

І. Д. Казанчук

ЯК ПОВИННА ДІЯТИ ДЕРЖАВНА АВТОМОБІЛЬНА ІНСПЕКЦІЯ МВС УКРАЇНИ, ЩОБ БЕЗПЕКА РУХУ НА ДОРОГАХ КРАЇНИ СТАЛА РЕАЛІЄЮ ЖИТТЯ?

Процес інтеграції України в Європейський Союз, політичні та економічні зміни останнім часом вплинули на збільшення кількості транспортних засобів і, відповідно, підвищення інтенсивності дорожнього руху на автошляхах нашої держави. На жаль, це призвело до зниження рівня безпеки та зростання кількості дорожньо-транспортних пригод (надалі – ДТП) та їх жертв. Так, упродовж 2007 року в Україні було зареєстровано понад 62 тис. ДТП, в яких загинула 9481 людина та більше 77 тисяч травмовано. Ці цифри на 20% перевищили показники 2006 р. Загалом, як свідчать дані МВС України, кожні 15 хвилин в Україні трапляється ДТП, кожна друга особа отримує травми різного ступеня тяжкості [1].

Згідно з Конституцією України, «людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визначені найвищою соціальною цінністю держави» [2, ст. 3]. Тому забезпечення безпеки дорожнього руху, зниження кількості аварій, смертельних наслідків ДТП стають пріоритетними напрямками діяльності держави в особі Державної автомобільної інспекції МВС України (надалі – ДАІ). Вона здійснює свої функції на підставі Законів України «Про міліцію» (1990 р.), «Про дорожній рух» (1993 р.), Положення про Державну автомобільну інспекцію (1997 р.) тощо.

На сьогодні в Україні діє ціла низка законодавчих актів, які регламентують питання діяльності окремих державних структур у транспортній галузі, процедури реалізації прав громадян як учасників дорожнього руху. Проте ця величезна кількість законодавчих актів не охоплює всього спектру правових, організаційних, соціальних засад функціонування транспортної мережі, системи управління дорожнім рухом, сфер діяльності ДАІ. Недосконалість українського законодавства й незадовільне функціонування всієї транспортної системи сприяло збільшенню кількості порушень Правил дорожнього руху [3]. Як результат – стан безпеки дорожнього руху в Україні порівняно з країнами Європи можна охарактеризувати як один із найгірших. Цим і пояснюється значна увага з боку представників усіх гілок влади, міліції та громадськості до цієї сфери суспільного життя. Багато наукових праць присвячено висвітленню питань державного регулювання транспортної системи (А. Васильєв, В. Гіжевський, А. Мілашевич), управління безпекою дорожнього руху (В. Грошевий, Я. Хом'як), діяльності ДАІ та застосування адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки руху (В. Єгупенко, С. Гусаров, В. Новиков, О. Салманова).

Втім, проблема якісного забезпечення безпеки дорожнього руху так і залишається відкритою.

Необхідно відзначити, що аналіз зростання аварійності на українських дорогах називає основною причиною ДТП грубе ігнорування вимог Правил дорожнього руху як водіями, так і пішоходами. За статистикою, 80% подій на автомобільних дорогах України вчинено з вини водіїв транспорту всіх категорій, у тому числі 55% аварій – через керування транспортом у нетверезому стані [4, с. 2]. Серед інших причин називають: малі штрафні санкції за «трубі» порушення правил дорожнього руху; низький фаховий рівень водіїв (у більшості – водійський стаж не перевищує трьох років); незадовільний стан автомобільних доріг; невідповідність стану й експлуатації транспорту вимогам Закону України «Про автомобільний транспорт» (2001 р.) [5]. З оцінкою вітчизняних фахівців збігається думка й самих працівників Державтоінспекції.

Не втішає й той факт, що більшість водіїв упевнені, що зможуть уникнути відповідальності в разі порушень правил дорожнього руху, пояснюючи це: а) неспроможністю міліції здійснювати постійний контроль за порядком на автошляхах; б) незабезпеченістю підрозділів Державтоінспекції технічними приладами фіксації поведінки автомобілістів на дорозі, що зумовлює труднощі в доведенні факту порушення правил дорожнього руху; в) можливістю «домовитися» з інспектором ДАІ МВС України за допомогою хабара та ін.

За таких умов вирішення проблем безпеки дорожнього руху в Україні потребує комплексного підходу і, як доводить світова практика, визначає необхідність розробки та прийняття цільової державної Програми підвищення безпеки руху, спрямованої на розв'язання цілої низки важливих завдань:

1) удосконалення чинного законодавства України та адаптація його до законодавства Європейського Союзу;

2) реформування Державтоінспекції МВС України шляхом розширення змісту повноважень та покращення організації діяльності її органів у сфері дорожнього руху, захисту прав громадян як суб'єктів правопорушень;

3) удосконалення профілактичної роботи ОВС щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснення державного контролю за станом її проведення;

4) налагодження системи контролю за утриманням вулиць та автошляхів;

5) розвиток та ефективне управління мережею автомобільних доріг України державного, регіонального й територіального значення з відповідним законодавчим закріпленням цього процесу за прикладом розвинутих країн світу (зокрема, прийняття Закону України «Про автомобільні дороги»).

Вирішення цих важливих завдань не тільки підвищить роль та авторитет нашої держави в міжнародному співтоваристві, а ще й надасть Україні можливість увійти до Європейської транспортної системи.

Вагомим кроком на шляху вдосконалення національного законодавства, створення перспективної системи управління транспортною сферою буде внесення змін, насамперед, до ст. 16 Закону України «Про дорожній рух» [6] стосовно процедури користування транспортними засобами. Відповідні зміни й доповнення повинні знайти своє відображення і в ряді інших нормативно-правових актів, які регламентують питання реєстрації транспорту, видачі посвідчень водія, спілкування громадян із працівниками ДАІ та ДПС тощо.

Сучасне реформування ОВС України вимагає не тільки вдосконалення правового регулювання діяльності підрозділів Державтоінспекції; стає необхідним формування нових стандартів і норм управління безпекою дорожнього руху в цілому. Нагальною є потреба в прийнятті нормативного акту програмної спрямованості. Такий Законопроект повинен містити увесь спектр новацій: розробка основних засад діяльності та структурної побудови державно-владних інститутів у забезпеченні безпеки дорожнього руху; вдосконалення правового механізму притягнення особи до відповідальності за порушення правил дорожнього руху; підвищення суми штрафів; регулювання взаємодії Державтоінспекції з населенням, органами влади й місцевого самоврядування; врахування особливостей контролю за рівнем навчання водіїв та ін.

Основним правовим актом, що передбачає адміністративну відповідальність за порушення в сфері дорожнього руху, є Кодекс України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП). У ньому закріплені перелік проступків у даній галузі, адміністративні стягнення, що застосовуються за їх вчинення, перелік посадових осіб, уповноважених накладати ці стягнення, детально урегульовано види проваджень [7]. Слід зазначити, що адміністративні проступки у сфері безпеки дорожнього руху є найпоширенішими.

Безперечно, саме принцип невідворотності покарання має велике значення для профілактики правопорушень і спрямовує учасників дорожнього руху на правомірну поведінку. Треба визнати, що до внесення змін до ст. 222 КУпАП, інспектори ДАІ мали значний вплив на порушників. ДАІ відповідала за стягнення штрафів, вилучення речей і документів для встановлення особи і, водночас, припинення проступку [7, ст. 260]. Той факт, що працівники Державтоінспекції зараз позбавлені права вживання ряду ефективних заходів адміністративного впливу на порушників дорожнього руху, а ті стягнення, що застосовуються, є незначними, спо-

стерігається ситуація, при якій водії й посадові особи, відповідальні за організацію дорожнього руху, часто не сприймають стягнення, передбачені адміністративним законодавством, як стримуючий чинник. Тому повернення посадовим особам ДАІ їх повноважень у виконанні функцій припинення порушень правил дорожнього руху повністю відповідає вимогам дня.

Наразі, розміри адміністративних штрафів, передбачених КУпАП, мають символічне значення й не можуть стримувати потенційних порушників правил дорожнього руху, зумовлюючи навіть зухвалу поведінку водіїв на дорогах. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 128-1 КУпАП «за порушення або невиконання правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, а також невиконання припису ДАІ» встановлено штраф у розмірі 17–34 гривень [7]. Досить низькі штрафні санкції передбачені за вчинення «грубих» адмінпорушень. За «керування транспортним засобом особою у стані сп'яніння, передача керування транспортним засобом особі, що перебуває в стані сп'яніння, а також ухилення осіб від огляду на стан сп'яніння» штраф – 340 грн. або позбавлення права керування транспортом строком на 1 рік [7, ст. 130]. Як бачимо, дуже демократичне «покарання». Тому повністю погоджуюсь із думкою О. Береста, що задля запобігання порушень (особливо аварійно-небезпечних) у сфері дорожнього руху треба змінити систему накладання й розміри штрафів [8, с. 53], увести додаткові заходи їх контролю. До речі, за кордоном розміри штрафів перевищують вітчизняні в декілька разів. У нашій країні вивчення громадської думки свідчить: більшість учасників дорожнього руху визнають необхідність підвищення штрафних санкцій і запровадження більш дієвих заходів впливу на водіїв-порушників. Тобто у випадку, коли водій сідає за кермо в нетверезому стані і стає небезпечним, головними чинниками впливу можуть стати позбавлення його права на керування транспортним засобом на значний термін та збільшення штрафу до розмірів, які відповідають світовим стандартам.

Для вирішення цих питань та виконання Указу Президента України № 1121 від 20 листопада 2007 року «Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху» серед низки ініціатив МВС України запропоновано введення нового виду адміністративного стягнення за порушення правил дорожнього руху – нарахування штрафних балів. Така система передбачає нарахування разом із штрафом великої кількості штрафних балів (10 і більше), які погашаються лише через рік. Якщо сума становить 30 і більше балів, особу за рішенням суду позбавляють водійського посвідчення. При цьому за керування автомобілем у нетверезому стані на особу накладається штраф у розмірі 1360–1700 гривень

та позбавлення «прав» на 2 роки [9, с. 5]. Як пояснив міністр внутрішніх справ України Ю. В. Луценко, «система штрафних балів направлена на те, щоб стримати водія від скоєння правопорушень. Це дозволить знизити аварійність на дорогах та збільшити обсяг надходжень до бюджету від сплати штрафів» [1]. Слід зазначити, що ця новація викликала в практиків і науковців багато суперечливих думок стосовно дотримання прав людини. До того ж, процедура нарахування штрафних балів, облік їх кількості, контроль за станом талонів до посвідчень водіїв потребують спеціальної автоматизованої системи, створення якої вимагає додаткових фінансових коштів.

Між тим, з огляду на ситуацію, введення жорстких вимог до порушників порядку на дорогах, підвищення суми штрафів у десятикратному, а за серйозні порушення – двадцятикратному розмірі, згодом їх сплата в безготівковій формі стають оптимальними шляхами вирішення вказаних проблем.

Відзначимо, що обрання програмно-цільового підходу в розумінні змісту управління сферою безпеки дорожнього руху, оптимізації діяльності підрозділів Державтоінспекції МВС обумовили пошук і запровадження нових науково обґрунтованих форм роботи, які будуються на принципах захисту прав людини і мають на меті загальне поліпшення безпеки дорожнього руху.

У процесі стабілізації стану аварійності на автошляхах держави керівництво МВС України надає великого значення забезпеченню оптимального розміщення особового складу ДАІ при здійсненні нагляду за дорожнім рухом, використанню спеціальних технічних засобів. На сьогодні виникла потреба в запровадженні ефективної системи аудіо- й відеофіксації поведінки водіїв на дорогах, виявлення порушень правил дорожнього руху. Як приклад наведемо досвід застосування ДАІ ГУ МВС України у м. Севастополі новітньої системи відеоспостереження «Ураган» [10, с. 23] із метою ідентифікації транспортних засобів за державними реєстраційними номерами. Встановлення спеціальних блоків телекамер на проблемних ділянках доріг зробило зручнішим фіксування пригод у нічний час та у випадках, коли водій у нетверезому стані зникає з місця ДТП. Зазначимо, що в західних країнах така система відеоспостереження за рухом транспорту на шляхах і вулицях великих міст використовується протягом багатьох років. Адже впровадження засобів відео й фотофіксації дисциплінує водіїв і пішоходів, змушуючи їх бути більш уважними. Необхідно мати на увазі й те, що запозичення передового досвіду використання приладів фіксації дорожніх порушень у всіх регіонах України вимагає введення інформаційної системи легітимності цього процесу. В цьому аспекті одним із засобів покращення

ситуації є вдосконалення діючої системи обліку ДТП з відповідним внесенням змін і доповнень до Наказу МВС України від 28 грудня 2005 року №1242 «Про затвердження картки обліку дорожньо-транспортних пригод та Інструкції щодо її заповнення», а також поліпшення системи виявлення причин та умов, що спричинюють учиненню порушень у сфері безпеки дорожнього руху.

Нарешті, протягом останніх десяти років спостерігається розбіжність показників стану аварійності на автошляхах окремих регіонів країни. Так, більше третини ДТП з постраждалими скоєно в Києві та обласних центрах України (Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Чернівецькій та Харківській областях) [4, с. 1]. З урахуванням того, що ситуація на шляхах великих міст країни є непростю – ускладнення руху автотранспорту, заторові явища, високий рівень аварійності, зростання кількості загиблих в автопригодах, незаконні заволодіння транспортом – уваги заслуговує діяльність підрозділів Державтоінспекції МВС України м. Києва, які на початку лютого 2008 р. апробували нову форму роботи. Задля розв'язання вищезгаданих проблем уся територія Києва була поділена на дільниці й закріплена за особовим складом ДАІ за єдиною дислокацією. Цікавою є схема організації патрулювання. Передусім, інспектори ДАІ виїжджали на закріплені вулиці в ранкові та вечірні «години пік». У разі виникнення ускладнень до чергової частини Департаменту ДАІ МВС надходила своєчасна та реальна інформація про дорожню обстановку. а в разі потреби інспектори ДАІ негайно вживали заходи для її поліпшення. Результат запровадження такої форми роботи вражає: за експертними оцінками, вже наприкінці лютого в столиці знизилась кількість аварій на 25,2%, у тому числі, з постраждалими – майже на 14% [1]. Також постійний контроль за дорожньою ситуацією сприяв зменшенню затримок руху транспорту.

Слід відмітити, що ефективною (хоча й традиційною) формою впливу на стан дорожньої безпеки залишається активізація профілактичної роботи серед населення (В. Бабков, В. Сіденко). Звісно, своєчасне припинення правопорушень у більшості випадків дозволяє запобігти ДТП, особливо з тяжкими наслідками.

Механізм проведення профілактичної роботи працівниками ДАІ повинен включати різноманітні організаційні заходи, розраховані на всі верстви населення. У здійсненні контролю за безпекою руху на дорогах працівники ДАІ найбільше уваги приділяють виявленню порушень з боку водіїв. Тому є необхідність розробки і впровадження, насамперед, програм навчання водіїв, спрямованих на ретельне вивчення норм, обрання правильної поведінки в аварійних ситуаціях. Проте багато ДТП скоюються і з вини пішоходів через незнання правил дорожнього руху. Тому аналогічні

навчальні програми повинні бути розроблені також і для пішоходів. Не другорядне значення мають і такі заходи, як проведення агітаційно-попереджувальної роботи серед водіїв і пішоходів як на дорозі, так і в установах (коли інспектор ДАІ (на зразок роботи дільничного інспектора міліції) несе персональну відповідальність за проведenu ним роботу і ступінь безпеки на території, яку обслуговує); проведення профпідготовчих заходів з особами, які мають водійські права та майбутніми водіями; інформування населення через засоби масової комунікації про наслідки ДТП і зміни в законодавстві України з питань безпеки дорожнього руху.

Паралельно треба проводити активну роботу з профілактики дитячого дорожньо-транспортного травматизму, адже, за даними статистики, в кожній п'ятій дорожній аварії гине дитина. І треба визнати, щороку кількість дитячих смертей внаслідок ДТП на вулично-шляховій мережі України невпинно зростає через дедалі інтенсивніший рух на дорогах. З іншого боку велика кількість ДТП (2168 – у 2007 році) вчиняється з вини неповнолітніх. Порівняно з 2006 роком цей показник збільшився на 1,7% [4, с. 3]. Основна причина – недбале ставлення батьків до виховання дорожньої культури в дітей.

Ці безрадісні факти не потребують коментування, лише змушують нагадати цілком об'єктивну, фундаментальну істину: тільки зусиллями правоохоронних органів усунути чи суттєво змінити ситуацію на краще не можливо. Отож, на мій погляд, запорукою успіху у вирішенні цієї проблеми є спільна діяльність усіх суб'єктів: міліції, закладів освіти, громадських організацій (громадських формувань, правничих фондаций), органів державного управління та місцевого самоврядування. У перспективі, концепція розвитку таких взаємин – панування в суспільстві ідеології спільної відповідальності держави й громадськості за кожне дитяче життя. У цій значимій справі правильним рішенням керівництва Департаменту ДАІ МВС України, ДАІ УМВС в областях буде реалізація заходів, серед яких невідкладними є: розробка навчальних програм для дітей; створення у шкільних закладах учнівських гуртків з безпеки руху та проведення в них інструктажів досвідченим інспектором ДАІ; видання книжок, брошур та іншого ілюстрованого матеріалу для підлітків із питань опанування правилами безпечного пересування вулицями й автошляхами, вивчення історії розвитку автомобілів.

Із позиції популяризації передового досвіду діяльності органів внутрішніх справ у зазначеній сфері, показовою є робота інспекторів ДАІ УМВС України в Полтавській області, з ініціативи яких із вересня 2007 р. біля управління ДАІ діє автомайданчик для дітей із навчальними електромобілями. Мета впровадження такого

заходу – забезпечити дітей від дорожніх пригод та навчити основ дорожньої грамоти. Таким чином, учні полтавських шкіл та дитсадків під наглядом інспекторів ДАІ можуть одночасно гратися на території автостанції в автолюбителей і пішоходів та засвоювати елементарні правила дорожнього руху [9, с. 6]. До речі, цей захід не новий у нашій країні. Його витоки сягають ще радянських часів. Більше того, в 1971 році Міністерство освіти вводило до шкільної програми обов'язкове навчання дітей Правил дорожнього руху за 10-годинною програмою. А для перевірки отриманих знань, за рішенням колегії МВС, Міносвіти СРСР, інших органів влади, серед учнів усіх загальноосвітніх шкіл проводився щорічний конкурс-огляд «Зелений вогник». Така практика мала чималі досягнення в правовому вихованні молоді. Нині Департамент ДАІ МВС України організовує Всеукраїнський конкурс юних інспекторів руху. Школярі у формі рухливої гри навчаються самі та вчать своїх однолітків бути уважними на вулицях і дорогах. Безперечно, такий захід має тільки позитивні наслідки, тому щорічне його проведення повинно стати доброю традицією. Водночас, як показує практика, свою корисність довели і так звані «загони юних інспекторів руху», які раніше створювалися в кожному місті спільними зусиллями міліції і адміністрації шкіл [9, с. 6]. Їх мета – це залучення юних помічників ДАІ до широкої пропаганди правил дорожнього руху серед школярів, прищеплення норм безпечної поведінки на дорогах. У наш час досвід їх роботи широко використовується шкільними загонами нової формації, що діють у Черкасах, Херсоні та Сумах. Загалом, створення шкільних агітбригад, як і запровадження ряду інших форм роботи з дітьми – не просто вимога часу, а невід'ємна частина процесу цілеспрямованого впливу на молодь із метою виховання її в дусі усвідомлення себе рівноправними (звідси – відповідальними) учасниками дорожнього руху.

Крім того, в процесі реалізації Програми створення системи інформаційного забезпечення на автомобільних дорогах загальногo користування на 2002–2010 рр., прийнятої Урядом України, значну увагу треба приділяти системі надання учасникам руху необхідної в конкретній дорожній ситуації своєчасної, повної й достовірної інформації. Між тим, наявність розвиненої інформаційної системи на засадах національного законодавства, приведеного до європейських норм, вимагає здійснення низки послідовних заходів, основними з яких є:

- покращення процесу обміну інформацією між співробітниками ДАІ, чергових частин ОВС, дорожньо-патрульної служби стосовно організації розшуку водіїв, що зникли з місця пригод, транспортних засобів, оперативного керування силами та засобами, задіяними у забезпеченні безпеки дорожнього руху;

- впровадження новітніх супутникових технологій зв'язку та навігації;
- розроблення ефективних методів та нормативно-технічної документації для функціонування системи інформаційного забезпечення на автодорогах;
- організація роботи зі збирання інформації про стан доріг, аварійність, а також оброблення інформації для передачі учасникам дорожнього руху;
- визначення рівня інформаційного забезпечення залежно від значення автомобільної дороги та умов руху на окремих її ділянках;
- інтеграція системи інформаційного забезпечення до відповідних систем мережі європейських автомобільних доріг і, в першу чергу, сусідніх держав.

Вказані організаційно-правові заходи слід запроваджувати системно, а їх розвиток – стимулювати на державному та регіональному рівнях за прикладом інших країн (Великої Британії, Німеччини, Швеції), тобто ці заходи повинні бути попередньо відпрацьовані і (після доведення своєї ефективності) зазначені в текстах державної та регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху. Загалом така політика дій призведе до формування свідомості суспільства, для якого «теорія безпеки на автошляхах країни стане реалією життя». Тільки таким чином можна покращити діяльність Державтоінспекції МВС України й суттєво змінити ситуацію в державі на позитивну в цілому.

Список літератури: 1. Прес-служба Департаменту ДАІ МВС України / www.imzak.org.ua. – 2008. 2. Конституція України: Основний Закон // ВВР України – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про затвердження Правил дорожнього руху: Постанова Кабінету міністрів України № 1306 від 10.10.2001 р. // Електронна система «Нормативні акти України». Підсистема: *urp*.-№0322_02. 4. ДАІ знову «почистили». Українські дороги в 5-7 разів небезпечніші за європейські // «Моменти». Додаток до газети «Іменем Закону», 2008. – №17 (5611). – 31 с. 5. Про автомобільний транспорт: Закон України №2344-III від 05.04.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – №17. – Ст. 719. 6. Про дорожній рух: Закон України №3353-XII від 28.01.1993 р. // ВВР України. – 1999. – №19. – Ст.173. 7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст.1122. 8. Берест О. Забезпечення ефективності діяльності роботи ДАІ у роботі по попередженню порушень ПДР та притягнення порушників до відповідальності / Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. – К.: «МП Леся», 2008. – 376 с. 9. Торгоненко А. «Далішнє майбутнє»: інспектор з терміналом та 50 грв. в кишені // Іменем Закону. – 2008. – № 6. – 31 с. 10. Колеснікова І. Ще одна технічна новинка в арсеналі працівників ДАІ // Міліція України. – 2008. – № 2 (128). – 21 с.

Надійшла до редакції 15.04.08