

КОНЦЕПЦІЯ

Державної цільової програми підвищення безпеки пішоходів в Україні на період до 2020 року

Преамбула

Ця Концепція розроблена відповідно до статті 38 Конституції України, в якій задекларовано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, та ст. 13 Закону України «Про дорожній рух», якою передбачено, що об'єднання громадян і громадяни мають сприяти державним органам у здійсненні заходів щодо безпеки дорожнього руху, а міністерства, інші центральні органи державної виконавчої влади та об'єднання зобов'язані враховувати пропозиції об'єднань громадян і громадян з питань безпеки дорожнього руху.

Концепція розроблена з урахуванням засад Закону України «Про державні цільові програми» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 25, із змінами) та Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106, положень Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 480-р та Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 р. № 294.

Ініціатори та розробники Концепції: громадська організація «Товариство учасників руху» (м. Харків), Громадська спілка захисту пішоходів «За безпеку пішоходів!» (м. Харків), благодійний фонд «Безпека дорожнього руху» (м. Харків) за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Потенційні замовники Програми: Кабінет Міністрів України, МВС України, Мінінфраструктури, інші органи державної виконавчої влади.

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Програма

Програма спрямована на підвищення рівня безпеки, комфорту та культури пішоходів, які є наймасовішою і найуразливішою категорією учасників дорожнього руху. Як свідчать статистичні дані Центру безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем МВС України, наїзд на пішохода є одним з найпоширеніших видів ДТП. Тільки протягом 2012 року в таких ДТП загинуло 1900 пішоходів і 9934 пішоходи були травмовані. На долю пішоходів припадає близько 40% усіх ДТП із смертельними наслідками і близько 30% усіх травмувань, що виникають внаслідок дорожніх аварій. Всього ж за останні п'ять років (2008-2012) в Україні загинуло більше 10 тисяч пішоходів і понад 57 тисяч були травмовані.

За оцінками Світового банку та ВООЗ, за рівнем загибелі пішоходів Україна посідає одне з провідних місць серед країн Європейського регіону, що негативно впливає на якість життя наших громадян та імідж самої країни. Високий рівень загибелі та травмування пішоходів є реальною соціальною проблемою, яка потребує вирішення на загальнодержавному рівні.

**Динаміка ДТП за видом «Наїзд на пішохода»
(за даними ЦБДР АС МВС 2006-2012 рр.)**

Роки	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всього ДТП	19552	22565	17078	12934	11972	12082	11980
ДТП з постраждалими	18998	22038	16323	12358	11415	11221	11018
Загинуло	3015	3682	2846	1899	1844	1863	1900
Травмовано	17505	20384	15081	11525	10605	10321	9934

За розрахунками науковців Державного дорожнього науково-дослідного інституту імені М.П. Шульгіна, у 2010 році втрати від загибелі в ДТП однієї людини, що не мала сім'ї, оцінювались приблизно у 11 млн. 740 тис. грн., від загибелі дитини – у 3 млн. 303 тис. грн. Таким чином, у 2010 році тільки загальні втрати від ДТП з потерпілими пішоходами склали близько 20 млрд. грн. До основних складових цих втрат належать такі:

- економічні втрати через відволікання зі сфери виробництва людей, які загинули або отримали тілесні пошкодження;
- витрати на надання потерпілим першої медичної допомоги та лікування;
- виплати пенсій (інвалідам, сім'ям загиблих);
- оплата тимчасової непрацездатності.

Найпоширенішими причинами загибелі та травмування пішоходів в Україні фахівці називають:

- перехід дороги у невстановленому місці;
- неочікуваний вихід на проїзну частину;
- порушення правил проїзду пішохідних переходів;
- поява на дорозі у нетверезому стані;
- невиконання пішоходами сигналів регулювання дорожнього руху.

Особливе занепокоєння викликає той факт, що близько третини усіх ДТП, пов'язаних з наїздом на пішоходів, стаються з вини самих пішоходів, зокрема, з вини дітей-пішоходів.

ДТП, скоєні за участю дітей, віком до 18 років та їх наслідки (в т.ч. діти-пасажири)

Роки	Всього таких ДТП	Загинуло в них дітей	Травмовано в них дітей
2012	4420	265	4184
2011	4427	233	4198
2010	4589	250	4380
2009	5167	166	3507
2008	7772	248	4686

(*Тут і далі використано дані ЦБДР АС МВС)

Динаміка ДТП, скоєних з вини дітей до 18 років та їх наслідки

Роки	Всього ДТП, скоєних з вини дітей	Загинуло в ДТП	Травмовано в ДТП
2012	1324	69	1037
2011	1289	75	1027
2010	1341	67	1099
2009	1671	46	934
2008	2697	64	1290

Також викликає занепокоєння динаміка дорожньо-транспортних пригод, які стаються через порушення водіями правил проїзду пішохідних переходів.

Динаміка ДТП, через порушення правил проїзду пішохідних переходів

Роки	Всього ДТП, скоєних	Загинуло	Травмовано
2012	1785	153	1639
2011	1821	133	1682
2010	1740	134	1611
2009	1741	109	1531
2008	1919	159	1642

Як показує практика, в Україні не створено дієвих механізмів, спрямованих на забезпечення безпеки та комфорту пішоходів, а профілактична та адміністративна робота, яка з ними проводиться (переважно силами підрозділів ДАІ), не дає бажаних результатів. Тому протягом останніх років намітилась тенденція до збільшення кількості загиблих пішоходів, в т.ч. на пішохідних переходах.

Крім того, спостерігаються суттєві розбіжності у подачі статистичних даних щодо постраждалих пішоходів. Так, за даними ЦБДР АС МВС, у 2011 році в Україні загинув 1863 пішоходи, а за даними Міністерства охорони здоров'я – 2391 пішохід. У 2012 році – відповідно 1900 і 2418 пішоходів. Це викликає обґрунтовані підозри щодо можливих маніпуляцій із статистичними даними з метою приховування справжніх масштабів загибелі і травмування пішоходів у ДТП. При цьому не враховуються нещасні випадки, пов'язані із загибеллю і травмуванням пішоходів через незадовільний стан вулично-дорожньої мережі (особливо в зимовий період), падіння на тротуари з дахів льодових брил і тому подібне.

У той же час досвід країн Європейського Союзу свідчить, що завдяки комплексним і цілеспрямованим підходам можна досягнути суттєвого зниження рівня загибелі і травмування пішоходів, та зменшити тяжкість травм, які отримують вразливі користувачі доріг. В основі цих підходів лежить науковий і неупереджений аналіз проблеми, відхід від позиції звинувачення жертв ДТП, запровадження широкого набору організаційних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на формування високої культури поведінки учасників дорожнього руху і підвищення їх безпеки, створення належних умов для розвитку і стимулювання пішохідного руху.

Розв'язати окреслену проблему можна шляхом консолідації зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування, науково-освітніх установ і бізнесових структур, інститутів громадянського суспільства тощо.

Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом

Основними причинами недостатнього рівня забезпечення безпеки пішоходів в Україні порівняно з відповідним рівнем країн Європейського Союзу є:

- відсутність цілеспрямованої державної політики, спрямованої на захист пішоходів і популяризацію пішохідного руху, та окремого органу, який би координував реалізацію цієї політики як на державному, так і на місцевому рівнях;
- недостатність фінансування заходів, спрямованих на зниження рівня аварійності на дорогах, та відсутність системних підходів до проведення аналізу ефективності фінансування таких заходів;
- недосконалість механізмів збору і обробки статистичної інформації щодо ДТП за участю пішоходів і аналізу всіх умов, які сприяють виникненню таких аварій;
- неефективність місцевих програм з підвищення безпеки дорожнього руху, не врахування в них потреб та інтересів пішоходів різних вікових категорій;

- низький рівень дорожньої дисципліни учасників дорожнього руху, зокрема, пішоходів, та недосконала практика щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху;
- недостатній рівень профілактичної та інформаційно-роз'яснювальної роботи з пішоходами, зокрема через засоби соціальної реклами;
- недостатня ефективність організаційно-планувальних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на вдосконалення організації руху транспорту та пішоходів, створення безпечних і комфортних умов руху, зокрема на пішохідних переходах;
- перевищення безпечної швидкості руху транспортних засобів у населених пунктах, не ефективність механізмів управління швидкісними режимами;
- низький рівень використання автоматизованих засобів контролю та регулювання дорожнього руху, зокрема, перед пішохідними переходами та у житлових зонах;
- недосконалість нормативно-правової бази щодо створення і функціонування пішохідних зон та зон з обмеженим рухом транспорту;
- недостатній рівень наукових досліджень, спрямованих на вивчення потреб пішоходів та особливостей їхньої поведінки в дорожніх умовах;
- недосконалість системи оповіщення про дорожньо-транспортні пригоди та надання першої медичної допомоги потерпілим пішоходам;
- недосконалість механізмів надання реабілітаційної та медико-психологічної допомоги пішоходам, які потрапили в ДТП;
- відсутність дієвих механізмів страхування життя та здоров'я пішоходів;

Крім того, значне збільшення кількості автомобілів протягом останнього десятиріччя, зокрема, у великих містах, призвело до погіршення екологічної ситуації, яке проявляється у збільшенні викидів шкідливих речовин, шумового і вібраційного забруднення довкілля, що також негативно впливає на безпеку і здоров'я пішоходів.

Розв'язання цих проблем потребує застосування програмно-цільового підходу із здійсненням комплексу заходів, спрямованих на підвищення загального рівня безпеки дорожнього руху та безпеки вразливих користувачів доріг: пішоходів, дітей, людей похилого віку, інвалідів.

Мета Програми

Метою цієї Програми є удосконалення системи державного управління безпекою дорожнього руху, підвищення рівня безпеки та комфорту пішоходів та досягнення до 2020 року таких орієнтовних показників:

- зменшення на 50% кількості загиблих та травмованих пішоходів;
- зменшення до нуля кількості загиблих дітей-пішоходів та на 70% кількості тяжких ДТП за їх участю;
- зменшення загальної тяжкості травм, які отримують пішоходи;
- створення безпечних та комфортних умов для руху пішоходів;
- підвищення природної мобільності населення за рахунок популяризації пішохідного руху і створення відповідних умов для розвитку пішохідного руху.

Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі врахування світового досвіду

Можливі два варіанти розв'язання проблеми:

1). Запровадження окремих заходів організаційно-технічного або адміністративно-правового регулювання, спрямованих на підвищення безпеки пішоходів, посилення їх відповідальності за порушення правил дорожнього руху, удосконалення державного контролю у зазначеній сфері тощо. Саме такий підхід домінує у Державній цільовій

програмі підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року, в Національному плані дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки та в проекті Національного плану дій у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на період до 2020 року. У названих документах і проектах документів пішоходи не розглядаються як окрема цільова група учасників дорожнього руху із своїми специфічними особливостями та потребами. Тому заходи, що плануються для підвищення їхньої безпеки, носять розрізнений, нескоординований характер та не містять критеріїв оцінювання їх ефективності. Так, Державною цільовою програмою з підвищення безпеки дорожнього руху на період до 2016 року для підвищення безпеки пішоходів передбачено облаштування визначених Державтоінспекцією на підставі результатів аналізу стану аварійності та інтенсивності руху 8000 нерегульованих пішохідних переходів вітчизняними комплексними системами освітлення та позначення дорожніми знаками і розміткою з поліпшеними характеристиками для сприйняття учасниками дорожнього руху та з використанням енергозберігаючих технологій (світлодіодного освітлення і сонячних батарей як джерела живлення). На це для Ради Міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій передбачена субвенція з Державного бюджету в сумі 960 млн. грн. Уже у 2013 році з Держбюджету має бути виділено 240 млн. грн. на модернізацію 2000 пішохідних переходів. Проте, розроблення типових схем облаштування пішохідних переходів технічними засобами організації дорожнього руху заплановане тільки на 2014 рік, та й то в межах видатків, передбачених центральним органам виконавчої влади.

Крім того, у Державній програмі не визначені критерії для оцінювання ефективності заходів, що проводитимуться для підвищення безпеки пішоходів і очікувані результати від такої діяльності.

2). Розроблення комплексної Програми підвищення безпеки пішоходів з урахуванням результатів наукових досліджень у цій сфері та практичного досвіду розвинених країн, насамперед, – членів Європейського Союзу, підвищення ефективності державного регулювання та контролю, удосконалення нормативно-правової бази, системи надання медико-психологічної допомоги пішоходам, підвищення рівня їх правосвідомості і відповідальності за свою поведінку на дорозі.

Перший варіант розв'язання проблеми матиме короткостроковий ефект і суттєво не вплине на рівень безпеки та комфорту пішоходів, тоді як другий варіант забезпечить розв'язання проблеми на основі цілеспрямованого і комплексного наукового підходу. У зв'язку з цим для України особливої актуальності набувають рекомендації і висновки міжнародних організацій, що опікуються питаннями безпеки дорожнього руху, – ООН, ВООЗ, Світовий Банк, Європейська Комісія. Зокрема, такі рекомендації і висновки містяться в наступних базових документах:

Глобальний план здійснення Десятиліття дій із забезпечення безпеки дорожнього руху 2011-2020 рр.

Зведена Резолюція Комітету з внутрішнього транспорту Європейської Економічної комісії ООН про дорожній рух;

Доповідь ООН «Підвищення безпеки дорожнього руху у світі: визначення регіональних і державних цілей в галузі скорочення кількості жертв дорожньо-транспортних пригод»;

Доповідь ВООЗ про стан безпеки дорожнього руху у світі «Час діяти»;

Європейська доповідь про стан безпеки дорожнього руху «За безпечні дороги і здоровіші транспортні альтернативи»;

Ключові рекомендації Європейської Конференції Міністрів Транспорту з дорожньої безпеки. Автомобільний транспорт.

Заключний звіт проекту Європейського Союзу «Підтримка інтеграції України до Транс Європейської транспортної мережі ТЕМ-Т. Безпека дорожнього руху»;

Звіт проекту Європейського Союзу Твінінг «Підтримка та посилення безпеки вантажних та пасажирських дорожніх перевезень в Україні».

Узагальнений світовий досвід говорить про те, що досягнути стійкого зниження рівня аварійності на дорогах та зменшення кількості загиблих і травмованих в ДТП можна завдяки постановці чітких цілей та реалізації комплексу інноваційних заходів, які вже довели свою ефективність. Серед них найважливіше значення має ефективне управління швидкістю. Більшість міжнародних експертів зазначають, що будь-яка успішна стратегія в галузі безпеки дорожнього руху не може оминати питання про обмеження швидкості, яка є одним з головних факторів ризику при дорожньо-транспортному травматизмі та найбільше впливає на серйозність травм, зокрема тих, що отримують пішоходи. Тому загальна швидкість руху в населених пунктах має бути обмежена 50 км/год (де наявні вразливі учасники дорожнього руху). У рамках цього обмеження можуть бути застосовані нижчі обмеження, як правило, 30 км/год, на під'їзних шляхах та в густонаселених житлових районах. Добре зарекомендували себе і такі фізичні засобами забезпечення швидкісних обмежень як «лежачі поліцейські» та зигзагоподібні перешкоди, а також стаціонарні камери для контролю за швидкістю транспортних засобів.

Отже, в умовах обмежених ресурсів, які виділятимуться на реалізацію Програми, потрібно буде розробити перелік короткострокових та довгострокових заходів, які при найменшому рівні фінансових затрат дадуть найбільший ефект. Одним з пріоритетних заходів має стати введення загального обмеження щодо швидкості руху в населених пунктах не більше 50 км/год і у густонаселених житлових районах – не більше 30 км/год, а також посилення контролю за дотриманням швидкісних режимів.

Основні принципи, шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання Програми

Розв'язання проблеми здійснюватиметься з урахуванням таких принципів:

людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищими соціальними цінностями;

пріоритет безпеки дорожнього руху над економічними аспектами;

врахування інтересів і потреб пішоходів та інших вразливих категорій користувачів доріг;

консолідація зусиль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадськості і науковців для розроблення та реалізації Програми;

комплексний науковий підхід до вирішення проблеми;

врахування світового досвіду та рекомендацій міжнародних інституцій.

Шляхами розв'язання проблеми є:

удосконалення державного управління у сфері безпеки дорожнього руху шляхом створення національного міжвідомчого органу з функціями координації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, неурядових організацій і фондів тощо;

належне фінансування заходів з підвищення рівня безпеки пішоходів за рахунок державного і місцевого бюджетів та позабюджетних джерел, в т.ч. міжнародних;

удосконалення порядку обліку дорожньо-транспортних пригод за участю пішоходів, ведення статистики таких ДТП та аналізу причин їх виникнення;

запровадження методології аудиту безпеки і комфорту пішохідних переходів, насамперед у місцях концентрації ДТП, та розроблення заходів щодо превентивного усунення виявлених загроз і ризиків для безпеки пішоходів;

підвищення професійного рівня особового складу Державтоінспекції та посадових осіб інших органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування,

відповідальних за організацію і безпеку дорожнього руху, зокрема, серед школярів та молоді;

поліпшення профілактичної та інформаційно-просвітницької роботи, спрямованої на запобігання дорожньо-транспортному травматизму серед пішоходів різних вікових категорій, зокрема, серед осіб похилого віку, а також підвищення рівня правосвідомості учасників дорожнього руху;

врахування потреб пішоходів у містобудівній політиці та землекористуванні;

поліпшення інженерно-технічного стану пішохідних переходів за параметрами безпечності і комфорту з урахуванням європейських стандартів у цій сфері та сучасних інноваційних технологій;

удосконалення нормативно-правової бази щодо експлуатації технічних засобів організації дорожнього руху, проектування і будівництва пішохідних доріжок, тротуарів, зупинок громадського транспорту та пішохідних зон;

введення законодавчого обмеження швидкості руху у населених пунктах, зокрема в житлових зонах, та запровадження автоматизованих засобів контролю за швидкісними режимами;

удосконалення адміністративно-судової практики щодо притягнення до відповідальності пішоходів за порушення правил перетину проїзної частини доріг та водіїв за порушення правил проїзду пішохідних переходів;

введення законодавчої норми щодо обов'язкового носіння пішоходами, які рухаються на дорозі у темну пору доби, одягу із світлоповертальними елементами та налагодження масового виробництва таких елементів;

проведення наукових досліджень, зокрема соціологічних, спрямованих на вивчення потреб пішоходів та особливостей їхньої поведінки в дорожніх умовах;

удосконалення системи підготовки та перепідготовки водіїв з обов'язковим проходженням ними курсів надання першої медичної допомоги при ДТП;

запровадження механізмів медико-психологічної реабілітації пішоходів, які потрапили в ДТП;

розроблення механізмів страхування життя та здоров'я пішоходів на випадок ДТП;

активізація міжнародного співробітництва та обміну досвідом щодо забезпечення безпеки пішоходів і розвитку пішохідного руху.

Виконання Програми планується протягом 2013-2020 років з поетапною реалізацією: I-й етап – 2013-2016 роки, реалізація короткотермінових заходів, II-й етап – 2017-2012 роки, реалізація довгострокових заходів.

Контроль за виконанням заходів Програми здійснює уповноважений державний орган та громадськість.

Очікувані результати виконання Програми, визначення її ефективності

Виконання Програми дасть змогу підвищити загальний рівень безпеки дорожнього руху, а також зменшити кількість ДТП за участю пішоходів і рівень їх загибелі та травмування, створити сприятливі умови для розвитку пішохідного руху.

За умови виконання в повному обсязі передбачених Програмою заходів прогнозується наближення до середньоевропейського рівня показників безпеки дорожнього руху щодо пішоходів, зокрема зниження питомої частки загиблих пішоходів на 1 млн. населення з 41,3% у 2012 році до 20% у 2020 році, зменшення до нуля кількості загиблих дітей пішоходів та на 70% кількості отриманих ними тяжких травм.

Оцінка фінансових ресурсів, необхідних для виконання Програми

Фінансування Програми планується здійснювати за рахунок коштів державного бюджету, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Виходячи з орієнтовного обсягу фінансування, визначеного для Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року – 6 млрд. 126 млн. грн., на першому етапі (2013-2016 роки) об'єм фінансування Програми підвищення безпеки пішоходів має складати не менше третини від цієї суми, тобто не менше 2 млрд. грн. Надалі обсяг видатків, необхідних для виконання Програми, визначатиметься щороку під час формування Державного та місцевих бюджетів.

При оцінюванні фінансових ресурсів, необхідних для ефективної реалізації Програми, потрібно керуватися методикою визначення соціально-економічних втрат від ДТП, а також розрахунковими показниками ефективності тих чи інших заходів, що проводяться для підвищення безпеки дорожнього руху.

Проект концепції розроблено в рамках проекту «Громадське лобіювання впровадження стандартів Європейського Союзу щодо захисту пішоходів в Україні», що реалізується за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження».

Будемо вдячні за Ваші відгуки та пропозиції до цього проекту, які просимо надсилати на E-mail:kozoriz@meta.ua