

Справ руководство. К., 1991. 12. Вертузев М.С. Основы постановки и решения оперативно-служебных задач на ЭВМ / Под ред. проф. Н.Я. Швеця. К., 1990. 13. Вертузев М.С.Ю. Гадышев В.А. Принципы построения многоуровневых интегрированных экспертных систем принятия управленческих решений // Информационный бюллетень. №13. М., 1991. 14. Вертузев М.С., Жариков Ю.Ф., Мохнев С.П. Автоматизированное рабочее место эксперта для фonoскопического исследования речевых сигналов // Автоматическое распознавание звуковых образов (АРСО-15). Галлин, 1989.

Надійшло до редколегії 20.11.01

О.К. Безсмертний, М.М. Долгополова

ДЕРЖАВНА СИСТЕМА БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ

Багатогалузевий та багаторівневий характер забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні завжди визначав необхідність і вагомість керуючого впливу з боку держави. Без нього неможливо досягти необхідної узгодженості у діях значної кількості суб'єктів, основна мета діяльності яких не завжди стосується безпеки дорожнього руху. Переважна більшість організацій не зв'язані матеріальною і юридичною відповідальністю зі станом дорожньо-транспортної аварійності, економічно не зацікавлені у вкладанні коштів в ті напрямки їх діяльності, які виступають як складові частини забезпечення безпеки дорожнього руху. Тому фактор наявності державного управління у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху завжди існував і повинен бути присутнім надалі.

Щодо вертикальної стратифікації управлінських відносин у цій сфері, то ст. 3 Закону України «Про дорожній рух» [1] зазначено, що державне управління у сфері дорожнього руху та його безпеки здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади Республіки Крим, місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та спеціально уповноваженими на це державними органами. Відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.99 р. № 1214 «Про заходи щодо забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів» [2] центральні органи виконавчої влади та державні адміністрації було зобов'язано вживати конструктивні заходи до зміншення транспортної дисципліни, тобто здійснювати процес управління забезпеченням безпеки дорожнього руху.

Згідно з існуючою національною нормативно-правовою базою, суб'єктами процесу забезпечення безпеки дорожнього руху є Кабінет Міністрів України, окремі міністерства та відомства, підприємства та їх об'єднання, установи і організації, діяльність яких регулюється Постановою КМ України від 5.04.94 року № 227 «Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій» [3]. Даний нормативний акт регламентує процес управління на відомчих рівнях, створюючи багаторівневу ієрархічну систему.

При існуванні значної кількості різноманітних суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху досягнення необхідного результату залежить.

головним чином, від ефективності координуючого впливу з боку уповноваженого на це державного органу. До 1992 р. таку роль на території України виконували Комісії по безпеці дорожнього руху, які були створені ще у 1967 р. на всіх рівнях виконавчих органів влади на підставі постанови Ради Міністрів СРСР № 1029 від 29.11.67 р. [4]

До складу цих комісій входили керівники транспортних, дорожніх і проєктних організацій, організації житлово-комунального господарства, представники органів внутрішніх справ, народної освіти, а також члени професіюк. Головою комісії повинен був бути заступник Голови Ради Міністрів республіки, заступник голови виконкому.

Даним положенням передбачалось, що комісії могли скликатися при виконавчих комітетах міських і районних Рад народних депутатів. Постанови комісій з питань, віднесених до їх компетенції, були обов'язковими для підприємств, установ, організацій і посадових осіб та громадян. Усі ці суб'єкти були зобов'язані у двохижневий термін оповіщати комісію про заходи виконання прийнятих нею постанов [5].

Таким чином, поступово стала формуватися система спеціальних органів управління забезпеченням безпеки дорожнього руху на регіональному рівні. Розглянемо більш детально історичну обумовленість створення даних Комісій.

Швидке зростання кількості автомобілів на межі 60-70х років, і як наслідок цього, зростання аварійності, обумовили необхідність міжгалузевого управління забезпеченням безпеки дорожнього руху і на загальносоюзному рівні. Перш за все це було зроблено через процес наділення співвідповідними повноваженнями Міністерства внутрішніх справ. Постановою Ради Міністрів СРСР № 539 від 20.07.72 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху» [6] МВС отримало, у доповнення до раніше виконуваних функцій надвідомчого контролю, нормотворчі повноваження, організації науково-дослідної роботи, представництва у міжнародних організаціях тощо. Але цього було недостатньо, оскільки була потрібна і виконавчо-розпорядницька діяльність у цьому напрямі. Тому у 1976 р. при МВС СРСР була створена Комісія по забезпеченню безпеки дорожнього руху, пізніше перейменована у Всесоюзну комісію по забезпеченню безпеки дорожнього руху. Головою комісії за посадою був Міністр внутрішніх справ СРСР, однак у її складі були заступники Голови Ради Міністрів союзних республік, заступники керівників провідних міністерств та державних комітетів. Міністр внутрішніх справ затверджував Положення про Комісії. З утворенням цієї Комісії було закінчено формування системи управління забезпечення безпеки дорожнього руху.

Одночасно розвивалася і система галузевого управління забезпеченням безпеки дорожнього руху щодо автомобільного транспорту і комунального електротранспорту. У 1972 р. Радюю Міністрів було затверджено «Положення про комісії суспільного контролю за безпекою руху на автомобільному транспорті і міському електротранспорті» [7]. У 1978 р. Комісією по забезпеченню безпеки дорожнього руху при МВС СРСР було затверджено «Тимчасове положення про службу безпеки дорожнього руху у системі міністерств» [8]. Цим нормативним актом створювалася правова

основа для організації планомірної профілактичної роботи щодо попередження ДТП на різних рівнях галузевого управління: міністерство – установа (трест, об'єднання, організація) – підприємство (господарство). У 1973 р. була затверджена Міністерством будівництва і експлуатації автомобільних доріг «Інструкція по обсягу дорожньо-транспортних пригод» [9], де регламентувалися обов'язки дорожніх організації і служб організації руху, які створювалися в управлінні автомобільних доріг щодо попередження дорожньо-транспортних пригод. Були прийняті і інші заходи, які направлені на подання забезпеченню безпеки дорожнього руху організованого, цілеспрямованого характеру. Рішуче значення мала ефективність здійснення міжгалузевого управління, тобто діяльність системи комісії в цілому.

Зміна вектору соціально-економічних відносин, виникнення різних форм власності призвело до розпаду існуючих структур, які ще донедавна забезпечували відносну безпеку дорожнього руху. Тому вважаємо за корисне проаналізувати доцільність створення органів безпеки руху у попередні роки. Діяльність комісії у регіонах колишнього СРСР організовувалася на підставі «Тимчасово положення про комісії по безпеці дорожнього руху у республіках, краях, областях, містах», затвердженого, як вже визначаюся, ще у 1974р. Постановою Ради Міністрів СРСР. Розглянемо обсяг повноважень цих комісії на той час. На території України ці комісії діяли на підставі Постанови Ради Міністрів УРСР від 5.10.85 р. № 366 «Про створення Республіканської комісії по забезпеченню безпеки дорожнього руху» [10].

Комісії по забезпеченню безпеки дорожнього руху на Україні виконували ряд функцій. По-перше, координували діяльність органів автомобільного транспорту, будівництва та експлуатації автомобільних доріг, житлово-комунальних господарств, внутрішніх справ, виховання, охорони здоров'я, культури, інших державних та суспільних органів щодо питань, які пов'язані з безпекою руху транспорту і боротьби з аварійністю.

По-друге, розробляли і здійснювали заходи попередження дорожньо-транспортних пригод, створювали умови для безаварійної роботи автомобільного транспорту і міського електротранспорту.

По-третє, організовували виховну роботу серед працівників автомобільного транспорту, інших працівників, які обслуговували транспортні засоби і індивідуальних власників транспортних засобів.

По-четверте, контролювали виконання транспортними, дорожніми, проектними і іншими організаціями та підприємствами покладених на них обов'язків щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, попередження дорожньо-транспортних пригод, узагальнення та розповсюдження зразкового досвіду їх роботи.

По-п'яте, організовували вивчення правил дорожнього руху робітниками і службовцями підприємств, установ, учнями навчальних закладів.

По-шосте, організовували та здійснювали пропаганду щодо безпеки дорожнього руху з використанням засобів друку, радіо, телебачення і лекційної пропаганди.

По-сьоме, надавали допомогу у роботі організаціям громадського контролю за безпекою руху на підприємствах автомобільного транспорту і міського електротранспорту і міським організаціям добровільного товариства автоаматорів.

Проводячи аналіз роботи комісій, можна зробити висновок про те, що дані утворення однобічно виконували свої функції. Вони фактично не виконували головну для них роботу — функцію координації діяльності різних суб'єктів, які повинні були забезпечувати безпеку дорожнього руху. Діяльність комісії не сприяла виникненню умов безпечного дорожнього руху. Комісії були не організуючою, а контролюючою інстанцією. Вони виконували функції, які складають зміст роботи органів надвідомчого контролю. Тобто, сама форма їх існування була недоцільною. Таким чином, можна висловити деякі суперечливі аспекти діяльності цих комісій.

Створення системи комісій безпеки дорожнього руху було, безперечно, прогресивним процесом, оскільки роботі по забезпеченню безпеки дорожнього руху був наданий комплексний характер, а головним чином, державний статус. І відносна стабілізація показників аварійності наприкінці 70-х – поч. 80-х рр. було зв'язано з їх роботою. Однак у цілому дієздатність такої організаційно-правової форми здійснення міжгалузевого управління не відповідала масштабу і складності завдань, які вона повинна була вирішувати.

Ставши відносно корисною в умовах адміністративних методів управління, система забезпечення безпеки дорожнього руху була нежиттєздатною у нових економічних умовах, причому, цей недолік був закладений спочатку у самій ідеї державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху, сутність якої складалась у тому, щоб переконати, а при потребі примусити, спираючись на силу державної влади, усі міністерства, відомства, підприємства, установи та організації, усіх посадових осіб, а також громадян дотримуватися норм, які стосуються безпеки дорожнього руху.

Відсутність економічних та адміністративних важелів впливу на галузеві структури сфери забезпечення безпеки дорожнього руху стало принциповим недоліком правового статусу комісій. Це і було причиною їх природного виродження у нових соціально-економічних умовах.

Аналіз раніше існуючої системи управління безпекою дорожнього руху у СРСР дозволяє стверджувати, що Україна, як одна з правонаступниць, отримала певну систему управління безпекою дорожнього руху, однак дана система не відповідає сучасним вимогам.

У нових умовах знов постало питання про формування та проведення єдиної державної політики, яка буде спрямована на вирішення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху. З метою координації діяльності центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ щодо забезпечення безпеки дорожнього руху Постановою Кабінету Міністрів України № 28 від 13.01.95р. була створена Державна комісія по забезпеченню безпеки дорожнього руху, а також затверджено «Положення про Державну комісію з безпеки дорожнього руху» [11].

Головою комісії став віце-прем'єр міністр України. Його заступником призначався заступник Міністра внутрішніх справ. Крім того, до складу Державної комісії входили представник Кабінету Міністрів з питань транспорту, заступник Міністра економіки, голова корпорації «Укравтодор», заступник Міністра освіти, представник Центрального автомобільного управління штабу озброєння Збройних Сил, заступник голови Держстандарту, заступник Міністра сільського господарства, перший заступник Генерального прокурора, заступник голови Держжитлокомунгоспу, заступник Міністра охорони здоров'я, начальник Головного управління Державтоінспекції МВС, директор Департаменту автомобільного транспорту, заступник голови Держкоммістобудування, директор державного дорожнього науково-дослідного інституту, заступник Міністра фінансів, заступник Міністра зв'язку. Таке широке коло представників вищих органів влади в Державній комісії свідчило те, що загальними можливостями буде досягнута головна мета комісії – скорочення кількості ДТП та наслідків від них. Склад комісії затверджувався Кабінетом Міністрів України.

Основним завданням Комісії стала координація діяльності центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, їх об'єднань, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання з безпеки дорожнього руху. Комісія відповідно до покладених на неї завдань: вивчає причини аварійності, розробляє заходи, спрямовані на підвищення безпеки дорожнього руху, контролює їх виконання; спрямовує і контролює діяльність комісії з безпеки дорожнього руху Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацій; організує роботу з розроблення проектів державних програм та актів законодавства з безпеки дорожнього руху і контролює їх виконання; визначає вимоги до розроблення регіональних та галузевих програм з безпеки дорожнього руху, вносить Урядові України пропозиції щодо матеріального і фінансового забезпечення цих програм; вивчає та забезпечує впровадження міжнародного досвіду, бере участь у роботі міжнародних організацій з питань забезпечення безпеки дорожнього руху.

З метою виконання Закону України «Про дорожній рух», координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, їх об'єднань, установ щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, на території усіх областей і міст України у 1998 році створюються регіональні Державні комісії з безпеки дорожнього руху при держадміністраціях області, міські комісії – при міськвиконкомках, районні – при райдержадміністраціях.

Склад цих комісій включає склад відповідних посадових осіб Державної комісії, але на регіональному рівні. Коло завдань та повноважень регіональних комісій напряду пов'язані з завданнями і повноваженнями керуючого органу Державної комісії. Різниця складається у тому, що регіональні комісії відповідають і підзвітні Державній комісії, а також проводять свої засідання частіше державних, не менш одного разу у квартал.

З огляду роботи даних комісій можна зробити висновок про те, що створення цих органів на державному рівні було вірним рішенням. На території України, її регіонах трохи покращилися дорожні умови, не істо-

тно, але зменшилась кількість ДТП, як основний показник якості роботи по проблемі забезпечення безпеки дорожнього руху.

З приводу цих висновків, 06.04.98 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 456 було прийнято нормативний акт «Про затвердження Програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів» [12]. Ця програма передбачала створення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади затвердження галузевих та регіональних Програм. Контроль за виконанням Програми покладено на Міністерство внутрішніх справ, що є не логічним. А Міністерство фінансів повинно передбачати, у межах можливості, при формуванні Державного бюджету, кошти на фінансування цієї Програми.

Одним із перших і головних напрямків вищевказаної Програми є створення органів управління у сфері безпеки дорожнього руху. Мета їх створення – забезпечення організаційної роботи підприємств, організацій, трудових колективів і громадськості з проблем безпеки дорожнього руху. Передбачалось створення спеціалізованих служб у апаратах Ради міністрів (3 одиниці), Автономної Республіки Крим (3 одиниці), обласних державних адміністрацій (по 3 одиниці), районних державних адміністрацій (по 2 одиниці). Був вказаний і термін виконання створення цих органів — 1998-2001 р. Обсяг фінансування визначався місцевими державними адміністраціями згідно із ст. 6 Закону України «Про дорожній рух».

На жаль, сьогодні дані органи управління у сфері безпеки дорожнього руху ще не створені, точніше, Комісії діють, але постійного штату затверджено не було. На наш погляд, виконання вимог даної Програми створить на території України показові, дійсно приносячи позитивні результати роботи, державні органи управління забезпеченням безпекою руху. Це і буде головною особливістю створення і існування державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху на Україні.

Але все ж, всупереч Закону України «Про дорожній рух» ліквідуються служби безпеки руху в автогосподарствах. Не дотримуються терміни проведення міжремонтних робіт на дорогах і вулицях, не виконуються вимоги державного стандарту щодо обов'язкового нанесення на них у повному обсязі ліній розмітки. Приблизно на 80 % перехресть не замінені апарати світлофорного регулювання, термін експлуатації яких закінчився [13]. Крім того, більшість навчальних закладів не мають матеріально-технічної бази для покращення знань ПДР, підготовки водіїв.

Сьогодні кардинально змінилися соціально-економічні умови забезпечення безпеки дорожнього руху, однак вивчення досвіду роботи комісії має важливе практичне значення для того, щоб не повторювати минулих помилок і, головне, вивчати форми та методи, які давали позитивний результат. Особливо це важливо для регіонального рівня, оскільки транспортне обслуговування населення віднесено до компетенції державних структур виконавчої влади.

Список літератури: 1. Про дорожній рух. Закон України від 30 червня 1993 р. 2. Про заходи щодо забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 1999 р. № 1214. 3. Положення

про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 227. 4. О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах: Постановление Совета Министров СССР № 1029 от 29 ноября 1967 г. 5. Денисов Р.И., Попов М.И. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения. М., 1984. 6. Про додаткові заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: Постанова Ради Міністрів СРСР № 539 від 20 червня 1972 р. 7. Положение про комисии общественного контроля за безопасностью движения на автомобильном транспорте и городском электротранспорте: Постановление Совета Министров СССР от 15 октября 1972 г. 8. Примерное положение про службу безопасности дорожного движения в системе министерств: Постановление Комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения при МВД СССР от 14 февраля 1978 г. 9. Инструкция по учету дорожно-транспортных происшествий: Утверждена Министерством строительства и эксплуатации автомобильных дорог СССР от 8 мая 1973 г. 10. Про створення Республіканської комісії по забезпеченню безпеки дорожнього руху: Постанова Ради Міністрів УРСР від 5 жовтня 1985 р. 11. Положення про Державну комісію з безпеки дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 1995 р. № 28. 12. Про затвердження Програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України № 456 від 6 квітня 1998 р. 13. Довідка про стан справ по забезпеченню регулювання дорожнім рухом в містах і районних центрах Запорізької області. ДАІ УМВС України в Запорізькій області, Запоріжжя. 2000.

Надійшла до редакції 03.01.02

Ю.В. Дубко

ВИСВІТЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ОПЕРАЦІЙ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Закордонний і частково вітчизняний досвід діяльності органів внутрішніх справ в особливих умовах та досвід збройних конфліктів і антитерористичних операцій засвідчив, що одним із найважливіших і специфічних видів оперативного (бойового забезпечення) у даний час стає інформаційне забезпечення. Інформаційне забезпечення здійснюється у великомасштабних операціях за допомогою «налагодженого механізму державного контролю над процесом інформаційної політики за допомогою пильну через засоби масової інформації на суспільну свідомість як у середині країни, так і за її межами» [1, с.317]. В операціях меншого масштабу, проведених силами тільки органів внутрішніх справ, інформаційне забезпечення покладається на центри громадських зв'язків МВС, ГУ МВС, УМВС, що діють під безпосереднім керівництвом відповідних оперативних штабів. Вплив на суспільну свідомість через засоби масової інформації повинен здійснюватися на всіх етапах розвитку кризової ситуації, як при її виникненні, так і в ході операції по нормалізації обстановки, а також після завершення дій. У даний час немає нормативних документів, що регламентують інформаційне забезпечення спеціальних операцій органів внутрішніх справ України, ці питання не розглядаються й у діючих