

Документ розглядає проблему смертності і травматизму на дорогах України крізь призму державної політики, оцінює масштаби проблеми та виявляє ключові системні вади державної політики в цій галузі. Серед іншого, здійснено аналіз виконання державою зобов'язань перед суспільством у сфері безпеки руху за основними напрямками: безпечні дороги, безпечні користувачі доріг, безпечні транспортні засоби та надання екстреної допомоги. Проаналізовано такі функції, як підготовка і ліцензування водіїв, робота поліції, сертифікація і ліцензування автомобілів та послуг, стандарти і практики будівництва та утримання доріг тощо. У документі описано групи зацікавлених сторін (стейкхолдерів) і їхні інтереси, наведено чотири альтернативні варіанти державної політики, які варто розглянути представникам влади, щоб виправити наявну складну ситуацію.



Віктор Сергійович Загреба

Магістр державної політики (University of Maryland, 2013). Працює менеджером проектів у громадській організації «Центр соціальних та ділових ініціатив» (м. Яремче), член Робочої групи з реформування органів правопорядку «Реанімаційного пакету реформ», голова правління громадської організації «Vision Zero», автор дослідницьких проектів з вимірювання факторів ризику та оцінки безпеки вулично-дорожньої мережі у містах.



Віктор Загреба



**Якою має бути державна політика
щодо безпеки дорожнього руху в Україні?**

Листопад 2016

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНФОРМАЦІЙНО-ДОСЛІДНИЦЬКИЙ ЦЕНТР

Якою має бути державна політика
щодо безпеки дорожнього руху в Україні?

(Policy Paper)

Автор:

Віктор Загреба

Київ 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними в законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3А, каб. 434

Телефон: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: www.euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10:00 до 15:00

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на www.radaprogram.org

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Зміст

Анотація / Abstract. Список скорочень	4
1. Опис проблеми: масштаб, гострота	5
2. Чим не задовольняє нинішня політика?	8
<i>Причина 1. Незадовільне виконання державою зобов'язань перед суспільством</i>	8
<i>Причина 2. Відсутність відповідальності і координації у сфері безпеки руху</i>	17
<i>Причина 3. Відсутність цілей, моніторингу та оцінки</i>	18
3. Чиї інтереси заторкнуті?	21
4. Варіанти вирішення проблеми	28
5. Пропонований підхід до вирішення проблеми	31
<i>Посилання</i>	33
<i>Додаток 1. Організаційно-правова мапа зобов'язань держави перед суспільством у сфері безпеки дорожнього руху</i>	34
<i>Додаток 2. Динаміка стану безпеки руху в країнах ЄС та Україні (смертей на 1 млн населення)</i>	40

Анотація

Документ розглядає проблему смертності та травматизму на дорогах України крізь призму державної політики, оцінює масштаби проблеми і виявляє ключові системні вади державної політики в цій галузі. Серед іншого, здійснено аналіз виконання державою зобов'язань перед суспільством у сфері безпеки руху за основними напрямками: безпечні дороги, безпечні користувачі доріг, безпечні транспортні засоби та надання екстреної допомоги. Проаналізовано такі функції, як підготовка і ліцензування водіїв, робота поліції, сертифікація і ліцензування автомобілів та послуг, стандарти і практики будівництва та утримання доріг тощо. У документі описано групи зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та їхні інтереси, наведено чотири альтернативні варіанти державної політики, які варто розглянути представникам влади, щоб виправити наявну складну ситуацію.

Abstract

This policy paper is devoted to the issue of traffic crashes and injuries on the roads of Ukraine. It provides a brief assessment of the scale and scope of the problem and indicates three key policy issues that explain Ukraine's poor performance. It describes in details the obligations that the governance system of Ukraine owes to the society in the field of road safety, divided into four domains – safe roads, safe road users, safe vehicles and emergency responses, and assesses the government's performance in each of them. This analysis cover specific government's functions such as training and licensing of drivers, traffic law enforcement, certification and licensing of vehicles and transportation services, road construction and management standards etc. The paper also provides a detailed analysis of stakeholders in the policy field of traffic safety, identifying them in groups and describing their main interests in a policy dialogue. At the end, the policy paper describes for policy alternatives that Ukraine's politicians may consider in order to tackle the issue of dangerous roads in a systemic and successful way, and specifically suggests one of them as the recommended way to go.

Список скорочень:

БДР – безпека дорожнього руху

ДАІ – Державна автомобільна інспекція

ДБН – державні будівельні норми

ДСТУ – державні стандарти України

ДТП – дорожньо-транспортна подія

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

Нацполіція – Національна поліція України

ПДР – Правила дорожнього руху

ЄС – Європейський Союз

США – Сполучені Штати Америки

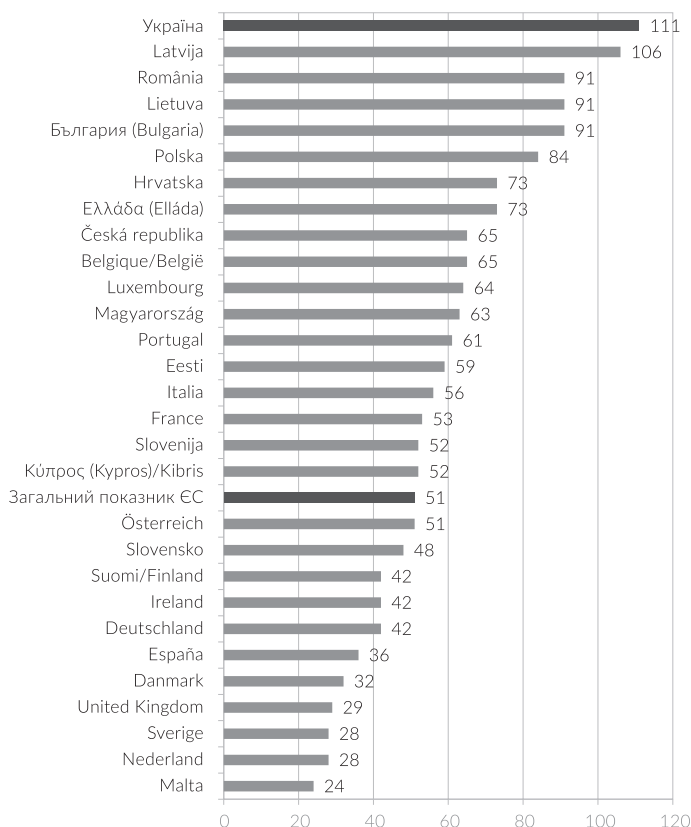
1. Опис проблеми: масштаб, гострота

Проблема безпеки доріг досить специфічна. Вона справді є всеосяжною як з точки зору ризиків, так і розуміння. Кожне користування дорогою у будь-якій ролі – пішохода, водія, пасажера, велосипедиста – несе великий ризик шкоди здоров'ю або втрати життя. Українці бояться доріг.

Серед країн Європи Україна має один з найнижчих рівнів безпеки дорожнього руху. Цей рівень вимірюється масштабами наслідків, в першу чергу – кількістю втрачених життів. Для порівняння часто використовують два відносні показники: смертність загиблих відносно кількості населення і смертність відносно кількості зареєстрованих транспортних засобів.

Графік 1

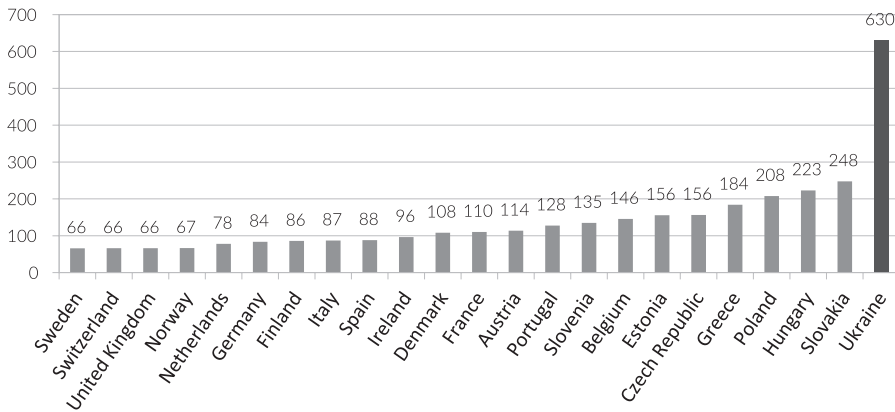
Смертність на 1 млн населення в країнах ЄС та в Україні (2014)



Як видно на Графіку 1, Україна є значно позаду своїх західних сусідів. Показник смертності на 1 мільйон населення вже декілька років перебуває на позначці 110-115, хоча в найгіршому 2007 році досягнув 206 смертей на 1 мільйон населення. Водночас середнім показником серед 27 країн ЄС станом на 2015 рік був показник 62 смерті на 1 мільйон населення, а країни-лідери мають показник менше 30.

Графік 2

Смертність на 1 млн транспортних засобів в Україні та деяких країнах ЄС (2012)



Дані ГО «Vision Zero» (Україна)

Дорожні ризики в Україні насправді є ще вищими, з огляду на значно нижчий рівень автомобілізації, ніж у сусідніх країнах. Країни, які мають більш розгалужену мережу доріг, по яких їздить більше автомобілів, мають і вищу статистичну ймовірність аварій, смертей та травм (за інших рівних умов). Наша країна, за оцінками автора на основі даних Державної служби статистики України, має близько 120 одиниць моторизованого транспорту на тисячу населення, в той час як в країнах ЄС цей показник складає від 200 (східні країни) до 400-500 (західні і північні).

Якщо подивитись на цей показник – смертність на 1 мільйон автомобілів, то в Україні він складає понад 600, в той час як у наших безпосередніх сусідів на Заході – близько 200-250, а в «країн-чемпіонів» Євросоюзу – 66. Різниця з Україною – в десять разів.

Гострота проблеми

Проблема аварійності та смертності на дорогах України є гострою через дві причини.

Причина № 1: низький рівень безпеки доріг призводить до страшних наслідків. Йдеться про велику кількість вбитих та поранених чоловіків, жінок та дітей – щонайменше 20 тисяч жертв щороку (разом травмованих і загиблих). Ці смерті призводять до величезних фізичних і моральних страждань для суспільства, економічних втрат (в ДТП травмується і гине працездатне населення). Є також і пряма грошова ціна, яку сплачує суспільство за нездатність опанувати проблему аварійності. Це витрати на порятунок та лікування жертв аварій, оформлення ДТП, транспортування розбитих автомобілів, ремонт дорожньої інфраструктури, що зазнала пошкодження. Також це виплата пенсій з непрацездатності та інвалідності, виплата страхових компенсацій та ін. За оцінками Світового банку, економічні втрати України від дорожніх аварій сягають 1,5% ВВП, тобто перевищують 1 мільярд доларів США.

Причина № 2: описані вище наслідки НЕ є неминучими. Науково доведено, що 95% ДТП можна запобігти. Майже усі дорожні аварії не є стихійним лихом чи проявом вищих сил – вони піддаються науковому аналізу, який може достеменно виявити причини, чинники, обставини як кожного окремого випадку (мікрорівень аналізу), так і великих масивів таких аварій, скажімо, на рівні міста, області чи країни (макрорівень). На основі аналізу потрібно обирати дієві та ефективні інструменти державної політики, завдяки яким можливо успішно запобігти значній частині аварій, а в тих випадках, яким запобігти не вдається, – суттєво зменшити тяжкість наслідків.

Таким чином, ми підійшли до проблеми глибшого рівня, якій, власне, і присвячено цей документ. Це не загальна проблема аварійності на дорогах, яка, в принципі, зрозуміла, це *проблема відсутності адекватної державної політики у сфері безпеки руху*. «Адекватний» англійською мовою означає «мінімально необхідний», і Україна зараз не має мінімально необхідної державної політики, яка б опанувала проблему смертності на дорогах і почала би покращувати ситуацію.

Далі у цьому документі наведено конкретні факти, що підтверджують слабкість наявної на сьогодні державної політики, та ймовірні шляхи виправлення ситуації.

2. Чим не задовольняє нинішня політика?

Державну політику України у її нинішньому стані слід оцінювати як незадовільну через три фундаментальні причини:

Причина 1: Держава незадовільно виконує зобов'язання перед суспільством у сфері безпеки дорожнього руху, зокрема щодо безпечних доріг, безпечних транспортних засобів, безпечної поведінки користувачів доріг, а також у сфері надання екстреної медичної допомоги.

Причина 2: Держава не створила системи управління, виконання і контролю, в якій були б наявні інституційна відповідальність та координація дій різних органів.

Причина 3: Держава не має чітких цілей та стратегії дій у сфері БДР, не має системи моніторингу і оцінки дієвості певних заходів чи політик.

Причина 1. Незадовільне виконання державою зобов'язань перед суспільством

Проблему безпеки руху неможливо вирішити на приватному рівні чи на рівні місцевого самоврядування. Тому суспільство доручило це державі, наділивши її повноваженнями та ресурсами та висловивши згоду дотримуватись розроблених державою норм і правил. Держава, у відповідь на це, взяла на себе цілу низку зобов'язань перед суспільством загалом і кожним громадянином зокрема.

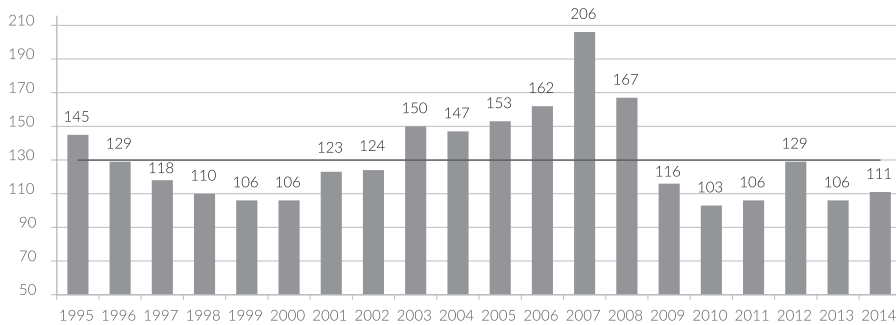
Та чи успішно вона їх виконує? Наведений далі графік показує стан дорожньої безпеки за минулі 20 років. По-перше, на ньому абсолютно немає довгострокової тенденції до покращення, яку можна побачити на аналогічних графіках з будь-якої країни ЄС, так і ЄС загалом.

По-друге, зміни в безпеці доріг збігаються зі змінами в економіці. Рівень аварійності і смертності на дорогах України має чітку кореляцію з економічною ситуацією в країні: поступове зростання у 2001–2005 роках з піком у 2006–2007 роках, за яким слідувало різке падіння у 2008–2010 роках, і, нарешті, нове зростання, починаючи з 2011 р. Для порівняння можна взяти ситуацію в будь-якій сусідній країні, яка тепер є членом ЄС – Румунія, Словаччина, Польща. Там також відбуваються економічні цикли, однак в довгостроковому вимірі крива смертності прямує донизу (див. Додаток 2).

Тобто, з великою часткою впевненості можна стверджувати, що «покращення» безпеки доріг в Україні у 2013–2015 роках є тимчасовим,

Графік 3

Смертність у ДТП в Україні на 1 млн населення у 1995–2014 роках



і пояснюється воно економічними негараздами і низькою купівельною спроможністю населення. Як тільки відновиться зростання економіки та масове споживче кредитування, показники безпеки на дорогах знову різко погіршаться. З цього випливають два невтішні висновки для українського політика чи державного менеджера:

Висновок № 1: Українська держава, з усіма її нормативно-правовими актами та інституціями, не має системного впливу на безпеку дорожнього руху. Фактично, безпекою доріг в нашій країні керує не державний апарат, а незалежні від нього макроекономічні процеси, і збідніння населення є найкращим «поліпшувачем» ситуації на дорогах.

Висновок № 2: Якщо вже зараз нічого не змінювати в державній політиці стосовно безпеки доріг, якщо не побудувати дієвої системи управління безпекою доріг, то разом з наступним економічним поживаленням, яке рано чи пізно настане, безпека руху на дорогах знову різко погіршиться, можливо, навіть до катастрофічних масштабів 2003–2008 років.

Далі у цьому документі ми оцінимо успішність виконання Україною зобов'язань перед суспільством у сфері безпеки дорожнього руху, для зручності виділивши чотири складники системи безпеки дорожнього руху. Розглянемо, які зобов'язання взяла на себе держава України перед громадянами у кожному секторі і наскільки успішно вона їх виконує. Цими складниками системи є:

- ◆ Безпечні дороги.
- ◆ Безпечні користувачі доріг.
- ◆ Безпечні транспортні засоби.
- ◆ Надання екстреної медичної допомоги, коли ДТП вже сталося.

Безпечні дороги

Намагаючись гарантувати безпеку доріг і вулиць України, держава збудувала складну систему документів, обов'язкових до виконання: порядків, норм, правил і стандартів стосовно будівництва, ремонту і реконструкції вулично-дорожньої інфраструктури, а також стосовно організації дорожнього руху (розмітка, знаки, світлофори і т. ін.) на них. Також державні установи та організації мають численні, закріплені в законах, повноваження з контролю за дотриманням цих норм через процедури погодження, інспектування та розслідування.

Держава не виконує зобов'язань стосовно безпечної інфраструктури на належному рівні. Стандарти та будівельні норми часто є застарілими, не відповідають сучасним практикам Європейського Союзу та не сприяють максимальному рівню безпеки. Декілька фактів:

1. *Кільцеві перехрестя* малого діаметру (до 50 метрів) практично відсутні в Україні, а їхнє створення в містах досі не є дозволеним за чинними будівельними нормами. В країнах Європейського Союзу цей спосіб організації перехресть застосовується ще з 1980-х років і довів свою безпрецедентну успішність у покращенні безпеки руху, примусово знижуючи швидкість проїзду перехрестя та зводячи до нуля найбільш небезпечні сценарії ДТП – фронтальний та бокове зіткнення (Brilon, 2011). Малі кільцеві перехрестя є міжнародно визаною найкращою практикою, і країни сходу Європейського Союзу активно споруджують кільця малого радіусу.
2. Навіть *нові дороги є небезпечними*. Наприклад, у містах та на автодорогах України поширеним є явище, коли на дорогах з 4 смугами руху облаштовуються нерегульовані переходи без острівців безпеки. Це є дуже поганим технічним рішенням з точки зору безпеки, яке призводить до значної аварійності та смертності (TEN-T, с. 10).
3. В Україні *відсутня процедура аудиту безпеки дорожньої інфраструктури на стадіях проектування, будівництва та після будівництва*, що є обов'язковим елементом безпеки за стандартами Європейського Союзу (Директива ЄС 2008/96/ЄС). Українські інженери проектують дороги і вулиці, які спонукають до високої швидкості та недостатньо захищають пішоходів, і в результаті рясніють «місцями концентрації ДТП». І немає жодної інстанції, яка б оцінила ці проекти з точки зору безпеки і вказала на помилки, які слід ліквідувати.

4. *Ширина смуг руху в населених пунктах України є надмірною та часто складає 4 метри і більше, що спонукає до високої швидкості руху автомобілів, яка у свою чергу є критичним чинником небезпеки в умовах, коли можливий наїзд на пішоходів. Для порівняння, ширина смуги руху на німецькому автобані, де взагалі відсутнє обмеження швидкості, дорівнює 3,50 м, а крайньої правої смуги – 3,75 м, оскільки на ній відбувається рух великогабаритного транспорту.*

Такі стандарти і невиправдані практики у дорожній інфраструктурі мають результатом таке явище, коли *ремонт чи будівництво доріг мають наслідком не покращення безпеки на них, а погіршення*. Прикладом можуть слугувати найкращі за рівністю дорожнього покриття дороги країни, які є найгіршими з точки зору безпеки.

Таблиця 1. Головні українські автодороги, незважаючи на ремонт, не показують покращення безпеки

<i>Міжнародна автодорога</i>	<i>Показник</i>	2009	2010	2011	2012	2013
М-03 Київ – Харків – Довжанський (на Ростов-на-Дону)	загинуло	135	121	145	152	141
	травмовано	607	646	733	833	681
М-05 Київ – Одеса	загинуло	102	104	102	116	96
	травмовано	370	365	360	369	319
М-06 Київ – Чоп (на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород)	загинуло	179	164	198	196	203
	травмовано	735	631	669	688	603

Дані Національної поліції

Проблемою є те, що дороги будують або ремонтують за застарілими стандартами (ДБН) або навіть без дотримання їхніх вимог, а проєктувальники ставлять у пріоритет швидкість руху автомобілів, а не безпеку користувачів. Крім того, на дорогах не облаштовуються інфраструктурні засоби безпеки: бар'єри між напрямками руху, шумові повздовжні смуги та ін. Як наслідок, автодорога М-06, яку багато хто вважає чи не зразковою для України, насправді є найгіршою з точки зору безпеки – щороку на ній втрачають життя понад 200 осіб – в середньому, одне життя на 4 кілометри дороги.

Безпечні користувачі доріг

Поняття «користувачі доріг» (road users) включає в себе не лише водіїв, але й велосипедистів, мопедистів, пішоходів, користувачів інвалідних візків, пасажирів приватного та громадського транспорту.

Рівень безпеки поведінки користувачів доріг України є низьким. Це засвідчить будь-яка особа, взявши участь у дорожньому русі й побачивши кількість порушень ПДР з боку інших учасників. Дані офіційної статистики стверджують, що майже всі зареєстровані ДТП стаються через недотримання правил дорожнього руху.

За статистикою 2009 року, близько 95% ДТП і 81% смертей виникли саме з вини водіїв транспортних засобів, 38% з цих ДТП сталися через перевищення швидкості. За даними Національної поліції, серед понад 25 тисяч ДТП з постраждалими, зареєстрованих у 2015 році, 21 тисяча сталася через порушення ПДР учасниками руху, і саме це призвело до 83% усіх смертей.

Учасники руху, особливо водії, системно порушують правила безпеки, які мають прямий зв'язок з імовірністю і тяжкістю наслідків ДТП. Наприклад, польові дослідження, проведені організацією «Vision Zero» у 2016 році в Івано-Франківську, показали, що 85% водіїв не користуються ременями безпеки. Заміри швидкості руху потоку на 5 магистральних вулицях міста засвідчили, що 75% водіїв рухаються зі швидкістю, що перевищує встановлені законом 60 км/год.

Для того щоб гарантувати, що користувачі доріг поводитимуться безпечно, держава встановила єдині Правила дорожнього руху (затверджує Кабінет Міністрів України) та збудувала систему впливу на цих громадян через:

1. *Формальну освіту* – навчання безпечного руху у школах та автошколах, підвищення кваліфікації водіїв і т. ін.
2. *Неформальну освіту (просвіту)* – проведення інформаційних і пропагандистських заходів.
3. Накладання санкцій за недотримання правил безпечної поведінки на дорозі.

Система навчання водіїв в Україні не дає багатьох навичок і знань, які прямо пов'язані з безпекою на дорозі. Розглянемо більш детально проблеми, які має Україна в кожній сфері і які засвідчують слабкість або недовірливість державної політики.

Навчання

Рівень підготовки водіїв в Україні є низьким. У звіті проекту Європейського Союзу TEN-T зазначено, що система навчання і видачі водійських посвідчень в Україні є неідеальною та корумпованою на всіх рівнях (ст. 9). Загальновідомим фактом в Україні є обставина, що значна частина водійських посвідчень до останнього часу отримувалась завдяки чи за сприяння корупційних дій (хабарництва).

Навіть якщо облишити корупцію осторонь, маючи надію, що її буде подолано завдяки реформам, які тривають у МВС, стандарти і практики водійського навчання в Україні самі по собі є застарілими та малоефективними з точки зору зниження ризику ДТП.

За даними Національної поліції, «молоді» водії з досвідом менше 2 років, кількість яких складає близько 5% від усіх, відповідальні за 22% ДТП, що сталися з вини водіїв. Ці ДТП призвели до 15% смертельних випадків та 22,7% випадків травмування за цей рік (звіт TEN-T).

У пересічній автошколі майбутній водій отримує багато теорії про будову автомобілів, але не одержує багатьох знань і навичок, які потрібні, щоб бути безпечним учасником руху. Наприклад, до них належать навички з визначення безпечної дистанції, навички безпечного гальмування, поведження біля велосипедистів.

Водночас значна частина навичок і знань, що передаються вчителями автошкіл, навпаки, є шкідливими з точки зору безпеки руху – скажімо, коли інструктор вчить витискати педаль зчеплення перед тим, як натискати на педаль гальма.

І такий низький рівень компетенції багатьох вчителів має пояснення, адже ці люди не проходять спеціального навчання, сертифікації чи підвищення кваліфікації. В Україні взагалі відсутні випробувані і затверджені програми навчання викладачів водійської майстерності, і повністю відсутні сертифіковані чи акредитовані навчальні заклади, які б готували таких фахівців.

Покарання за порушення правил дорожнього руху

Будь-які суспільні правила втрачають сенс, якщо не існує системи контролю за їхнім дотриманням і покарання порушників. Це безпосередньо стосується сфери дорожнього руху – усі країни, які досягли помітних успіхів у цій царині, мають дієві системи примусу до

виконання закону (law enforcement), які, як правило, складаються з успішної роботи поліції та технологічних рішень, таких як стаціонарні і мобільні камери контролю за дорожнім рухом. Система контролю за дорожнім рухом, що існувала до останнього часу, була відома своєю корумпованістю. Проблема корупції була значною мірою вирішена із ліквідацією ДАІ та запровадженням нової Патрульної поліції, однак ця позитивна зміна, на жаль, не призвела до покращення ситуації з безпекою на дорогах. Принаймні статистика ДТП не дає підстав стверджувати, що таке покращення має місце. Можна стверджувати, що система виявлення і покарання порушників в Україні перебуває нижче рівня, який би дозволив дієво впливати на безпеку *gorig*. Нижче наведемо декілька аргументів:

1. *Відсутній контроль швидкісного режиму.* На момент підготовки цього документу, в Україні вже близько року повністю відсутній контроль швидкості і відсутня практика накладання покарань за перевищення швидкості. Системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху не існує, а Національна поліція припинила практику контролю швидкості ручними приладами вимірювання швидкості (радарамі), яка існувала до поліцейської реформи. Таку ситуацію можна вважати катастрофою в державній політиці, адже швидкість є найбільшим фактором ризику, що призводить до лівової частки ДТП, смертей та травматизму.
2. *Слабкість або відсутність поліцейського контролю поза великими містами.* Патрульна поліція обслуговує лише 28 міст України, в яких проживає близько 14 мільйонів громадян (33% населення). Крім того, статистично відомо, що в обласних центрах стається значно менше ДТП, ніж в областях, – середнє співвідношення складає 35%. Слід відзначити, що Патрульна поліція також патрулює деякі міжміські магістралі, наприклад міжнародні автодороги у Київській, Житомирській, Львівській та Закарпатській областях, однак їхня частка в масштабах країни є мізерною. Решта території країни, де стається близько 60% ДТП з потерпілими, залишаються поза обслуговування Патрульної поліції.
3. *Відсутня система штрафних балів.* Система штрафних балів є однією з найкращих практик в ЄС та США, оскільки вона є дієвим засобом боротьби з системними та агресивними порушниками. Схожа

система існувала навіть у Радянському Союзі, однак в Україні її немає навіть у планах. Національна поліція України ініціювала закон, за яким бали не нараховуватимуть, а зніматимуть, і то лише за порушення, зафіксовані в автоматичному режимі. Реалістичність і дієвість такої системи викликає великі сумніви, оскільки вона не спирається на наукові факти та міжнародно визнані практики. Відсутність штрафних балів призводить до того, що для вузького прошарку водіїв, які схильні до агресивного стилю водіння, зупинка поліцією та накладання санкцій не є стримуючим фактором проти подальших серйозних порушень.

4. *Малоефективні тактики виявлення нетверезих водіїв.* Міжнародно визнаним дієвим засобом виявлення нетверезих водіїв є випадкова перевірка (Random Breath Check), яка передбачає зупинку автомобілів за певним алгоритмом і перевірку кожного водія (SUPREME, 2007). Така практика відсутня в Україні, планів з її запровадження немає. Поліція України робить перевірку на предмет вживання алкоголю, лише коли у водія є ознаки алкогольного сп'яніння, а виявити ці ознаки офіцер може лише у двох випадках: (а) участі водія в ДТП; (б) вчинення водієм порушення Правил дорожнього руху, яке стало причиною зупинки транспортного засобу. Така ситуація значно знижує загрозу виявлення для водіїв, які полюбляють їздити після вживання алкоголю, а тому не є стримуючим фактором. Крім того, з точки зору державної політики, практика випадкової перевірки дозволяла би державі мати надійні дані стосовно поширеності такої поведінки, як керування транспортними засобами під впливом алкоголю або наркотиків, а отже, відстежувати зміни в цій поведінці. Наразі надійний індикатор цієї проблеми відсутній.

Безпечні транспортні засоби

Держава Україна несе зобов'язання гарантувати громадянам, що транспортні засоби, які їздять дорогами, є максимально безпечними з технічної точки зору. Це робиться через встановлення вимог та стандартів щодо конструкції та технічного стану транспорту, що експлуатується в Україні. Для перевірки на відповідність цим вимогам існують системи сертифікації транспорту, який імпортується в Україну або виробляється в ній, а також через жорстку систему державної реєстрації

усіх транспортних засобів, яку здійснюють органи Міністерства внутрішніх справ. Відчутно суворими є вимоги і повноваження держави стосовно гарантування безпеки комерційного транспортного парку, особливо пасажирського, які здійснює Міністерство інфраструктури та його органи. Для такого транспорту, як автобуси і вантажні автомобілі, передбачено обов'язковий технічний контроль (відсутній для легкових приватних автомобілів), видача сертифікатів на здійснення діяльності, а також технічний контроль на трасах, що його здійснює спеціальна державна інституція – «Укртрансінспекція».

Надання невідкладної допомоги

Організація забезпечення потерпілих під час дорожньо-транспортних пригод екстреною медичною допомогою здійснюється відповідно до Законів України «Про екстрену медичну допомогу» та «Про дорожній рух». Для цього держава та її місцеві органи повинні організувати роботу таким чином, щоб медичні працівники могли виконати встановлений Кабінетом Міністрів України норматив прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги до пацієнта. Цей норматив складає 10 хвилин у межах міста і 20 хвилин поза межами міст, однак у деяких випадках він може збільшуватись до 20 і 30 хвилин відповідно (несприятлива погода, поганий стан доріг).

Крім того, щоб учасники ДТП могли попросити про термінову допомогу, власники автодоріг повинні облаштувати автомобільні дороги, вулиці та залізничні переїзди системами термінового зв'язку для виклику Національної поліції, екстреної медичної допомоги та технічної допомоги.

Наскільки це працює?

Україна виконує свої зобов'язання стосовно надання екстреної допомоги, однак якість і дієвість цього виконання навряд чи можна назвати задовільними.

1. *Нормативи прибуття на місце ДТП є занадто високими* – очікування 20-30 хвилин для багатьох жертв аварій є критичним. Багато людей помирають від крововтрати чи інших причин, не дочекавшись допомоги. Крім того, навіть ці нормативи часом не дотримуються, особливо в сільській місцевості. Точних даних з цього приводу у державній статистиці знайти не вдалося.

2. Якість надання послуг, коли медики таки прибувають на місце ДТП, в переважній більшості випадків є базовою, і зводиться до транспортування потерпілих (або їхніх тіл) до медичного закладу. Технічні можливості та людські ресурси, щоб надавати фахову невідкладну медичну допомогу на місці ДТП та під час переміщення до лікарні, часто відсутні. Лише незначна частка автомобілів швидкої допомоги в Україні мають таку можливість, і вони переважно обслуговують міста-мільйонники.

Причина 2. Відсутність відповідальності і координації у сфері безпеки руху

У звіті євросоюзівського проекту TEN-T у 2013 році відзначено, що в Україні діє неефективна та застаріла адміністративна система управління безпекою дорожнього руху. У цій системі функції управління, виконання та контролю за результатами управління та виконанням покладено на один орган – Міністерство внутрішніх справ, чим порушено принцип розподілу функцій виконання та контролю за виконанням. Однак ця лідерська роль МВС у державній політиці з безпеки руху є радше ефемерною. Наприклад, в останньому урядовому документі, яким українська держава намагалася боротися за безпеку доріг («План заходів», 2012) уряд призначив відповідальними за виконання різноманітних неузгоджених між собою заходів 17 міністерств і відомств на національному рівні, а також усі обласні та міські державні адміністрації, районні та міські виконкоми. Як неважко здогадатися, той «План заходів» був виконаний на дуже незначну частину та не мав жодних позитивних результатів – до кінця року, в якому він був прийнятий, відбувся різкий стрибок смертності і травматизму.

До того ж, з початком поліцейської реформи, відколи у 2015-му році ДАІ було ліквідовано, ані МВС, ані Національну поліцію вже не можна навіть формально вважати органами, відповідальними за державну політику у сфері безпеки руху. По суті, *безпека доріг в Україні станом на сьогодні – це проблема без господаря*, за яку несуть відповідальність одночасно багато відомств, або, іншими словами, відповідальність не несе ніхто.

Причина 3. Відсутність цілей, моніторингу та оцінки

У 2010 році Європейський Союз поставив ціль – зменшити смертність у ДТП на 50% до 2020 року. На основі цієї цілі виведено цільову криву зменшення смертей, і щороку відбувається звірка поточного результату з цією цільовою динамікою. Подібні цілі мають інші держави та окремі міста. *Україна ж не має задекларованих цілей у сфері безпеки дорожнього руху.* Всі заходи, заяви і активності державних органів і їхніх керівників спрямовані лише на загальне «покращення», «вдосконалення», і «поліпшення». Така сама ситуація простежується і в місцевому самоврядуванні – міста не ставлять перед собою чітких цілей у сфері безпеки руху.

Якщо уявити, що ціль таки буде визначена, важливу роль починають відігравати індикатори. В Україні для оцінки ситуації в безпеці руху та відстежування змін використовується статистика ДТП, тобто так звані «остаточні індикатори»:

- ◆ Кількість ДТП
- ◆ Кількість ДТП з потерпілими
- ◆ Кількість загиблих
- ◆ Кількість травмованих

Стандартною рекомендованою практикою Європейського Союзу є збір та аналіз не лише остаточних індикаторів, а й проміжних, або так званих «факторів ризику». Це чинники, які корелюють з остаточними індикаторами, і отже, впливаючи на які, можна впливати на кількість та тяжкість ДТП:

- ◆ Керування у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння
- ◆ Рівень користування захисними приладами, такими як ремені безпеки і дитячі крісла
- ◆ Швидкість руху
- ◆ Денні ходові вогні
- ◆ Рівень пасивної безпеки автомобільного парку
- ◆ Швидкість та якість екстреної допомоги

Дані про фактори ризику українські державні органи не збирають взагалі. І навіть з офіційною статистикою ДТП є серйозні проблеми.

1. *Сумнівна правдивість даних.* Дослідники та активісти не один раз звертали увагу і висловлювали аргументовані припущення, що

офіційна статистика занижує кількість загиблих у ДТП. За наявною з регіонів інформацією, в Україні на момент підготовки цього документу не працює «Правило 30 днів» – поліція в багатьох містах і районах не збирає і не вносить до бази даних інформацію про тих потерпілих, які померли вже після доставки до лікарні, і які повинні бути віднесені до графі «загиблі», а не «травмовані». Однією з причин такого явища може бути відсутність порядку обліку ДТП – діючий раніше порядок (Постанова КМУ N 538 від 30 червня 2005 р.) втратив чинність у березні 2016 року, а новий не був затверджений.

2. *Неадекватна повнота даних* – поліція не збирає багато даних на місці ДТП, які є важливими для аналізу і оцінки. Наприклад, не записуються точні дані про розташування ДТП (координати); деталізація інформації про тип ДТП є недостатньою: окрім «зіткнення», важливо розуміти тип/сценарій зіткнення (фронтальне, бічне, задне, під кутом), і це стосується також інших типів ДТП (наїзд на пішохода, наприклад США мають 12 підкатегорій); не фіксується інформація про користування чи некористування ременями безпеки серед учасників ДТП та про спрацювання подушок безпеки; не вноситься інформація про офіційно діючий ліміт швидкості на ділянці, де сталося кожне ДТП; не записується інформація про розміщення кожної потерпілої особи в транспортному засобі. Обсяг інформації, що збирається на місці ДТП, суттєво відстає від стандартів Європейського Союзу (CADaS, 2011).
3. *Неадекватне використання даних*. Навіть ті дані, що збираються і є в розпорядженні поліції, зазнають обмеженого використання і приносять мало суспільної користі. Дані публікуються лише в узагальненому вигляді, статистичний аналіз, який публікується, дуже поверхневий і малоінформативний (порівняння кожного показника з минулим періодом). У даних не виділяються підсумкові дані по містах, в тому числі обласних центрах, та районах, через що місцеві органи самоврядування і державної влади не мають доступу до інформації про стан справ з безпекою руху на своїй території. Звісно ж, відсутні практики й інструменти геолокалізації (картографування) даних про ДТП. Держава сама не отримує користі від даних про ДТП, і не дає отримати її іншим (дослідникам, громадським організаціям, муніципалітетам та ін.), оскільки масиви даних про усі ДТП не публікуються і фактично їх неможливо одержати.

Окрім відсутності цілей та системи моніторингу, в Україні також відсутня і оцінка заходів. Органи виконавчої влади й місцевого самоврядування регулярно виробляють продукти державної політики, що мали би підвищити безпеку руху: затверджують цільові програми заходів на рівні країни чи міста, комплексні плани на рівні відомства, втілюють окремі просвітницькі та інші проекти, пропонують зміни до Правил дорожнього руху, Кодексу про адміністративні правопорушення, проводять сезонні акції на кшталт «Увага! Діти на дорозі» або «Тиждень безпеки дорожнього руху» тощо.

Такі ініціативи, як правило, мають три проблеми:

1. Вони базуються на чийсь думці чи суб'єктивному рішенні, а не на науково обґрунтованих моделях і перевірених практиках.
2. Вони не ставлять чітких вимірюваних цілей, не мають фокусу – зазвичай їхні цілі сформульовані дієсловами «сприяти», «покращити», «збільшити» тощо.
3. Відсутній ретельний аналіз успішності цих заходів чи програм, відтак ані суспільству, ані авторам ініціатив насправді невідомо, чи ці заходи, нормативні зміни, програми або проекти мали взагалі хоч якийсь ефект, і якщо так, то який?

Прикладами таких заходів за декілька останніх років є «Місячник безпеки дорожнього руху» Національної поліції у 2016 році, зміни до КУпАП про значно жорсткіші санкції за ст. 130 (водіння у нетверезому стані), запровадження обов'язкового користування денним світлом фар у 2013 році, розміщення соціальної зовнішньої реклами ДАІ у 2012–2014 роках та ін. Їх можна навести більше. Практично будь-який захід, програма чи проект держави у сфері безпеки дорожнього руху має перелічені вище фундаментальні недоліки.

3. Чії інтереси заторкнуті?

Проблема безпеки руху має багато зацікавлених сторін (стейкхолдерів) – це установи та організації, інтереси яких можуть зазнати позитивного або негативного впливу внаслідок зміни державної політики. Для досягнення більш якісних і дієвих рішень при розробці державної політики до процесу повинні залучатися не тільки майбутні виконавці цих рішень, але й інші (зовнішні) стейкхолдери. Нижче проаналізовані групи стейкхолдерів державної політики у сфері безпеки руху.

1. *Органи правопорядку, передусім Національна поліція.* Природним інтересом поліції є скорочення кількості дорожньо-транспортних подій та зменшення тяжкості їхніх наслідків. Цей інтерес існує з двох причин: (1) таке скорочення буде робити значний внесок у виконання одного з чотирьох завдань Національної поліції – «забезпечення публічної безпеки» (ст. 4 Закону «Про Національну поліцію»); (2) скорочення кількості ДТП, які оформляють і розслідують органи поліції, дозволить зменшити навантаження на працівників та звільнити людські та технічні ресурси поліції для виконання інших важливих завдань, зокрема превенції і реагування на злочини. Крім того, на Національну поліцію покладено завдання запровадження і адміністрування системи автоматизованого контролю за порушенням ПДР, і Національна Поліція має політичний інтерес і високі очікування від суспільства на предмет того, щоб така система була побудована та виявилась дієвою та ефективною у довготривалому вимірі.
2. *Міністерство охорони здоров'я.* Воно зацікавлене скоротити кількість травм на дорогах, що дозволить заощаджувати обмежені ресурси, які є в наявності МОЗ (виїзд бригад медичної допомоги та карет на місця ДТП, утримання потерпілих у лікарнях і надання їм допомоги). Інший інтерес МОЗ – підвищити швидкість та якість надання медичної допомоги жертвам ДТП, що дозволить показати вищу ефективність роботи самого відомства. Відповідно, МОЗ зацікавлений в додаткових ресурсах та оновленні матеріально-технічної бази (нові спеціалізовані автомобілі, обладнання для невідкладної допомоги та ін.).

3. *Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека)*. Це профільне відомство у складі Міністерства інфраструктури має прямий інтерес у безпеці руху відповідно до покладеного мандату. У сфері автомобільного транспорту Укртрансбезпека відповідає за комерційні перевезення, вантажні та пасажирські. Це відомство за визначенням має підтримувати ініціативи у сфері безпеки руху, хоча інтерес до ініціатив, які не мають прямого стосунку до комерційного транспорту, буде менш виражений або нейтральний. До деяких ініціатив відомство може мати негативне ставлення, скажімо, якщо вони ставлять жорсткіші вимоги стосовно його роботи або якщо вони позбавляють його частини функцій.
4. *Президент України* є вищою посадовою особою держави. Згідно зі ст. 102 Конституції України він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. А ст. 27 Конституції стверджує, що «Кожна людина має невід'ємне право на життя ... Обов'язок держави – захищати життя людини». Президент наразі не є активним «стейкхолдером», однак він несе значну частину політичної відповідальності за безпеку своїх громадян. Особливо це актуально з огляду на розмитість функцій у цій сфері і відсутність конкретного органу чи політика високого рівня, на якого Президент може «показати пальцем» або від якого може вимагати більш ефективної роботи. Президент мав би бути зацікавленим у реалізації дієвих реформ у цій сфері, щоб Україна нарешті опанувала проблему дорожньої смертності і почала показувати сталу позитивну динаміку.
5. *Міністерство внутрішніх справ*. На момент підготовки цього документу МВС запускає так звані сервісні центри – нове організаційне утворення, на яке, серед інших функцій, покладено завдання адміністрування системи підготовки і сертифікації водіїв, в тому числі розробку вимог і критеріїв ліцензування автошкіл. Сервісні центри МВС та їхні керівники зараз не є прямо зацікавленими в підвищенні безпеки дорожнього руху, оскільки кількість та тяжкість ДТП не має прямих наслідків для діяльності цих центрів (витрат чи поповнення ресурсів, накладання санкцій та ін). Однак теоретично і політично, керівництво сервіс-центрів є зацікавленим у пропозиціях більш сучасних і якісних програм навчання і відповідному оновленні тестових завдань. Керівництво МВС, до того ж, має політичний

інтерес у сфері безпеки руху, адже традиційно українське суспільство сприймає МВС як того, хто має «забезпечувати порядок на дорогах». Хоча міністр з 2015 року, після прийняття закону про Національну поліцію, не є прямим керівником поліції, він є і буде зацікавленим у висвітленні своєї причетності в разі успішних історій та позитивних показників статистики, і в дистанціюванні від проблем та мінімізації своєї іміджевої шкоди в разі негативної статистики чи фокусує подій, такі як ДТП з масовими жертвами.

6. *Місцеві громади в особі органів місцевого самоврядування.* Їхнім інтересом є скорочення травматизму і смертності серед мешканців громад. І цей інтерес значно більше виражений, ніж на рівні уряду, адже те, що на рівні держави є абстрактною статистикою, на рівні містечка чи села часто є трагедією. Мер чи депутати зацікавлені у мінімізації таких випадків, адже громадяни можуть винуватити їх персонально за такі ситуації. Також місцеві політичні еліти зацікавлені, відкрито чи латентно, у створенні максимально безпечних і комфортних умов для життя в їхньому населеному пункті, скажімо, як конкурентної переваги у боротьбі за таланти (кваліфіковані кадри), інвестиції або з суто іміджевих міркувань.
7. *Органи державної влади на місцях/місцеві державні адміністрації.* В контексті безпеки руху ці інституції несуть політичну відповідальність за те, що відбувається між містами, зокрема за організацію транспортування між населеними пунктами, в тому числі за безпеку руху приватного транспорту та комерційних пасажирських перевезень. Їхні інтереси тут подібні до інтересів місцевих громад – вони мають підтримувати заходи, що йдуть на зменшення. Однак у випадку державних адміністрацій інтерес скоріше походить «від протилежного» – щоб не сталося чогось поганого. Скажімо, аварія автобуса з десятком жертв є дуже поганою подією для голови району чи губернатора не лише через потребу організувати рятувальну операцію, очолювати комісію, зустрічати інспекції з Києва, але також через іміджеві та політичні ризики та можливе звільнення.
8. *Державна адміністрація автомобільних доріг («Укравтодор»).* Це адміністратор мережі доріг національного значення, має непрямий та слабо виражений інтерес в безпеці руху на цих дорогах. Первинним їхнім інтересом є утримання дорожнього покриття

у прийнятному стані (рівному), що сприймається суспільством як основний вимірник якості, навіть якщо за показниками безпеки ця дорога є дуже поганою. Будучи зацікавленим лише в рівності доріг, економії коштів та прискоренні термінів виконання проектів та не маючи інституційної компетенції та мандату із менеджменту безпеки, «Автодор» зазвичай взагалі ігнорує питання безпеки, чим призводить до негативних наслідків і збільшує аварійність та смертність на ділянках доріг, які зазнають ремонту чи реконструкції.

9. Бізнес:

9.1. *Фірми-оператори автомобільного транспорту* (та їхні об'єднання). До них належать фірми, які мають великий парк службового транспорту (банки, агрохолдинги, дистриб'юторські компанії, виробники продуктів харчування та ін.), державні підприємства та органи (Укрпошта), а також компанії-перевізники (вантажні, автобусні та служби таксі). Фірми, для яких експлуатація автотранспорту не є способом заробітку, загалом зацікавлені в підвищенні безпеки руху в Україні, оскільки для них це означає скорочення аварійності їхнього транспорту, і скорочення небажаних витрат. Такі компанії, особливо якщо вони мають західних власників, вже зараз мають внутрішні політики з безпеки руху, внутрішні системи навчання, сучасні системи моніторингу. Вони схильні позитивно сприймати обґрунтовані державні заходи у сфері БДР і можуть бути партнерами, скажімо, надаючи доступ до своїх баз даних. З іншого боку, компанії і підприємці-перевізники мають інші інтереси. Вони зацікавлені максимізувати прибуток через мінімізацію затрат, що проявляється у недостатніх інвестиціях у безпечний технічний стан і оновлення флоту, надмірну експлуатацію людських ресурсів (понаднормова робота водіїв), відсутність систем моніторингу безпеки. Більшість ринку складають малі гравці, які мають до 10 транспортних засобів, а отже об'єктивно не мають ресурсів для інвестиції в безпеку. Цей сегмент стейкхолдерів з високою часткою імовірності буде опонентом заходів у сфері безпеки, які передбачатимуть більш жорсткі вимоги та контроль за їхньою транспортною діяльністю. Компенсацією для цього можуть бути дозволи на збільшення тарифів та

програми пільгового кредитування для інвестицій у безпеку перевезень (в т.ч. оновлення автопарку).

- 9.2. *Автосервісний бізнес, який має інтерес у наданні послуг з обов'язкового технічного огляду (ТО) автомобілів.* На момент написання цього документу обов'язкового ТО в Україні немає, а отже держава не має контролю над технічним станом автомобільного парку, який пересувається вулицями і дорогами. Ймовірним є повернення цієї процедури за моделлю, прийнятою у багатьох країнах ЄС та штатах США, де ТО проводять уповноважені державою приватні оператори (сервісні центри). Автосервісні бізнеси, ймовірно, є зацікавлені в участі в цьому ринку, особливо якщо умови ліцензування будуть прозорими, а вартість послуг економічно обґрунтованою. Інтерес бізнесів полягає як у заробітку безпосередньо на послугі обов'язкового технічного огляду, так і у використанні цієї послуги як «вхідних дверей» для залучення постійних клієнтів на більш вартісні послуги ремонту. Ймовірно, що більш зацікавленими гравцями можуть бути великі оператори – фірмові (брендові) або мережеві сервісні станції. Однак вони можуть лобювати умови, які виключать малих гравців (грубо кажучи, станції з одним підйомником), що може мати негативний вплив у вигляді монополізації ринку великими і дорогими операторами та обмеження доступності самої послуги ТО, особливо поза межами великих міст.
- 9.3. *Страхові компанії та їхнє галузеве об'єднання – Моторне (транспортне) страхове бюро України (МТСБУ).* Воно є об'єднанням 56 страховиків, які здійснюють обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів за шкоду, заподіяну третім особам. Інтереси страхового бізнесу, що страхує цивільну відповідальність та автомобілі, досить зрозумілі – це зменшення страхових випадків, яке означатиме зменшення адміністративних витрат, страхових виплат, а отже зростання доходності. Гравці цього ринку мали би підтримувати заходи і програми з безпеки дорожнього руху, в тому числі могли би бути партнерами або спонсорами частини з них, позиціонуючи це як соціальну відповідальність та отримуючи користь для зміцнення бренду.

10. *Школи підготовки водіїв.* Автошколи заробляють гроші на навчання людей їздити, і могли би відігравати важливу роль у підвищенні безпеки доріг через якісну освіту водіїв. Однак у більшості своїй вони цього не роблять. Це пояснюється кількома факторами:

- ◆ Застарілі затверджені державою навчальні програми, які приділяють багато уваги технічним та теоретичним аспектам (будова двигуна внутрішнього згоряння), але випускають важливі інструменти безпечного і якісного користування автомобілем (паралельне паркування, елементи «дефенсів драйвінгу» та ін).
- ◆ Націленість приватних автошкіл на прибуток та економію затрат, а не на якість результату (рівень водійських навичок випускників).
- ◆ Повна відсутність в Україні системи підготовки інструкторів з водіння. Всі інструктори є «самоучками», яких ніхто не навчав і не сертифікував, відтак кожен навчає водінню в міру свого життєвого досвіду і уявлень про безпечне керування.

Таким чином, автошколи переважно не є прямо зацікавленими в підвищенні безпеки руху в Україні, хоча деякі прогресивні автошколи зацікавлені в підвищенні якості навчання (і самі працюють над цим), а також в осучасненні державних стандартів і вимог.

11. *Європейські кредитори та донори:* Світовий Банк, Європейський інвестиційний банк, Європейська Комісія. Всі ці великі інституції протягом багатьох років фінансують різноманітні проекти, прямо чи опосередковано пов'язані з безпекою руху. Їхній чіткий інтерес – це реальні позитивні зміни в Україні у цій сфері, і більш конкретно – адаптація найкращих європейських практик. Світовий Банк, який фінансує проекти з дорожнього будівництва, має більший інтерес, особливо враховуючи той факт, що збудовані за його участю дороги виявилися більш небезпечними, ніж ті старі дороги, що існували до того. Також Світовий Банк є міжнародним експертним центром з цієї проблематики, маючи цілий підрозділ під назвою Road Safety Facility. На відміну від українських організацій і політиків, міжнародні донори, загалом, мають високий рівень організаційної спроможності та галузевої експертизи, а отже є зацікавленими лише у реальних системних змінах, або в проектах та програмах, які

базуються на науково обґрунтованих моделях змін та які мають високий потенціал впливу. Такі проекти і програми дозволять донорам зробити «історії успіху». Симетрично, донори не зацікавлені у підтримці чи навіть витрачання часу на невдалі чи імітаційні проекти і програми, оскільки їм не потрібні додаткові «погані проекти». Загалом, ця група є однією з ключових зацікавлених сторін, чий експертний потенціал може бути використаний для побудови дієвої системи менеджменту безпеки дорожнього руху в Україні.

12. *Користувачі доріг та громадські активісти* в особі громадських організацій, ініціативних груп, клубів та ін. Хоч цей рух не є масовим, його представники досить активно привертають увагу до проблеми та вступають до діалогу з органами державної влади й місцевого самоврядування. До таких належать, наприклад, «Асоціація велосипедистів Києва» та велосипедні організації в інших містах, «Товариство учасників руху», «Спілка захисту пішоходів», «Vision Zero» та інші. Автоклуби, асоціації, інтернет-форуми, клуби автоспорту та інші об'єднання автомобілістів та мотоциклістів є більш масовими, однак вони наразі не є активною зацікавленою стороною в проблематиці безпеки руху. Втім, вони уважно стежать за усіма діями і пропозиціями змін, що потрапляють до ЗМІ, та можуть швидко мобілізуватись, якщо вважатимуть, що їхні інтереси під загрозою, наприклад при запровадженні більш жорстких правил дорожнього руху чи санкцій за порушення. Важливими стейкхолдерами на місцевому рівні є місцеві громадські організації, які борються за покращення якості життя, умови для дітей у місті, ефективність місцевого самоврядування. Для них тема безпеки руху не є основною, але є важливою, тому вони можуть мобілізуватись і бути партнерами у місцевих тактичних і стратегічних заходах.

4. Варіанти вирішення проблеми

1. Збереження *status quo* та поступова ліквідація недопрацювань

Цей варіант означає відсутність змін у підходах у державній політиці, потрібно просто почати якісніше виконувати те, що вже передбачено. За цього варіанту все загалом залишається, як є, лише відбуваються зміни і вдосконалення, ініційовані окремими органами виконавчої влади, парламентом. Скажімо, Національна поліція або МВС можуть нарешті розробити і побудувати систему автоматичної фіксації порушень правил руху, парламент може збільшити міру відповідальності за небезпечні порушення, уряд може повернути проведення обов'язкового технічного контролю, осучаснити державні будівельні норми та стандарти навчання у водійських школах та правила прийняття водійських іспитів, Міністерство охорони здоров'я може покращувати швидкість та якість надання невідкладної допомоги. Якщо окремі органи держави просто почнуть більш якісно виконувати свої зобов'язання, описані вище, в межах їхніх існуючих компетенцій, то, ймовірно, рівень безпеки руху буде мати поступову тенденцію до покращення.

2. Концентрація повноважень і відповідальності в руках одного міністерства

За цього варіанту, відповідальність і лідерська роль у розробці державної політики концентрується в руках одного існуючого органу – скажімо, Міністерства внутрішніх справ або Міністерства інфраструктури. Обраному міністерству може бути надано додаткові повноваження, а в його структурі може бути створено спеціальний підрозділ – скажімо, «Центр безпеки дорожнього руху», розроблено стратегію дій та надано відповідні фінансові ресурси. В такому випадку конкретне міністерство може взяти на себе роль «провідної агенції» (*leading agency*), виконуючи водночас функції моніторингу та оцінки заходів і політик інших органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Також у такому випадку буде більш зрозумілою політично відповідальна особа – конкретний міністр. Недоліками цього варіанту є те, що для будь-якого міністерства проблема безпеки руху не буде пріоритетом діяльності, і досить складно уявити реалізацію політичної відповідальності

міністра (скажімо, відставка міністра через недосягнення країною цільового показника зменшення смертності на дорогах).

3. Створити новий виконавчий орган з безпеки руху

Цей варіант передбачає створення нового центрального органу виконавчої влади, наприклад у статусі Інспекції. Такий орган міг би отримати від інших органів повноваження з розробки державної політики і стандартів у сфері безпечних доріг, безпечних автомобілів, навчання водіїв, а також функції контролю за виконанням цих норм та накладання санкцій за невиконання. Цей орган міг би взяти під опіку якість роботи автошкіл (через систему сертифікації), створити та контролювати систему підготовки інструкторів з водіння, систему камер автоматичної фіксації тощо. Створення подібного органу з широким колом повноважень передбачено законопроектом «Про дорожній рух та його безпеку», що 2015 року був зареєстрований у Верховній Раді України. Очевидними позитивними наслідками такого варіанту будуть концентрація політичної відповідальності на керівнику цього відомства; пріоритетність безпеки руху у роботі цього відомства; краща координація, моніторинг та оцінка результатів. Однак цей варіант має і декілька важливих негативних наслідків. Першим є конфлікт інтересів: коли один державний орган розробляє державну політику, імплементує її та здійснює контроль, моніторинг та оцінку наслідків імплементатії, така система не є надійною і ефективною. Іншим негативним наслідком цього варіанту дій є значні корупційні ризики, пов'язані з імовірними широкими дозвільними і контрольними функціями такого відомства.

4. Побудувати систему координації, моніторингу та оцінки

Останнім альтернативним варіантом є побудова розумного механізму координації, моніторингу і оцінки. При цьому функції розробки державної політики залишаються за парламентом та міністерствами, а функції з реалізації політики – за відповідними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Цей варіант може бути втілений через, наприклад, створення міжвідомчої Ради з безпеки дорожнього руху, до складу якої увійдуть представники всіх головних стейкхолдерів (від міністерств – на рівні заступників міністрів). Один

з варіантів можливих правових рамок та спектру повноважень такої координаційної інституції для України запропонований в законопроекті № 4275 від 18.03.2016 («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи державного управління у сфері організації та безпеки дорожнього руху», автори: народні депутати України Діденко І. А., Дубневич Я. В., Євтушок С. М. та інші), який передбачає створення Національного агентства з питань організації та безпеки дорожнього руху у статусі центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра, який реалізує державну політику у сфері транспорту. Таке Агентство, за задумом авторів законопроекту, має керуватися Наглядною радою з 10 осіб, делегованих трьома міністерствами, парламентом, президентом та громадськими організаціями. Окрім координаційних, моніторингових функцій, автори законопроекту пропонують покласти на цей орган повноваження з реалізації державної політики у сфері безпеки руху, підготовку проектів законів та інших нормативно-правових актів, розробку та визначення єдиного порядку організації дорожнього руху та його безпеки, перевірку і погодження норм будівництва доріг та безпеки транспорту, які скоріше відносяться до функцій виконавчих органів.

5. Пропонований підхід до вирішення проблеми

Цим документом Україні рекомендується обрати четвертий варіант дій – побудувати механізм координації, моніторингу та оцінки, уособлений у спеціально створеній інституції, яка стане провідною агенцією (lead agency) з проблематики безпеки дорожнього руху. Створення такої провідної агенції неодноразово фігурувало в рекомендаціях міжнародних організацій, як загальних, так і призначених для України. Світовий банк у своєму звіті «Death on Wheels» (2009) відзначає, що для досягнення результатів важливим є створення такої відокремленої агенції, з чітким мандатом та адекватним і сталим бюджетом, яка буде мати політичну підтримку на високому рівні.

Банк відзначає, що у світі існує велике різноманіття організаційних структур та форм такої провідної агенції, і що не існує одного рекомендованого варіанту – кожна країна будує свою систему, залежно від інституційної історії та законодавчого середовища.

Ключові завдання, які можуть бути покладені на провідну агенцію:

1. Координація численних урядових інституцій, що відповідають за комерційний та пасажирський транспорт, інфраструктуру, містопланування та будівництво, охорону здоров'я, освіту та правозастосування.
2. Аналітична обробка офіційної статистики, підготовка і публікація звітів та масивів даних, що стосуються безпеки дорожнього руху.
3. Побудова системи збору й аналізу індикаторів безпеки (Safety Performance Indicators), в першу чергу швидкості, користування захисними приладами, керування під впливом алкоголю.
4. Розробка і супервайзинг системи аудиту безпеки дорожнього руху на стадіях проектування, будівництва та експлуатації доріг.
5. Оцінка дієвості та ефективності програм, ініціатив та проектів, що втілюються іншими організаціями, а також реалізація власних досліджень, в т. ч. експериментальних проектів.
6. Розробка і відповідальність за реалізацію державної стратегії з підвищення безпеки дорожнього руху.

7. Розробка і реалізація кампаній з безпеки дорожнього руху у співпраці з іншими державними органами, громадським і приватним сектором.

За рекомендацією Світового банку, якщо координуючий орган має форму Ради з безпеки, таку раду повинна очолювати високопоставлена офіційна особа, наприклад міністр інфраструктури, віце-прем'єр-міністр або прем'єр-міністр. Така рада повинна мати постійно діючий секретаріат, що складається зі спеціалістів у сфері безпеки руху.

Критерії, що допоможуть досягти максимальної успішності провідної агенції в Україні, можна знайти в рекомендаціях Світового Банку (World Bank, 2009) і Всесвітньої організації охорони здоров'я (WHO, 2015):

- ◆ Статус окремої інституції з чітким мандатом на покращення безпеки дорожнього руху
- ◆ Достатній і стабільний бюджет – як на початок роботи, так і на операційну та проектну діяльність
- ◆ Чітко визначені амбітні цілі та індикатори для оцінки наближення до них
- ◆ Постійно діючий секретаріат з високою організаційною спроможністю
- ◆ Стосунки співпраці і довіри з усіма групами стейкхолдерів, особливо в державному, громадському і науковому секторах
- ◆ Постійний моніторинг та оцінка успішності роботи інституції, наприклад через механізм Ради та з боку парламентського комітету

Такий координаційний механізм може мати вигляд міжвідомчої Ради з безпеки доріг, у статусі, який ще слід визначити (як варіант – державної установи). Така Рада з безпеки може складатися з високопоставлених представників ключових державних інституцій, які приймають рішення та контролюють роботу. Виконавцем роботи буде постійно діючий секретаріат.

Незважаючи на досить широке коло повноважень, ця інституція не повинна переймати на себе функції з розробки державної політики, які й надалі залишаться за міністерствами та парламентом. Втім, органи, відповідальні за розробку політики, мають брати до уваги професійну думку і рекомендації цієї спеціалізованої провідної агенції.

Аналогічно, ця координуюча та моніторингова інституція не повинна нести функції з втілення державної політики, замінюючи собою існуючі державні механізми або створюючи нові. Втім, з цього правила можуть бути винятки, скажімо, у вигляді мандату на втілення експериментальних проєктів та скоординованих кампаній у сфері безпеки руху, реалізація яких наразі не входить до пріоритетів жодного з центральних органів виконавчої влади.

Посилання

1. Werner Brilon, *Studies on Roundabouts in Germany: Lessons Learned*, 2011, http://www.ruhr-uni-bochum.de/verkehrswesen/download/literatur/Brilon_roundabouts_2011_05_29_cit.pdf
2. TEN-T, Підтримка інтеграції України до Транс-Європейської транспортної мережі, заключний звіт 3.3, 2010.
3. Директива ЄС 2008/96 – Directive 2008/96/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on Road Infrastructure Safety Management, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:319:0059:0067:EN:PDF>
4. Supreme: Summary and Publication of Best Practices in Road Safety in the Member States, Thematic Report: Enforcement, 2007.
5. «План заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року» від 21 березня 2012 р., <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/140-2012-%D1%80>
6. CADaS: Recommendation for a Common Accident Data Set, Reference Guide, Version 3.11, 2011.
7. WHO, *Global status report on road safety*, 2015, http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/
8. World Bank, *Confronting «Death on Wheels»: Making Roads Safe in Europe and Central Asia*, 2009, <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/DeathonWheelsWeb.pdf>

Додаток 1

Організаційно-правова мапа зобов'язань держави перед суспільством у сфері безпеки дорожнього руху

Безпечні транспортні засоби

<i>Сфера відповідальності</i>	<i>Відповідальні</i>	<i>Підстава</i>
Визначення єдиних вимог щодо конструкції та технічного стану транспортних засобів, що експлуатуються в Україні	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»
Визначення порядку здійснення державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів, проведення їх обов'язкового технічного контролю та визначення обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, визначення переліку обладнання, необхідного для одержання суб'єктами господарювання права на здійснення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»
Обов'язковий технічний контроль транспортних засобів (транспортні засоби, що беруть участь у дорожньому русі та зареєстровані територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України, підлягають обов'язковому технічному контролю відповідно до цієї статті)		ст. 35 Закону України «Про дорожній рух»
Визначення порядку видачі сертифікатів на здійснення діяльності, пов'язаної з виготовленням, ремонтом і експлуатацією транспортних засобів, перевезеннями вантажів і пасажирів, підготовкою водіїв, будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, іншими видами діяльності, що впливають на безпеку руху	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»

Безпечні дороги

<i>Сфера відповідальності</i>	<i>Відповідальні</i>	<i>Підстава</i>
Визначення єдиного порядку організації дорожнього руху та його безпеки	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»
Встановлення єдиних вимог щодо проектування, будівництва, реконструкції, ремонту, утримання та охорони автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, затвердження програм їх будівництва	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»
Забезпечення безпечних, економічних та комфортних умов дорожнього руху	Власники доріг, вулиць	Ст. 9 Закону України «Про дорожній рух»
Затвердження стандартів та нормативів дорожнього руху з метою встановлення обов'язкових норм, правил, вимог щодо організації та безпеки дорожнього руху	Органи стандартизації	ст. 38, 39, 40 Закону України «Про дорожній рух»
Погодження проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг	Національна поліція України	ст. 52 Закону України «Про дорожній рух»
Організація дорожнього руху на території міста і району згідно з відповідними генеральними планами, проектами детального планування та забудови населених пунктів, автоматизованих систем керування дорожнім рухом, комплексних транспортних схем і схем організації дорожнього руху та з екологічно безпечними умовами	Міські ради та їхні виконавчі органи, районні ради та районні державні адміністрації	ст. 6 Закону України «Про дорожній рух»
Несуть відповідальність за створення безпечних умов руху на дорогах, вулицях та залізничних переїздах, що знаходяться у їхньому віданні	Власники доріг, вулиць та переїздів або уповноважені ними органи	ст. 24 Закону України «Про дорожній рух»

Формальна освіта

<i>Сфера відповідальності</i>	<i>Відповідальні</i>	<i>Підстава</i>
Визначення Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів	Кабінет Міністрів України	ст. 15 Закону України «Про дорожній рух»
Встановлення правил приймання іспитів зі знань Правил дорожнього руху і навичок керування транспортними засобами	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»
Встановлення єдиних вимог і затвердження типових навчальних програм для учасників дорожнього руху, формування належної дорожньої культури та організація навчання різних груп населення правил дорожнього руху	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»
Організація підготовки та підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів і розвиток мережі відповідних навчальних закладів	Обласні державні адміністрації	ст. 5 Закону України «Про дорожній рух»
Визначення переліку медичних протипоказань (захворювань і вад), за наявності яких особа не може бути допущена до керування транспортними засобами	Міністерство охорони здоров'я України	ст. 15 Закону України «Про дорожній рух»
Створення та ведення реєстру закладів, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та здійснюють державний контроль за додержанням ними вимог законодавства у цій сфері. Основною формою державного контролю у сфері безпеки дорожнього руху за діяльністю закладів незалежно від форми власності і підпорядкування є державна акредитація закладу та атестація його викладачів, яка проводиться не рідше одного разу на п'ять років у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України	Міністерство внутрішніх справ України	Ст. 15 Закону України «Про дорожній рух»

Неформальна освіта

<i>Сфера відповідальності</i>	<i>Відповідальні</i>	<i>Підстава</i>
Організація навчання населення Правилам дорожнього руху, проведення виховних заходів серед різних соціально-вікових груп населення щодо його безпеки	Обласні державні адміністрації	ст. 5 Закону України «Про дорожній рух»
Організація та фінансування заходів, пов'язаних із профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму	Обласні державні адміністрації	ст. 5 Закону України «Про дорожній рух»
Керівництво роботою із пропаганди безпеки дорожнього руху, вимог екологічної безпеки	Обласні державні адміністрації	ст. 5 Закону України «Про дорожній рух»
Здійснення та фінансування заходів, пов'язаних із профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму	Обласні державні адміністрації	ст. 6 Закону України «Про дорожній рух»
Проведення роботи із пропаганди безпеки дорожнього руху	Обласні державні адміністрації	ст. 6 Закону України «Про дорожній рух»
Розвиток мережі навчальних закладів із підготовки та підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів	Компетенція власників транспортних засобів	ст. 10 Закону України «Про дорожній рух»

**Притягнення до відповідальності за порушення
у сфері безпеки дорожнього руху**

<i>Сфера відповідальності</i>	<i>Відповідальні</i>	<i>Підстава</i>
Визначення порядку функціонування системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі	Кабінет Міністрів України	ст. 4 Закону України «Про дорожній рух»
Забезпечення державного нагляду і контролю за дотриманням автомобільними перевізниками вимог законодавства, норм та стандартів на автомобільному транспорті	Міністерство інфраструктури України	ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт»
Контроль та нагляд за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті та правил перевезення небезпечних вантажів	Міністерство інфраструктури України	ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт»
Контроль технічного, санітарного та екологічного стану транспортних засобів, що впливає на безпеку руху та екологічну ситуацію	Міністерство інфраструктури України	ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт»
Зупинка транспортних засобів у разі, якщо водій порушив Правила дорожнього руху	Національна поліція України	ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію»
Регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі	Національна поліція України	ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»
Накладання у межах своєї компетенції адміністративних стягнень за порушення законодавства у сфері дорожнього руху та його безпеки	Міністерство внутрішніх справ України	ст. 6 Закону України «Про дорожній рух»

Невідкладна допомога жертвам ДТП

<i>Сфера відповідальності</i>	<i>Відповідальні</i>	<i>Підстава</i>
Організація та здійснення заходів для своєчасного забезпечення потерпілих внаслідок дорожньо-транспортних пригод екстреною медичною допомогою безпосередньо на місці події та їх транспортування для надання подальшої медичної допомоги до відповідних закладів охорони здоров'я	Органи влади АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, Київська та Севастопольська державні адміністрації	ст. 5 Закону України «Про дорожній рух»
Створення умов для виконання бригадами екстреної (швидкої) медичної допомоги встановленого Кабінетом Міністрів України нормативу прибуття до пацієнта	Обласні державні адміністрації	ст. 5 Закону України «Про дорожній рух»
Організація системи заходів щодо медичного забезпечення безпеки дорожнього руху та контроль за їх реалізацією	Міські ради та їхні виконавчі органи	ст. 6 Закону України «Про дорожній рух»
Розробка та облаштування автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів системами термінового зв'язку для виклику Національної поліції, екстреної медичної допомоги та технічної допомоги	Власники автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів	ст. 9 Закону України «Про дорожній рух»
Організація забезпечення потерпілих під час дорожньо-транспортних пригод екстреною медичною допомогою здійснюється відповідно до Закону України «Про екстрену медичну допомогу» та планів, які щорічно розробляються та затверджуються обласними державними адміністраціями за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та відповідними підрозділами Національної поліції України	Обласні державні адміністрації	ст. 47 Закону України «Про дорожній рух»

