



Міністерство транспорту та зв'язку України
Головне управління державної служби України

Державна політика у сфері безпеки на автомобільному транспорті

Зелена книга

Проект “Діяльність груп аналізу політики
у державних органах України”



*міжнародний центр
перспективних досліджень*

Зелену книгу “Державна політика у сфері безпеки на автомобільному транспорті” підготовлено в рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який здійснював Міжнародний центр перспективних досліджень за ініціативи Головного управління державної служби України на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. Проект фінансувався коштом Державного бюджету України.

Загальне керівництво проектом здійснював доктор психологічних наук, професор Олександр Сафін. Координатор проекту – Андрій Бега.

Супроводження проекту з боку Центру сприяння інституційному розвитку державної служби здійснював перший заступник директора Максим Привалов.

Участь у проекті брали: Секретаріат Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольний комітет України, Національна комісія регулювання електроенергетики України, Національне космічне агентство України, Державне агентство України з інвестицій та інновацій.

Цей документ підготувала група державних службовців Міністерства транспорту та зв'язку України у складі: Юрій Гержод, Алім Демчук, Тетяна Дяченко, Григорій Легенький, Антоніна Мироненко, Геннадій Рак, Оксана Рейтер, Ліна Тарасова, Василь Цибенко.

У підготовці документа, організації процесу консультацій брали участь експерти Міжнародного центру перспективних досліджень: Євгенія Ахтирко, Максим Борода, Олександр Лях, Катерина Малюгіна, Іван Пресняков, Віктор Чумак.

Головне управління державної служби України, Центр сприяння інституційному розвитку державної служби та Міжнародний центр перспективних досліджень висловлюють подяку Представництву Європейської Комісії в Україні, особисто Хелен Крей і Ремі Дюфло, а також Міністерству з питань міжнародного розвитку Великої Британії та особисто Джону Стапплу, Джону Кеннону та Зо МакНілл-Річі за надану підтримку і допомогу в реалізації проекту.

Літературний редактор: Надія Цісик.
Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Електронну версію цієї та інших публікацій у межах проекту можна знайти на сайті Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/> та на сайті Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України за адресою <http://center.gov.ua/>.

Зміст

Передмова	4
Вступ.....	12
Визначення проблем.....	12
Мета зеленої книги	13
Загальний опис ситуації, що склалася	13
Аналіз чинників, які впливають на безпеку дорожнього руху	13
Заходи держави для забезпечення безпеки руху та їхня ефективність.....	20
Прогноз розвитку ситуації за умови подальшої бездіяльності (ефект заплющених очей)	21
Висновки: визначення основних проблем щодо забезпечення безпеки руху на дорогах України	23
Цілі, яких потрібно досягти	28
Способи досягнення зазначених цілей	29
Додаток 1. Незалежна експертна оцінка зеленої книги “Державна політика у сфері безпеки на автомобільному транспорті”	30

Передмова

Демократія висуває нові вимоги до змісту та якості роботи влади. Успішна діяльність уряду нині неможлива без чітко визначеної та прийнятної для суспільства стратегії досягнення пріоритетних цілей державної політики. У країнах – членах Європейського Союзу така стратегія є результатом публічного процесу формування політики, а підготовка документів про політику у формі зелених і білих книг є звичним інструментом роботи бюрократів, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи урядів у цих країнах.

Цей документ про політику підготували українські державні службовці в рамках пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який за ініціативи Головного управління державної служби України коштом Державного бюджету України здійснював у 2005–2006 роках Міжнародний центр перспективних досліджень на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби.

Мета проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” – підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень на основі кращого європейського досвіду.

Цей проект є послідовним продовженням спільної ініціативи Кабінету Міністрів України, Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), Інституту відкритого суспільства та Міжнародного фонду “Відродження” (МФВ), що здійснювалася у 2000–2001 роках за фінансової підтримки МФВ у межах тристоронньої угоди про співпрацю між Секретаріатом Кабінету Міністрів України, МЦПД і МФВ.

Участь у тому першому проекті, що називався “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, брали державні службовці вищої та середньої керівних ланок з Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, його керівником був перший заступник Урядового секретаря Кабінету Міністрів України у 2000–2001 роках, а нині радник Прем’єр-міністра України Володимир Яцуба.

У той час у проекті взяло участь 49 українських бюрократів, серед них такі відомі нині державні менеджери, як перший заступник міністра юстиції України Петро Крупко, перші заступники міністра економіки України Анатолій Максютя та Сергій Романюк, заступник міністра Кабінету Міністрів України Іван Ратушняк, виконавчий директор з економічних питань Національного банку

України Ігор Шумило, начальник Головного управління державної служби України Тимофій Мотренко та багато інших талановитих управлінців.

Консультавання та тренування учасників того першого проекту фінансували Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA) та Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA).

Така форма організації тренування державних службовців вищого рангу через практичне застосування ними у своїй щоденній роботі технологій публічної політики і демократичного врядування, звичних для країн євроатлантичного регіону і досі нових для українського державного управління, довела свою результативність і ефективність.

Багато учасників проекту завдяки, за їхніми словами, змінам у власній адміністративній свідомості, розширенню бюрократичного світогляду, набуттю нових умінь і навиків, життєво потрібних сучасному державному службовцю, отримали серйозне просування по службі і нині є успішними керівниками найвищого рангу.

Іншими результатами того першого проекту стали також Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, що донині залишається по суті чи не єдиним формальним інструментом координації процесу вироблення державної політики, і створений тоді Центр інформаційних ресурсів. Тимчасовий регламент містить, зокрема, такі обов'язкові етапи процесу підготовки урядових рішень, як проведення аналізу альтернативних варіантів вирішення проблем і консультацій із зацікавленими сторонами щодо проектів цих рішень. Центр інформаційних ресурсів перетворився на потужний департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, що й нині займається інформаційними технологіями та побудовою системи електронного врядування, а його керівник Віктор Бондар згодом став міністром транспорту і зв'язку України.

Започаткування такого проекту у 2000–2001 роках було б неможливе без щирості демократичних переконань і відданості справі запровадження принципів і процедур публічної політики в життя українського суспільства Президента Національної академії державного управління при Президентові України Віри Нанівської (тоді – директор Міжнародного центру перспективних досліджень), яка стала автором ідеї, творчим натхненником і організатором проекту.

Відновлення проекту у 2005–2006 роках було б так само неможливе без ясного бачення докорінної зміни змісту діяльності нинішнього державного службовця основним завданням реформи державної служби та наполегливості у прагненні здійснити таку зміну Тимофієм Мотренком, який був серед найактивніших і найстаранніших учасників першого проекту.

Політичну важливість нового проекту для уряду України засвідчує те, що нині він фінансується з Державного бюджету України. Принципове значення має той факт, що п'ятирічної давнини ініціативу, реалізовану тоді за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, нині підхопив уряд і включив до свого кошторису.

Саме тому, що це перший проект зі створення груп аналізу політики, що фінансується державним коштом, ми назвали його пілотним. Хоча точніше, мабуть, було б назвати його пілотним продовженням...

У звіті про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, підготовленому 2001 року і розміщеному на веб-сайті МЦПД, є розділ “Рекомендації щодо продовження проекту”, у якому, зокрема, зазначено:

- “Створення груп аналізу політики є ефективним інструментом створення професійної бюрократії демократичного суспільства, і досвід проекту повинен бути поширений серед донорів і у суспільстві.
- Створення груп аналізу політики не може бути припиненим на етапі пілотного проекту, бо це призведе до того, що спроби трансформації бюрократичної машини зіткнуться з інертною масою бюрократів старого типу, їхнім розумінням процесу ухвалення рішень і відносин із суспільством. Потрібно створити групи аналізу політики в інших міністерствах і регіонах.
- Наступний етап створення груп аналізу політики повинен мати іншу організаційну якість – створення мережі груп аналізу політики, а не окремих груп. Це дасть змогу примножити ресурс змін і зробити їх незворотними”.

Пілотний проект “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який виріс з проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” та спільної волі до закріплення демократичних змін в українському суспільстві, є добрим прикладом того, коли одного дня народжена вартісна ідея не лише не вмирає, а й набуває нового життя, нового втілення і змісту.

Проект 2005–2006 років “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” спрямований на підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень, у тому числі для їх підготовки до майбутньої участі в проектах Twinning як особливого виду технічного співробітництва з органами державної влади країн – членів Європейського Союзу, координатором діяльності з підготовки та реалізації яких в Україні визначено Головне управління державної служби України.

Для досягнення цілей і завдань проекту у Міністерстві економіки України, Міністерстві фінансів України, Міністерстві транспорту та зв'язку України, Державному комітеті України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольному комітеті України, Національній комісії регулювання електроенергетики України, Національному космічному агентстві України, Державному агентстві України з інвестицій та інновацій, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та Секретаріаті Президента України сформовано 10 груп аналізу політики, до кожної з яких входить по сім–вісім державних службовців, які обіймають посади II–IV категорій.

Упродовж кількох місяців групи аналізу політики опрацьовували пріоритетні проблеми державної політики у сфері відповідальності своїх відомств за принципами і процедурами публічної політики. У цій роботі вони постійно отримували консультативну та тренінгову підтримку з питань аналізу політики, стратегічного управління й управління змінами від вітчизняних та іноземних незалежних консультантів. Допомогу у залученні іноземних консультантів і тренерів надали Міністерство з питань міжнародного розвитку Великої Британії (DFID) і Представництво Європейської Комісії в Україні.

Кожна група сама визначала тему, над якою працюватиме, але загальною рамкою для всіх був План дій Україна–ЄС: тема повинна була збігатися з одним з його пріоритетів.

Продуктами діяльності груп аналізу політики стали документи про політику у форматі зелених і білих книг разом з обговоренням цих документів із зацікавленими сторонами. Такі документи – один з головних інструментів формування політики й ухвалення урядових рішень у Європейському Союзі.

Зелені книги зазвичай готують на різних етапах процесу вироблення політики, проте їхнє завдання – відображення повного циклу вироблення політики: від формулювання проблеми до оцінки результатів впровадження політики. Тому повний цикл вироблення політики можна використати як загальну рамку для оцінювання того, наскільки якісно підготовлено документи з аналізу політики.

Завдання зеленої книги – порушення конкретної проблеми у певній сфері державної політики, визначення її масштабів і суспільних груп, зацікавлених у її вирішенні, щоб допомогти уряду привернути увагу зацікавлених сторін і громадян до цієї проблеми, а також з'ясувати їхнє ставлення до можливих способів її вирішення.

Зелена книга є продуктом обговорення із зацікавленими сторонами, оскільки впровадження передбачених у ній змін потребує зусиль не лише від уряду, а й від усіх громадян та інститутів громадянського суспільства.

Для політиків в уряді підготовка зелених книг з різноманітних проблем державної політики є також і способом передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення і завчасно їх скоригувати замість потім виправляти помилки, що завжди важче і дорожче.

Публічні обговорення підготовлених у рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” зелених книг засвідчили серйозну невдоволеність представників груп інтересів тим, що поточна практика їх проведення часто відокремлена від реального процесу підготовки й ухвалення урядових рішень. Вони також виявили, що в багатьох випадках у самих державних органах відсутнє єдине бачення проблем і способів їх вирішення, що підриває довіру суспільства до влади.

Значення роботи над цими документами про політику полягає в поліпшенні якості діалогу уряду із зацікавленими сторонами, підвищенні дієвості впровадження майбутніх урядових рішень через врахування інтересів зацікавлених сторін або принаймні їх залучення, можливості виробити єдині підходи до вирішення тих чи інших проблем державної політики всередині уряду, мати чітку позицію щодо питань державної політики під час переговорів з іноземними партнерами, передусім ЄС, ідентифікувати і відстоювати власні національні інтереси.

Завдяки роботі над білою книгою уряд поглиблює діалог з громадськістю, започаткований у підготовці зеленої книги, і формулює власну позицію та бачення вирішення проблеми державної політики. Біла книга містить конкретні пропозиції щодо подолання означеної у ній проблеми. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення зеленої книги, започатковують серію консультацій щодо оцінки можливих варіантів політики. Коли вдається віднайти варіант рішення, прийнятний водночас і для політичного керівництва, і для основних зацікавлених сторін у суспільстві, пропозиції, викладені у білій книзі, перетворюються на політичне рішення, що вноситься на розгляд Кабінету Міністрів або Верховної Ради у вигляді проекту законодавчого акту.

Підготовка документів про політику – справа професійних аналітиків політики, а перетворення політики на проекти законодавчих актів – справа юристів. Чітке розмежування цих двох компетенцій державних службовців – важливий чинник якості не лише державної політики, а й законодавства.

Подальша робота уряду після формування власного бачення тієї чи іншої політики має фокусуватися на роботі з відповідними профільними комітетами парламенту, народними депутатами з роз’яснювальною метою та для лобювання проекту законодавчого акту на всіх стадіях його обговорення у парламенті до

його остаточного ухвалення. Це третя важлива для забезпечення якості державної політики компетенція, але вона вже радше є компетенцією політиків, аніж професійних бюрократів.

6 жовтня 2006 року у Клубі Кабінету Міністрів України відбулася публічна презентація та обговорення результатів пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”. Замість 150 запрошених участь у заході взяли 250 осіб, у тому числі міністр Кабінету Міністрів України Анатолій Толстоухов і перший секретар Представництва Європейської Комісії в Україні Хелен Крей.

Анатолій Толстоухов наголосив на важливості проекту для уряду та доручив Головному управлінню державної служби внести проект рішення Кабінету Міністрів України про продовження проекту та поширення мережі груп аналізу політики на всю систему центральних органів виконавчої влади. Хелен Крей сказала про зацікавленість Європейської Комісії підтримати цей проект.

Під час обговорення проаналізовано досвід та уроки пілотного проекту, визначено основні проблеми, які потрібно буде вирішити під час його продовження.

По-перше, серйозною системною проблемою діяльності державних органів є брак уміння державних службовців здійснювати аналіз вартості впровадження політики, так само і вартості “нероблення”, тобто залишення проблеми без вирішення. Найслабше місце в усіх білих книгах, розроблених у проекті, – відсутність фінансового обґрунтування обраного варіанта вирішення проблеми. Для цього групам аналізу політики, які працювали у пілотному проекті, буде надано додаткову консультативну підтримку й організовано тренування з аналізу вартості політики та фінансового обґрунтування її впровадження.

По-друге, самовизначення проблеми державної політики на рівні групи аналізу політики містить ризик обрання найбільш “легких” або зрозумілих проблем. У майбутньому потрібно порушити питання визначення проблеми для опрацювання групою аналізу політики на рівні політичного керівництва та дорадчих колегіальних органів, стимулювання міністерств та інших органів державної влади обирати не найпростіші проблеми, у вирішенні яких вони відчувають себе сильними, а навпаки, найбільш складні, гострі, важливі проблеми, вирішення яких має критичне значення для конкурентоспроможності України. Міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади запропоновано розглянути питання про формування груп аналізу політики та визначення напрямів їхньої роботи на засіданнях колегій.

По-третє, групи аналізу політики повинні стати організаційною основою для посилення інституційної спроможності для забезпечення європейської інтеграції України на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Секретаріату Президента України. Для цього у тренінговому та консультативному супроводженні буде посилено компонент, що стосується права та інституцій Європейського Союзу, а також висунуто обов'язкову вимогу включати до груп аналізу політики державних службовців, які відповідають у міністерствах та інших органах державної влади за питання європейської інтеграції, зокрема за питання переговорів з Європейською Комісією, юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів на їхню відповідність *acquis communautaire*, а також за організацію підготовки та впровадження проектів Twinning.

I, нарешті, по-четверте. Актуальною залишається згадана рекомендація звіту про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” щодо створення саме мережі груп аналізу політики, а не окремих груп.

Для вивчення попиту на пропоновану послугу у вигляді участі державних службовців керівної ланки з міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у мережі груп аналізу політики Головне управління державної служби України звернулося до них з інформацією про таку можливість і проханням висловитися щодо їх інтересу. У відповідь надійшли листи від близько 50 центральних органів виконавчої влади, а також в ініціативному порядку – від Національного банку України.

Проект щодо створення мережі груп аналізу політики продовжуватиметься у 2007–2009 роках і поступово буде поширений на всю систему центральних органів виконавчої влади України.

Групи аналізу політики та їхні учасники вже становлять мережу осередків державної служби нової якості, мережу агентів змін, які, змінюючи власну свідомість і спосіб роботи, впливають на свідомість і спосіб роботи інших державних службовців. З часом мережа груп аналізу політики має перетворитися на постійно діючий форум, клуб нової бюрократії, де вона регулярно неформально зустрічатиметься, обговорюватиме свої щоденні професійні проблеми, обмінюватиметься досвідом, набуватиме нових знань, умінь і навиків.

Суспільство вимагає реформи бюрократії, її демократизації та професіоналізації. Єдиний спосіб здійснити цю реформу – розпочати її зсередини.

Не треба боятися опору і труднощів, прогрес не зупинити. Ще Гегель сказав: “Найкраща послуга, яку може надати старе, що відмирає, новому, що народ-

жується, — це, опираючись якомога послідовніше і впевненіше, дати можливість новому прийти до життя в його найбільш розвинених і життєздатних формах”.

Тому насамкінець ми хочемо від щирого серця подякувати не лише тим, хто допомагав здійснити цей проект, а й усім, хто заважав і чинив опір його реалізації.

***Андрій Вишневецький,**
директор Центру сприяння інституційному розвитку державної служби,
директор Адміністративного офісу програми Twinning,
Головне управління державної служби України*

Вступ

Визначення проблем

Конституцією України найвищою соціальною цінністю визнано життя, здоров'я і безпеку людини.

Резолюція Генеральної асамблеї ООН 58/289 “Поліпшення глобальної безпеки дорожнього руху” затвердила концепцію: “Не можна досягати мобільності ціною здоров'я і життя людей”.

Щодва роки в Україні в дорожніх транспортних подіях (ДТП) гине більше громадян, ніж за всю афганську війну загинуло військовослужбовців колишнього СРСР. Порівняно з країнами Європи стан безпеки дорожнього руху в Україні нині вкрай незадовільний з огляду на високий рівень смертності внаслідок аварій, дорожньо-транспортний травматизм, низьку транспортну дисципліну учасників дорожнього руху.

За європейською методикою розрахунку, загибель і травмування більш як шістьдесяти тисяч громадян України завдають страждань мінімум одному мільйону осіб (з урахуванням членів сімей потерпілих). Тисячі громадян щорічно стають на все життя інвалідами і потребують постійної допомоги від держави та суспільства.

Обґрунтуванням потреби нового підходу до безпеки дорожнього руху і вжиття заходів з безпеки слугує європейський досвід, який свідчить: загибель у ДТП однієї людини спричиняє, окрім страждань, 1 млн. євро економічних збитків, тому доцільні всі заходи, які запобігатимуть смертям у ДТП і коштують до 1 млн. євро. Наслідки ДТП у ЄС завдають збитків у розмірі 2% ВВП. В Україні збитки від ДТП, за вітчизняною методикою підрахунку, становлять 1,4% ВВП, а за міжнародною – 3,5% ВВП.

Кількість загиблих в Україні у 7–10 разів більша, ніж у розвинених країнах.

Висока аварійність на автомобільному транспорті має негативні політичні наслідки для України.

Негативна динаміка стану безпеки дорожнього руху та відсутність перспективи її поліпшення ставлять перед органами виконавчої влади невідкладне завдання розробити та реалізувати на основі системного підходу і встановлення кількісних цілей стратегію безпеки дорожнього руху та плану дій, який має бути узгоджений із суспільством.

Мета зеленої книги

Мета зеленої книги – початок широкого обговорення із залученням фахівців, які займаються безпекою дорожнього руху, та громадськості однієї з найгостріших проблем суспільства – підвищення безпеки дорожнього руху.

Загальний опис ситуації, що склалася

Проблема аварійності на автотранспорті набула надзвичайної гостроти в останнє десятиліття у зв'язку з невідповідністю наявної дорожньо-транспортної інфраструктури потребам суспільства і держави в безпечному дорожньому русі та вкрай низькою дисципліною учасників дорожнього руху.

Залишаючись і далі складною, обстановка з аварійністю багато в чому визначається дедалі більшою мобільністю населення за наявного перерозподілу перевезень від транспорту загального користування до приватного, щораз глибшою диспропорцією між приростом числа автомобілів і протяжністю вулично-дорожньої мережі, не розрахованої на сучасні дорожньо-транспортні потоки.

Аналіз чинників, які впливають на безпеку дорожнього руху

Управління безпекою руху

Основні хиби у сфері управління дорожньою безпекою:

- суміщення в одному органі державного управління функцій організації роботи з безпеки дорожнього руху і нагляду (контролю) за його виконанням;
- неналежне розслідування ДТП, що призводить до відсутності надійної інформації для планування дій (заходів);
- відмова від встановлення кількісних цілей під час планування заходів;
- фінансування заходів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху за рахунок коштів, виділених органом виконавчої влади на поточну діяльність;
- відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між суб'єктами управління на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- відсутність комплексного підходу до забезпечення безпеки руху в системі “людина – транспортний засіб – дорога” впродовж трьох фаз: доаварійної, аварійної, післяаварійної.

Таблиця 1. Чинники, які впливають на безпеку дорожнього руху

Фази		Чинники		
		Людина	Транспортні засоби	Дороги
До ДТП	Попередження ДТП	Інформація. Ставлення. Збитки. Робота наглядових органів із забезпечення виконання закону	Здатність до експлуатації. Освітлення. Гальма. Управління. Контроль швидкості	Конструкція доріг та їх розташування. Обмеження швидкості. Можливості для пішоходів
ДТП	Попередження травм під час ДТП	Використання захисних засобів. Збитки	Захист пасажирів. Інші спорядження безпеки. Конструкція, що забезпечує захист у разі ДТП	Облаштування доріг, яке забезпечує захист у разі ДТП
Після ДТП	Збереження життя	Навики в наданні першої медичної допомоги. Доступ до медичної допомоги		Служби надання допомоги

Підготовка водіїв

Система підготовки водіїв-початківців в Україні, на жаль, не відповідає сучасним вимогам.

По-перше, *занижено вимоги до навчальних закладів, що готують водіїв*. Багато курсантів не мають змоги здобути в таких школах потрібні знання та навички. Ці заклади функціонують формально, оскільки їхній випускний іспит не може бути підставою для отримання посвідчення водія, додатково ще потрібно здавати іспит ДАІ.

По-друге, *недостатню увагу приділяють практиці звичайного водіння автомобіля, особливо в критичних ситуаціях*. Водночас багато часу у програмах відведено для вивчення застарілої і непотрібної у сучасних умовах “матеріальної частини”. Нинішнє викладання майбутнім водіям спрямовано радше на підготовку до іспиту, ніж на справді теоретичне і практичне навчання безпечному водінню, а сама суть іспиту на отримання права на водіння не забезпечує відповідності водіїв вимогам дорожньої безпеки.

Видачу посвідчень водія нині помилково розглядають як засвідчення завершення ним навчання безпечному водінню, тоді як насправді він вступає в період підвищеного ризику, упродовж якого поволі набуває досвіду, потрібного для безпечного водіння в різних дорожніх ситуаціях.

Курси з підготовки водіїв та іспити на право керування повинні зводити до мінімуму тривалість періоду підвищеного ризику, що настає одразу з початком самостійного керування транспортним засобом після отримання посвідчення водія.

Про суттєві проблеми у підготовці та перепідготовці водіїв і відсутність роботи з “молодими” водіями, які є основною масовою групою ризику, свідчать такі факти. 2003 року “молоді” водії зі стажем до двох років (яких усього 5%) вчинили 6 923 ДТП, або 22% усіх ДТП, що сталися з вини водіїв. У цих ДТП загинуло 1 106 осіб (15,5% усіх загиблих), поранено 8 592 осіб (22,7%). Серед водіїв зі стажем до п’яти років (а таких 12,5%) відповідно 12 341 ДТП, або 40% усіх ДТП, загинуло 2 020 осіб (28,2%), поранено 15 285 осіб (32,2%).

Немає відповідної законодавчої підтримки потреби у контраварійній підготовці водіїв, особливо для отримання права керувати колісними транспортними засобами категорій С, D, E. Відсутній моніторинг системи підготовки водіїв, який мав би бути важливим засобом поліпшення якості навчання та рівня підготовки водіїв. Реєстр ДТП з тяжкими наслідками, а за потреби усіх ДТП, має визначати: вихованці якої школи водіїв, якого інструктора не підготовлені до безпечного керування транспортним засобом, у яких школах підготовка курсантів провадиться на незадовільному рівні.

Крім того, важливі чинники, що впливають на успішну роботу персоналу, який виконує автомобільні перевезення, – тривалість роботи та відпочинку, рівень заробітної плати, соціальний захист, матеріальне та моральне стимулювання.

Стан рухомого складу

Тоді як стан рухомого складу перевізників, які здійснюють міжнародні перевезення пасажирів і вантажів до країн Західної Європи, відповідає міжнародним нормам і це регулюється системою видачі дозволів, існують великі проблеми з технічним станом автобусів і вантажних автомобілів, задіяних на внутрішніх перевезеннях, термін експлуатації половини з яких становить 15–30 років.

Крім того, треба зазначити, що цей рухомий склад перебуває у фізичних осіб, які не мають відповідного технічного персоналу та матеріально-технічної бази для його обслуговування.

Експлуатація рухомого складу

Якщо у 1980-х і на початку 1990-х років експлуатацію транспорту загального користування здійснювали 730 автотранспортних підприємств державної форми власності, які підпорядковувалися автотранспортним управлінням Мінаві-

тотрансу і мали належну матеріально-технічну базу для обслуговування та ремонту, пункти дорейсового медичного огляду водіїв і перевірки технічного стану автомобілів, служби (безпеки дорожнього руху, експлуатації, технічні), укомплектовані досвідченими фахівцями відповідної кваліфікації, то нині на ринку надання транспортних послуг з'явилися близько 100 тис. приватних перевізників, майже половина з яких не має ліцензії та працює поза межами дозвільної системи.

Основна мета більшості таких перевізників – отримання максимального прибутку, а не забезпечення безпеки дорожнього руху.

Майже 90% приватних перевізників володіють до 10 одиницями рухомого складу, але не мають матеріально-технічної бази для проведення дорейсових медичних оглядів, інструктажів з безпеки дорожнього руху, контролю технічного стану автомобілів перед виїздом на лінію і зазвичай ці регламенти не виконують або виконують формально.

Якщо у 1980-х і на початку 1990-х років організацією роботи з безпеки руху займалося більш як 3 тис. висококваліфікованих фахівців, то нині їх не більше 300.

Стан автомобільних доріг

Протяжність загальної мережі автомобільних доріг України становить 730 тис. км, у тому числі з твердим покриттям 458,8 тис. км. (63%). До складу загальної мережі входять автомобільні дороги, які перебувають у сфері та поза сферою державного управління.

До загальнодержавної власності належать автомобільні дороги загального користування (169,4 тис. км). Вони поділяються на дороги державного (16,2 тис. км) і місцевого значення (153,2 тис. км).

На фінансування автомобільних доріг загального користування в останні роки в Державному бюджеті передбачається не більш як 80% обсягів, визначених відповідно до Закону України “Про джерела фінансування дорожнього господарства України”.

Зокрема 2005 року треба було збудувати, реконструювати та відремонтувати майже 42 тис. км автомобільних доріг, але через брак коштів роботу виконано лише на 6,5 тис. км, що становить менш як 16% потреби.

Незадовільне фінансування ремонту й утримання автомобільних доріг не могло не вплинути негативно на їхній транспортно-експлуатаційний стан. Технічний стан вулично-дорожньої мережі міст та інших населених пунктів загалом неза-

довільний через великі руйнування дорожнього покриття, а більшість відомчих автомобільних доріг і вулиць сільських населених пунктів перебувають у стані повної руйнації.

У цих умовах передусім потрібно зберегти від руйнації наявні автомобільні дороги – багатомільярдне національне багатство, створене багаторічною працею попередніх поколінь. Для цього не менш як 70–80% обсягів фінансування треба спрямовувати на ремонт та утримання автомобільних доріг, наростити виробничі потужності дорожньо-ремонтних підприємств.

Не сприяє підвищенню безпеки дорожнього руху стан інфраструктури вулиць та автодоріг. Під час їхнього будівництва та реконструкції не завжди облаштовують наземні і підземні пішохідні переходи та спеціальні велосипедні доріжки, наявність яких неабияк скоротила б дорожньо-транспортний травматизм.

Незважаючи на заходи з поліпшення стану автодоріг, кількість ДТП залишається високою. Так, упродовж 2004 року кількість ДТП через незадовільний технічний стан вулиць в Україні становила 13,5 тис. (зросла на 18%), а за умов незадовільного технічного стану доріг – 5 044. Кількість загиблих у цих ДТП становила відповідно 1 474 і 1 179 осіб.

Фінансовий стан підприємств транспорту

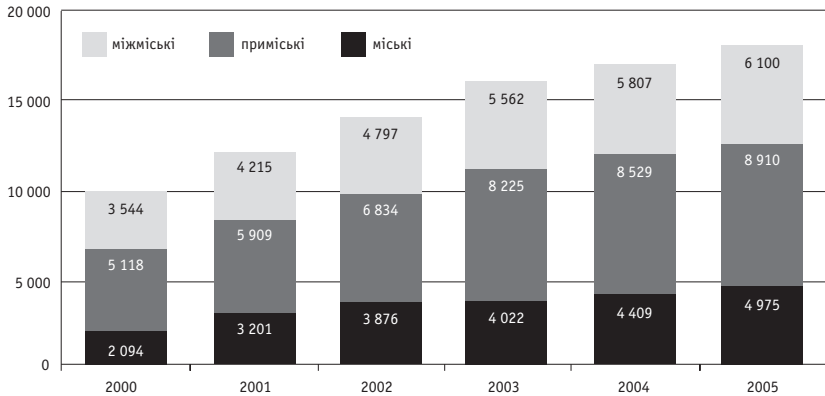
Автомобільним транспортом в Україні перевозять 22% вантажів і 88% пасажирів. Обсяги перевезень автомобільним транспортом загального користування стабільно зростають. Так, 2005 року перевезено 127,4 млн. т вантажів, що на 1,8% більше, ніж 2004 року. Обсяги перевезень пасажирів становили 3,8 млрд. осіб, що на 3,5% більше, ніж попереднього року.

Розвивається пасажирська маршрутна мережа на всіх видах автобусного сполучення (див. **Графік 1**).

Водночас фінансовий стан підприємств автомобільного транспорту, особливо тих, що здійснюють пасажирські перевезення, залишається незадовільним, що пов'язано із соціальним аспектом цих перевезень. Низька платоспроможність громадян України не дає змоги автомобілістам встановлювати тарифи на перевезення, які б враховували інвестиційний складник.

Так, тариф на проїзд у міському пасажирському транспорті Києва незмінний з 19 березня 2000 року (за талонами – 50 коп., проїзними квитками для громадян – 40 коп., студентів – 20 коп., учнів – 10 коп.). Право на безплатний проїзд мають 42,9% пасажирів Києва.

Графік 1. Динаміка розвитку пасажирської маршрутної мережі на всіх видах автобусного сполучення у 2000–2005 роках, кількість маршрутів



Крім того, постійно зростають витрати на перевезення, зокрема, матеріальні витрати за рахунок збільшення ціни на паливе, комплектуючі, ремонти, витрати на оплату праці.

Так, у I кварталі 2006 року проти I кварталу 2004 року ціна на бензин А-76 зросла з 1,36 грн./л до 2,7 грн./л, дизельне паливе – з 1,5 грн./л до 3,5 грн./л; на гуму – на 33,4%; на ремонт і технічне обслуговування, пов’язане зі зростанням цін на металовмісні запчастини та інші матеріали, – на 28,8%, на оплату праці, що пов’язано із законодавчим підвищенням мінімальної заробітної плати, – на 49,6%.

За таких обставин доходи не покривають операційних витрат і підприємства міського пасажирського транспорту зазнають збитків від перевезень. У середньому рентабельність пасажирських перевезень за проведеним вибіркоким аналізом становить лише 2–3%.

Практичні витрати не відображають реального фінансового стану підприємств, потрібного для виконання обсягів транспортної роботи. Це стосується передусім витрат, пов’язаних з належним утриманням транспортних засобів, придбанням матеріалів і запасних частин, проведенням ремонтів, утриманням та обслуговуванням контактної мережі, колійного господарства та ін.

Наслідок критичного фінансового стану українських автопідприємств – закупівля для перевезень пасажирів, особливо на внутрішніх і приміських маршрутах, дешевих і застарілих машин, здешевлення перевезень за рахунок низької якості послуг і підвищеного ризику аварійності.

Пасажирські перевізники останнім часом купували тільки мікроавтобуси, які не вирішують проблеми масових регулярних перевезень пасажирів і не забезпечують безпеки дорожнього руху. Так, у Росії з погляду безпеки заборонено регулярні перевезення пасажирів мікроавтобусами.

Відповідно до чинного законодавства питання розвитку автомобільного транспорту загального користування, у тому числі і придбання транспортних засобів, перебувають у компетенції місцевих органів влади. Однак практично в усіх регіонах розмір коштів місцевих бюджетів не дає змоги надавати реальну допомогу підприємствам автотранспорту.

Основні перешкоди оновлення автобусного парку в умовах фінансової неспроможності перевізників самостійно вирішувати це питання — відсутність механізму надання державної підтримки автотранспортним підприємствам недержавної форми власності.

З іншого боку, галузь автомобільного транспорту, особливо в частині міських і приміських перевезень, залишається інвестиційно непривабливою, головним чином через фінансову відповідальність за соціальні заходи у вигляді пільгових перевезень пасажирів.

Зараз на території України чинні десять законів, три постанови Кабінету Міністрів, якими встановлено соціальні пільги на проїзд для окремих категорій громадян загальною чисельністю понад 22,6 млн. осіб.

Чинні також дев'ять законів, якими встановлено пільги на проїзд за службовою ознакою (правоохоронні, податкові та інші органи), якими охоплено близько 800 тис. осіб.

Всього згідно з даними нормативно-правових актів пільгами на проїзд мають право користуватися 23,4 млн. осіб.

Загальна сума субвенцій, потрібна для компенсації витрат транспортним підприємствам від перевезень пільгових категорій населення в розрахунку на рік, становить 5,1 млрд. грн.

Водночас із Державного бюджету компенсація витрат на пільгові перевезення здійснюється на рівні 15–20% реальної потреби. Так, за 2005 рік підприємствам автомобільного транспорту було компенсовано 240 млн. грн. Тобто на проїзд автомобільним транспортом у середньому на особу, яка користується пільгами, припадає близько 10,4 грн. на рік, або 87 копійок на місяць. У бюджеті на 2006 рік на компенсацію витрат за пільгові перевезення передбачено 830 млн. грн., що становить 16% потреби.

Здійснення перевезень пільгових категорій громадян відбувається за рахунок коштів самих перевізників. Перекладення вартості пільгових перевезень на пасажирів, які оплачують проїзд, практично не відбувається внаслідок низької платоспроможності громадян, які користуються послугами автомобільного транспорту загального користування, і високої конкуренції на ринку перевезень.

Відволікання коштів підприємств не дає їм змоги своєчасно і в повному обсязі здійснювати оновлення парку автомобілів і, як наслідок, належно забезпечити безпеку перевезень.

Заходи держави для забезпечення безпеки руху та їхня ефективність

В Україні ухвалено закони “Про дорожній рух”, “Про автомобільний транспорт”, “Про перевезення небезпечних вантажів”. Україна приєдналася до Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів, Угоди про прийняття єдиних умов для періодичних технічних оглядів колісних транспортних засобів і взаємного визнання таких оглядів, Європейської угоди про режими праці і відпочинку на дорожньому транспорті. Розроблено близько 70 нормативно-правових актів.

Для забезпечення нагляду та контролю за виконанням транспортного законодавства та ліцензійних умов на транспорті загального користування створено Головну державну інспекцію на автомобільному транспорті (Головавтоінспекція).

Тільки за 2005 рік інспекція позбавила ліцензій близько 600 перевізників, накладено штрафних санкцій на 6 млн. грн.

Розроблено й ухвалено Державну програму забезпечення безпеки дорожнього руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003–2007 роки. Запроваджено систему підтвердження відповідності транспортних засобів. Розроблено проект Державної концепції підвищення безпеки дорожнього руху в Україні, впроваджено низку інших заходів.

Ці заходи уможливили спочатку стабілізацію рівня аварійності на ліцензованому транспорті загального користування, а 2005 року – зменшення на 4–10% рівня аварійності.

До основних помилок потрібно віднести те, що під час планування заходів програм безпеки руху не встановлювалися вимірні цілі, заходи програми розроблялися без ґрунтового аналізу аварійності.

Прогноз розвитку ситуації за умови подальшої бездіяльності (ефект заплучених очей)

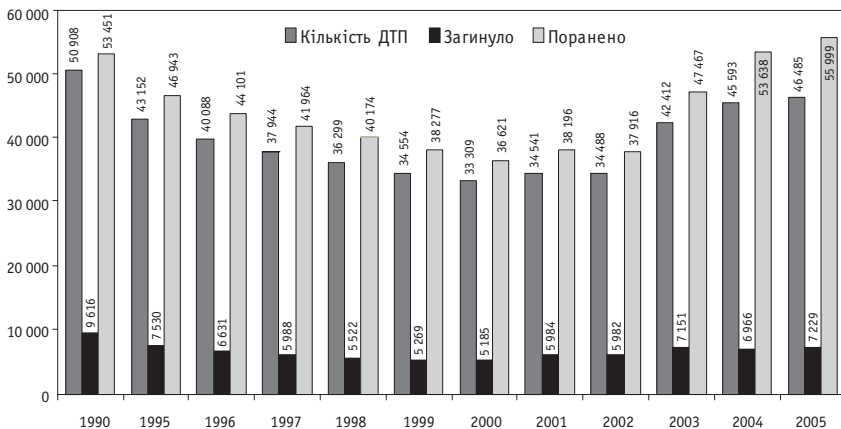
Кожні 12 хвилин в Україні стається ДТП, майже кожні 1,5 години гине людина. У середньому за добу в ДТП гинуть 20 і отримують травми різного ступеня тяжкості понад 150 осіб.

1990 року кількість загиблих у ДТП становила 9 616 осіб, потерпілих – 53,5 тис. осіб. Упродовж наступних десяти років спостерігалось зменшення аварійності (див. **Графік 2**), спричинене економічною та паливною кризами.

Кількість ДТП, число загиблих і травмованих у них людей 2005 року проти 2000 року зросли відповідно на 40%, 42% і 53%.

Тільки 2005 року в Україні зареєстровано понад 46,5 тис. ДТП, у яких загинуло майже 7,2 тис. і поранено близько 56 тис. осіб. Кожний шостий–сьомий з травмованих у ДТП вже не повертається до нормального життя і потребує постійної соціальної опіки держави.

Графік 2. *Динаміка дорожньо-транспортних подій в Україні за 1990–2005 роки*



Відносна кількість загиблих у ДТП в Україні вчетверо–вдсятеро більша, ніж у країнах Європи, США та Японії, а абсолютна кількість загиблих становить 13% загиблих у дорожніх подіях усїєї Європи, тоді як кількість автомобілів – лише 2% усього європейського автомобільного парку. Кількість загиблих на кожні 1 000 автомобілів в 1,3–7 разів вища, ніж у європейських країнах.

Питомі показники стану аварійності в Україні порівняно з такими ж показниками деяких країн Європи наведено в **Таблицях 1–2**.

Таблиця 1. Річна кількість загиблих в Україні на 1 000 автомобілів

Країни	1990	1995	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Україна	2,04	1,26	0,94	0,81	0,92	0,90	1,05	1,07	1,12
Польща	1,15	0,78	0,73	0,54	0,52	0,48	0,39	н/д	н/д
Франція	0,38	0,29	0,27	0,23	0,21	0,23	0,19	н/д	н/д
Швеція	0,20	0,20	0,13	0,13	0,13	0,11	0,10	н/д	н/д

Таблиця 2. Річна кількість загиблих на 100 ДТП

Країни	1990	1995	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Україна	19,4	18,9	15,8	15,55	17,3	17,3	16,9	15,3	17,8
Польща	14,9	14,5	11,0	10,9	10,8	11,1	11,0	н/д	н/д
Франція	5,1	6,3	6,4	6,3	6,3	6,4	5,9	н/д	н/д
Швеція	5,6	4,5	3,4	3,7	3,5	3,2	3,4	н/д	н/д

Автомобілізація в Україні динамічно розвивається. Через десять років кількість автомобілів подвоїться і, як наслідок, неабияк зростуть ризики аварійності. Тому немає сумнівів, що вже нині конче потрібні рішучі заходи з підвищення безпеки руху.

Треба зазначити, що на Раді Європейської конференції в Бухаресті міністри транспорту підтвердили своє стійке бажання боротися проти небезпеки на дорогах і запевнили, що вони мають спільну мету знизити до 2012 року на 50% кількість загиблих у результаті ДТП на території країн – членів конференції.

Враховуючи те, що Україна є також країною – членом конференції, відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України 2005 року було поставлено завдання також зменшити на 50% кількість загиблих у результаті ДТП.

Ситуація з аварійністю, яка складається останнім часом через відсутність системного підходу до безпеки дорожнього руху, стратегії та плану дій, фінансування заходів з безпеки дорожнього руху, може призвести до того, що до 2012 року кількість ДТП, загиблих і травмованих у них може збільшитися в кілька разів проти 2000 року.

До 2012 року кількість загиблих у ДТП замість запланованого зменшення на 50% може зрости у кілька разів.

Згідно з прогнозами Всесвітньої організації охорони здоров'я, в період між 2000 і 2020 роками смертність від ДТП знизиться приблизно на 30% у країнах з високим рівнем прибутків, водночас неабияк збільшиться в країнах з низькими і середніми прибутками. Якщо не вжити відповідних заходів, то до 2020 року дорожньо-транспортний травматизм може посісти третє місце серед десяти основних причин смертності.

Висновки: визначення основних проблем щодо забезпечення безпеки руху на дорогах України

В Україні діє **неефективна застаріла адміністративна система управління безпекою дорожнього руху**. У цій системі функції управління, виконання, а також контролю за ефективністю управління та виконанням покладено на один орган – Міністерство внутрішніх справ. Основні хиби цієї системи:

- 1) **Порушено основні принципи побудови систем управління:**
 - немає розподілу функцій виконання та функцій контролю за виконанням обов'язків забезпечення безпеки дорожнього руху між виконавчими органами;
 - законодавством не встановлено відповідальності виконавців за неналежне виконання покладених функцій.
- 2) **Відсутні конкретні вимірні цілі функціонування системи та відповідальність виконавців за їхню реалізацію.**
- 3) **Не забезпечується об'єктивне, незалежне, незацікавлене формування висновків чи рішень щодо розслідування ДТП.**

Внутрішньовідомча необ'єктивність і упередженість розслідування, висновків і коригувальних дій щодо безпеки дорожнього руху і ДТП зумовлена **недосконалістю законодавства**.

Законодавством України за ДАІ МВС закріплено управління в таких сферах:

- підготовка та екзаменування водіїв;
- проведення технічних оглядів транспортних засобів;
- реєстрація та допуск транспортних засобів до участі в дорожньому русі;
- розроблення та тлумачення правил дорожнього руху;
- контроль за виконанням правил дорожнього руху;
- регулювання та управління рухом на вулицях і дорогах;
- статистичні спостереження й аналіз статистичних даних щодо безпеки дорожнього руху;
- оцінка ефективності відомчої діяльності щодо зменшення шкідливих наслідків аварійності та розроблення заходів з її поліпшення;
- розроблення нормативних актів щодо перевезення небезпечних, великогазових, негабаритних вантажів і видача дозволів на їх перевезення;
- ще п'ятдесят видів діяльності, що виконуються як платні послуги.

Орган, зобов'язаний виконувати визначену роботу, контролювати від імені суспільства її ефективність і водночас давати оцінку власній роботі та на підставі цього вдосконалювати систему, не може бути ні об'єктивним, ні ефективним.

Три чверті загиблих у ДТП громадян ДАІ МВС визначила як таких, які загинули з вини водіїв через **недостатній контроль за дотриманням ними правил дорожнього руху та за управлінням руху**. Водночас ДАІ відповідальна за допуск водіїв до керування КТЗ і вона ж їх контролює під час руху. Чи може ДАІ зробити об'єктивний висновок про хиби у підготовці водіїв та у власній роботі? Не може! Про це свідчать багаторічні статистичні дані та відсутність якісних змін у підготовці водіїв.

Відсутній позавідомчий орган з координації діяльності органів влади щодо забезпечення безпеки руху, проведення аналізу, оцінки ефективності діяльності, ухвалення стратегічних і тактичних рішень, коригування законодавства та діяльності у цій сфері.

Відсутнє стратегічне планування та фінансування програм і заходів з безпеки дорожнього руху.

Однією з принципових причин високого рівня аварійності та недостатнього управління процесами забезпечення безпеки є те, що **не проводяться дослідження і не вивчаються причини виникнення ДТП, причиново-наслідковий зв'язок умов і наслідків, що передували ДТП, які були супутниками ДТП і діяли безпосередньо в період після ДТП**. Не досліджувалася поведінка учасників на різних фазах ДТП і не аналізувалася в практичній діяльності. Не досліджувалися наслідки впровадження нових законодавчих актів, правил, норм, стандартів, а також змін у організації управління безпекою та організацією руху.

Існує висока смертність від таких причин ДТП, як **перевищення швидкості та виїзд КТЗ на смугу зустрічного руху**. Ці чинники фіксують у протоколах про ДТП і зазвичай визнають остаточною причиною ДТП. Однак причин, які призвели до самих порушень правил дорожнього руху (перевищення швидкості та виїзд на зустрічну смугу), не вивчають, а тому попереджувальні заходи не можуть бути ефективними взагалі чи не застосовуються.

Практично кожне порушення правил дорожнього руху ґрунтується на хибих таких процесів:

- первинної підготовки водія, професійного вдосконалення його майстерності, ставлення до виконання законодавства і, зокрема, правил дорожнього руху;
- забезпечення прийнятних дорожніх умов, засобів регулювання та графіків руху;
- встановлення відповідності ризику і тяжкості ДТП вимогам законодавства та мірі покарання за порушення;

- провокування загалу водіїв до порушень правил дорожнього руху окремими учасниками дорожнього руху, яким система регулювання та управління фактично дозволяє це провокування наданням спеціальних державних номерних знаків, посвідчень, засобів світлової сигналізації, а також особливим ставленням до них. Великий вплив на розлад дисципліни водіїв завдало виготовлення спеціальних посвідчень і номерних знаків, що дозволяли безкарно порушувати законодавство про дорожній рух та укорінити нерівні права й можливості всіх водіїв на дорогах.

Недосконала наявна система аналізу аварійності на автомобільному транспорті. Статистичні дані про аварійність перевантажені абсолютними показниками, які незрідка мають тенденцію до зниження. На їхній основі роблять помилкові висновки про стан аварійності в державі, хоча питомі показники стану безпеки дорожнього руху мають негативну тенденцію. Щоб отримати об'єктивну картину безпеки дорожнього руху в Україні, потрібно порівнювати питомі показники з аналогічними показниками інших країн.

Не ведеться облік та аналіз ДТП внаслідок руху без використання ременів безпеки (статистика відсутня). Водночас це порушення в Україні стало масовим, оскільки отримало статус “незначного порушення” і ніхто його не контролює. Водночас у прийнятій ЄКМТ 2002 року Резолюції № 38 “Про ремені безпеки” зазначено, що в разі правильного застосування ременів безпеки особами, які перебувають в автомобілях (водії та пасажирів), щонайменше наполовину знижується ризик їхньої загибелі в ДТП і суттєво знижується тяжкість травм.

Однією з причин аварійності на дорогах, що зумовлює тяжкі наслідки, фахівці визнають технічну несправність транспортних засобів. Згідно з офіційною статистикою, рівень ДТП в Україні через технічну несправність транспортних засобів знижується і становив 2004 року менш як 1% загальної кількості ДТП. Зважаючи на переважно застарілий парк автомобілів України, нелогічно, що ці дані нижчі аналогічних показників розвинених європейських країн (12–25%), в яких експлуатують новіші автомобілі.

Відсутність правил розслідування обставин і причин ДТП не дає змоги отримати об'єктивні дані про причини аварійності і розробити ефективні профілактичні заходи і, як наслідок, на інформацію про ДТП впливають корпоративні й суб'єктивні чинники та сумнівні статистичні дані. Причини ДТП визначають практично на рівні сержанта міліції, який оформляє матеріали ДТП і не має належної освіти та знань. Документи інколи коригують лейтенанти на рівні дізнавача. На цих протокольних даних в основному базується державна статистика ДТП.

У європейських країнах, де досягнуто суттєвого зниження аварійності, у разі навіть одного вбитого в ДТП призначають для розслідування урядову комісію (Швеція).

Ефективне управління дорожнім рухом, контроль за виконанням правил дорожнього руху та система забезпечення виконання правил є останньою перешкодою на шляху вчинення ДТП. Не визначено відповідальності за невиконання чи невідповідне виконання цих важливих функцій. Не розроблено і не закріплено у законодавстві вимог до системи ДАІ та показників якості виконання функцій, покладених на ДАІ. Тому працівники ДАІ самі визначають, що робити персоналу, де бути і чим займатися. Це створює умови для використання підрозділів і працівників ДАІ не за призначенням цієї служби.

Наслідком незадовільного управління дорожнім рухом є **застосовування недосконалих технічних засобів** — дорожніх знаків, попереджувальних надписів та їхнього освітлення, розмітки, світлофорів, огорож, світлової сигналізації, а також недостатнього регулювання руху працівниками ДАІ.

У країнах, де система регулювання руху працює задовільно, знаками двічі—тричі попереджають про потребу підготуватися до маневру, змінити швидкість чи смугу руху та про відстань до регулювального знака, після чого, за необхідності, повторюють сам регулювальний знак. У разі ремонту дороги, зупинки чи аварії на дорозі за два кілометри всіх водіїв попереджають світловою та освітленою текстовою інформацією.

На вулицях і дорогах України здебільшого, щоб знайти необхідну дорогу, водію потрібно зупинитись і розпитати людей або кілька разів об'їхати місцевість. У темну пору доби водій взагалі втрачає орієнтацію через відсутність інформації. Внаслідок незадовільного регулювання створюються умови для небезпечних маневрів, вибору недозволеної смуги для руху, різкого гальмування, зіткнень, наїздів на пішоходів.

Порушенням чинних правил дорожнього руху є **розміщення зупинок транспорту загального користування під шляхопроводами, на мостах і шляхопроводах**, у небезпечних місцях. Місцеві органи влади й органи ДАІ нехтують безпекою та дозволяють розміщувати зупинки у недозволених законодавством місцях. У той час, як зупинка транспорту має бути зі з'їздом зі смуги руху транспорту, поза небезпечною дільницею вулиці чи дороги, на достатній для маневру відстані від мостів і шляхопроводів, її розташовують у найнебезпечнішому місці. На цій зупинці може бути встановлено павільйон з гральними автоматами (Київ, метро Шулявка, шляхопровід (на вул. Індустріальній, інші шляхопроводи). Досить уважно проаналізувати місця концентрації ДТП, щоб виявити їхні причини.

Суттєвим чинником підвищення ризику ДТП є **зовнішня реклама**, бігборди, розміщені в межах зони руху вулиці, дороги, а часто і над смугами руху, які відволікають увагу водія і, відповідно, позбавляють транспортний засіб управління на тривалий час для великої швидкості руху.

Не застосовують сучасні засоби регулювання та допомоги водіям під час руху у вигляді коротких інформаційних автомобільно-дорожніх радіопередач на загальнодоступній радіочастоті. Інформація про аварії, що зупинили рух, перевантаженість вулиць і доріг, ремонтні роботи на дорозі чи інші обставини, що погіршують проїзд автомобілів, зазвичай є у відповідних органів управління, але її не використовують для доведення до загалу водіїв і пасажирів, які планують поїздки, а також для спрощення ситуації у проблемному місці.

Практично **відсутні відведені смуги руху для пасажирського громадського транспорту**, що погіршує рух та ефективність транспорту загального користування, внаслідок чого багато громадян віддають перевагу індивідуальному транспорту. Це сприяє перевантаженню транспортних магістралей населених пунктів особистими та службовими автомобілями, створенню умов для виникнення ДТП.

Недосконала система залучення працівників ДАІ до регулювання руху. Усі видимі зусилля інспекторів ДАІ на вулицях і дорогах спрямовано на супроводження окремих автомобілів та обмеження для загального руху.

Водночас очікування викликаного на ДТП інспектора для складання протоколу може тривати годинами. Працівники ДАІ не забезпечують регулювання руху на дільницях доріг і вулиць, де проводять ремонтних робіт. Проблеми пробок на дорогах працівники ДАІ не вивчають і не вирішують. Викрадені автомобілі зникають безслідно і не повертаються законним власникам, а ДАІ не в змозі вирішувати такі проблеми, хоча це належить до її компетенції.

Схеми організації руху транспорту з погляду безпеки не вивчають і не вдосконалюють. Підготовка регулювальників для дороги недостатня. Зазвичай дії регулювальника порівняно з дією світлофорів менш ефективні і призводять до порушення усталеного руху транспортного потоку.

Цілі, яких потрібно досягти

Головна мета — зменшення кількості загиблих у ДТП до 2012 року на 50%. Для досягнення цієї мети потрібно:

- 1) Вдосконалити та закріпити у законодавстві правила та порядок проведення розслідування, збору інформації та аналізу ДТП, їх статистичних досліджень, обробки, зберігання та використання цієї інформації. Потрібно визначити та класифікувати умови і причини, що призводять до ДТП, розробити єдину методологію експертно-аналітичного аналізу ДТП, що сприятиме підвищенню рівня достовірності державних статистичних даних.
- 2) Гармонізувати із законодавством ЄС порядок щодо дослідження статистичних даних, що характеризують ДТП. Створити систему стандартизованого оформлення матеріалів ДТП і запровадити порядок надходження цих матеріалів для експертного аналізу, ведення державного реєстру ДТП із зазначенням причин їх виникнення, зокрема за висновками слідчих і судів.
- 3) Створити реєстр ДТП, що мали тяжкі наслідки, для аналізу та забезпечення управлінського реагування, коригування правил, вимог, стандартів, програм, отримання інформації про ДТП від страхових організацій; забезпечення відповідної підготовки водіїв, планування попереджувальної роботи; оцінювання профілактичної роботи державних органів і суб'єктів господарювання.
- 4) За результатами системних досліджень розробити класифікацію чинників, що сприяють чи зумовлюють порушення, виявити основні напрями дій, що попереджують ДТП.
- 5) Організувати бригади фахівців у складі представників МВС, Мінтрансз'язку, МНС, Мінохоронздоров'я, прокуратури, експертів з безпеки колісних транспортних засобів і медичних питань, створювані наказом МНС (або Мінтрансз'язку) для розслідування причин ДТП, у яких загинула людина або три особи тяжко поранено.
- 6) Закріпити за провідними науково-дослідними інститутами, університетами функції та обов'язки провідних організацій з визначених проблем безпеки дорожнього руху за окремими напрямами.
- 7) Визначити проблему та підготувати національну стратегію дорожньої безпеки та план дій.
- 8) Сприяти зміцненню фінансового стану підприємств автомобільного транспорту.

Способи досягнення зазначених цілей

- 1) Визначити провідний центральний орган виконавчої влади, який має спрямовувати та координувати роботу в галузі дорожньої безпеки на державному рівні.
- 2) Розробити та підготувати для ухвалення Верховною Радою Державну програму забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні на 2006–2012 роки.
- 3) Передбачити у Державному бюджеті України на 2007 рік кошти для фінансування цієї програми.
- 4) Зняти з транспортних підприємств фінансову відповідальність за соціальні заходи держави.
- 5) Розробити та запровадити механізм надання державної підтримки автотранспортним підприємствам недержавної форми власності для оновлення автобусного парку.

Додаток 1

Незалежна експертна оцінка зеленої книги “Державна політика у сфері безпеки на автомобільному транспорті”

Загальний огляд

1. Зрозуміло, що для розроблення цієї зеленої книги проведено велику роботу й аналіз. Зокрема ми дуже вражені аналізом поточної ситуації та проблем, які цей документ представляє в сенсі політичних наслідків, економічних витрат і соціального впливу.
2. Однак для забезпечення відповідності стандартам, що базуються на найкращій практиці в рамках ЄС, ми хотіли б отримати подальші пояснення щодо низки питань. Зокрема політик очікував би побачити деякі чітко окреслені альтернативні варіанти політики для поліпшення ситуації, а також деякі позначення того, які з цих варіантів політики уряд вважає такими, що мають найбільше шансів виконати конкретні завдання політики, із наданням підтверджуючих доказів та оцінки ризиків.

Подробиці

3. Було б дуже корисно дати цьому документу назву, яка узагальнює його призначення (наприклад, що це консультативний документ), але без використання жаргонного терміна “зелена книга”, який не дуже зрозумілий поза межами уряду та відповідних установ. Наприклад, таку: “Консультації щодо стандартів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні”.
4. Вступ мав би дати читачеві змогу зрозуміти мету та призначення цього документа (у випадку зеленої книги – отримання думок щодо низки конкретних питань, які можуть варіюватися від обговорення характеру проблеми до надання коментарів щодо конкретних варіантів політики та визначення критеріїв, використовуваних для оцінки таких варіантів політики). Вступ також мав би визначити, з ким проводяться консультації на цьому етапі (та чи існують будь-які конкретні запитання для окремих зацікавлених сторін), з ким вже проводилися консультації з цього питання у минулому, якими були результати таких консультацій. Вступ також мав би надати практичні поради учасникам процесу консультацій щодо того, яким чином вони мають реагувати на цей документ (включаючи адреси та координати контактної особи та ін.) і термін для надання відповідей. Яким чином буде використано внески

учасників консультацій? Чи зможуть вони побачити звіт або зворотну реакцію Міністерства транспорту та зв'язку України, і коли такий звіт з'явиться?

5. Ця зелена книга дає дуже чітке пояснення проблем поточної ситуації. Пояснення цих різноманітних проблем розкидані по всіх розділах цієї зеленої книги. Було б більш ефективно об'єднати їх в одному місці таким чином, щоб було більш зрозуміло, які проблеми потрібно вирішувати та якими є пріоритети у цьому напрямі. Основні проблеми можна узагальнити так:
 - низькі стандарти навчання водіїв в автошколах;
 - стан транспортних засобів і неспроможність запровадити стандарти для належного технічного огляду автомобільного транспорту й огляду водіїв;
 - низький рівень забезпечення та обслуговування дорожньої інфраструктури;
 - низький рівень рентабельності операторів транспортних засобів.
6. Цей документ чітко визначає комплексне завдання політики, що є міжнародною метою, під якою підписалася Україна, – зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод зі смертельними наслідками на 50% до 2012 року. У цьому документі також зазначається, що цю мету буде важко досягти у визначений час, тому що ситуація у країні насправді погіршується. Таким чином, більш корисним могло б бути визначення у кількісних показниках деяких проміжних цілей на шляху до досягнення зменшення кількості ДТП на 50% із зазначенням термінів виконання у такий спосіб, щоб було зрозуміло, що буде вимірюватися під час оцінювання результатів запровадження будь-якої політики, яку ви реалізуєте.
7. Розділ “Заходи держави для забезпечення безпеки руху та їхня ефективність” визначає низку законів і планів дій, які вже було ухвалено урядом, що порушує іншу низку питань про те, чи мають будь-які з цих заходів якийсь вплив на ситуацію та аспекти, у яких можуть бути певні хиби. Зазвичай ми використали б саме цей розділ для того, щоб надати низку варіантів політики разом з деяким аналізом їхніх сильних і слабких місць щодо відповідності завданням політики, та загальну уяву про пріоритети та переваги з погляду уряду. На нашому семінарі ми обговорили відмінності між внесками (такими як ухвалення закону або постанови) та результатами (водії виконують закони та їздять більш безпечно й обережно). Таким чином, зважаючи на те, що план дій – це важлива частина зеленої книги, яка використовується для того, щоб продемонструвати, яким чином ви будете запроваджувати політику, сам собою він ще не є політикою, а також не гарантує, що ви досягнете ваших загальних очікуваних результатів.
8. Зелена книга повинна заохочувати надання коментарів від зацікавлених сторін щодо цих варіантів політики та щодо того, що найкращим чином задовольняло б їхні потреби. Ви могли б поставити різні запитання до різних

зацікавлених сторін (наприклад, до жертв дорожньо-транспортних пригод і власників автобусних компаній).

Просування до розроблення білої книги

9. Ми розуміємо, що ви розробляєте білу книгу на основі зеленої книги. Біла книга дає змогу сформулювати, яким чином ви збираєтеся виконати завдання політики, та сконцентрувати увагу, зокрема, на питаннях, що стосуються виконання, моніторингу й оцінки політики.
10. Ми рекомендували б під час розроблення білої книги використовувати таку саму структуру, як і під час розроблення зеленої книги, але сконцентрувати увагу на конкретних пропозиціях, а не на можливих варіантах політики. Таким чином, цю книгу було б доречніше назвати, наприклад, “Політика щодо...”, аніж “Консультації щодо...”, і вона б забезпечила отримання зворотньої реакції щодо результатів консультацій і висновків, зроблених внаслідок проведення цього процесу.
11. Біла книга мала б визначати спосіб дій, який пропонує уряд, з обґрунтуванням, яке б базувалося на чітких критеріях та оцінці ризиків, і всебічний план виконання політики, який би визначав, хто відповідатиме та за яку діяльність, а також хто проводитиме моніторинг та оцінюватиме виконання політики, та хто відповідатиме за успіх запровадження цієї політики. На цьому етапі ми рекомендували б розробити повну оцінку регуляторного впливу (це є обов’язковою вимогою у практиці Великої Британії/Європейського Союзу). Оцінка регуляторного впливу давала б детальне визначення впливу та наслідків будь-якого запропонованого законодавства щодо конкретних секторів економіки, включаючи промисловість, благодійні організації, вразливі групи у суспільстві, довкілля та ін.

*Зо МакНіл-Річі,
Старший міжнародний консультант
Міністерства міжнародного розвитку
Великої Британії (DFID)*