

ШАЛЬКІН О. В.,
здобувач кафедри
економіко-правових дисциплін
(Національна академія
внутрішніх справ)

УДК 347.31

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСУВАННЯ ПРОГРАМ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦЬОГО ПРОЦЕСУ

У статті проведено аналіз правового регулювання відносин у сфері забезпечення дорожнього руху, особливості фінансування відповідних державних та регіональних програм. Досліджено методику оцінки економічних втрат від дорожньо-транспортних пригод в Україні та Європейському Союзі, що дозволило обґрунтувати тезу про економічну доцільність збільшення публічних видатків та доцільність залучення приватних інвестицій до реалізації заходів у сфері безпеки дорожнього руху. Сформульовано пропозиції до законодавства щодо оптимізації законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, державна цільова програма, бюджетна програма, економічна ефективність, результативні показники.

В статье проведен анализ правового регулирования отношений в сфере обеспечения дорожного движения, особенности финансирования соответствующих государственных и региональных программ. Исследована методика оценки экономических потерь от дорожно-транспортных происшествий в Украине и Европейском Союзе, что позволило обосновать тезис об экономической целесообразности увеличения публичных расходов и целесообразности привлечения частных инвестиций в реализации мероприятий в сфере безопасности дорожного движения. Сформулированы предложения в законодательство по оптимизации законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии со стандартами Европейского Союза.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, государственная целевая программа, бюджетная программа, экономическая эффективность, результативные показатели.

The article analyzes legal regulation of relations in the field of road users, especially the financing of the state and regional programs. Studied methodology for assessing economic losses from road accidents in Ukraine and the European Union, which allowed to substantiate the thesis of the economic feasibility of increasing public expenditure and feasibility of attracting private investments to implement measures in the field of road safety. Proposals for legislation on optimization of legislation in the field of road safety in accordance with European Union standards.

Key words: road safety, state target program, program budget, economic efficiency, performance indicators.

Вступ. Нині в Україні наростає кризова тенденція – зменшується кількість населення, при цьому помітно зростає смертність людей працездатного віку. За оцінками експертів ООН, якщо так продовжуватиметься й надалі, то до середини століття в Україні залишиться



26 млн осіб. Серед причин лідируючі позиції займає смертність від дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП). Україна втрачає в дорожньо-транспортних пригодах стільки ж громадян, скільки і в ході антитерористичної операції на Сході країни. Про це заявила перший заступник міністра внутрішніх справ України Е. Згуладзе з трибуни Верховної Ради України [1]. Дійсно, згідно із загальноєвропейськими даними Україна посідає одно з перших місць у Європі за кількістю загиблих унаслідок ДТП.

За офіційною статистикою, щороку у світі від ДТП гинуть понад 1 млн 300 осіб й отримують травми близько 50 млн осіб. Кожні 18 хвилин на автошляхах України трапляється ДТП з потерпілими, кожні 118 хвилин у ДТП гине людина, кожен третій загиблий – молода людина віком до 29 років. Серед причин, що призводять до ДТП, поширеною є невжиття органами державної влади та місцевого самоврядування ефективних заходів, спрямованих на належне утримання та ремонт автодоріг, відновлення безпечного стану мостів та шляхопроводів. На жаль, непоодинокими є факти, коли елементи безпеки ігноруються на стадії міського та транспортного проектування, а також недотримання норм під час будівництва доріг. Відсутнє належне реагування з боку органів прокуратури, правоохоронних органів, особливо державної автомобільної інспекції, на факти грубого ігнорування дорожніми службами, конкретними посадовими особами вимог Закону України «Про дорожній рух» у частині ліквідації аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації ДТП.

Однак у нашій країні основна доля відповідальності перекладається на водіїв, пішоходів та інших користувачів доріг. Натомість у європейських країнах взято курс на вдосконалення будівництва й експлуатації доріг та дорожньої інфраструктури таким чином, щоб до мінімуму звести саму можливість аварій, максимально захистити найбільш уразливих користувачів, зокрема пішоходів, велосипедистів, мотоциклістів [2].

Відповідно, існує необхідність забезпечення виділення фінансових ресурсів на програми в галузі безпеки дорожнього руху. Світовий досвід показує, що повна вартість лікування (відновлення) травмованих у ДТП набагато перевершує вартість заходів, спрямованих на запобігання аварій. Страховий ринок безпосередньо зацікавлений інвестувати кошти в безпеку дорожнього руху [3].

Теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці таких провідних вітчизняних учених-правників, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, Д.М. Павлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, М.В. Лошицький, Р.В. Миронюк, В.Ф. Муцко, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, Н.В. Хорошак, А.Г. Чубенко та інших.

Постановка завдання. Метою статті є теоретико-правовий аналіз питань оптимізації механізму фінансування програм у сфері безпеки дорожнього руху та розробка на цій основі пропозицій до законодавства.

Предметом статті є правові засади підвищення ефективності фінансування державних цільових та регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху.

Результати дослідження. Міжнародний досвід вирішення проблем дорожньої аварійності доводить, що все має починатися із забезпечення дотримання законів у сфері безпеки дорожнього руху [2–3]. Провідна роль у цьому процесі належить фінансово-правовим механізмам.

Пріоритетом державної політики забезпечення безпеки дорожнього руху має стати створення сучасної, у тому числі з безпекової точки зору, дорожньої інфраструктури. Крім того, актуальними залишаються питання підвищення безпеки транспортних засобів, медичної допомоги жертвам дорожньо-транспортних пригод та зміни ставлення суспільства до безпеки дорожнього руху.

Під час розробки та виконання державних цільових та регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху слід урахувувати фінансово-економічну доцільність інвестицій у дорожню інфраструктуру. Адже поліпшення доріг із використанням результатів програми оцінки доріг та аудиту дорожньої безпеки на стадіях проектування, будівництва та експлуатації забезпечують високий рівень соціально-економічної віддачі (повернення інвестицій) [2].



Зрозуміло, що просте перелічення проблем у сфері безпеки дорожнього руху не дозволить вирішити жодної з них. Зазвичай ми опиняємося в замкненому колі: щоб зменшити рівень аварійності нам потрібно забезпечити фінансування відповідних програм, але грошей на це бракує, у тому числі внаслідок значних економічних втрат від ДТП. Так, виконання Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 року № 294, було припинено внаслідок прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 року № 71». Відзначимо, що ніякої оптимізації програм у досліджуваній нами сфері внаслідок цього не відбулося: більшість запланованих у рамках програми забезпечення безпеки дорожнього руху заходів просто залишилися без фінансування та не були реалізовані. Виникає питання й щодо економії бюджетних коштів, адже за роки незалежності ми втратили загиблими в ДТП близько 150 тис. осіб, більше 1 млн людей були травмовані. Кожна третя особа, яка загинула, – молода людина у віці до 29 років. За таких показників заощаджувати варто було б на чомусь іншому. Навіть прямі економічні втрати від такої кількості ДТП принципово вищі ніж сума отриманої «економії». Так, результати економічних досліджень дозволяють стверджувати, що економічний еквівалент вартості життя в Україні в середньому становить близько 1 млн грн [3, с. 13–18]. Якщо елементарно помножити 150 000 на 1 млн грн, ми отримуємо цифру в 150 млрд грн. Плюс як мінімум така ж сума втрат від поранення людей, пошкодження матеріальних об'єктів. Плюс маємо враховувати індекс інфляції, щоб отримати показник втрат у сучасному еквіваленті. Отримаємо вражаючу суму в понад 1 трлн грн. І мова йде лише про економічні збитки від загибелі людей. Про моральний аспект питання годі й говорити. Що думають із приводу «економії» на безпеці дорожнього руху родичі та близькі загиблих та поранених унаслідок ДТП люди? На жаль, держава не враховує їх позицію із цього приводу.

Міжнародний досвід свідчить про існування закономірності: якщо зростає сума відшкодування, пов'язаного із загибеллю людини, ринок відповідає на це вкладенням додаткових коштів у системи безпеки та модернізацію.

Введення значних компенсацій за таку шкоду із часом здатне повністю змінити ставлення до захисту життя та здоров'я громадян. Унаслідок виплати відшкодувань винні компанії та організації будуть нести суттєві фінансові збитки, що в деяких випадках може спричинити до банкрутства, а тому превентивні витрати на підвищення безпеки стануть виправданими та необхідними, що у свою чергу створить серйозні стимули для модернізації української економіки [3].

Компенсаційні виплати сім'ї та родичам загиблих здійснюють страхові компанії, перевізники, держава і/або роботодавець. При цьому важливою є наявність еталону, до якого звертатимуться для обчислення суми компенсації. Так, 11 травня 2005 року була прийнята Директива Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2005/14/ЄС, що змінює Директиви Ради 72/166/ЄЕС, 84/5/ЄЕС, 88/357/ЄЕС та 90/232/ЄЕС та Директиву 2000/26/ЄС Європейського Парламенту та Ради про страхування цивільної відповідальності при використанні механічних транспортних засобів. Одним із її основних нововведень було запровадження мінімальних сум страхового покриття на території країн європейської економічної зони. Відповідно до згаданої директиви кожна країна-член Європейської економічної зони протягом 5 років із дня опублікування цього документа зобов'язувалася встановити ліміти сум страхового покриття за шкоду, заподіяну життю та здоров'ю потерпілих, не менше ніж 1 млн євро на одного потерпілого та не менше ніж 500 000 євро за одним страховим випадком незалежно від кількості потерпілих, за шкоду, заподіяну майну, – не менше ніж 1 млн євро за одним страховим випадком незалежно від кількості потерпілих. Для забезпечення того, щоб мінімальна сума покриття із часом не була поступово зменшена, запроваджується умова щодо періодичного перегляду, використовуючи як орієнтир для розрахунку Європейський індекс споживчих цін, що публікуються Євростатом, як передбачено Регламентом Ради (ЄС) № 2494/95 від 23 жовтня 1995 року стосовно гармонізованих індексів споживчих цін [4].



Ураховуючи множинність чинників, що впливають на оцінку вартості життя, держава повинна встановити критерії оцінки та визначити мінімальний розмір гарантій відшкодування збитків життю й здоров'ю громадян. На наш погляд, справедливою є оцінка, яка не залежить від того, за яких обставин людина втратила життя (у транспорті, побуті, на виробництві тощо) [3]. Оцінка розміру компенсації має відповідати вимогам ЄС.

Новим принципом для ЄС у розробленні профілактичних проектів у сфері безпеки дорожнього руху є попередній аналіз їхньої економічної ефективності (співвідношення збитків і прибутків) і нова рекомендація впроваджувати лише ті заходи, які визнано ефективними.

Такими вважають рішення вартістю до 1 млн євро, які дозволяють протягом року знизити кількість загиблих у ДТП на 1 особу, важко поранених – на 8 осіб, легкопоранених – на 26, а кількість зіткнень зменшити на 200 одиниць («принцип 1 млн євро»).

Отже, економічні програми у сфері безпеки дорожнього руху можуть бути представлені як інвестиційні програми, що забезпечують соціальні вигоди у формі продовження життя з високою якістю й певними економічними перевагами, заснованими на ефективному та цілеспрямованому використанні ресурсів.

Безпосередні вигоди для економіки від інвестицій у безпеку дорожнього руху ілюструються таким прикладом. У 2005 році для Південної Австралії були зроблені оцінки вартості ДТП і економії за умови скорочення числа ДТП зі зменшенням летальних випадків на 10, важких травм на 100 і легких травм на 1000. Згідно із цими оцінками загальна економія склала 63,8 млн австралійських доларів, з яких витрати, пов'язані з людьми, становлять 80%, вартість автотранспортних засобів 9% і витрати загального характеру становлять 11% [5, с. 15].

Таким чином, нагальною потребою сьогодення є активізація зусиль щодо розроблення та нормативного закріплення цільових програм, фінансування яких має проводитися в установленому порядку та в межах, необхідних для їх виконання. При цьому, якщо основою фінансування залишатиметься державна складова, одночасно необхідно забезпечити максимально можливе зниження фінансового тиску на державний бюджет шляхом залучення цілої низки альтернативних джерел фінансування: створення недержавного фонду для фінансування наукових досліджень; залучення коштів страхової галузі; використання місцевих бюджетів у рамках реалізації регіональних програм із розвитку дорожньої інфраструктури та підвищення рівня безпеки дорожнього руху; залучення приватного інвестора (будівництво доріг, запровадження систем відеонагляду та стягнення штрафів тощо, надання послуг із технічного огляду та обслуговування транспортних засобів, контролю технічного стану транспортних засобів тощо); інші джерела, не заборонені законодавством [2]. Основа фінансування комплексу заходів, спрямованих на підвищення безпеки дорожнього руху, має бути відображена в Законі України «Про Державну цільову програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період 2015–2025 років».

Як результати розробки, прийняття та реалізації цієї державної цільової програми та відповідних регіональних програм мають розглядатися такі аспекти:

1. Економічна складова – зниження рівня ДТП, що, відповідно до наявних статистичних обліків, дозволить зберегти тисячі людських життів та наблизитися до загальноєвропейського рівня безпеки дорожнього руху, як наслідок, уникнути значних економічних втрат від ДТП та ліквідації їх наслідків.

2. Соціальна складова. Зважаючи на те, що учасниками ДТП стають переважно особи репродуктивного віку, зменшення числа загиблих у ДТП матиме суттєвий позитивний вплив на демографічну ситуацію в країні, особливо враховуючи чинник «ненароджених дітей». Крім того, такий же позитивний ефект матиме місце в секторі працездатного населення. Окремо слід враховувати такий чинник, як зниження соціальної напруги у сфері суспільних відносин, пов'язаних із дорожнім рухом та його безпекою.

3. Системна складова. Формування та запровадження ефективної системи норм та стандартів у сфері дорожнього руху та його безпеки дозволить підвищити ефективність дорожнього будівництва та функціонування автопарку, сприятиме залученню до цієї сфери приватного інвестування і, як наслідок, зниження тиску на державний бюджет, у перспек-



тиві – суттєве підвищення економічної ефективності вітчизняної дорожньо-транспортної системи.

4. Геополітична складова. Наближення рівня безпеки дорожнього руху в Україні та стану вітчизняної вулично-дорожньої мережі до стандартів європейських країн та інших найбільш розвинених країн світу дозволить у перспективі забезпечити інтеграцію вітчизняних структур у європейську та трансєвразійську транспортні системи [6].

Щоб забезпечити належне виконання ініціатив у сфері безпеки дорожнього руху, а також для координації зусиль усіх зацікавлених сторін, Україні необхідно налагодити роботу (на постійній основі) Ради з безпеки дорожнього руху (далі – Рада) як незалежного від міністерств органу з гарантованим фінансуванням. Для забезпечення незалежності та прозорості роботи Ради при ній треба створити секретаріат, що працюватиме поза державними відомствами. Важливо, щоб до складу Ради входили представники громадських організацій, академічних та дослідницьких установ, комерційних структур та місцевих органів влади. Тобто в Раді мають бути присутні представники всього суспільства.

Відповідно до міжнародних стандартів необхідна спеціальна база для акумулювання та аналізу даних щодо ДТП з тим, щоб ініціативи з безпеки дорожнього руху проводилися на підставі наукових досліджень і прийняті рішення були економічно обґрунтованими [2].

Висновки. Для забезпечення подальшого прогресу у сфері безпеки дорожнього руху необхідно забезпечити пріоритетне та достатнє фінансування видатків у сфері безпеки дорожнього руху (у тому числі необхідне заохочення державно-приватного партнерства), налагодити ефективну роботу Ради з дорожньої безпеки, забезпечити її необхідними кадрами та фінансуванням [2].

Крім того, потребують перегляду положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» і нещодавні зміни до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України, згідно з якими було скасовано цільові джерела фінансування дорожнього господарства, що раніше акумулювалися в спеціальному фонді держбюджету. Адже запроваджене фінансування всіх видатків дорожнього господарства із загального фонду не дає розуміння обсягів коштів, що будуть передбачені на наступний за поточним рік, а отже, унеможливує довгострокове планування розвитку дорожньої галузі, що може призвести до ще більшого погіршення стану дорожньої мережі. Це означає, що виділення коштів на дороги відбуватиметься за залишковим принципом, після того, як будуть задоволені потреби інших сфер економіки, що мають захищені статті або цільові джерела фінансування в спеціальному фонді держбюджету.

Відсутність захищеного Державного дорожнього фонду, а також неможливість розширення доходної частини спеціального фонду Держбюджету України – головні чинники того, що визнані в усьому світі принципи фінансування дорожньої галузі за рахунок податків та платежів, які стягуються з безпосередніх користувачів автодоріг, не можуть бути реалізовані в Україні [7].

Таким чином, існує потреба у відновленні практики фінансування видатків у сфері безпеки дорожнього руху та розвитку дорожньої інфраструктури за рахунок Державного дорожнього фонду. При цьому перелік надходжень спеціального фонду має бути розширений за рахунок закріплення норми про використання коштів, отриманих у вигляді штрафів за порушення правил дорожнього руху, у тому числі на забезпечення реалізації програм у сфері безпеки дорожнього руху.

Найголовнішою умовою ефективного фінансування видатків у сфері безпеки дорожнього руху виступає затвердження Державної цільової програми забезпечення безпеки дорожнього руху на 2015–2025 роки, виконання якої сприятиме наближенню України до стандартів Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Згуладзе Е. Кількість загиблих у ДТП за рік можна порівняти з втратами в АТО / Е. Згуладзе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/news/kolichestvo-pogibshih-dtp-god-sravnimo-poteryami-1432205452.html>.



2. Законодавчі ініціативи в сфері безпеки дорожнього руху – вагомий крок на шляху до поліпшення ситуації на дорогах країни : [круглий стіл]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://week2011.roadsafety.org.ua/ua/188/289>.

3. Шевчук О.О. Економічний еквівалент вартості життя як стимул розвитку страхового ринку та модернізації економіки України / О.О. Шевчук // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2014. – № 2. – С. 13–18. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VUbsNbU_2014_2_5.pdf.

4. Регламент С. 1, OBL 257 від 27 жовтня 1995 року зі змінами, внесеними Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради № 1882/2003 від 31 жовтня 2003 року (OBL 284, С. 1).

5. Стремление к нулю: высокие задачи и системный подход в безопасности дорожного движения // OECD. – М., 2009. – 295 с.

6. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 480-р від 6 липня 2011 року // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 120.

7. Новації у фінансуванні дорожнього господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukravtdor.gov.ua/novini/%D1%81_novatsii-v-finansuvanni-dorozhnogo-gospodarstva-ukraini.html.

ШОПТЕНКО С. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юридичних дисциплін
(Сумська філія Харківського національного
університету внутрішніх справ)

УДК 342.9

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Визначено поняття та особливості принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. Проаналізовано нормативно-правові акти, що закріплюють принципи діяльності окремих правоохоронних органів. Визначено систему принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів та охарактеризовано її.

Ключові слова: принципи права, принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності, правоохоронні органи, прокуратура, міліція, служба безпеки, Державна прикордонна служба.

Определено понятие и особенности принципов административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов. Проанализированы нормативно-правовые акты, закрепляющие принципы деятельности отдельных правоохранительных органов. Определена и охарактеризована система принципов административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: принципы права, принципы административно-юрисдикционной деятельности, правоохранительные органы, прокуратура, милиция, служба безопасности, Государственная пограничная служба.

