

Проблема надмірної швидкості: пропозиції змін у державній політиці України

Аналітична записка

Березень 2017 р.

Резюме

Швидкість є фактором ризику, що призводить до найбільшої кількості ДТП з загиблими та потерпілими в Україні. Також ВООЗ називає надмірну швидкість одним із ключових факторів ризику, які потребують дій з боку країн-членів ООН в рамках "Десятиліття дій з безпеки дорожнього руху" (іншими факторами є невикористання ременів безпеки та дитячих крісел, невикористання мотоциклетних шоломів, керування під впливом алкоголю та відволікання водіїв на мобільні прилади зв'язку). В цьому документі наведено пропозиції змін до державної політики України, які були напрацьовані в рамках Кампанії "За безпечні дороги". Ці пропозиції є підсумками засідання круглого столу "Як зупинити епідемію перевищення швидкості на дорогах України?", що відбувся в Києві 19 січня 2017 року за участі представників громадських організацій, міжнародних експертів, Національної поліції та народних депутатів України. Наведений список пропозицій є робочим матеріалом. Деякі пропозиції дій є альтернативними, а деякі - взаємодоповнюючими. Після завершення обговорень та консультацій із зацікавленими сторонами, цей документ стане основою для прописання змін до законів та інших нормативно-правових актів України. Автори цього документу відкриті для прийняття та обговорення змін, доповнень та корекцій до цього списку пропозицій.



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Дану аналітичну записку підготовлено Центром демократії та верховенства права в рамках Кампанії "За безпечні дороги"

Контекст

Надмірна швидкість руху автотранспорту є критично важливою проблемою дорожнього руху в Україні. За офіційними даними, у 30% усіх дорожньо-транспортних подій (ДТП) з потерпілими головною причиною є перевищення швидкості. Лише за один 2015-й рік в таких ДТП загинуло 1181 осіб, і 7215 людей були травмовані. Якщо додати до цього дорожні аварії, в яких швидкість, ймовірно, була одним з чинників, але не була визнана поліцією головною причиною (так звані "speed-related crashes") – зокрема, порушення правил маневрування, виїзд на смугу зустрічного руху, недотримання дистанції, керування у стані сп'яніння, порушення правил проїзду пішохідних переходів – то ці ДТП призвели до 62% від усіх загиблих і 79% травмованих на дорогах. Ці цифри також можуть бути недооцінені, оскільки українська система збору, аналізу та публікації даних про ДТП не відповідає європейському стандарту CADA5.

ДТП в Україні, у яких була або могла мати місце надмірна швидкість як головний або супутній фактор (Speed-related crashes, 2015)

Причина ДТП за звітами поліції	Загинуло	Травмовано
Перевищення безпечної швидкості	1 181	7 215
Порушення правил маневрування	371	4 242
Керування транспортним засобом у нетверезому стані	317	3 203
Порушення правил проїзду пішохідних переходів	96	1 269
Виїзд на смугу зустрічного руху	400	2 168
Недодержання дистанції	111	1 944
Разом	2 476	20 041
% від усіх	62,4	79,0

Зниження швидкості руху через зміни в державній політиці є однією зі стратегічних цілей Кампанії "За безпечні дороги", яку реалізовує Центр демократії та верховенства права у співпраці з іншими громадськими організаціями, народними депутатами України, Міністерством інфраструктури, Національною поліцією та іншими урядовими установами та організаціями, а також міжнародними та українськими експертами та дослідниками.

Цим документом Кампанія "За безпечні дороги" виносить на розгляд і обговорення зацікавлених сторін пропозиції змін у державній політиці відносно менеджменту швидкості. Ці зміни будуть проявлятися як у змінах до чинних нормативно-правових актів (Правил дорожнього руху, Кодексу України про адміністративні правопорушення та ін.), так і в розробці проектів нових актів.

Примітка: в цьому документі використовуються дані за 2015 рік, оскільки більш свіжа статистика за 2016 рік суттєво занижена, що було доведено громадською організацією "Vision Zero" і публічно визнано Національною поліцією.

Пропоновані зміни в державній політиці

На основі аналізу проблеми швидкості в Україні, вивчення міжнародних рекомендацій та практик Європейського Союзу, консультацій із зацікавленими сторонами, для суттєвого і швидкого зменшення кількості загиблих і травмованих на дорогах і вулицях людей рекомендується у 2017 році внести зміни в державну політику, спрямовані на:

1. Термінове відновлення контролю швидкості. Уряд України повинен докласти максимальних зусиль для термінового повернення контролю швидкості руху методами та засобами, які поширені в країнах Європейського Союзу та рекомендовані міжнародними організаціями, такими як ВООЗ та Світовий Банк:

1.1. Доцільним та необхідним є початок здійснення контролю швидкості працівниками Патрульної поліції, в тому числі з використанням технічних засобів, які є на складах поліції. З точки зору безпеки руху, корисним і потрібним є фіксація швидкості в будь-яких режимах: автоматичному, напівавтоматичному та ручному. За міжнародними дослідженнями, сам факт здійснення контролю, навіть якщо він здійснюється у малих масштабах, матиме позитивний ефект на поведінку водіїв, адже обізнаність про те, що патрульні поліцейські можуть контролювати вашу швидкість та можуть скласти постанову про накладання штрафу за це порушення, є більш стримуючим фактором, ніж сам факт накладання штрафу.

1.2. Необхідним є термінове створення системи автоматичного контролю швидкості за зразком сусідніх країн Європейського Союзу. Це завдання у грудні 2015 року було покладено на спеціальну робочу групу Національної поліції ([link](#)), однак за понад 15 місяців з того часу не було здійснено жодного прогресу у цьому напрямку. На круглому столі 19 січня 2017 року представники Національної поліції не змогли назвати навіть орієнтовної дати, коли може розпочатися або завершитись етап реалізації такої системи. Якщо Національна поліція не може впоратись з цим завданням, уряд повинен мобілізувати та включити до роботи інші відомства та організації, в тому числі міжнародних партнерів.

2. Система санкцій за перевищення швидкості потребує перегляду. Оновлена система санкцій, виходячи з міжнародних рекомендацій та успішної практики країн ЄС, може включати:

2.1. Скасування так званих "безкарних +20", тобто норми Кодексу України про адміністративні порушення (КУпАП), яка передбачає відповідальність лише коли перевищено швидкість більше як на 20 км/год. Наявність цього "бонусу" має негативний ефект на безпеку руху, адже при наїзді автомобіля на пішохода або велосипедиста на швидкості 80 км/год, ризик смерті потерпілого складає близько 100% (дані ВООЗ). Крім того, ці "+20" створили у свідомості водіїв переконання, що дозволеною швидкістю в межах міста чи села є 75-80 км/год, всупереч тому, що згідно з п.12.4 Правил дорожнього руху, "у населених пунктах рух транспортних засобів дозволяється зі швидкістю не більше 60 км/год". Для вирішення цієї проблеми пропонується вилучити "безкарні 20" з законодавства (КУпАП), залишивши право за органами правозастосування (поліцією та установою, яка адмініструватиме систему автофіксації) у своїх відомчих актах визначати "поріг толерантності", після якого накладаються штрафи. При цьому де-юре адміністративна відповідальність для водіїв може наступати вже з 1 км/год перевищення швидкості, а де-факто – після досягнення "порогу толерантності", який рекомендується встановити на рівні 7-10 км/год. Наприклад, цей поріг може складати 7 км/год для стаціонарних камер фіксації швидкості і 10 км/год для приладів, що встановлені в патрульних автомобілях.

2.2. Загроза безпеці руху від перевищення швидкості зростає у геометричній прогресії. Наприклад, при перевищенні максимальної швидкості по місту на 50% (рух на швидкості 90 км/год), ймовірність ДТП з потерпілими зростає на 600%. Враховуючи це, Україна повинна слідувати прикладу європейських країн і суттєво збільшити відповідальність за високі рівні перевищення швидкості (на 30 км/год та більше). Такі штрафи повинні бути співмірними з розміром штрафів за керування у стані сп'яніння, а за перевищення швидкості на 50 км/год і більше – вищими за них, оскільки суспільна небезпека від цього порушення є не меншою, а частіше навіть більшою.

2.3. Відповідно до європейських практик і міжнародних рекомендацій, Україні пропонується запровадити немонетарні санкції за високі рівні перевищення швидкості (50 км/год та більше). Це, наприклад, позбавлення права керування автомобілем на 1-6 місяців, яке супроводжується накладанням штрафу. Це буде мати стримуючий ефект для водіїв, для яких навіть дуже високий рівень штрафу не є стримуючим фактором.

2.4. Відносно невисоких рівнів перевищення, Україні варто підняти базовий рівень відповідальності (сума штрафу зараз складає 255 грн - це приблизно 1/5 від вартості заправки автомобіля). Одночасно з цим пропонується запровадження дієвих немонетарних санкцій: за перевищення до 20 км/год, поліція може виносити письмове попередження, яке при другому аналогічному порушенні протягом певної кількості місяців буде призводити до подвоєння штрафу. Такі попередження (warning ticket), якщо вони вносяться в базу даних, матимуть стримуючий і профілактичний ефект без збільшення фінансового тягаря на громадян.

3. Створення зрозумілої та раціональної системи визначення обмежень швидкості, яка буде базуватись на науковому аналізі факторів ризику для безпеки дорожнього руху. Мета цього кроку – обмежувати швидкість лише там, де це є об'єктивно необхідним з точки зору безпеки руху. Це підвищить раціональність використання обмежень швидкості, а отже, довіру до них з боку водіїв, що позитивно впливатиме на рівень добровільного дотримання обмежень швидкості. Абсурдними є ситуації, коли дорожні знаки встановлюють обмеження на 20-40 км/год менші, ніж це є необхідним з точки зору дорожніх умов. Дослідження стверджують, що таких не виправданих обмежень водії все одно не дотримуються, особливо коли вони не супроводжуються інженерними заходами.

3.1. Держава повинна дозволяти власникам доріг встановлювати обмеження швидкості вище або нижче стандартних. Зокрема, потрібно на законодавчому рівні надати право органам місцевого самоврядування встановлювати ліміти швидкості відповідно до факторів небезпеки, які наявні на конкретній вулиці чи в цілому районі міста, та виходячи з інших міркувань (схема руху транспорту у центральних частинах міст та ін.).

3.2. Для успішного запровадження попереднього пункту, Україні пропонується на основі досвіду країн ЄС розробити й імплементувати єдину національну систему встановлення обмежень швидкості (гайд). При її розробці слід враховувати категорію (основну функцію) дороги чи вулиці та наявність на ній факторів ризику (прилеглі дороги, перехрестя, рух пішоходів та ін.). Така система має створити гнучкі обмеження швидкості по всій країні, які будуть базуватись на основі факторів небезпеки, і, відповідно, будуть логічними та виправданими в очах водіїв та стандартизованими в різних районах, областях та містах.

3.3. Враховуючи, що майже всі автодороги України проходять через населені пункти, з метою мінімізації нераціональності та позитивного сприйняття водіями змін відносно політики використання обмежень максимальної швидкості, Україна на рівні урядової політики має почати активно використовувати дорожні знаки "Початок населеного пункту" (на синьому фоні, 5.47), який дозволяє рухатись зі швидкістю до 90 км/год, та знаки "Початок щільної забудови" (5.63.1) й "Кінець щільної забудови" (5.63.2), які визначають зону дії обмеження максимальної швидкості для населених пунктів. Використання таких знаків буде служити позитивною мотивацією для водіїв та спонукатиме більш дисципліновано дотримуватись обмеження, яке буде діяти не на всій довжині села чи селища, а лише в тій його частині, де справді наявні фактори небезпеки, які потребують нижчого швидкісного режиму.

3.4. Неминучим і бажаним є перехід України на стандартний для Європейського Союзу ліміт швидкості в населених пунктах на рівні 50 км/год. Таке обмеження швидкості діє навіть у Молдові. Затвердження та імплементация цієї зміни може відбуватися поступово, наприклад, після того, як будуть затверджені та імплементовані інші перелічені вище пропозиції.

4. Активне поширення інженерних заходів, які позитивно впливають на дотримання безпечної швидкості руху. Українські дороги зараз негативно впливають на безпеку руху не через ямковість, а через хибні підходи при проектуванні. Дуже часто дороги та вулиці спроектовані і збудовані таким чином, щоб спонукати водіїв до високої швидкості. Місця концентрації ДТП та аварійно небезпечні ділянки відомі дорожнім службам та поліції, але власники доріг практично ніколи не вживають інженерних заходів для зменшення фактору швидкості, а обмежуються розміткою та знаками, які ніяк не впливають на швидкість. Існуюча в Україні інфраструктура не створює достатнього захисту для вразливих користувачів доріг – пішоходів та велосипедистів, особливо дітей. Тому в сфері інфраструктури пропонується:

4.1. Прискорити оновлення державних стандартів і будівельних норм відносно доріг, вулиць, пішохідної та велосипедної інфраструктури, інтелектуальних транспортних систем, та запровадження стандартних практик Європейського Союзу у цих сферах.

4.2. Підтримувати і заохочувати, в тому числі фінансово, проекти створення безпечної інфраструктури містами та іншими власниками доріг та вулиць. До таких програм слід включити, наприклад, побудову кільцевих перехресть, направляючих і гальмівних острівців, піднятих пішохідних переходів та перехресть, острівців безпеки, а також звуження смуг руху до 2,75-3,50 м, оновлення дорожніх знаків, також застосування точкового контрастного освітлення нерегульованих переходів та інші інженерні рішення, які мають науково доведений позитивний вплив на дотримання водіями безпечної швидкості руху.

4.3. Українським освітнім інституціям у співпраці громадськими організаціями та міжнародними партнерами слід внести суттєві зміни до програм навчання спеціалістів у сфері автомобільного транспорту, дорожнього будівництва, містобудування та архітектури, а також розробити та провести тренінги з підвищення кваліфікації для працівників, відповідальних за безпеку доріг у складі "Укравтодору", обласних служб автомобільних доріг, муніципалітетів та Національної поліції.

5. Супроводжувати зміни в державній політиці інформаційними і просвітницькими кампаніями. Інформування учасників руху про зміни в державній політиці допоможе пояснити їхню необхідність та забезпечити їхню дієвість. Слід зазначити, що інформаційні кампанії найкраще працюють, коли вони реалізуються одночасно зі змінами в політиці, наприклад підвищенням санкцій, зміною стандартів максимальної швидкості, та запровадженням нових інженерних рішень.

5.1. Урядовим відомствам, громадським та міжнародним організаціям та соціально відповідальним компаніям слід співпрацювати для проведення комунікаційних кампаній, що пояснюють користувачам доріг ризики та суспільну шкоду від перевищення швидкості, на зразок успішної кампанії "Зважай!", що була проведена Міністерством інфраструктури в кінці 2016 – на початку 2017 року в Житомирській та Київській областях.

5.2. Відповідальним державним відомствам та органам місцевого самоврядування рекомендується проводити публічні події та поширювати прес-релізи та інші матеріали, які розтлумачують громадянам причини та зміст змін в державній політиці та суспільну користь від них. Наприклад, висвітлювати правозастосувальну роботу поліції у сфері швидкості, принципи планування і вибору місць для майбутньої автоматизованої системи контролю швидкості камер, корисність від нових інженерних заходів та ін.



Запрошуємо надсилати свої пропозиції, зауваження чи коментарі до даної аналітичної записки на електронну адресу Віктора Загреби, менеджера з адвокації Кампанії "За безпечні дороги" viktor@zagreba.com до 5 квітня 2017 року.

Кампанія "За безпечні дороги" – адвокаційна кампанія спрямована на зменшення смертності та травматизму на дорогах України. Ініційована Центром демократії та верховенства права у партнерстві з ГО "Vision Zero", Асоціацією велосипедистів Києва, Автоакадемією водійської майстерності та об'єднує міжнародних, українських експертів, представників законодавчої й виконавчої влади.

Підписуйтесь на нашу сторінку у Facebook <https://www.facebook.com/saferoadsua>