

ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКОСТІ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ¹

INTERACTION OF THE PUBLIC WITH GOVERNMENT AUTHORITIES IN THE FIELD OF ROAD SAFETY IN UKRAINE

Шрамко С.С., к.ю.н., ст. дослідник,

старший науковий співробітник відділу кримінологічних досліджень

*Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса
Національної академії правових наук України*

У статті здійснено аналіз повноважень і завдань спеціальних суб'єктів забезпечення кримінологічної політики України у сфері забезпечення дорожнього руху та поширених форм діяльності окремих громадських інституцій з метою встановлення напрямів їх взаємодії. Наголошується, що залучення інститутів громадянського суспільства важлива складова життєдіяльності демократичної держави та запорука її розвитку. Накопичений досвід, альтернативні пропозиції до вдосконалення різноманітних аспектів державного управління, врахування інтересів членів суспільства роблять інститути громадянського суспільства повноправним суб'єктом державної політики у сфері безпеки дорожнього руху.

Виокремлено три головних суб'єкта взаємодії з громадськістю: Міністерство відновлення через Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України; Департаменту патрульної поліції і його відокремлені територіальні підрозділи; органи місцевого самоврядування.

Визначено такі напрями взаємодії громадських інституцій з органами влади, місцевого самоврядування, правоохоронними органами: аналітичний (проведення досліджень щодо стану безпеки дорожнього руху, моніторингів з метою винайдення найкращих варіантів вирішення проблемних питань для подальшого їх запровадження у практику); правотворчий (підготовка проєктів нормативно-правових актів, експертиза нормативно-правових актів, що регулюють сферу безпеки дорожнього руху); інформаційний (проведення громадських слухань, публічних обговорень, «круглих столів», конференцій, семінарів тощо); просвітницький (надання методичної допомоги, консультацій, проведення навчання); правозастосовний (створення контрольно-дорадчих органів при органах, що формують та реалізують державну політику у сфері безпеки дорожнього руху).

Ключові слова: дорожньо-транспортні пригоди, громадські інституції, взаємодія, запобігання дорожньо-транспортному травматизму, суб'єкти запобігання автотранспортним правопорушенням.

The article analyses the powers and tasks of special actors involved in ensuring the criminological policy of Ukraine in the field of road traffic safety and the common forms of activity of certain public institutions with a view to establishing the areas of their interaction. The author emphasises that the involvement of civil society institutions is an important component of the life of a democratic state and a guarantee of its development. The accumulated experience, alternative proposals for improving various aspects of public administration, and consideration of the interests of members of society make civil society institutions a full-fledged subject of the State policy in the field of road traffic safety.

Since the road safety sector affects the interests of members of society, is characterised by a high level of mortality and injuries, and involves the implementation of preventive measures among road users, public institutions should interact with special subjects of Ukraine's criminological policy in the field of road safety. Three main subjects of interaction with the public are identified: The Ministry of Reconstruction through the State Agency for the Restoration and Development of Infrastructure of Ukraine; the Patrol Police Department and its separate territorial units; and local self-government bodies.

The following areas of interaction between public institutions and public authorities, local self-government bodies, and law enforcement agencies are identified: analytical (conducting research on the state of road safety, monitoring in order to find the best options for solving problematic issues for their further implementation in practice); law-making (drafting of regulatory legal acts, examination of regulatory legal acts regulating the field of road safety); informational (holding public hearings, public discussions, round tables, etc).

Key words: road traffic accidents, public institutions, interaction, prevention of road traffic injuries, subjects of prevention of road traffic offences.

Постановка проблеми. Проблеми недостатнього рівня забезпечення безпеки дорожнього руху, зростання дорожньо-транспортного травматизму зумовлені наявністю низки чинників, до яких можна віднести: недисциплінованість учасників дорожнього руху та грубе порушення ними правил дорожнього руху; неналежний рівень практичного забезпечення невідворотності покарання за порушення правил дорожнього руху та усвідомлення цього учасниками дорожнього руху; низький рівень використання автоматизованих засобів контролю та регулювання дорожнього руху; збільшення кількості транспорту, тощо.

Держава доступними їй засобами має виробити механізм, здатний зменшити тяжкі наслідки від ДТП, тим самим реалізуючи кримінологічну політику у сфері забезпечення дорожнього руху. Практичне втілення останньої потребує особливого виду діяльності держави, суспільства, громадськості, а також спеціального управління

цією діяльністю. Громадянське суспільство (тут і далі отожднюємо з громадськістю) складається з різних груп, які формуються навколо спільних інтересів або однакового бачення суспільних проблем. Зокрема, це можуть бути благодійні, професійні або релігійні організації, правозахисні або бізнес-асоціації, клуби, гільдії, профспілки, співтовариства або групи за місцем проживання, аналітичні центри, неурядові організації (НУО) та незалежні фонди [1]. Залучення інститутів громадянського суспільства важлива складова життєдіяльності демократичної держави та запорука її розвитку. Накопичений досвід, альтернативні пропозиції до вдосконалення різноманітних аспектів державного управління, врахування інтересів членів суспільства роблять інститути громадянського суспільства повноправним суб'єктом державної політики у відповідній сфері.

Метою статті є встановлення напрямів взаємодії громадських інституцій з органами влади, місцевого самоврядування, правоохоронними органами у питанні зниження тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод.

Виклад основного матеріалу. Необхідною умовою успішності діяльності у сфері забезпечення дорожнього

¹ Статтю підготовлено на виконання теми фундаментального наукового дослідження НДІ ВПЗ ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України «Стратегія запобігання правопорушенням у сфері дорожнього руху та експлуатації транспорту в Україні» (номер державної реєстрації 0120U105615).

руху є налагоджена співпраця між органами влади, місцевого самоврядування, правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства. У Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року серед основних принципів її реалізації визначається концентрація зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості та науковців на забезпеченні безпеки дорожнього руху [2]. На цьому наголошується і у ст. 13 Закону України «Про дорожній рух». Так, об'єднання громадян і громадянки мають сприяти державним органам у здійсненні заходів щодо безпеки дорожнього руху, а міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та об'єднання зобов'язані враховувати пропозиції об'єднань громадян і громадян з питань безпеки дорожнього руху. Держава забезпечує проведення пільгової податкової політики щодо об'єднань громадян, головною метою яких є проведення заходів з безпеки дорожнього руху [3].

Загалом, взаємодія інститутів громадянського суспільства із органами державної влади відбувається у таких правових формах: участь у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів; залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами державної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо [4].

Оскільки сфера безпеки дорожнього руху зачіпає інтереси членів суспільства, характеризується високим рівнем смертності та травматизму та передбачає впровадження превентивних заходів серед учасників дорожнього руху, громадські інституції мають взаємодіяти зі спеціальними суб'єктами забезпечення кримінологічної політики України у сфері забезпечення дорожнього руху. Такими є органи, що: визначають провідні напрями, новітні підходи, завдання, форми та методи убезпечення дорожнього руху; реалізують заходи з реагування на автотранспортні правопорушення, усунення, мінімізації або нейтралізації криміногенних чинників; виявляють криміногенні чинники й сигналізують про них; здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення безпеки дорожнього руху [див. 5, с. 165].

У Паспорті Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 р. № 1287 (далі – Державна програма), визначено, що виконавцями заходів Програми є: МВС, МОЗ, МОН, Мінрегіон, МКІП, Національна поліція, ДСНС, Укравтодор, Укртрансбезпека [6].

Міністерство відновлення через Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України виступає головним виконавцем таких завдань із виконання Державної програми: удосконалення державного управління у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; ведення обліку та проведення аналізу даних стосовно дорожньо-транспортних пригод; забезпечення безпеки на дорогах та безпеки дорожньої інфраструктури; забезпечення безпечної поведінки учасників дорожнього руху; здійснення заходів реагування та управління наслідками

дорожньо-транспортних пригод та надання; забезпечення дотримання Правил дорожнього руху. Окремі заходи виконує МВС України, а саме: ведення обліку та проведення аналізу даних стосовно дорожньо-транспортних пригод; забезпечення безпеки перевезення пасажирів і вантажів комерційним автомобільним транспортом; здійснення заходів реагування та управління наслідками дорожньо-транспортних пригод та надання медичної допомоги; забезпечення дотримання Правил дорожнього руху [6].

Безпосередньо питання щодо здійснення превентивної роботи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є компетенцією Департаменту патрульної поліції і його відокремлених територіальних підрозділів. Відповідно до Положення про Департамент патрульної поліції, затвердженого наказом Національної поліції від 06.11.2015 № 73, Департамент патрульної поліції виконує такі завдання: реалізовує в межах своєї компетенції державну політику у сфері забезпечення публічної безпеки і громадського порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху; вживає організаційних заходів для підвищення рівня безпеки дорожнього руху; виявляє та припиняє факти порушення безпеки дорожнього руху, а також виявляє причини і умови, що сприяють їх вчиненню; організовує контроль за додержанням законів, інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів; надає в межах своєї компетенції посадовим і службовим особам та громадянам обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень законодавства, в тому числі правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, а у разі невиконання таких приписів – притягує винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності; удосконалює регулювання дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки та підвищення ефективності використання транспортних засобів [7].

Вагоме місце серед суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху займають органи місцевого самоврядування, діяльність яких регламентована Законами України «Про дорожній рух», «Про автомобільні дороги», «Про транспорт», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Відповідно ст. 6 Закону України «Про дорожній рух» до повноважень міських та районних рад належить, зокрема: виконання вимог законодавства та рішень органів виконавчої влади про дорожній рух і його безпеку; розробка, затвердження та реалізація міських і районних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки; формування міських і районних фондів, для фінансування програм і окремих заходів, спрямованих на розвиток дорожнього руху та його безпеки; контроль за організацією навчання різних соціально-вікових груп населення Правил дорожнього руху, планування заходів, пов'язаних із профілактикою його безпеки, та контроль за їх виконанням; здійснення та фінансування заходів, пов'язаних із профілактикою дитячого дорожньо-транспортного травматизму; проведення роботи по пропаганді безпеки дорожнього руху; організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів; контроль за виявленням дорожньо-транспортних пригод та впровадженням заходів у місцях їх концентрації, на аварійно-небезпечних ділянках вулиць, доріг та залізничних переїздах тощо [3].

Розглянемо за якими напрямками здійснюється діяльність провідних громадських інституцій, які опікуються проблемами у сфері безпеки дорожнього руху в Україні. Так, із 2016 р. проводиться кампанія «За безпечні дороги» ініційована Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) у партнерстві з ГО Vision Zero та U-Cycle (ГО «Асоціація велосипедистів Києва»). Метою кампанії є зниження кількості загиблих та травмованих на дорогах

України через адвокацію змін державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, аналітичну роботу та інформаційно-просвітницькі кампанії. За час роботи Кампанії, її підтримали Патрульна поліція України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба України з безпеки на транспорті, Центр громадського здоров'я МОЗ України, низка органів місцевого самоврядування та від повідальний бізнес.

Адвокація на теперішній час – невід'ємна практика демократичного суспільства, це можливість впливати на прийняття рішення державних органів через активні дії інститутів громадянського суспільства. ЦЕДЕМ проводять адвокацію у кілька етапів. На першому проводяться фахові дослідження та змістовні діалоги з усіма зацікавленими сторонами. Аналізуючи проблему смертності і травматизму на дорогах України крізь призму державної політики, оцінюються масштаби проблеми та виявляються ключові системні вади державної політики в цій сфері. Далі проблема актуалізується за допомогою проведення круглих столів, експертних обговорень, конференцій, форумів, акцій прямої дії. Після цього визначаються варіанти вирішення проблем, серед яких спільно обираються найкращі, які за найменших затрат ресурсів забезпечать найефективніший і найшвидший результат. Надалі обрані варіанти дій реалізуються через зміни у законодавстві України та подальшого впровадження у практику [8]. Головними напрямками адвокації обрані: зменшення надмірної швидкості автомобільного руху та розширення функціоналу системи автоматичної фіксації порушень ПДР; збільшення рівня користування ременями безпеки та дитячими автокріслами; зменшення рівня користування мобільними телефонами за кермом [9].

Інформаційно-просвітницький напрям діяльності громадськості є найпоширенішим заходом профілактики аварійності на дорогах. Наведемо декілька прикладів такої роботи. Під час повномасштабної війни в українських містах була проведена інформаційна кампанія «Не додавай роботи», яка нагадала українцям, що кожна ДТП, якої можна було б уникнути, перетворюється на додаткову роботу для правоохоронців, рятувальників і медиків, а в умовах війни так важливо берегти їхній час. Для реалізації інформаційної кампанії були підготовлені підготували макети зовнішньої реклами та матеріали для соцмереж, з яких громадян закликають не порушувати ПДР, щоб зберегти час тих, хто рятує життя [10].

Учасники ГО «Traffic Challenge» (Трафік Челендж), які сфокусовані на імплементації в Україну кращих світових практик у питаннях запобігання дорожньо-транспортного травматизму, головну увагу приділяють просвітницькій діяльності з безпеки руху серед молоді і дітей. Організацією реалізований проєкт «Safety camp» – онлайн-табір для дітей з безпеки руху, завданням якого, зокрема є підготовка дітей до безпечного пересування вулицями та полегшення батькам функції контролю за дитиною шляхом формування у дітей усвідомленої безпечної поведінки та звичок, які захищають від ризиків на дорозі. Зважаючи на збільшення смертності дітей шкільного віку на дорогах України внаслідок вимкнення світла у 2022 році, цією організацією за підтримки управління патрульної поліції ініційований пілотний проєкт із забезпечення школярів світловідбиваючими стрічками та прослідкувати який ефект буде досягнуто.

Інформаційно-просвітницька робота науковців НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України відобразилася у розробці пам'ятки «Правила поведінки учасників дорожнього руху під час війни» [11], що містить застереження щодо дотримання безпеки під час перебування за кермом. При чому пам'ятка викликала чималу зацікавленість та оприлюднена на офі-

ційних сайтах вищих органів державної влади, управління патрульної поліції України та багатьох офіційних сайтах органів місцевого самоврядування.

Із початком повномасштабної війни в Україні значно ускладнилася ситуація на дорогах і стало очевидним, що наявні заходи та напрями забезпечення дорожнього руху виявилися недостатніми. І Державна програма підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року й прийняті на її основі регіональні програми підвищення безпеки дорожнього руху не були готовими до реалізації в умовах війни. Більше того, місцеві органи починали діяльність із регулювання дорожнього руху безсистемно, не розробляючи окремих планів чи програм, оскільки головною вимогою прийняття рішень у цій сфері була оперативність та швидкість реакції на новостворені обставини [12, с. 110]. Зокрема це вплинуло і на характер залучення, а саме на її відсутність з громадськими інституціями у той період. Водночас відмітимо, що на проблему безпеки дорожнього руху миттєво відреагували науковці з системи МВС України, які провели низку науково-практичних заходів із цієї проблематики². Метою цих наукових форумів було і залишається дотепер привертання уваги до проблемних питань, що виникли у розглядуваній сфері під час повномасштабного військового вторгнення та шляхи їх вирішення.

Відтак, здійснивши огляд повноважень і завдань спеціальних суб'єктів забезпечення кримінологічної політики України у сфері забезпечення дорожнього руху та поширені напрями діяльності окремих громадських інституцій, можна виокремити низку напрямів їх взаємодії:

- аналітичний – проведення досліджень та моніторингу стану безпеки дорожнього руху, з метою винайдення найкращих варіантів вирішення проблемних питань для подальшого їх впровадження у практику;
- правотворчий – розробка проєктів нормативно-правових актів, обговорення та експертиза проєктів нормативно-правових актів, що регулюють сферу безпеки дорожнього руху;
- інформаційний – проведення громадських слухань, публічних обговорень, «круглих столів», конференцій, семінарів тощо з метою ознайомлення широких верств населення з можливими формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху;
- просвітницький – надання методичної допомоги, консультацій, проведення навчання;
- правозастосовний – утворення контрольно-дорадчих органів, рад, комісій при органах, що формують та реалізують державну політику у сфері безпеки дорожнього руху; громадська експертиза рішень органів місцевого самоврядування.

Висновки. Таким є загальний огляд питання напрямів взаємодії громадських інституцій з органами влади, місцевого самоврядування та правоохоронними органами, проте він не містить критичної оцінки аспектів такої взаємодії на практиці. Розглядаючи питання взаємодії, слід зауважити, що вона є важливою ознакою функціонування системи суб'єктів профілактики злочинів, обумовлена співпадінням об'єктів їх впливу та необхідністю комплексно та всебічно реалізовувати поставлену мету. Найбільш поширеним є такий різновид взаємодії як співпраця, зміст якої полягає у: сумісній або погодженій діяльності, заснованій на рівності взаємодіючих сторін та спрямованій на досягнення їх загальних цілей; впливу суб'єктів одне на

² Донецьким державним університетом внутрішніх справ спільно з іншими організаторами проведено: Міжнародний науково-практичний онлайн-семінар «Діяльність державних органів в умовах воєнного стану» (29 квітня 2022 р.); Всеукраїнську науково-практичну онлайн-конференцію «Безпека дорожнього руху в умовах воєнного стану» (27 травня 2022 р.); Молодіжну науково-практичну конференцію «Безпека на дорозі» (18 трав. 2023 р.); Міжнародну науково-практичну конференцію «Забезпечення безпеки дорожнього руху: глобальні та локальні рішення» (17 листоп. 2023 р.).

одного з метою забезпечення результативності здійснюваних кожним із них профілактичних заходів. Громадські інституції можуть проявляти певну ініціативу, а державні

органи, в межах своїх повноважень мають забезпечити можливість практичної реалізації суспільно-корисних ініціатив.

ЛІТЕРАТУРА

1. Громадянське суспільство / Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки. Женева: DCAF, 2019. (Серія довідкових посібників з РСБ). https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_Civil%20Society_UKR_Final.pdf (дата звернення: 21.11.2023).
2. Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року. *Урядовий кур'єр*. № 214. 04.11.2020.
3. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993р. № 3353-XII, в редакції від 16.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text> (дата звернення: 20.11.2023).
4. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_20126
5. Кримінологія. Академічний курс / кол. авторів ; за заг. ред. О. М. Литвинова. Київ : Вид. дім «Кондор», 2018. 588 с.
6. Державна програма підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2020-%D0%BF#n16> (дата звернення 20.07.2023).
7. Положення про Департамент патрульної поліції: затверджено наказом Національної поліції 06 листопада 2015 р. № 73 (у редакції наказу Національної поліції 18 листопада 2015 р. № 96) URL : <https://www.npu.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-patrujnoyi-sluzhbi-zi-zminami> (дата звернення: 21.09.2023)
8. Адвокація: що це таке і чому це важливо. URL: <https://theukrainians.org/advokatsiya-v-ukrayini/> (дата звернення: 20.11.2023 р.).
9. Безпека дорожнього руху в Україні: перемоги та нові виклики в умовах війни. URL : <https://cedem.org.ua/news/bezpeka-dorozhnogo-ruhu-v-ukrayini/> (дата звернення: 20.11.2023).
10. «Не додавай роботи»: в Україні стартувала Всеукраїнська інформаційна кампанія на підтримку поліції, медиків і рятувальників. URL : <https://cedem.org.ua/news/ne-dodavaj-roboty/> (дата звернення: 20.11.2023).
11. Правила поведінки учасників дорожнього руху під час війни. URL : <http://surl.li/drzha> (дата звернення: 20.11.2023).
12. Калініна А.В. Запобігання дорожньо-транспортним пригодам в умовах воєнного стану. Питання боротьби зі злочинністю б. наук. пр. / редкол.: В. С. Батиргареева (голов. ред.) та ін. Харків : Право, 2022. Вип. 44. С. 107–114.