

УДК 342.95 : 656.13

## УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ЦІЛЬОВОЮ ПРОГРАМОЮ З ПІДВИЩЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

**О.Т. Зима, доцент, к.ю.н., Національний університет «Юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого»**

*Анотація.* Проаналізовано правові засади управління державними цільовими програмами та визначено основні його недоліки. Також виокремлено особливості управління державними цільовими програмами у царині безпеки дорожнього руху і напрацьовано пропозиції щодо його удосконалення.

*Ключові слова:* державна цільова програма, управління, безпека дорожнього руху.

## УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММОЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

**А.Т. Зима, доцент, к.ю.н., Национальный университет «Юридическая академия  
Украины имени Ярослава Мудрого»**

*Аннотация.* Проанализированы правовые основы управления государственными целевыми программами и определены основные его недостатки. Также выделены особенности управления государственными целевыми программами в сфере безопасности дорожного движения и наработаны предложения по его усовершенствованию.

*Ключевые слова:* государственная целевая программа, управление, безопасность дорожного движения.

## MANAGEMENT OF STATE TARGET PROGRAM OF IMPROVING THE TRAFFIC SAFETY

**A. Zyma, Associate Professor, Candidate of Sciences in Law, National University  
«Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine»**

*Abstract.* The article analyzes the legal bases of state target programs management and determines its main disadvantages. The features of state target programs management in the sphere of traffic safety are pointed out, and proposals concerning its improvement are developed.

*Key words:* state target program; management, traffic safety.

### Вступ

Високий рівень травматизму на дорогах зробив необхідним ухвалення Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року, однак сам по собі документ не може змінити стану на дорогах. Позитивний соціальний ефект можливий лише за умови повної реалізації положень програми, втілення їх у життя.

### Аналіз публікацій

Питання стратегічного планування, вищим проявом якого є розробка державних цільових програм, досліджувались переважно у контексті теорії управління (Б.М. Кузик, А.І. Семенченко, Г.П. Ситник, В.В. Тертичник та інші). Правове підґрунтя та порядок виконання таких програм майже не вивчались. Щодо державних цільових програм у сфері безпеки руху, то науковий аналіз пов'я-

заних з ними питань ми знаходимо у роботах Т.О. Гуржія, однак він також зорієнтований переважно на розробку таких програм.

### Мета і постановка задачі

Для розв'язання поставленої проблеми необхідно встановити, наскільки повно врегульовано в законодавстві порядок реалізації державних цільових програм та наскільки чітко він реалізується. Особливий інтерес становить організація управління державною цільовою програмою. Далі слід встановити специфічні особливості сфери дорожнього руху, які відібраються на порядку реалізації відповідної державної програми. Отримані результати мають дозволити напрацювати ряд рекомендацій щодо удосконалення управління державною цільовою програмою підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року.

### Вдосконалення механізму управління державною цільовою програмою у сфері безпеки руху

Низький рівень забезпечення безпеки дорожнього руху є не статистичними даними, абстрактними цифрами, що ганьблять імідж країни у значно безпечнішому Європейському Союзі, а реальною загрозою національній безпеці України, і боротись з нею треба негайно.

За таких обставин прийняття рішення про необхідність розробки Державної цільової програми у сфері підвищення безпеки руху є, безперечно, позитивним явищем.

Разом з тим слід пам'ятати, що такі програми в Україні уже ухвалювались (Програма забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів від 6 квітня 1998 р. [1] та Державна програма забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003–2007 роки [2]), однак особливого результату не принесли. Так, на час завершення виконання другої зі згаданих програм стан справ у сфері безпеки дорожнього руху був таким поганим, що змусив Президента підписати Указ «Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху» від 20 листопада 2007 року [3], щоб хоч якось нормалізувати його. Крім іншого цей указ вимагав від орга-

нів МВС України скасувати нормативні акти, частину з яких було розроблено саме у процесі виконання Державної програми.

У чому ж причина низького рівня ефективності державних цільових програм у сфері безпеки дорожнього руху? Щоб відповісти на це питання, спершу звернемося до загальних проблем законодавчого регулювання, а потім перейдемо до нашого, більш вузького питання.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» (надалі Закон) державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [4].

Розділ другий цього ж Закону підкреслює, що робота з державною програмою поділяється на дві частини, які істотно різняться між собою: розробку та виконання програми. Окремо кожна з них не може забезпечити розв'язання проблем розвитку держави, і поєднання цих частин має бути логічним та науково обґрунтованим. Разом з тим, працюючи з державною цільовою програмою, було б правильним розглядати її виконання як більш важливу складову у порівнянні з розробкою. Очевидно, що навіть ідеальний план дій у разі його невиконання не дасть жодного позитивного результату, і навпаки, навіть дуже неякісна і слабо профінансована програма, у разі чітко спланованої та якісно організованої роботи з її виконання, може принести досить позитивні результати. Крім того, виконання програми потребує незрівнянно більших фінансових, матеріальних та організаційних затрат і займає більше часу, ніж розробка програми.

З огляду на вказане досить дивною видається позиція Кабінету Міністрів України (надалі КМУ). Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений Постановою КМУ № 106 від 31 січня 2007 р. (надалі Порядок), містить 50 пунктів, з яких питанням розробки програми присвячено 35, а питанням виконання – лише 7 [5].

Таким чином процес виконання державної цільової програми перебуває фактично поза межами правового поля. Правда, існує механізм періодичного контролю за виконанням програми, однак він має чітку фінансову спрямованість. Встановлюється, чи надані кошти були використані за призначенням; питання ж ефективності отриманих результатів по суті не стоїть. Тобто чи сприяють виконанні заходи досягненню мети державної програми, залишається невідомим упродовж всього строку її виконання. На наш погляд, такий стан справ є неприйнятним. Вважаємо застосування інституту державних цільових програм виправданим лише за наявності надійних гарантій їх виконання.

В існуючих суспільно-політичних умовах основними гарантіями виконання державної цільової програми мають стати:

- належне фінансування та матеріальне забезпечення;
- оперативне та незалежне управління програмою;
- персональна відповідальність за виконання програми;
- залучення громадськості до виконання програми.

Питання проблем бюджетного фінансування багато разів обговорювались і в нашому випадку не мають жодних особливостей, тому ми залишимо їх поза своєю увагою, більше уваги приділивши трьом іншим гарантіям.

Щодо оперативного та незалежного управління програмою, то його необхідність визнана законодавцем.

У ч. 3 ст. 8 Закону України «Про державні цільові програми» прямо вказано, що державний замовник програми призначає керівника державної цільової програми, основними завданнями якого є оперативне управління та контроль за розробленням і виконанням програми, в той час як сам державний замовник здійснює загальне керівництво і контроль. Чітко видно, що метою цієї норми є забезпечення певного рівня незалежності в управлінні Державною цільовою програмою. Крім того, передумовою розроблення програми є існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління, її вирішення виходить за межі повноважень одного державного органу. Тобто запровадження посади керівника

програми має за мету запобігти використанню програми у вузьких корпоративних інтересах.

Однак КМУ у вже згаданому Порядку (п. 22) нівелює роль цієї посади, встановивши, що керувати програмою можуть керівники, заступники керівників центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Тобто замовник та керівник програми стали однією особою, ототожнюються.

Зрозуміло, що про жодну оперативність та незалежність в управлінні програмою мова йти не може. Більше того, очевидно, що реалізація програми перш за все буде спрямована не на вирішення поставленої проблеми, а на задоволення корпоративних інтересів органу виконавчої влади, керівник якого є керівником такої програми.

Унеможлиблюється і контроль за виконанням державної програми. Замовник програми зазвичай є спеціалізованим державним органом, що здійснює управління у сфері, де така програма реалізується. До його штату входять відповідні фахівці, що можуть оцінити ефективність виконання запланованих заходів і якість роботи керівника програми. Але це стає об'єктивно неможливим, коли керівником програми є одночасно і керівником державного органу, в якому такі фахівці працюють.

І, насамкінець, поставимо питання: чи може міністр чи голова державної інспекції повноцінно керувати державною програмою, не відриваючись від виконання свої службових обов'язків? Відповідь очевидна.

Відповідальність за виконання програми, цільове та ефективне використання виділених для її виконання коштів покладена на керівника програми п. 36 Порядку. Однак за умови, що незалежне та оперативне керівництво програмою не здійснюється, то й питання про відповідальність за її виконання не постає. Крім того, не зовсім зрозуміло, перед ким слід нести таку відповідальність. Логічно припустити, що перед замовником програми, однак, з огляду на викладене вище, стає зрозумілим, що це не є можливим.

Щодо відповідальності за використання коштів, то навіть надзвичайно суворе дотримання затверджених кошторисів абсолютно не гарантує ефективності державної програми.

На відміну від трьох перших, запропонована нами четверта гарантія прямо не передбачена в чинному законодавстві. Однак необхідність залучення громадськості до вирішення складних та комплексних проблем, які мають загальнодержавне значення, є цілком очевидною і випливає зі ст. 38 Конституції України, яка надає всім громадянам право брати участь в управлінні державними справами.

З цим погоджується і законодавець, вказавши у ст. 6 Закону, що проект концепції державної цільової програми публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення. Однак видається, що громадськість може ефективно сприяти і виконанню державної цільової програми. Самою вдалою формою її залучення могла б стати громадська колегія при керівникові програми. Такий орган, з одного боку, може реалізовувати громадський контроль за процесом виконання програми, з іншого – суто дорадчі функції, що важливо з огляду на багатоаспектність програм. Для того щоб діяльність громадської колегії була ефективною, її має формувати Кабінет Міністрів України під час затвердження програми. За таких умов громадська колегія виступатиме ще й гарантом незалежності керівника програми.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що ефективність цільових державних програм є можливою лише за умови створення ефективного апарату управління такими програмами. Наведемо основні рекомендації щодо формування такого апарату.

1. Керівництво державною цільовою програмою має здійснювати державний службовець, призначений замовником і затверджений на посаді КМУ.
2. Керівництво програмою має бути його основним службовим завданням. Керівником програми не може бути особа, що займає інші керівні посади в державному органі.
3. Керівник програми є самостійним у прийнятті управлінських рішень і несе за них повну відповідальність.
4. Правовий статус керівника програми та порядок його взаємодії із замовником програми має визначатись спеціальним нормативним актом.

5. При керівникові програми діє громадська колегія, а за необхідності – апарат керівника програми.

6. Контроль за виконанням заходів програми здійснюють замовник та громадська колегія. Контроль за використанням бюджетних коштів – фінансові органи.

Тепер звернемося до проблем державної програми у сфері безпеки дорожнього руху. Для того щоб вона принесла позитивний ефект українському суспільству, необхідно дотриматись ряду умов.

По-перше, на істотний позитивний результат від реалізації будь-якої державної цільової програми можна розраховувати лише у разі комплексного та послідовного підходу до її розробки. Професор Т.О. Гуржій цілком слушно пише: «Уже протягом двох десятиріч стратегічні документи з питань БДР розробляються без чітко визначеної системи. Прийняті концепції рідко знаходять продовження у цільових програмах, натомість останні не мають єдиної концептуальної основи. Як наслідок – планування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є стихійним і неузгодженим» [6]. Проект Державної цільової програми з підвищення безпеки руху на період до 2016 року, поданий до КМУ в 2012 році, цілком відповідає традиції, що склалась.

По-друге, у країнах Європи напрацьовано значний досвід щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, однак в роботі над українськими цільовими програмами у цій сфері він традиційно не застосовується. Цей недолік також потребує виправлення.

По-третє, незалежно від змісту державної цільової програми у сфері безпеки дорожнього руху її ефективне виконання можливе лише за умови організації управління програмою на засадах самостійності, незалежності та відповідальності керівника програми. Пропозиції з цього приводу викладені нами вище.

По-четверте, «Державна цільова програма у сфері безпеки дорожнього руху» навіть у редакції 2012 року є комплексною та багатоаспектною, тобто передбачає здійснення заходів у різних сферах (правовій, правоохоронній, медичній, автотранспортній, автодорожній, освітній тощо). Для ефективного



управління такою програмою необхідно залучити фахівців, що представляють органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати управління у відповідних сферах. Радник (консультант) керівника проекту мають бути рекомендовані принаймні Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством інфраструктури України.

По-п'яте, всі мешканці України є учасниками дорожнього руху, тому державна програма підвищення рівня його безпеки більшою чи меншою мірою стосується кожного з громадян. Це робить необхідним широке залучення громадськості до роботи з державною програмою. Вдалою формою вважаємо громадську колегію при керівникові проекту. З метою більш тісного залучення пересічних громадян до таких заходів видається доцільним покласти обов'язки з інформування на громадську колегію чи окрему громадську організацію.

На завершення маємо звернути увагу й на таке. З виконання державної програми, навіть у випадку досягнення надзвичайно високих результатів, небезпека у процесі дорожнього руху не зникне. Ефективна протидія їй потребує постійності та комплексного підходу. Видається, що модернізація системи управління у сфері безпеки руху дозволить значно підвищити рівень безпеки на шляхах як упродовж виконання державних цільових програм, так і поза їх межами.

Світова практика показує, що зазвичай є доцільним формування спеціалізованого органу, що здійснює державне управління у сфері безпеки руху. Слід детально дослідити досвід закордонних країн щодо правового регулювання діяльності органів управління у сфері безпеки руху та можливості його використання на теренах України й надати наукові висновки з цього приводу. В поєднанні з аналізом практики керівництва комплексною державною програмою із залученням фахівців з різних сфер вони сформулюють надійне підґрунтя для прийняття рішення щодо доцільності утворення в Україні органу, який би постійно, а не фрагментарно опікувався безпекою водіїв та пішоходів.

### Висновки

Ефективна реалізація державної цільової програми є можливою лише за умови органі-

зації управління нею на належному рівні. Першою з перепон на шляху ефективного управління є штучне поєднання в одній особі державного замовника та керівника державної цільової програми. Обов'язковим елементом управлінського процесу має стати громадський контроль за реалізацією державної цільової програми. Це особливо важливо для програм, пов'язаних із безпекою руху, адже вони стосуються кожного громадянина України. Також до управління такими програмами слід залучати не лише працівників МВС, а й фахівців, що представляють органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати управління у різних сферах, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху.

### Література

1. Про затвердження Програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів: постановва Кабінету Міністрів України № 456 від 6 квітня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про схвалення Державної програми забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003–2007 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України № 56-р від 29 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 191.
3. Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: указ Президента України від 20.11.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
4. Про державні цільові програми: Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
5. Про затвердження «Порядку розроблення та виконання державних цільових програм»: постановва Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – С. 86–96.
6. Гуржій Т.О. Стратегічне планування безпеки дорожнього руху / Т.О. Гуржій // Актуальні проблеми адміністративного права та процесу: матер. всеукр. наук.-практ. конф. – Донецьк, 2012. – С. 46.

Рецензент: Ю.В. Климчук, доцент, к.ю.н., ХНАДУ.

Стаття надійшла до редакції 15 квітня 2013 р.