечний та унормований автомобільний рух – показник сучасного державно-управлінського гнучкого регулювання безпеки автомобільних доріг. Порівняльний аналіз ситуації на автошляхах України та розвинених країн світу (зокрема, Європейського Союзу) дозволяє виокремити концептуальні основи процесу покращення автотранспортного руху, якого так потребує вітчизняна практика у цій сфері.

По-перше, згідно зі статистичними даними в Україні, порівняно з країнами Європи, відсоток смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод у 7–10 разів більший. По-друге, на рівні владно-урядових механізмів основи забезпечення європейських вимог щодо руху автомобільними дорогами не мають належного відображення у наявній в Україні практиці управління безпекою автошляхів.

До того ж, важливим є пошук оптимального симбіозу між законодавством, що регламентує вимоги до галузі, та стратегічним плануванням і регулюванням засад безпеки на рівні Основного закону. Предметно-практичний складник європейського досвіду (у статті розглянуті приклади Німеччини, Швеції та Швейцарії) дає змогу говорити про наукову та політичну активність. Зацікавленість у безпечних дорогах виявляється в нормативно-правовій та регуляторно-забезпечувальній освіченості. Цифри підтверджують цей факт: на 1 млн жителів в Японії – 49 загиблих осіб унаслідок ДТП, на 1 млн жителів в Україні – понад 100 осіб.

Отже, логічним буде здійснення вмілого та вибіркового аналізу європейського досвіду щодо гарантування безпеки людського життя під час керування автотранспортом в Україні. Взаємодія відповідальних суб'єктів повинна бути виражена у професійній кваліфікації фахівців та самосвідомості громадян. Останній пункт – результат сучасного та юридично вірного державно-управлінського потенціалу та авторитетності/єдиноначальності вітчизняних концептів профільного законодавства.

Ключові слова: державно-управлінські механізми, безпека автомобільних доріг, міжнародний досвід, практично-предметні концепти.

Постановка проблеми. Безпека автомобільних доріг в аспекті європейських та українських концепцій – речі дещо різні. За даними Укравтодору, впродовж 2020 р. на дорогах України загинуло понад 1,2 тис. осіб і травмувалося близько 6 тис. автокористувачів [1].

Державне агентство автомобільних доріг України як орган, що здійснює державне управління у сфері безпеки автошляхів, зазначає, що тріумвірат проблематики дорожнього руху в країні є таким: відсутність ефективного управління щодо безпеки доріг; якість інфраструктурного забезпечення автошляхів; ризикова поведінка учасників руху та відсутність «драйверської» свідомості. Для зміни подібної невтішної ситуації Україною було ухвалено деякі програми сталого розвитку (наприклад, «4Е»), що ґрунтуються на практично-предметних концептах, запроваджених ООН та Єврокомісією [2].

Європейський Союз обирає шлях «безпечного національного керування авто». Пріоритет-

ність питання безпечних доріг в Європі – запорука збереженого життя. На думку С. Товстухи, європейські вимоги засновані на чіткому плануванні та координації дій на кінцевий результат. Це та першооснова, якої треба дотримуватися в Україні [3].

Україна є соціальною, правовою і демократичною державою. У ст. 3 Основного закону визначено, що людина, її життя, здоров'я і безпека є найвищою соціальною цінністю. Для підтвердження цього концепту Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони здоров'я України, Національна поліція України спільно з Державним агентством автомобільних доріг України, Державною службою України з безпеки на транспорті повинні вживати необхідних заходів. Адже основою безпеки автомобільних доріг є безпека людини, міжнародний статус та інвестиційна привабливість країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням управління безпекою автомобільних доріг і порівняння ситуації в Україні та розвинених країнах світу приділяли увагу чимало вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема О. Кривецький, С. Товстуха, С. Бутник, Є. Скрипа, В. Лук'янов, О. Салманова, В. Жулев та інші.

Постановка завдання полягає в аналізі специфіки гарантування безпеки автомобільних доріг з урахуванням міжнародного та вітчизняного досвіду у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Потрібно відзначити, що останнім часом для України питання безпеки автомобільного руху стає дедалі гострішим. Так, із метою вирішення цього питання було створено державний дорожній фонд, який акумулює кошти на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання автомобільних доріг державного та місцевого значення. Щороку 5% коштів цього фонду мають спрямовуватися на фактичне гарантування безпеки автомобільного руху [2].

Згідно з підрахунками впродовж 2018–2020 рр. кількість коштів, спрямованих на безпеку автомобільного руху в Україні, повинна була зрости з 1,5 млрд грн до 3,5 млрд грн відповідно. Так, вищезгадана програма Укравтодору «4Е» розрахована на будівництво сучасних автомагістралей та шляхів із використанням передових технологій, що зумовлює безпечну систему дорожнього руху з розвиненою інфраструктурою [4].

Можна припустити, що оптимальним для використання та подальшого впровадження Україною є досвід Німеччини щодо забезпечення всіх нормативів дорожнього руху. Ефективність цього підходу реалізується завдяки таким заходам, як: прямий розподіл повноважень між відповідальними посадовцями та відповідними органами; запровадження координаційно-дієвих механізмів безпечного дорожнього руху на рівні органів державної влади; підвищення безпеки автомобільного руху завдяки кооперації виробників транспортних засобів, науковців, представників громадських об'єднань та страхових організацій. Аналогом українських Міністерства інфраструктури й Укравтодору в Німеччині є Федеральне міністерство транспорту, будівництва і житлового господарства, при якому діє Федеральне автотранспортне відомство, рівень щорічних фінансових надходжень до якого становить близько 30 млн євро. Відомство відповідає за ліцензування транспортних засобів, перевірку їх технічного стану; за моніторинг відповідності якості транспортного

засобу заявленим вимогам; за функціонування центральних реєстрів транспортних засобів; за порушення правил транспортного руху та водійських прав тощо [3].

Необхідно зауважити, що в Україні аналогічні за ступенем повноважень функції розподілено між різними органами. Окрім того, компетенція Укравтодору не продовжена семантичним за правом відання органом, адже Укртрансбезпеки координує свою діяльність через Міністерство інфраструктури України.

Громадянське суспільство та засоби масової інформації у країнах Європи беруть активну участь у формуванні концепту дорожньої безпеки. Приклад Німеччини показовий: Рада з безпеки дорожнього руху функціонує з 1969 р. Приватно-публічна ініціатива представлена федеральними та громадянськими внесками до бюджету. Значна частина ресурсів витрачається на професійну підготовку водіїв та інших контекстних груп населення [3].

Безпосередній контроль за дотриманням і реалізацією безпечного руху автомобілів у Німеччині забезпечує дорожня поліція Міністерства внутрішніх справ. Переважно це контроль за дотриманням правил дорожнього руху. Проте до інших важливих обов'язків поліції віднесено контроль за перебуванням водія за кермом без відпочинку. Отже, певні вимоги висуваються не лише до профільного органу державної влади, але й до користувача автомагістраллю (автобаном)/дорогою/автошляхом.

Доречно нагадати, що в Україні ситуація є дещо іншою. Законом України «Про автомобільні дороги» до обов'язків автокористувача віднесено неприпустимість створення власними діями загрози безпеці дорожнього руху [4]. При цьому відсутнє пояснення правової природи подібних дій. Недосконалість законодавства є причиною недостатнього рівня правової етики та культури користування автомобілем. Одними з причин великої кількості смертельних дорожньо-транспортних пригод в Україні є порушення вимог щодо експлуатації доріг, зокрема придорожніх смуг, і порушення правил експлуатації автомобіля.

Розглянемо державно-управлінські механізми у сфері автомобільного руху, що функціонують у Швеції. Починаючи з 1997 р., у країні реалізується програма-проект «Vision Zero», що мотивує до відповідального користування автошляхами як водіїв, так і компетентні автослужби. Вважається, що джерелом вмілого використання автошляхів є

науково-теоретичне прогнозування. На виконання цієї програми країна зобов'язується готувати кадри; допомагати учасникам дорожнього руху; сприяти забезпеченню дотримання європейського рівня користування автомобілем. Субсидіарними елементами забезпечення надійного автомобільного руху в Швеції є формування законодавчо дорожньої культури, захист пішохода як найбільш незахищеного учасника руху та ефективне використання доріг загального користування [5].

Необхідно наголосити, що Україні було б доцільно звернути увагу на досвід Швеції в частині ефективності методів керування автотранспортом та дорожньою інфраструктурою. На відміну від Німеччини вони не потребують значних економічних витрат, проте відзначаються необхідним експлуатаційним рівнем.

Аналізуючи безпеку дорожнього руху на теренах Європи, варто також звернутися до прикладу Польщі. У 2001 р. там було створено Крайову раду з безпеки дорожнього руху. До компетенції ради входили базові конкретні питання, зокрема: гарантування безпеки людського життя; керування автотранспортом на засадах безпечності; зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод завдяки усуненню аварійних та несучасних ділянок дорожніх автомагістралей тощо [6].

Аналіз ситуації з безпекою автомобільних доріг у Польщі дає змогу визначити певну невирішеність відповідного питання в Україні. Профільний орган у Польщі було створено близько 20 років тому. Плановість та поступовість – шляхи розвитку державно-управлінської галузі з окресленого питання, на які варто звернути увагу вітчизняному урядовому апарату.

Доцільним буде зауважити, що останніми роками в Україні створюються певні конкретні передумови для підвищення рівня безпеки громадян під час руху автошляхами. Так, із метою імплементації положень Директиви 2008/96/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про управління безпекою дорожньої інфраструктури» від 19 листопада 2008 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг» від 17 жовтня 2019 р. № 200-ІХ запроваджено здійснення аудиту та перевірки безпеки автомобільних доріг [7].

Цим законом визначено поняття «аудит безпеки автомобільних доріг», яким є незалежне, системне, технічне та детальне оцінювання впливу проектних рішень на безпеку автомобільних доріг, і поняття «перевірка безпеки автомо-

більних доріг» як обстеження і вивчення характеристик та дефектів (недоліків) автомобільної дороги з метою виявлення наявних і потенційних ризиків виникнення дорожньо-транспортних пригод та надання рекомендацій щодо їх запобігання й усунення, що не є заходом державного нагляду (контролю). Законом передбачено також підтвердження кваліфікації осіб, які проводять аудит та перевірку безпеки автомобільних доріг, в органі сертифікації персоналу, акредитованому у відповідній сфері згідно з законом; ведення єдиного реєстру аудиторів тощо. Все вищезазначене вказує на імплементацію європейських підходів та переорієнтацію на європейські державно-управлінські механізми у запровадженні безпечного автомобільного сполучення [7].

Варто додати, що загальні засади аудиту та перевірки безпеки автодоріг в Україні закріплені у положеннях Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг» від 17 жовтня 2019 р. № 200-ІХ, яким вносяться зміни до ст. 50 Закону України «Про автомобільні дороги» (редакція від 20 червня 2021 р.). Зокрема, проведення аудиту безпеки доріг відтепер повинно здійснюватися: на стадії техніко-економічного обґрунтування – до проведення експертизи проекту під час будівництва нової автомобільної дороги; на стадії підготовки проекту або робочого проекту – до проведення експертизи проектів будівництва автомобільної дороги, відповідно до класу наслідків об'єкта аудиту безпеки автомобільних доріг; на стадії після введення в експлуатацію автомобільної дороги – впродовж одного року з дня введення в експлуатацію.

Викликає певне занепокоєння черговість проведення перевірки безпеки автомобільних доріг в Україні. Відповідно до зазначених законів вона має проводитися не рідше одного разу на три роки. Наприклад, у Швейцарії подібні акції відбуваються один раз на рік. Більше того, при цьому враховуються такі додаткові фактори, як конфігурація доріг, їх безпечність, рівень (кількість) автомобільних пригод за минулий та звітний роки (перерахунок інцидентності/365 днів) тощо.

Потрібно зазначити, що виконання Україною низки європейських нормативів у сфері гарантування безпеки автомобільного руху реалізовується у спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектах. Так, 9 липня 2018 р. у Брюсселі було підписано фінансову угоду між Україною та Європейським інвестиційним банком (далі – ЄІБ) у межах проекту «Підвищення безпеки автомо-

більших доріг у містах України», на яку ЄІБ виділяє 75 млн євро. Проект планується реалізувати у шести містах: Києві, Львові, Одесі, Дніпрі, Харкові та Кам'янець-Подільському. Основним завданням проекту є зменшення кількості загиблих та серйозно постраждалих у дорожньо-транспортних пригодах в міських зонах, із особливою увагою до двох категорій постраждалих: пішоходів і велосипедистів, а також покращення ефективності та рівня безпеки міського транспорту загалом. У межах проекту передбачено: заходи з поліпшення міської дорожньої інфраструктури та інфраструктури дорожніх перетинів; вуличні реновації, зокрема встановлення засобів для пішоходів, велосипедистів, для здійснення доступу до громадського транспорту і комунальних служб; підготовку маршрутних планів дій або програм широких зон (зменшення швидкості у населених пунктах чи поблизу шкіл), а також підтримку правової та моніторингової бази для здійснення таких заходів. Тобто фактичною метою проекту можна вважати підвищення безпеки пересування автомобілем та іншими видами транспорту, зниження рівня смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод, захист пішоходів як найбільш незахищених учасників дорожнього руху.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про залучення позики від Європейського інвестиційного банку для реалізації проекту «Підвищення безпеки автомобільних доріг у містах України» від 11 квітня 2018 р. № 336-р позику від ЄІБ було успішно залучено для реалізації спільного проекту, зазначеного вище [8].

Крім того, говорячи про імплементацію Україною підходів ЄС з безпеки автомобільного руху, варто згадати спільний проект технічної допомоги AASISTS 2 «Подальша підтримка імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Національної транспортної стратегії в Україні». Найголовнішим компонентом угоди є допомога з питань безпеки дорожнього руху в Україні з метою зменшення відсоткових показників смертності внаслідок ДТП та зниження фінансово-економічних рейтингів збитковості через автомобільні пригоди [9].

Потрібно додати, що на основі цього документа було створено та підписано Стратегію підвищення безпеки дорожнього руху на 2021–2023 рр. [10] та довгостроковий План дій щодо реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р. [11]. 21 грудня минулого року на своєму засіданні уряд затвердив нову Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 р. [12]. Ці концепти базуються

на раніше згаданих ідеях Швеції (впровадження «Безпечної системи» – «Vision Zero»), що дозволяє контролювати процес виконання всіма учасниками автомобільного руху власних обов'язків.

Реалізація державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті закріплена також у планових документах суб'єктів владних повноважень. Так, План роботи Державної служби України з безпеки на транспорті на 2021–2023 рр. включає заходи з [13]:

- підвищення рівня безпеки та якості пасажирських перевезень;
- погодження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезень пасажирів, вантажів, відходів автомобільним транспортом із вимогами законодавства України та Європейського Союзу;
- участі в організації та проведенні щорічного всеукраїнського Тижня безпеки дорожнього руху;
- підвищення якості контролю за дотриманням норм пасажирських, вантажних перевезень і за транспортуванням небезпечних вантажів тощо.

На рис. 1 представлено модель-механізм, що дозволить покращити управління безпекою автомобільних доріг.

Отже, потрібно говорити про комплексний, багатокомпонентний характер змін, котрі має здійснити Україна для імплементації досвіду в сфері управління безпекою автомобільних доріг, що застосовується в країнах Європи.

Крім того, варто згадати про такі базові елементи державно-управлінської стратегії, як будівництво кільцевих доріг; нові ідеї проектування доріг та покращення їх технічного стану; запровадження е-систем електронного прогнозування руху та скринінгу правопорушників; облаштування освітлення, підсвічування та «вогнів безпеки» на дорогах; вчасний ремонт автошляхів із високим рівнем навантаження. Загалом безпека руху – найважливіший пріоритет у країнах Європи, який Україна прагне вибірково впровадити та запозичити, зокрема в аспекті використання кращих міжнародних практик управління і незалежного інженерного контролю в дорожньому будівництві [14–16].

Дійсно, процес гарантування безпеки руху автотранспорту – обоюсторонній, адже його учасниками є органи державної влади та місцевого самоврядування з одного боку і населення – з іншого. Таким чином, забезпечення правосвідомості громадян – насамперед завдання держави. Дотримання нормативів Конституції України на теоретичному рівні не вирішить це питання.

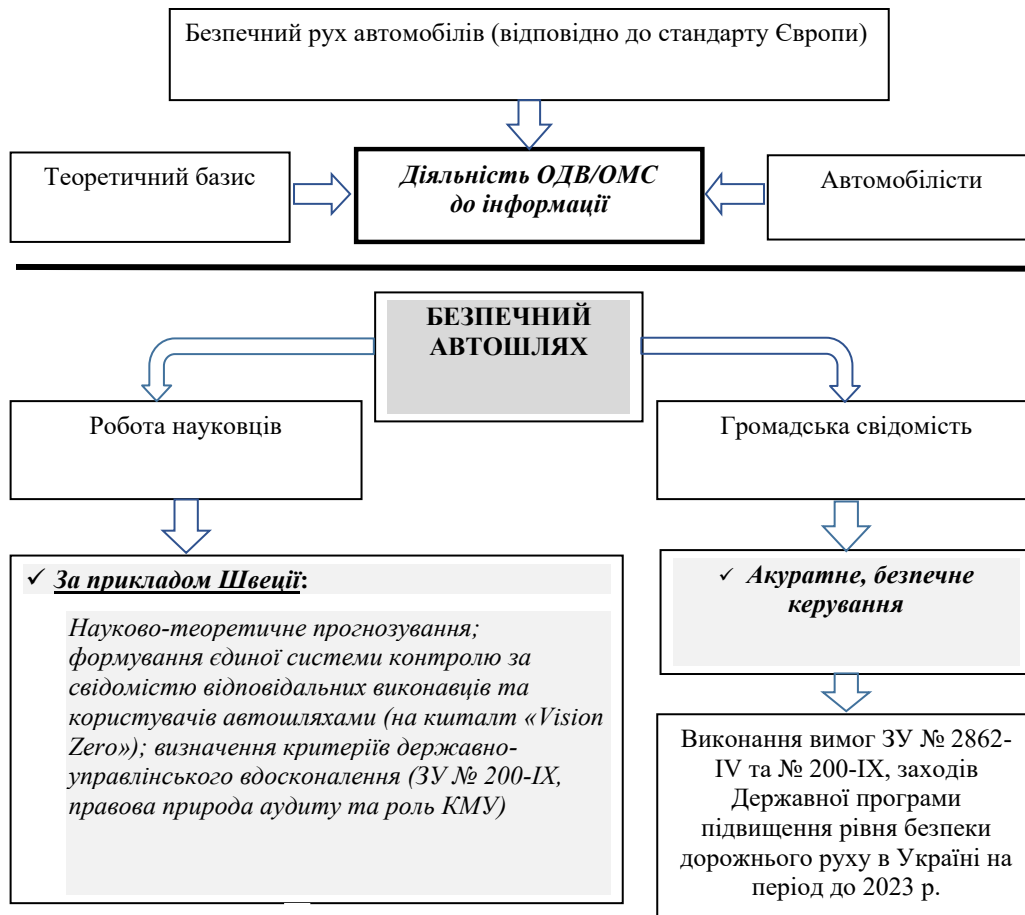


Рис. 1. Механізм пристосування управління безпекою автодоріг в Україні (досвід ЄС)

Запровадження соціального діалогу – конкретний концепт налагодження процедури громадсько-публічної кооперації (зокрема, в галузі автомобілекористування та безпечного використання доріг загального призначення, що перебувають у державній власності і не підлягають приватизації).

Висновки. Аналіз стану управління безпекою автомобільних доріг в Україні та країнах Європи дозволяє говорити про різницю в управлінських підходах та ефективності громадського сприйняття відповідних нормативно-правових приписів.

Із метою покращення владно-урядових тенденцій для України було б доцільним створити певний «ідейний конгломерат», як це зроблено, наприклад, у Швеції або Швейцарії: вибудувати урядово-науковий моніторинг стану безпеки автодоріг, визначити цілі державного управління їх безпекою, умови експлуатації та відповідні строки, впродовж яких буде відбуватися реновація магістральних шляхів сполучення, запровадження інструментів аудиту і перевірки безпеки автомобільних доріг.

Список літератури:

1. Статистика ДТП в Україні за 01.01.2020–31.12.2020 рр. / Патрульна поліція України. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>.
2. Безпека руху – один із найважливіших пріоритетів в європейських країнах / Укравтодор. URL: https://ukravitodor.gov.ua/press/news/bezpeka_rukhu_odyn_iz_naivazhlyvishykh_priorytetiv_v_yevropeiskykh_krainakh.html.
3. Товстуха С. Застосування європейського досвіду державного управління безпекою дорожнього руху в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/11tsodru](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/11tsodru).
4. Порядок спрямування коштів Державного дорожнього фонду : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1085. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2017-%D0%BF#n9>.
5. International Transport Forum. Germany, 2019. URL: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/germany-road-safety.pdf>.

6. Про автомобільні дороги : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2862-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15#Text>.

7. European Commission : Road Safety Country Overview. Sweden, 2017. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/erso-country-overview-2017-sweden_en.pdf.

8. European Commission : Road Safety Country Overview. Poland, 2017. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/erso-country-overview-2017-poland_en.pdf.

9. Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг : Закон України від 17 жовтня 2019 р. № 200-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-20#n18>.

10. Про залучення позики від Європейського інвестиційного банку для реалізації проєкту «Підвищення безпеки автомобільних доріг у містах України» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2018 р. № 336-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2018-%D1%80#Text>.

11. Програми з підвищення рівня безпеки на транспорті / Міністерство інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/content/programi-z-pidvishchennya-bezpeki-na-transporti.html>.

12. Стратегія підвищення безпеки дорожнього руху на 2021–2023 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1360-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text>.

13. План дій щодо реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2021 р. № 321-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2021-%D1%80#Text>.

14. Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2020 р. № 1287. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2020-%D0%BF#Text>.

15. План роботи Державної служби України з безпеки на транспорті на 2021–2023 рр. / Міністерство інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/files/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8%20%D0%94%D0%A1%D0%91%D0%A2%202021%202023.PDF>.

16. Непомнящий О. Інженер-консультант у дорожньому будівництві / О. Непомнящий, І. Хараїм. *Місто. Культура. Цивілізація: міжнародний аспект* : матеріали міжнар. наук-теорет. інтернет-конф., квітень 2019 р. Харків, 2019. С. 296–298.

17. Непомнящий О. Досвід Румунії у будівництві мостів і доріг за формами FIDIC. Частина перша : адаптований переклад і коментарі до праці Лукаса Клі «Теорія та практика застосування контрактів FIDIC». *Вісник будівельника*. 2017. № 1. С. 31–39.

18. Romanenko Ye., Chaplay I. Modern administrative tool of the innovative development of the enterprise. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 4. С. 268–275.

Nepomniashchy O.M. ROAD SAFETY MANAGEMENT: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND DOMESTIC PRACTICE

Secure and regulated traffic is an indication of modern flexible regulation of road safety as part of public administration. Comparative analysis of the situation on roads in Ukraine and in developed countries (namely, European Union) allows singling out conceptual bases of the traffic improvement, which are badly needed by the national practice in this field.

Firstly, statistics demonstrate that in Ukraine, compared to the European countries, percentage of fatalities due to road traffic accidents is 7–10 times higher. Secondly, at the level of governmental mechanisms, basics of introducing European requirements for road traffic are not properly reflected in the existing Ukrainian road safety management practice.

In addition, it is important to find an optimal symbiosis between the legislation regulating the sectoral requirements and strategic planning and regulation of road safety basics at the level of the Fundamental Law. Specific practical component of the European experience (examples of Germany, Sweden, and Switzerland are reviewed in the presented study) permit speaking about scientific and political activity. Interest in safe roads shows in normative and regulatory-supporting literacy. Numbers confirm this fact: per 1 M residents, Japan has 49 deaths in road accidents, Ukraine – over 100 deaths.

Therefore, it will be logical to speak about a skillful and selective analysis if the European experience in terms of ensuring life safety when driving motor vehicles in Ukraine. Interaction of responsible subjects must be expressed in professional qualification of experts and consciousness of citizens. The latter point results from modern and legally correct public administration capacity and authority/sole responsibility in national concepts of specific legislation.

Key words: *public administration mechanisms, road safety, international experience, specific practical concepts.*