

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ САНКЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ

Автор: Віктор Загреба

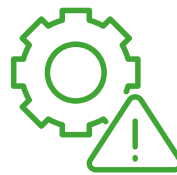
Співавтори: Олеся Холопик, Максим Шульга, Юлія Дядюк, Іван П'ятак

ГО «Центр демократії та верховенства права»



Вступ

Для досягнення системних результатів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху державна політика повинна охоплювати такі складові: інфраструктура, (пр)освіта, правозастосування та невідкладна допомога постраждалим. Країни ЄС сформували найкращі практики у сфері правозастосування. По-перше, це поєднання різних методів контролю за безпекою (автоматичний, ручний, пункти тверезості), що створює серед учасників дорожнього руху постійне відчуття контролю. Другий компонент — невідворотність і дієвість покарання. За дієвість покарання відповідає державна система санкцій, яка передбачає монетарні та немонетарні стягнення.



Проблема, на розв'язання якої спрямована реформа

Дослідження засвідчують, що переважна частина учасників дорожнього руху не хоче завдати шкоди собі чи іншим і готова дотримуватися Правил дорожнього руху. Однак існує меншість, яка схильна до надмірних ризиків — агресивної їзди та перевищень швидкості. І ця меншість за принципом Парето спричиняє більшість аварійних ситуацій та аварій. На практиці для людей з більшими фінансовими статками суми встановлених державою штрафів не виконують стримувальну роль. Збільшення штрафів заради впливу на цю групу несправедливо й негативно позначиться на переважній частині водіїв (тобто суспільстві загалом). Збільшувати штрафи особливо не бажано в кризових умовах війни, коли в Україні відбулося безпрецедентне падіння економічної активності та доходів громадян. Водночас суспільство вимагає дій відносно вузької групи «мажорів», яким байдуже на штрафи і які своєю манерою поведінки на дорозі створюють дискомфорт і велику загрозу іншим учасникам дорожнього руху.



Найкращі практики

Санкції повинні насамперед відігравати роль стримування, суспільна відплата — це вже вторинна функція. Для більшості звичайних водіїв вистачає «загального» стримування, тобто звичайних (не надто високих)

штрафів, за не надто небезпечні порушення.

Наприклад, мінімальний штраф за перевищення швидкості в Німеччині — 30 євро за перевищення від 1 до 10 км/год і 50 євро за 11–15 км/год.

Теоретично, коли пересічні водії через неуважність порушують Правила дорожнього руху та отримують штрафи, це має належний виховний ефект. Такий підхід дієвий для переважної частини учасників дорожнього руху. А от для «небезпечної меншості» найкращі практики рекомендують запроваджувати особливі норми, які називаються «спеціальне» стримування. Вони містять два компоненти:

- розвинену градацію залежно від ступеня та небезпечності порушення (такі як зафіксована швидкість чи концентрація алкоголю в крові);
- систему штрафних балів, які накопичуються й призводять до заборони керувати авто на певний час або анулювання посвідчення водія.

Аналіз показав, що порівняно з іншим країнами в Україні практично відсутні засоби «спеціального» стримування. Градація за перевищення швидкості має лише один поріг (50 км/год), а от найбільш масові порушення (до 20 км/год) узагалі не сприймаються водіями, оскільки за них передбачена нульова санкція (що суперечить нормам і практикам ЄС). Градація за концентрацію алкоголю в крові в Україні відсутня: система бінарна, коли будь-яка концентрація понад 0,2 проміле прирівнюється до найважчого ступеня.

Штрафних балів за порушення в Україні немає. Навпаки існує система, яка дозволяє оплачувати штрафи «зі знижкою». Цей стан справ цілком задовольняє й заохочує повторних і зухвалих порушників, що своєю чергою призводить до негативних наслідків для всього соціуму. Насамперед надзвичайно великої кількості травм і смертей на дорогах, набагато більшої, ніж середній показник у ЄС.

Детальний опис найкращих європейських практик наведено в «Аналітичному звіті щодо систем стягнень за порушення Правил дорожнього руху в Україні та міжнародній практиці» (ЦЕДЕМ, 2022).



Варіанти розв'язання проблеми

Україна має декілька опцій, щоб покращити ситуацію та наблизити державну політику до найкращих практик ЄС. Зокрема, такі:

- 1. Подальше збільшення монетарних санкцій (штрафів).** Цей крок є доречним для деяких видів порушень або ступеня порушення, втім, для інших порушень, це може мати більший негативний ефект на «спокійну більшість», ніж стримувальний ефект на «агресивну меншість».
- 2. Запровадження немонетарних санкцій (штрафних балів).** Цей крок відповідатиме найкращим практикам і рекомендаціям Європейського Союзу, якщо буде спланований належним чином і супроводжуватиметься змінами в розмірі штрафів і просвітницькою кампанією.
- 3. Запровадження (або вдосконалення) градації за окремі види порушень.** Цей крок передбачатиме наближення системи санкцій за небінарні порушення (перевищення швидкості, керування в стані сп'яніння) до найкращих практик країн ЄС, з урахуванням принципу, що більш суворі (агресивні й небезпечні) порушення повинні каратися пропорційно суворіше, ніж незначні (одиночні й випадкові).
- 4. Реалізація сценарію «не робити нічого».** В умовах воєнного стану, коли тисячі людей втрачають життя внаслідок злочинної агресії держави-сусіда, зміна державної політики у сфері безпеки руху може сприйматися політиками як неактуальна й недоречна. Мовляв, краще зробимо це після війни. Стосовно цієї тези, ми наводимо такі контраргументи:
 - а) якщо людські втрати в зоні бойових дій та внаслідок ракетних обстрілів, на жаль, неминучі, то травм та смертей людей в тилових містах й областях цілком можна уникнути, й держава повинна робити ще більш рішучі кроки до цього, ніж в мирний час;
 - б) щоб реформувати існуючу систему санкцій, знадобиться не один рік (як показує досвід запровадження автофіксації швидкості), тому починати над цим працювати потрібно вже зараз;

в) це відповідальність тих, хто в тилу, перед тими, хто обороняє державу на фронті: ми повинні здійснювати реформи, наблизитися до норм ЄС і запровадити дієві правила для всіх, у т. ч. заможних і самовпевнених порушників.



Пропонований варіант державної політики

На основі ретельного аналізу міжнародних рекомендацій і практик країн Європи, Кампанія «За безпечні дороги» пропонує вже у 2023 році розробити й підготувати документи державної політики, що запровадять дієві системи «спеціального» стримування для «агресивної меншості» без

збільшення негативного впливу на суспільство загалом («спокійну більшість»). Ці зміни можуть бути змодельовані за зразком сусідньої Польщі, з урахуванням особливостей законодавства та практики України.

1. Градація штрафів за деякі види порушень

Пропонується запровадити градацію фінансових штрафів за перевищення швидкості та концентрацію алкоголю в крові. Перевищення швидкості до 20 км/год також повинно бути предметом застосування санкцій, оскільки ця норма закону зараз фактично не працює. Рекомендується встановити сім порогових показників:

Ступінь перевищення обмеження, км/год	Пропонований коефіцієнт збільшення суми штрафу	Пропонована кількість штрафних балів
до 20	1 (базовий рівень)	1
21–30	x2	2
31–40	x4	4
41–60	x6	6
61–80	x8	8
понад 80	x10	10

Через можливу похибку вимірювальних приладів на автомобілях і засобах контролю в країнах ЄС існує так званий технічний поріг толерантності, який залежить від використовуваного обладнання, місця проведення контролю швидкості. Аналогічну систему слід запровадити і в Україні, узявши за зразок Польщу або Німеччину (цей аспект не досліджувався детально в межах цього аналізу, тому його варто вивчити окремо). Показник толерантності може бути відносним (у відсотках), непублічним (тобто встановлюватися відомчими документами (наказами, регламентами, порядками), а не законодавством), відрізнитися залежно від типів вимірювального обладнання. З погляду водія обмеження має бути жорстким — 50 км/год означає 50, а не 60 і не 70. За законом уповноважений орган Національної поліції повинен мати право зупинити й притягнути до відповідальності

порушника навіть у разі перевищення ним обмеження швидкості на 1 км/год (наприклад, 51 км/год).

Систему градації варто розглянути й щодо вживання алкоголю: ідеться про різний розмір стягнень залежно від ступеня створеної суспільної загрози, яка вимірюється рівнем концентрації алкоголю. Прикладом можуть бути Польща, Нідерланди, Німеччина. Автори не наводять детальних рекомендацій, оскільки цей вид порушення не був предметом дослідження. Однак у контексті «реформи відповідальності» його варто дослідити окремо. Проблема керування транспортом під впливом алкогольних і наркотичних речовин досі залишається поширеною, незважаючи на численні кроки Національної поліції й законодавців щодо запровадження більш суворої відповідальності.

2. Система штрафних балів

Пропонується запровадити систему з 24 балів, які анулюються після спливання одного року з дня винесення рішення про їх нарахування. Загальний принцип полягає в тому, що бали нараховуються за небезпечні порушення, тобто ті, які збільшують імовірність настання ДТП (наприклад, швидкість, алкоголь, відволікання на засоби зв'язку) або більш важких наслідків ДТП у разі його настання (наприклад, ремені безпеки й дитячі крісла). Штрафні бали не повинні нараховуватися за порушення, що не збільшують цих ризиків, наприклад несплату за паркування, забруднений номерний знак чи відсутність його підсвітки. Перелік порушень, за які пропонується нараховувати штрафні бали, наведений далі. Для деяких порушень може нараховуватися різна кількість балів залежно від ступеня порушення або його обставин.

Принципи реалізації



Навіть найкращі наміри й цілі можуть залишитися недосягнутими, якщо вони недовго реалізовані. Прикладом цього є неуспішна спроба України запровадити штрафні бали у 2015–2017 роках.

Щоб зміна державної політики відбулася успішно, автори рекомендують дотримуватися таких принципів:



1. Інфраструктурні зміни. Санкції за порушення у сфері швидкості мають супроводжуватися «європеїзацією» практики менеджменту швидкості на дорогах і вулицях. Ідеться про запровадження раціонального встановлення обмежень швидкості на ділянках доріг і вулиць залежно від функції дороги / вулиці й наявних факторів ризику, а не адміністративної межі чи межі забудови. Вдалими прикладами є практики й норми Німеччини та Нідерландів. У разі відсутності цих змін накладання штрафів на водіїв у місцях, де «історично» розміщені невиправдано низькі обмеження швидкості, призведе до зменшення позитивного ефекту від запровадження норм і можливих протестів та оскаржень. Пояснення цих практик наведено у двох публікаціях

ЦЕДЕМ про підходи до встановлення обмежень швидкості в [населених пунктах](#) і [поза ними](#).



2. Цифровізація. Систему обліку балів потрібно інтегрувати до електронних реєстрів МВС, зокрема до реєстру посвідчень водія. Для користувача (водія) доступ до інформації про його бали має здійснюватися аналогічно до інформації про штрафи через «Електронний кабінет водія» та систему електронного врядування «Дія».



3. Серйозність наслідків. В Україні доцільно збільшити суворість санкцій для осіб, щодо яких застосовано припинення дії посвідчення водія (позбавлення права керування), яке настало внаслідок накопичення порогової кількості штрафних балів або вчинення тяжкого правопорушення. Наприклад, у Німеччині та Польщі таке порушення є кримінальним і карається ув'язненням.



4. Інформаційний супровід. Відповідно до міжнародних настанов і досліджень зміни державної політики у сфері безпеки руху рекомендовано супроводжувати ретельно спланованими й масовими інформаційними та просвітницькими кампаніями. В Україні доречні кампанії на тему знання водіями Правил дорожнього руху й наукових фактів, якими зумовлені ці вимоги. Запровадження серйозних змін державної політики без належного інформаційного супроводу має ризик бути незрозумілим суспільству, а отже, не мати очікуваних позитивних наслідків.



5. Мінімізація ризиків. Досвід інших країн свідчить про ймовірність появи «чорного ринку» штрафних балів, коли особи, які мають водійське посвідчення, але не їздять за кермом, беруть на себе відповідальність за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, отримуючи від реального порушника фінансову винагороду. Таким чином, штрафні бали накладаються не на реального порушника,

№	Порушення Правил дорожнього руху	Діапазон балів														
		1	2	3	5	7	8	9	10	11	12	13	14	15		
17	 Скоєння ДТП (порушення учасниками дорожнього руху Правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів)			✓	✓	✓	✓									
18	 Керування транспортним засобом, що підлягає обов'язковому технічному контролю, але своєчасно його не пройшов		✓	✓	✓											
19	 Ненадання переваги в русі транспортним засобам аварійно-рятувальних служб, швидкої медичної допомоги, пожежної охорони, поліції		✓	✓	✓											



Поширені запитання та відповіді

У цьому завершальному розділі ми зібрали найбільш поширені запитання, які виникали під час розробки й обговорення пропонуваної реформи. Якщо у вас виникнуть додаткові запитання, просимо надіслати їх на електронну адресу ЦЕДЕМ info@cedem.org.ua.



1. Чи може суд скасувати нарахування балів і залишити лише штраф?

Бали нараховуються за фактом учинення правопорушення. Якщо в суді буде доведено відсутність факту правопорушення, нараховані бали мають бути видалені з бази даних.



2. Чи може поліцейський виписати лише штраф або нарахувати лише бали без штрафу?

У разі винесення постанови бали нараховуються автоматично на додаток до фінансової санкції.



3. Якщо перевищення швидкості було зафіксовано в автоматичному режимі, кому нараховуватимуться бали?

Так само, як і штраф, власнику автомобіля або уповноваженому користувачу.



4. Як можна перевірити кількість нарахованих балів і строк їх погашення?

Зайшовши в «Електронний кабінет водія» або написавши запит у місцеве управління патрульної поліції.



5. Хто і коли вносить бали в систему?

Бали в систему вносить співробітник патрульної поліції впродовж декількох робочих днів після винесення постанови або одночасно з нею (у разі наявності електронних засобів).



6. Що відбувається, коли водій перевищив допустиму кількість балів?

У такому випадку він позбавляється права керування транспортним засобом на певний термін (пропонується на шість місяців). Для прикладу, у Німеччині посвідчення вилучається, а для поновлення обов'язковий медико-психологічний тест. У Польщі посвідчення вилучається, для його повернення необхідно скласти іспити (теорія й практика). В Ірландії посвідчення вилучається на шість місяців, перескладати іспити не потрібно.



Джерела та додаткова література

Автори спиралися на рекомендації міжнародних організацій і практики декількох країн Європи. Зацікавленим читачам пропонуємо ознайомитися з такими джерелами:

1. ЦЕДЕМ (2022). Аналітичний звіт щодо систем стягнень за порушення Правил дорожнього руху в Україні та міжнародній практиці (українською мовою): <https://cedem.org.ua/analytics/stiagnennya-dorozhniy-rukhl/>
2. European Transport Safety Council (2022). The BestPoint Handbook: Getting the best out of a Demerit Point System (in English): <https://etsc.eu/wp-content/uploads/2014/03/BPHandBook.pdf>
3. SWOV, Institute for Road Safety Research

(2013). Penalties in Traffic — SWOV Fact sheet (in English): <https://swov.nl/en/publicatie/penalties-traffic>

4. Global Road Safety Partnership (2021). A Guide to the Use of Penalties to Improve Road Safety (in English): <https://www.grsroadsafety.org/new-publication-a-guide-to-the-use-of-penalties-to-improve-road-safety/>

5. ЦЕДЕМ (2018). Встановлення обмежень швидкості, відмінних від 50 км/год: Рекомендації з методики прийняття рішень органами місцевого самоврядування (українською мовою): https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Metodyka_mista.pdf

6. ЦЕДЕМ (2018). Проєкт методики встановлення обмежень швидкості при проходженні автодоріг через села та селища (українською мовою): https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/speed_limits_rural-1.pdf



Дякуємо за надані фотографії Департаменту патрульної поліції

