



Стратегічне реформування державної політики безпеки дорожнього руху: від причин до конкретних заходів

Віктор БЕСЧАСТНИЙ,
доктор наук з державного управління,
доцент, заслужений юрист України,
начальник Донецького юридичного
інституту МВС України

5



Донецьким юридичним інститутом МВС України проведено 12 науково-практичних конференцій, «круглих столів» тощо з проблем безпеки дорожнього руху, зокрема 6 – міжнародного рівня. З цієї теми науковцями інституту підготовлено й вийшло друком 18 наукових і 20 навчально-довідкових видань.

Безпека дорожнього руху стала однією з найактуальніших соціально-економічних проблем нашого часу. Щодня на українських автошляхах реєструються дорожньо-транспортні пригоди, внаслідок яких гинуть і травмуються люди (в середньому 150 осіб). Колосальна шкода завдається економіці країни. Вітчизняні експерти оцінюють річні збитки від ДТП у 16 млрд. гривень, а якщо застосовувати поширені зарубіжні методики, то вони становлять 10–12 млрд. доларів США [2, с. 3].

Саме за таких умов надзвичайно важливою є роль державного управління безпекою дорожнього руху [5]. Підсилює гостроту проблеми системна криза державної політики, що вже протягом багатьох років не дозволяє хоча б наблизитися до бажаного (як у провідних європейських країнах) рівня експлуатації транспортних засобів. Прикро констатувати, але дотепер на законодавчому рівні ще не визначено пріоритетних напрямів державної політики забезпечення безпеки дорожнього руху; стратегічних орієнтирів розвитку сфери дорожньої безпеки; не окреслено в конкретній кількісній формі цілей подолання негативних явищ на автомобільному транспорті; немає державного органу, відповідального за стан управління дорожньою безпекою в країні; не розроблено нормативних технологій перетворення цілей забезпечення дорожньої безпеки на конкретний опрацьований результат; не розділено відповідальності між учасниками дорожнього руху, бізнесом, суспільством, владою і державою та, як наслідок, не визначено й не унормовано їхніх функцій; відсутні ефективні вимірники результату управління безпекою дорожнього руху; не вивчено механізм фінансування проєктів, спрямованих на підвищення пропускної спроможності доріг, удосконалення засобів організації дорожнього руху, ліквідацію аварійно небезпечних ділянок та місць концентрації ДТП.

Тож на часі – широкоформатне реформування державної політики безпеки дорожнього руху з окресленням відповідних стратегічних напрямів. Починати передусім потрібно з удосконалення вітчизняного законодавства, що регулює відносини у сфері дорожнього руху. Останніми роками спостерігається помітна активізація нормотворчої діяльності в цій сфері. Зокрема, варто згадати: закони України «Про автомобільний транспорт»

(05.04.2001), «Про автомобільні дороги» (08.09.2005); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» (24.09.2008); укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні» (12.11.2004), «Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху» (20.11.2007), «Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам» (17.06.2008); численні постанови Кабінету Міністрів, якими внесено зміни до Правил дорожнього руху, тощо. Не став винятком і 2011 рік: прийнято закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дорожньо-транспортних пригод та виплати страхового відшкодування» (17.02.2011), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування талона до посвідчення водія та вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» (17.03.2011) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» (05.07.2011).

Складається враження, що сфера безпеки руху на автомобільному транспорті законодавством детально регламентована. Але це не так. Адже системні недоліки характерні для майже всіх рівнів нормативно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху. Досі переважає відомчий підхід до регламентації вихідних засад правового забезпечення досліджуваної сфери; сформувався великий масив розрізаних підзаконних актів, унаслідок чого об'єктивно виникають труднощі в отриманні інформації про такі акти та ознайомленні з ними; зберігається залежність застосування законів від актів нижчого рівня (через це штучно відсуваються терміни реалізації законодавчих вимог); спостерігається постійна динаміка оновлення законодавства, особливо в частині регулювання процедурних аспектів застосування заходів адміністративного примусу за порушення ПДР; немає інституцій, зацікавлених у розв'язанні проблем правового забезпечення безпеки дорожнього руху, тощо.

Неабиякий негативний вплив на стан безпеки дорожнього руху в країні справляє також відсутність планувально-стратегічних заходів з подолання до-



рожно-транспортної аварійності. Недостатньо розробленим залишається програмний аспект державної політики безпеки дорожнього руху. Переважна більшість прогнозів, закладених у зміст концептуальних, програмних та інших нормативно-правових документів з питань дорожно-транспортної безпеки, мають безальтернативний характер. Для виправлення ситуації в попередні роки вживали заходів щодо реалізації двох цільових програм: Програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів № 456 від 6 квітня 1998 року (розрахована на період до 2001 року), та Державної програми забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003–2007 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів № 56-р від 29 січня 2003 року. Проте жодна з них не досягла заявлених цілей. Більше того, виконання останньої здійснювалося в умовах недофінансування передбачених заходів. З 2004 року, незважаючи на критичне загострення проблеми аварійності та зростання кількості ДТП із тяжкими наслідками, в Україні не приймали відповідних державних програм. На жаль, Концепція Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на 2009–2012 роки № 1384-р від 30 жовтня 2008 року також не передбачила програмного комплексу заходів забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Усе це свідчить про потребу якнайшвидшого вироблення Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху в Україні на довгостроковий період, метою якої має бути визначення принципів, положень та основних напрямів максимального усунення негативних чинників, зменшення кількості фатальних випадків унаслідок ДТП, підвищення рівня безпеки, створення перспективної системи реалізації основних завдань діяльності органів влади у сфері дорожнього руху.

Державна політика в галузі дорожньої безпеки зазвичай реалізується через законодавство, програмні акти та стратегічні концепції. Але не менш важливу роль відіграють також суб'єкти забезпечення безпеки дорожнього руху, від злагоджених дій яких залежать стан аварійності, рівень транспортного обслуговування населення, якість надання автотранспортних послуг тощо. Потреба модернізації системи управління безпекою дорожнього руху визнається абсолютною більшістю вітчизняних фахівців. За існування значної кількості різноманітних суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху досягнення необхідного результату залежить насамперед від ефективності координуючого впливу уповноваженого на це державного органу. Утім, останнього дотепер не створено. До 1992 року таку роль (координаційні, контрольні, пропагандистські та інші функції у сфері БДР) на території України виконували комісії з безпеки дорожнього руху, створені ще 1967 року на всіх рівнях органів виконавчої влади. Створення системи таких комісій, безперечно, є прогресивним процесом, адже діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху було надано комплексний характер і, що найважливіше, державний статус. Тож відносна стабілізація показників аварійності наприкінці 1970-х – початку 1980-х років була якраз пов'язана з їхньою роботою. Цього аж ніяк не скажеш про наш час. Координаційна рада з питань безпеки дорожнього руху, створена 2006 року при Кабінеті Міністрів, виконує свої функції епізодично (за період її існування проведено тільки три засідання). Тому ефективного забезпечення безпеки дорожнього руху не можна досягти лише в рамках основної діяльності центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найоптимальнішим вбачається створення єдиного планово-регулювального, науково-методичного, координаційного та контрольного центру, наділеного достатніми повноваженнями щодо організації взаємодії всіх органів державної влади України в цій сфері. Його створення також дало б змогу: по-перше, сконцентрувати весь комплекс управлінських

функцій із забезпечення дорожньої безпеки в одному органі та здійснювати централізоване керівництво; по-друге, правильніше вирішити питання раціональної організації контрольно-наглядової діяльності в досліджуваній сфері; по-третє, виключити дублювання функцій і паралелізм у діяльності згаданих суб'єктів, сприяти подальшому удосконаленню керівництва й координації діяльності всіх державних органів, правильному розподілу фінансових і матеріально-технічних засобів, що витрачаються на проведення масштабних заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху [6, с. 2].

На тлі нинішнього кардинального реформування органів публічної адміністрації найбільший інтерес, як провідний суб'єкт забезпечення безпеки дорожнього руху, становить Державна автомобільна інспекція МВС України. За роки незалежності її статус зазнавав неодноразових змін: 1993 рік – створення у складі ДАІ Дорожньої міліції на автомагістралях (розширення штатної структури); 1998 рік – скорочення відділів Дорожньої міліції, утворення стройових підрозділів ДПС з обслуговування доріг державного значення (скорочення штатної структури); 2005 рік – реорганізація всіх територіальних підрозділів ДАІ міськрайвідділів та створення міжрайонних відділів ДАІ при обласних управліннях (відділах) ДАІ, скорочення стройових підрозділів ДПС та передача функцій підрозділам патрульної служби міліції (скорочення штатної структури); 2007 рік – скорочення міжрайонних відділів ДАІ та створення відділів (відділень) ДАІ з обслуговування міст, районів області та автомобільно-технічної інспекції, підпорядкованих обласним управлінням (відділам) ДАІ (розширення штатної структури); 2011 рік – оптимізація структури та штатної чисельності ДАІ, повернення територіальних підрозділів ДАІ у склад міськрайвідділів, розтастування підрозділів МРЕВ ДАІ (скорочення штатної структури).

З огляду на численні реформування організацій діяльності всіх підрозділів ДАІ потребує перегляду та приведення до європейського рівня, що має бути зроблено шляхом: удосконалення системи нормативно-правового регулювання діяльності ДАІ як органу державного контролю у сфері забезпечення БДР; розроблення чіткого механізму прийняття оптимальних управлінських рішень у системі ДАІ, кінцевою метою яких має бути підвищення рівня захищеності всіх учасників дорожнього руху; удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ [1]; розробки методики й тактики дій усіх категорій співробітників ДАІ з урахуванням передового вітчизняного і зарубіжного досвіду; доведення ресурсного забезпечення служби, передовсім технічними засобами, комп'ютерною технікою і системами інформаційної безпеки, до встановлених норм; зміцнення та розвитку ділової співпраці з усіма суб'єктами, уповноваженими формувати й проводити на території України державну політику у сфері забезпечення БДР, розширення взаємовигідної міжнародної співпраці; підвищення рівня підготовки кадрів, забезпечення високого професіоналізму і виховання співробітників ДАІ в дусі непримиренності до правопорушників, що умисно створюють загрозу життю і здоров'ю учасників дорожнього руху, й водночас уважного ставлення до громадян, надання їм усебічної допомоги.

Удосконалення системи підготовки водіїв та підвищення дорожньої культури населення небезпідставно мають розглядатись як важливий превентивний захід забезпечення безпеки дорожнього руху. Адже більшість автомобільних аварій трапляються саме з вини водіїв – через брак водійської майстерності й тотальний нігілізм у питаннях дисципліни руху. Прийняття в останні роки Типової програми з навчання населення Правил дорожнього руху, затвердження Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, Порядку державної акредитації закладів, що здійснюють таку підготовку, стали підґрунтям для побудови та функціонування послідовної і цілеспрямова-

ної системи навчання населення правил безпечної поведінки на дорогах та вулицях. Наступним кроком має стати моніторинг системи підготовки водіїв з одночасним посиленням контрольних заходів у цій сфері.

Принциповим питанням також залишається низька культура водіння та поведінки на вулицях і дорогах, що є однією з головних причин ДТП. Саме транспортна дисципліна — найважливіша складова професійної культури водія, яка передбачає систематичне навчання, вправи, розвиток і контроль індивідуальних якостей та можливостей щодо дотримання норм морально-етичного спілкування у процесі руху, під час зупинок і на стоянках, зокрема й в аварійних ситуаціях. Отже, культура водіння (етикет водія) є однією із соціальних умов, що мінімізує виникнення ДТП на дорозі, а відтак має стати предметом глибокого науково-методичного аналізу.

Не менше значення має нині підвищення конструктивної безпеки та технічної надійності транспортних засобів. Велика кількість автомобілів експлуатується з порушеннями вимог технічної характеристики, з грубими порушеннями правил переобладнання, без проведення належного технічного огляду тощо. Навіть заміна державного технічного огляду транспортних засобів на обов'язковий технічний контроль викликала більше запитань, аніж відповідей. Адже й досі законодавчо не окреслено процедурних аспектів здійснення останнього [8]. У цьому контексті доцільним вбачається: ухвалення загальноприйнятих стандартів державного контролю за технічним станом автотранспортних засобів, що створить організаційно-методичну основу діяльності контрольних органів; належне матеріально-технічне забезпечення органів державного контролю за технічним станом автотранспортних засобів; посилення відповідальності посадових осіб, які допустили випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан і обладнання яких не відповідає вимогам стандартів, правилам дорожнього руху та технічної експлуатації.

Системна криза охопила й дорожнє господарство. Попри вжиті Президентом України заходи з оптимізації центральних органів виконавчої влади та усунення дублювання їхніх повноважень (зокрема, створення Державного агентства автомобільних доріг України) організація управління забезпеченням безпечного стану доріг у країні потребує істотного покращення. Не будучи пристосованою до ринкових умов, система дорожнього господарства майже повністю втратила економічну доцільність. Централізоване управління мережею місцевих автодоріг зумовлює неефективне використання ресурсів. Водночас органи місцевої влади не мають впливу на розподіл коштів і не несуть відповідальності за стан дорожньої інфраструктури. Процес прийняття рішень бюрократизований настільки, що навіть питання капітального ремонту дороги районного значення необхідно погоджувати в Укравтодорі, а потім затверджувати рішенням Кабінету Міністрів. Усі види робіт з поточного ремонту й експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування виконують дочірні підприємства ВАТ ДАК «Автомобільні дороги України».

Даються взнаки й інші недоліки управління дорожнім господарством, зокрема: «ізолюваність» від процесів планування та забудови територій; неефективне керування мережею автомобільних доріг місцевого значення та недостатній контроль якості виконання робіт і стану доріг; неможливість перевірки достовірності виробничих планів; недостатньо чітке розмежування компетенції місцевих органів влади та позбавлення їх можливості впливати на розвиток та утримання автомобільних доріг місцевого значення [7, с. 42]. Як наслідок неефективна система управління дорожнім господарством зумовлює велику кількість автоаварій, зокрема зі смертельними наслідками. Кожна десята ДТП із постраждалими «спровокована» незадовільними дорожніми умовами, кожна двадцята — спричинена ними безпосередньо.

Така ситуація актуалізує проблему реформування дорожньої галузі шляхом: переформатування системи утримання автомобільних доріг державного значення із застосуванням лінійно-територіального принципу їх обслуговування; удосконалення правових основ управління дорожнім господарством; цільового використання коштів на подолання аварійності в місцях локалізації ДТП; підвищення якості будівництва, ремонту, утримання автомобільних доріг та організації на них безпечного руху, які відповідають європейському рівню; посилення контрольних заходів за всіма напрямками експлуатації вулично-шляхової мережі.

Важливість таких заходів стратегічного реформування державного механізму забезпечення безпеки дорожнього руху повною мірою нівелюється відсутністю наукової складової цього процесу. Попри невгамований інтерес суспільних інститутів до проблем дорожньої безпеки більшість досліджень згаданих проблем, на жаль, виконані на теоретичному рівні й залишають поза увагою чимало практичних питань дискусійного характеру. Вітчизняні правники здебільшого досліджують проблеми удосконалення законодавства про дорожній рух [9], організаційного забезпечення державної політики безпеки дорожнього руху [10], модернізації системи управління дорожньою безпекою [11], реформування системи підготовки водіїв, підвищення рівня правосвідомості учасників дорожнього руху [4], удосконалення експлуатаційних показників вулично-шляхової мережі. Решта важливих питань, від яких також залежить стан дорожньо-транспортної безпеки країни, свідомо залишається поза увагою вітчизняної науки. Ідеться насамперед про стратегічне реформування державної політики безпеки дорожнього руху, визначення ролі та забезпечення конструктивної взаємодії всіх інституційних суб'єктів державного управління дорожньою безпекою, вироблення ефективного механізму використання технічних засобів нагляду за дорожнім рухом (стаціонарних відеокomплексів, що забезпечують автоматичну фіксацію порушень правил дорожнього руху, алкотестерів, мобільних наркологічних лабораторій тощо) в діяльності контрольних органів, забезпечення невідворотності покарання за скоєні злочини та право-порушення на автомобільному транспорті.

Вади сучасної української науки в галузі безпеки дорожнього руху спричинені також вузькою профільністю досліджень, спрямованих переважно на вивчення адміністративних і кримінальних особливостей транспортної аварійності. Фахівцями інших галузей проблематика дорожньої безпеки, на жаль, ігнорується. Дисертації, захищені за останні 10 років, не є фундаментом, на якому мали б ґрунтуватися інші дослідження. Левова частка наукових робіт зі згаданої проблематики взагалі не має практичної спрямованості. Більшість із них ґрунтуються на застарілому емпіричному матеріалі, мають фрагментарний характер, вирішують окремі локальні (а то й узагалі непотрібні) завдання, не аналізують проблему комплексно і, найголовніше, не окреслюють стратегічні напрями на перспективу.

Викладене зайвий раз переконує у важливості сфери безпеки дорожнього руху як інтегральної складової національної безпеки. Запобігти дорожньо-транспортному травматизму в країні можна, лише налагодивши постійну взаємодію всіх зацікавлених міністерств, відомств, організацій. А головне — на державному рівні вести політику безпеки дорожнього руху. Складовими розв'язання цієї проблеми є:

- створення системи державних стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху з урахуванням міжнародних вимог і угод;
- поліпшення координації діяльності органів виконавчої влади в цій сфері;
- приведення заходів адміністративної і кримінальної відповідальності за порушення ПДР у відповідність до суспільної небезпеки цих порушень;
- удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;



- удосконалення технічного регулювання на автомобільному і міському громадському транспорті для забезпечення конструктивної та експлуатаційної безпеки транспортних засобів;
- розвиток і поліпшення стану вулично-шляхової мережі, удосконалення засобів організації дорожнього руху;
- прищеплення дітям дошкільного та шкільного віку стійких навичок правильної поведінки як учасників дорожнього руху;
- підвищення рівня вимог до організацій, що навчають майбутніх водіїв керувати автомобілем;
- розвиток систем своєчасного виявлення ДТП і надання першої медичної допомоги потерпілим;
- технічне вдосконалення залізничних переїздів;
- розвиток і вдосконалення механізмів страхування для гарантованого відшкодування збитків від ДТП;



8

Джерела

– здійснення комплексу наукових заходів, спрямованих на оптимізацію досліджень найактуальніших проблем безпеки дорожнього руху в Україні.

1. *Гусаров С. М.* Удосконалення юрисдикційної діяльності підрозділів ДАІ у сфері безпеки дорожнього руху: недоліки та перспективи // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 3. – С. 179–181.

2. *Богатирьова Р. В.* Вступне слово // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Донецьк, 15 жовтня 2010 року). – Донецьк: ООО «Цифровая типографія», 2010. – 406 с.

3. *Мисливий В. А.* Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08. – К., 2005. – 36 с.

4. *Міленін О. Л.* Правосвідомість учасників дорожнього руху: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – Х., 2001. – 19 с.

5. *Бесчастний В. М.* Державне управління в сфері безпеки дорожнього руху: Моногр. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. – 476 с.

6. *Бесчастний В. М., Собакарь А. О.* Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації // Віче. – 2010. – № 4. – С. 2–5.

7. *Собакарь А. О.* Правові та організаційні проблеми забезпечення безпечного стану дорожніх умов в Україні // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 2 (14). – С. 37–46.

8. Подводные камни отмены техосмотра [Електронний ресурс]. – <http://job.ukr.net/news/podvodnye-kamni-otmeny-tehosmotra/>

9. *Муцко В. Ф.* Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 18 с.

10. *Гуржій Т. О.* Інституційний аспект державної політики безпеки дорожнього руху // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 1. – С. 103–111.

11. *Долгополова М. М.* Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – Х., 2003. –



Особливості використання спеціальних знань на початковому етапі розслідування порушень законодавства про захист рослин

Анна ВІНОГРАДОВА,
асистент кафедри криміналістики
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Однією з причин низької ефективності розслідування порушень законодавства про захист рослин є те, що працівники слідчих та оперативних підрозділів усе ще не готові до дієвого розслідування й розкриття таких злочинів.

Проблема розслідування таких порушень на початковому етапі зумовлена насамперед необхідністю використання спеціальних знань, засобів і методів збирання та дослідження слідів, що виникли в результаті вчинення злочину. Теоретичні та практичні основи використання спеціальних знань під час розслідування цього виду злочинів розроблено недостатньо. Про це свідчить аналіз відповідної криміналістичної літератури.

Попри неабияку увагу вчених до проблематики застосування спеціальних знань у розслідуванні злочинів, більшість авторів досліджували лише деякі аспекти використання цього процесуального інституту (судову експертизу, діяльність фахівця, застосування певного виду спеціальних знань під час розслідування окремих видів злочинів). Проте багато аспектів застосування спеціальних знань у розслідуванні порушень