

УДК 656.11 (075.8)

Андрій СОБАКАРЬ,
кандидат юридичних наук,
доцент, начальник кафедри
організації контролю за безпекою
дорожнього руху Донецького
юридичного інституту ЛДУВС

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОГО СТАНУ ДОРОЖНІХ УМОВ В УКРАЇНІ

Здійснено систематизовану характеристику суспільних відносин у сфері забезпечення безпечного стану дорожніх умов. Визначено на цій основі найактуальніші проблеми організації дорожнього руху й обґрунтовано пропозиції щодо їх розв'язання.

Ключові слова: дорожній рух, дорожньо-транспортна пригода, безпечний стан дорожніх умов, управління забезпеченням безпечного стану дорожніх умов.

Осуществлена систематизированная характеристика общественных отношений в сфере обеспечения безопасного состояния дорожных условий. Определены на этой основе наиболее актуальные проблемы организации дорожного движения и обоснованы предложения относительно их разрешения.

Ключевые слова: дорожное движение, дорожно-транспортное происшествие, безопасное состояние дорожных условий, управления обеспечением безопасного состояния дорожных условий.

The systematized description of public relations in the sphere of providing the safe road terms is given. The most actual problems of road traffic organization are defined on this base and the suggestions concerning their solving are substantiated.

Keywords: traffic, traffic incident, the safe road terms, management in the sphere of providing the safe road terms.

Однією з найважливіших причин дорожньо-транспортних пригод є стан вулично-шляхової мережі. Залежно від експлуатаційного стану й облаштування автомобільної дороги, наявності технічних засобів регулювання дорожнього руху у водіїв транспортних засобів формується правильне або, навпаки, неправильне уявлення про

зміни дорожніх умов. Відповідно, водій має або ж втрачає можливість повного контролю над рухом транспортного засобу. Найбільшу небезпеку настання дорожньо-транспортної пригоди (ДТП) становлять умови, що виникають зненацька і вимагають від нього знизити швидкість руху транспортного засобу або зупинити його. Як прихований технічний недолік невідповідні дорожні умови об'єктивно позбавляють водія можливості безпечно керувати транспортним засобом і тим самим знімають із нього відповідальність за виникнення ДТП як з особи, що знаходилася в стані аварійної обстановки.

Обґрунтовані концептуальні положення з організації управління забезпеченням безпечного стану дорожніх умов у сучасних умовах створюють методологічну основу для забезпечення безпеки вулично-шляхової мережі. Не менш важливе значення має дослідження юридичного аспекту цієї проблеми, вироблення пропозицій з удосконалення законодавства, що регламентує різні сторони управлінського процесу в цій сфері.

Проблеми забезпечення безпечного стану дорожніх умов досліджували вчені як технічного, так і юридичного спрямування. Втім, якщо технічний складник названої проблеми досліджений ґрунтовніше (зокрема, слід відмітити дисертаційні дослідження А. Батракова, Н. Ярещенко, Л. Бортницької, В. Кожушко, І. Шиліна, О. Мостепана, Л. Коваленка, Л. Сопільника та ін. [1]), то питання правового й організаційного характеру вивчалися поверхово, переважно в межах інших досліджень (роботи В. Развадовського, М. Долгополової, О. Салманової, Х. Ярмакі, С. Гусарова тощо [2–5]). З огляду на це слід дати систематизовану характеристику суспільних відносин у сфері забезпечення безпечного стану дорожніх умов, визначити на цій основі найактуальніші проблеми організації дорожнього руху й обґрунтувати пропозиції щодо їх розв'язання.

Дорожні умови є чинником, який комплексно впливає на поведінку учасників дорожнього руху, визначає час і простір для виконання необхідних маневрів, стійкість і плавність руху транспортного засобу. Тому не викликає сумніву необхідність правового регулювання процесу формування дорожніх умов, завдяки якому повинні досягатися, по-перше, максимальна відповідність характеристик транспортних і пішохідних потоків і параметрів вулично-

шляхової мережі, по-друге, максимальна нейтралізація шкідливих дій погодно-кліматичних умов.

У реальних умовах дорожнього руху, що визначаються характером перевезень, параметрами руху транспортних і пішохідних потоків та іншими чинниками, потрібні додаткові заходи з оптимізації порядку дорожнього руху, впорядкування відносин між його учасниками стосовно конкретних характеристик вулично-дорожньої мережі та дії інших чинників. Роль цих заходів полягає в тому, що вони покликані доповнити і конкретизувати загальний порядок дорожнього руху, регламентований нормами Правил дорожнього руху, що й досягається шляхом використання інформаційних можливостей технічних засобів організації дорожнього руху, а також безпосередніми регульовальними діями (за допомогою норм права).

Забезпечення безпечного стану дорожніх умов здійснюється за допомогою заходів, об'єднаних поняттям «організація дорожнього руху». Аналіз Закону України «Про дорожній рух», Правил дорожнього руху України і державних стандартів з технічних засобів організації дорожнього руху свідчить, що така організація за своїм змістом є правовою формою управління дорожнім рухом. Кінцевим результатом є встановлення певного правового режиму дорожнього руху, нормативна регламентація порядку дій учасників цього процесу, якою досягається розподіл транспортних і пішохідних потоків на дорожньо-вуличній мережі, та певні характеристики руху. Метою організації дорожнього руху є встановлення такого його порядку, який за наявного стану вулично-шляхової мережі забезпечує її безпеку, максимальну ефективність використання енергетичного потенціалу транспортних засобів і комфортність пішохідного руху, що виражається в дотриманні встановленого порядку дорожнього руху його учасниками.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: оптимізація швидкостей руху транспортних засобів стосовно стану дорожньої мережі; забезпечення раціонального використання площі вулично-шляхової мережі; оптимізація складу транспортних потоків, забезпечення їх максимальної однорідності; розв'язання конфліктів між учасниками дорожнього руху з приводу використання території, включаючи конфлікт між транспортним і пішохідним рухом.

Аналіз спеціальної літератури і нормативних актів, що регламентують цей напрям забезпечення безпеки дорожнього руху [6–9], дозволяє зробити висновок, що організація дорожнього руху має включати таку сукупність заходів: вивчення стану дорожнього руху на основі використання відповідних методів і технічних засобів; оцінка відповідності організації дорожнього руху встановленим вимогам і визначення необхідності внесення змін у встановлений порядок дорожнього руху з метою його вдосконалення; підготовка і ухвалення правових актів, що юридично оформлюють зміни в порядку дорожнього руху; підготовка завдань на монтажні роботи та інші технологічні операції з технічними засобами організації дорожнього руху відповідно до затверджені документації; здійснення робіт з оснащення вулично-дорожньої мережі технічними засобами організації дорожнього руху; контроль якості робіт і приймання підготовлених об'єктів в експлуатацію; експлуатаційні роботи з обслуговування технічних засобів організації дорожнього руху; нагляд за станом організації дорожнього руху, дотриманням встановленого порядку дорожнього руху його учасниками.

Державна політика в цій сфері тривалий час формувалася на основі статистичних даних про дорожньо-транспортні пригоди, згідно з якими основними причинами виникнення останніх вважали порушення Правил дорожнього руху водіярами та пішоходами. Тому основним об'єктом впливу на сферу дорожнього руху були його учасники, а основним методом забезпечення безпеки – вжиття заходів державного примусу за порушення встановленого порядку дорожнього руху. Дорожні й комунальні організації, покликані забезпечувати належний стан дорожніх умов, належної відповідальності за якість виконання своїх обов'язків не несли. Слід зважити на той факт, що вимоги до експлуатаційного стану доріг і вулиць встановлювалися тими відомствами, які самі відповідали за цей стан.

Сучасні вимоги щодо рівня забезпечення безпеки дорожнього руху на автомобільних дорогах України не повною мірою враховують зміни, що сталися за останні десять років у дорожньо-транспортному комплексі держави: перерозподіл транспортних потоків на мережі автомобільних доріг загального користування, нова класифікація доріг, суттєве зростання обсягу транзитних перевезень

вантажів і пасажирів, розвиток міжнародних транспортних коридорів і сервісної інфраструктури вздовж автодоріг, новий за кількістю та швидкісними показниками склад транспортних потоків тощо.

Унаслідок стрімкого посилення автомобілізації країни протягом останнього десятиріччя практично повністю вичерпано ресурсні можливості вулично-шляхової мережі. Наприклад, 39,2 % доріг державного значення в Україні не відповідають вимогам за міцністю, 51,1 % – за рівністю. Водночас у Німеччині протяжність швидкісних доріг становить 10,9 тис. км, у Франції – 7,1 тис., в Італії – 6,2 тис., в Іспанії – 3,1 тис., в Австрії – 2,1 тис., в Україні – лише 0,28 тис.

Низьким є рівень фінансування автомобільних доріг (наприклад, Франція витрачає 30,4 тис. дол. США на 1 км, Німеччина – 27,3, Росія – 12,2, Білорусь – 8,4, Україна – 5). Крім того, 2008 року суттєво зменшено обсяги фінансування робіт на дорогах загального користування (10 млн 809 тис. грн у 2007 році, 7 млн 666 тис. грн – у 2008 році), видатки на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг державного значення (8 млн грн у 2007 році, 4492 млн грн – у 2008 році).

Ситуація з аварійністю на автомобільних дорогах загального користування дедалі ускладнюється. За період з 2000 до 2007 року на дорогах загального користування загинуло понад 26 тис. осіб та понад 120 тис. травмовано.

За даними Департаменту ДАІ МВС тільки 2008 року в Україні за умов незадовільного стану доріг було скоєно 1292 ДТП (у тому числі 597 із постраждалими, в яких 204 особи загинули та 866 поранено) та з причин незадовільного стану вулиць – 12327 ДТП (серед них 3565 із постраждалими, в яких 343 особи загинули та 4437 поранено) [7].

Нині маємо ситуацію, коли в державі фактично немає системи організаційно-планувальних та інженерних заходів у сфері вдосконалення організації руху транспорту і пішоходів у містах. Реалізовані заходи мають епізодичний характер. Не визначено відповідальність за проведення заходів, спрямованих на поліпшення руху транспорту й пішоходів.

Отже, викладене свідчить, що незадовільний стан автомобільних доріг в Україні спричинений такими факторами:

недостатніми обсягами фінансування потреб дорожнього господарства протягом останніх років;

використанням застарілих технологій, машин, механізмів, матеріалів і конструкцій;

низькою якістю дорожньо-будівельних матеріалів, особливо нафтових бітумів;

недостатньою виконавською і технологічною дисципліною тощо.

Усі ці чинники поглиблювалися на тлі незавершення трансформації системи державного управління автомобільними дорогами та їх експлуатаційним утриманням. Централізація управління мережею автомобільних доріг місцевого значення призводить до неефективного використання обмежених фінансових ресурсів, а органи місцевої влади не мають заходів впливу щодо розподілу коштів на об'єкти мережі автомобільних доріг місцевого значення, а також не несуть відповідальності за їх стан, що перешкоджає вирішувати питання на місцевому рівні. Зокрема, питання капітального ремонту навіть дороги районного значення необхідно погоджувати в Укравтодорі та затверджувати рішенням Кабінету Міністрів України.

Система державного управління автомобільними дорогами загального користування з незначними змінами залишилася практично незмінною з часів УРСР, коли управління здійснювалося на основі централізованого галузевого принципу. Згадана система на сьогодні має такі недоліки:

неефективне управління мережею автомобільних доріг місцевого значення;

неможливість перевірки достовірності виробничих планів і встановлення необхідності першочергового виконання певних заходів на зазначених ділянках доріг;

позбавлення органів місцевої влади можливості впливу на розвиток та утримання автомобільних доріг місцевого значення;

відсутність ефективного контролю за якістю виконання робіт і станом доріг.

Основні напрями діяльності системи управління забезпеченням безпечного стану дорожніх умов мають своєю метою забезпечити ефективніше використання тих ресурсів, які надаються державою. Досягнення цієї мети передбачає насамперед цілеспрямований

розподіл завдань і відповідальності між певними структурами системи з тим, щоб адміністративно-правові заходи забезпечення безпечного стану дорожніх умов приводили до зниження дорожньо-транспортної аварійності.

Система державного управління автомобільними дорогами та їх експлуатаційного утримання в Україні представлена нині Державною службою автомобільних доріг України (Укравтодор), яка є органом виконавчої влади та має зв'язок із Кабінетом Міністрів через Міністра транспорту та зв'язку України. Укравтодор здійснює керівництво службами автомобільних доріг в АР Крим, областях і м. Севастополі. При цьому останні є замовниками робіт на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання всіх автомобільних доріг на території відповідного регіону. До сфери управління Укравтодору входять три науково-дослідні та шість проектних інститутів, дві випробувальні лабораторії та науково-технічний центр інспекції якості «Дор'якість».

Структура системи державного управління автомобільними дорогами загального користування з незначними змінами залишилася практично незмінною з часів УРСР, коли управління здійснювалося на основі централізованого галузевого принципу. Нині вона не відповідає сучасному стану ринкових відносин. Увесь комплекс робіт із поточного ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування виконують дочірні підприємства відкритого акціонерного товариства «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» (ВАТ «ДАК “Автомобільні дороги України”») [8]. Дочірні підприємства, а також їх філії (ДЕУ, ДЕД та Райавтодори) мають державну форму власності і створюють штучну монополію на виконання робіт із поточного ремонту та утримання автомобільних доріг державного і місцевого значень. У зв'язку зі зниженням ефективності використання технологічного обладнання та відповідно високих амортизаційних відрахувань діяльність багатьох дочірніх підприємств ВАТ «ДАК “Автомобільні дороги України”» стала збитковою.

Назріла необхідність реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування. Варіант збереження централізованої системи державного управління авто-

мобільними дорогами державного і місцевого значення зі збереженням Укравтодору і ВАТ «ДАК “Автомобільні дороги України”» як монополіста щодо виконання робіт із поточного ремонту й утримання автомобільних доріг є неприйнятним, тому що не будуть усунені недоліки цієї системи. Крім того, централізована система управління дорожнім господарством не виправдала себе в умовах ринкової економіки.

Аналіз пропозицій щодо реформування системи державного управління дорожнім господарством вказує на три варіанти оптимального розв’язання цієї проблеми.

Перший – створення територіального органу державного управління на базі чинного Укравтодору з виокремленням із його складу структурних підрозділів як самостійних підприємств – юридичних осіб, які забезпечують організацію і проведення робіт з утримання, ремонту, будівництва доріг та інших споруд за контрактом. При цьому діяльність органу управління здійснюється за рахунок засобів територіальної дорожньої фундації.

Другий – створення нового територіального органу державного управління (наприклад, Дорожній департамент, Агентство автомобільних доріг тощо), якому будуть передані функції, що раніше виконувалися апаратом Укравтодору. При цьому частину потужних самостійних структурних підрозділів відокремлять зі складу Укравтодору як юридичних осіб, а частина залишиться в його складі. У цьому випадку Укравтодор зберігається як самостійне підприємство з правом вибору будь-якої організаційно-правової форми і виконує всі види дорожніх робіт разом з іншими підрядниками.

Третій – формування нового органу державного управління дорожнім господарством за умов повного руйнування старої системи.

Найприйнятнішим вважаємо варіант реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування шляхом розподілу функцій управління автомобільними дорогами державного і місцевого значення з переданням відповідних управлінських функцій від Укравтодору Міністерству транспорту України й обласним державним адміністраціям, причому останні відповідатимуть за автомобільні дороги місцевого значення разом із відповідними підрозділами з їх обслуговування (облавтодорів і райав-

тодорів) за одночасної ліквідації ВАТ «ДАК «Автомобільні дороги України»».

Підсумовуючи, вважаємо за доцільне запропонувати такі заходи з удосконалення державної системи забезпечення безпечного стану дорожніх умов в Україні:

організувати систему утримання автомобільних доріг державного значення за лінійно-територіальним принципом;

під час проектування та будівництва міст та інших населених пунктів, адміністративних, культурних та промислових центрів перевагу надавати тим проектам, що передбачають меншу потребу в транспортуванні та менші ризики ДТП;

забезпечити проектні характеристики доріг і вулиць щодо конструкції та якості покриття й облаштування, а також контроль за характеристиками зчеплення поверхні дороги;

забезпечити пріоритетне фінансування на будівництво доріг вищої категорії з перетином на різних рівнях;

підвищити якість будівництва, ремонту, утримання автомобільних доріг з орієнтуванням на європейський рівень;

упроводити практику цільового використання коштів на подолання аварійності в місцях локалізації ДТП. За даними багаторічних досліджень, кількість ДТП на ділянках їх локалізації після вживання заходів (вкладання коштів) зменшується у 3-4 рази, а тяжкість наслідків – у 2-3 рази;

розробити ефективніші норми та правила стосовно захисту автомобільних доріг і вулиць від неналежної експлуатації, інших незаконних дій, збереження їхніх функцій та якості як національного багатства;

удосконалити організацію роботи підрозділів ДАІ щодо нагляду за станом доріг у місцях скоєння дорожньо-транспортних пригод і прийняття дієвих заходів реагування посадовими особами дорожньо-комунальних організацій на виявлені в місцях автопригод на вулично-дорожній мережі областей незадовільні дорожні умови.

Незважаючи на прийняття 2008 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», слід і надалі продовжувати роботу з удосконалення чинного

законодавства у сфері безпеки дорожнього руху та приведення його у відповідність із вимогами Європейського Союзу, поступово посилюючи відповідальність за неналежний стан дорожнього покриття.

Список використаних джерел

1. Батракова А. Г. Енергозберігаюче трасування автомобільних доріг з урахуванням екологічних і ергономічних вимог системи «людина – автомобіль – дорога – середовище» : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.22.11 / А. Г. Батракова ; Харк. держ. автомоб.-дорож. техн. ун-т. – Х., 2001. – 18 с.
2. Ярещенко Н. В. Довгострокове прогнозування швидкостей руху на автомобільних дорогах : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.22.11 / Н. В. Ярещенко ; Харк. держ. автомоб.-дор. техн. ун-т. – Х., 1999. – 16 с.
3. Сопільник Л. І. Розвиток теорії та засад формування нормативної бази безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... д-ра техн. наук : 05.01.02 / Л. І. Сопільник ; Нац. ун-т «Львів. політехн.». – Л., 2002. – 32 с.
4. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Х. П. Ярмакі ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 41 с.
5. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. М. Гусаров ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 19 с.
6. Собакарь А. О. Основи безпеки дорожнього руху : навч. посіб. / Собакарь А. О., Холмянський Я. Д., Тараненко С. М. ; за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 312 с.
7. Участь підрозділів ДАІ у виявленні та ліквідації аварійно-небезпечних ділянок на автошляхах : наук.-метод. рек. / Святенко А. А., Холмянський Я. Д., Якимчук В. М. ; Донецький юрид. ін-т ЛДУВС. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2008. – 92 с.
8. Про утворення відкритого акціонерного товариства «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України»» : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2002 р. № 221 // Постанови Уряду України. – 2002. – № 17 (14 лип.).
9. Про автомобільні дороги : Закон України від 8 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 556.