

**Олександр Сапронов,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри національної безпеки НАДУ

## **Використання зарубіжного досвіду державного регулювання у сфері забезпечення транспортної безпеки України**

У статті розглянуто окремі аспекти зарубіжного досвіду забезпечення транспортної безпеки та особливості його використання в Україні. Проаналізовано основні напрями і проблеми забезпечення транспортної безпеки в Україні. *Ключові слова:* транспортна безпека, забезпечення безпеки, транспорт, зарубіжний досвід, безпека.

This article investigates some aspects of foreign experience of transport securing and peculiarities of their applying in Ukraine. The direct orientations and problems of transport securing in Ukraine are analyzed. *Key words:* transport security, securing, transport, foreign experience, security.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Україна визнала євроінтеграцію своєю стратегічною метою. Не викликає сумніву, що високий рівень транспортної безпеки в усіх її складових є важливою передумовою позитивного іміджу України в європейському співтоваристві та, власне, її євроінтеграційних перспектив. Але зазначеному напрямку в Україні поки що приділяється недостатня увага. Відповідно, порівняно із розвиненими країнами Європи, сучасний стан транспортної безпеки нашої країни поки що є незадовільним. Насамперед, це стосується безпеки дорожнього руху та екологічного сектору транспортної безпеки.

Важливість національних інтересів у сфері забезпечення транспортної безпеки зумовлена високим ступенем небезпеки загроз, притаманних цій сфері національної безпеки. А також тим, що транспорт пов'язаний із багатьма іншими сферами національної безпеки України (воєнною, економічною, екологічною тощо) і активно впливає на них. Крім того, сучасні тенденції глобалізації зумовили високий рівень взаємозалежності транспортних систем країн європейського континенту. Зокрема, велике значення для світової економіки має система міжнародних транспортних коридорів, що є спільною для багатьох країн світу. Це зумовлює важливість питань транспортної безпеки для

України. Зокрема, важливим є визначення основних напрямів забезпечення транспортної безпеки України у світлі зарубіжного досвіду.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.* Незважаючи на актуальність, питанням управління у сфері транспортної безпеки в Україні приділялося та приділяється, вочевидь, недостатньо уваги. Разом із цим у вітчизняній літературі висвітлено чимало питань, що мають безпосереднє відношення до проблематики, що досліджується. Зокрема, можна виділити роботи С.І.Азарова, О.С.Бодрука, В.І.Гурковського, Б.Ю.Депутата, О.М.Дуднікова, В.К.Конаха, В.Р.Котковського, П.П.Луцюка, Ю.В.Марченка, В.П.Матейчика, В.А.Мисливого, О.А.Палія, В.Й.Развадовського, С.В.Руденка, Г.І.Рудька, Г.П.Ситника, О.Й.Соколова, О.В.Філіпенка, І.К.Шаши, В.М.Шмандія та інших вітчизняних і зарубіжних учених.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття.* Хоча окремі питання, яким присвячено статтю, розглянуті в роботах зазначених та інших авторів, аналіз використання в Україні зарубіжного досвіду державного регулювання у сфері забезпечення транспортної безпеки, що є метою статті, здійснено поки що не було.

*Вклад основного матеріалу дослідження.* Розвинені країни світу достатньо давно почали приділяти підвищену увагу питанням транспортної безпеки, зважаючи, передусім, на те, що кількість автомобільного транспорту в них значно переважала його рівень у країнах колишнього СРСР. Крім того, для західних країн сьогодні пріоритетною є терористична загроза, яка тісно пов'язана із транспортною безпекою.

Питання екологічної безпеки, зокрема у сфері транспорту, набагато краще вирішуються сьогодні у західних країнах, ніж в Україні. Частково це пояснюється економічними причинами. Але головним є усвідомлення важливості цих проблем органами державної влади та громадськістю та надання їм пріоритетного значення.

Не викликає сумніву, що система та механізми забезпечення транспортної безпеки розвинених зарубіжних країн (зокрема країн ЄС, США та Японії) значно переважають відповідну систему та механізми в Україні. Слід зауважити, що

Україна офіційно обрала саме західну модель розвитку суспільства та економіки, тому досвід указаних країн є для нас особливо цінним. Відповідно, основним взірцем, моделлю та робочим матеріалом для створення ефективної системи та механізмів забезпечення транспортної безпеки в Україні має стати досвід провідних зарубіжних країн.

Разом із цим необхідно уникнути механічного копіювання західних технологій. Вони мають бути пристосовані до вітчизняних умов. Зокрема, необхідно враховувати хронічний дефіцит бюджетних коштів в Україні, низький рівень правосвідомості її населення, великий обсяг застарілих транспортних засобів і споруд в експлуатації на її території тощо. Крім того, потрібно взяти до уваги, що діяльність розвинених країн у сфері забезпечення транспортної безпеки не завжди була успішною. Необхідно вивчати не лише позитивний, а й негативний зарубіжний досвід, щоб уникнути помилок, які вже мали місце. З цієї точки зору позиція України може бути вигідною, якщо, звичайно, ми спроможемося урахувати чужі хиби. Тобто ми можемо уникнути чужих помилок і скоротити шлях досягнення високого рівня транспортної безпеки. Для цього потрібні ґрунтовні наукові дослідження, тісно пов'язані із практичною діяльністю органів державної влади.

Особливе значення для формування ефективних системи та механізмів забезпечення транспортної безпеки в Україні має досвід країн колишнього СРСР у цій сфері, оскільки вони перебувають у схожих з Україною соціально-економічних умовах. Насамперед, слід урахувати досвід Російської Федерації, яка активно опікується питаннями транспортної безпеки, а також країн Балтії, що є членами ЄС.

За сучасних обставин, коли необхідно вживати термінових заходів для підвищення рівня транспортної безпеки в Україні, на наш погляд, оптимальним рішенням є детальне вивчення міжнародних вимог й іноземного досвіду забезпечення транспортної безпеки та розробка відповідного комплексу заходів із урахуванням реальної обстановки в нашій країні. Нехтування використанням зарубіжного досвіду в цій сфері є неприпустимим, оскільки для формування власної системи та механізмів забезпечення транспортної безпеки виключно власними силами Україна не має ні часу, ні належної фінансової та наукової бази.

Як уже зазначалося, у провідних країнах світу питанням транспортної безпеки і розвитку транспортного комплексу приділяється чимало уваги.

Зокрема, США мають найпотужнішу транспортну систему у світі, що є основним інструментом забезпечення надійного функціонування економіки країни. Ефективно реалізовано організаційно-правове забезпечення державного управління у сфері транспортної безпеки. Відповідно, рівень транспортної безпеки та ефективності транспортної системи США є стабільно високим.

Основним плановим документом у цій сфері в США є Довгострокова концепція розвитку США в XXI ст., у якій сформульовано Місію Департаменту транспорту США - служити США, забезпечуючи безпечну систему транспорту, що відповідає життєво важливим національним інтересам і підвищує якість життя американського народу. На основі Концепції розроблено Стратегічний план розвитку транспорту. Щороку цей план деталізується Угодами (Annual Performance Agreement).

Основними стратегічними пріоритетами розвитку транспорту в США є такі.

*Безпека:* забезпечувати охорону здоров'я й безпеку, боротися із негативним впливом транспорту, що призводить до летальних випадків і тілесних ушкоджень.

*Мобільність:* сформувати доступну та надійну транспортну систему для пересування людей і переміщення товарів, що охоплює всі регіони.

*Економічне зростання:* створити транспортну систему, що сприяє економічному зростанню США.

*Соціальне й природне середовище:* захищати суспільство й природне навколишнє середовище, які зазнають шкоди від функціонування транспорту.

*Національна безпека:* забезпечити безпеку транспортної системи для переміщення людей і товарів, реалізуючи цілі стратегії національної безпеки.

У США прийнято закон "Про авіаційну і транспортну безпеку", на реалізацію якого витрачено вже понад 4 млрд дол. Крім того, створено Національний комітет безпеки на транспорті із наданням йому достатньо широких повноважень і можливостей. Аналогічні комітети або комісії створені у Франції, Великобританії, Фінляндії та багатьох інших європейських

країнах. Заходи, що вживаються у цих країнах, дали змогу суттєво підвищити рівень транспортної безпеки [4; 5].

Уряд Канади створив Державну корпорацію із забезпечення безпеки на повітряному транспорті і виділив на заходи із підвищення авіаційної безпеки 2,2 млрд дол. США. У багатьох країнах введено додатковий збір коштів із пасажирів та відправників вантажів для додаткового фінансування програм безпеки [2].

У Російській Федерації робота із забезпечення транспортної безпеки також ведеться досить системно та інтенсивно. Прийнято чимало правових актів та програм: Закон "Про транспортну безпеку", Транспортну стратегію Російської Федерації, Екологічну доктрину Російської Федерації, Програму "Модернізація транспортної системи Росії (2002 - 2010 роки)" із докладними підпрограмами за видами транспорту тощо. Для реалізації цих програм виділяються значні кошти.

Європейський Союз почав приділяти особливу увагу проблемам транспортної безпеки, насамперед проблемам безпеки дорожнього руху, із середини 80-х рр. ХХ ст. Було прийнято три європейські програми підвищення безпеки дорожнього руху. Важливою рисою останніх двох програм є вимірність цілей, зокрема Третя програма підвищення рівня БДР у країнах ЄС під назвою "Партнерство заради безпеки" декларує амбіційну мету - знизити до 2010 р. кількість загиблих у ДТП на 50%. Ця програма передбачає систематичну роботу й реалізацію кількох десятків заходів [1].

Новим принципом для ЄС у розробленні профілактичних проєктів у сфері транспортної безпеки є попередній аналіз їх економічної ефективності (співвідношення збитків і прибутків) і нова рекомендація - впроваджувати лише заходи, визнані економічно ефективними. Такими в ЄС вважають заходи вартістю до 1 млн євро, які дозволяють протягом року знизити кількість загиблих у транспортних пригодах на одну особу, тяжкопоранених - на 8 осіб, легкопоранених - на 26 осіб, а кількість зіткнень зменшити на 200 одиниць ("принцип 1 мільйона євро").

Основним джерелом загроз у сфері транспортної безпеки є автомобільний транспорт. Комісія ЄС констатувала, що близько 90% усіх надзвичайних пригод на транспорті трапляється на автодорозах [3]. Тому на сьогодні саме забезпечення

автотранспортної безпеки є пріоритетним поміж іншими її видами в Європі.

У Другій програмі з безпеки дорожнього руху комісія ЄС вперше відмовилася від традиційного поділу профілактичних заходів на ті, які пов'язані з людиною, транспортними засобами та інфраструктурою. Вона ухвалила, що жертви ДТП є результатом незадовільного функціонування всієї транспортної системи, яка включає рішення й дії людей, нестабільність умов інфраструктури. Завдяки прийнятим Комісією ЄС стратегіям та заходам зафіксовано суттєве зменшення смертельних і тяжких випадків унаслідок ДТП, при тому, що кількість автомобілів зросла [1].

Враховуючи вищезазначений досвід, можна сформулювати основні напрями реформування механізму забезпечення транспортної безпеки України. Зокрема, основним напрямом побудови ефективної системи транспортної безпеки в Україні є організація належного фінансування, яке сьогодні в Україні перебуває на вкрай низькому рівні. Бюджет поки що не спроможний забезпечити їх фінансування у повному обсязі. Тому необхідна робота із залучення позабюджетних джерел коштів. Зокрема, доцільне залучення страхових та автотранспортних компаній, іноземних партнерів та інших суб'єктів транспортної діяльності. Їх залучення до вирішення питань транспортної безпеки - поширена практика у розвинених країнах світу.

Крім того, необхідне створення єдиного комплексу нормативно-правових актів у сфері транспортної безпеки в Україні: загальних нормативно-правових документів (закон, концепція, стратегія, програма, галузеві програми забезпечення безпеки на окремих видах транспорту тощо). Указані нормативні документи мають бути узгоджені із міжнародними правовими актами та стандартами.

Крім роботи всередині країни, до створення ефективного механізму забезпечення транспортної безпеки необхідно залучати також іноземних партнерів та інвесторів. Зокрема, пропускні пункти на кордоні України можуть облаштовуватись новітніми технічними засобами безпеки за сприяння країн, що межують із нею, оскільки це відповідає їх інтересам. А до забезпечення транспортної безпеки на міжнародних транспортних коридорах обов'язково необхідно залучати

іноземних партнерів, які безпосередньо зацікавлені у її високому рівні.

Ефективне забезпечення транспортної безпеки передбачає створення системи, головним чином превентивних заходів, що відповідатимуть міжнародним вимогам, дотримання єдиного цільового підходу, а також чітке визначення джерел фінансування заходів і програм безпеки.

Крім того, інструментом створення ефективної системи транспортної безпеки в Україні має стати активна участь у міжнародній системі її забезпечення, зокрема у діяльності відповідних міжнародних організацій, наприклад у Міжнародній організації цивільної авіації (ICAO - International Civil Aviation Organization), Міжнародній морській організації (IMO - International Maritime Organization), а також виконання міжнародних конвенцій та угод у цій сфері, наприклад Міжнародної конвенції з охорони життя людини на морі (SOLAS - Safety of Life at Sea) тощо.

ICAO та IMO розробили низку правових документів та міжнародних стандартів із авіаційної та морської безпеки. Україна, яка є членом цих організацій та ратифікувала більшість міжнародних угод у сфері транспортної безпеки, зобов'язана дотримуватись цих стандартів.

Зокрема, IMO прийнято Кодекс із охорони суден і портових споруд та зміни до Конвенції з охорони життя людини на морі (СОЛАС - 74). Порти, що не відповідають вимогам цих документів, позбавлені можливості брати участь у міжнародних перевезеннях вантажів. Судна, що не відповідають новим вимогам забезпечення безпеки, не будуть допущені до портів країн-учасниць Конвенції СОЛАС - 74. Таким чином, існує реальна можливість перерозподілу міжнародних морських вантажопотоків через недотримання вимог зазначених документів.

Асамблея ICAO розробила "Декларацію про неприпустимість використання цивільної авіації в якості знаряддя знищення та інших терористичних актів проти цивільної авіації". У Конвенцію про міжнародну цивільну авіацію внесено низку суттєвих змін і доповнень. Зокрема, в додатку № 17 "Безпека" встановлено, що "першочерговою метою кожної держави, що домовляються, є безпека пасажирів, екіпажу, наземного персоналу та оточуючих людей в цілому в усіх

випадках, пов'язаних із захистом цивільної авіації від актів незаконного втручання. Кожна держава створює організацію, розробляє і впроваджує правила, практику і процедури для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання, із урахуванням аспектів безпеки, регулярності й ефективності польотів".

Розбіжність між рівнем міжнародних вимог до транспортної безпеки та вимогами до неї в Україні продовжує зростати. Це стримуватиме економічний та зовнішньополітичний розвиток нашої країни, зокрема як учасниці міжнародних перевезень. Україні необхідно терміново вживати заходів із забезпечення своєчасного виконання указаних вимог. Інакше вона може зазнати великих збитків.

Пріоритетним серед складових системи транспортної безпеки має стати й екологічний сектор. Він потребує термінового вжиття як технічних, так і організаційних заходів. Особливо це стосується автомобільного транспорту - одного з головних забруднювачів екології України. Необхідно економічно стимулювати придбання екологічно безпечного автотранспорту громадянами і організаціями, упроваджувати альтернативні, екологічно чисті види палива, забезпечити безпечну утилізацію відходів та вживати інших заходів. Невідповідність екологічних стандартів в Україні європейським вимогам, поза сумнівом, створюватиме перешкоди її інтеграційним ініціативам, економічній взаємодії, розвитку туризму тощо.

Важливим механізмом забезпечення транспортної безпеки, стимулювання конкуренції, створення належних умов для господарської діяльності підприємств транспорту як за кордоном, так і в Україні, є система ліцензування окремих видів діяльності на транспорті. Ефективним може стати ліцензування транспортних організацій і підприємств щодо їх відповідності вимогам безпеки, зокрема екологічним стандартам та захисту від терористичної загрози.

Проведення в Україні у 2012 р. Чемпіонату Європи з футболу також спонукає прискорити роботу із зниження аварійності та підвищення загального рівня транспортної безпеки в країні. Крім того, це впливає на визначення пріоритетних напрямів забезпечення транспортної безпеки. Кабінетом Міністрів затверджено відповідну програму підготовки. Необхідно зробити все від нас залежне, щоб забезпечити



прийнятний рівень транспортної безпеки для формування позитивного іміджу України в очах світової громадськості. Це безпосередньо впливатиме на перспективи її євроінтеграції та інвестиційну привабливість. Для цього вкрай важливо виділити пріоритетні та другорядні завдання і сконцентруватися на виконанні перших. До пріоритетних завдань належать, зокрема: забезпечення антитерористичної безпеки на транспорті, забезпечення транспортної безпеки у великих містах України, у яких відбуватимуться змагання, аеропортах, на основних транспортних магістралях тощо.

#### *Висновки.*

1. Високий рівень транспортної безпеки в Україні є необхідною передумовою її євроінтеграції, економічного та зовнішньополітичного розвитку, інтеграції її транспортного комплексу у світову транспортну систему.

2. У розвинених зарубіжних країнах проблемам транспортної безпеки приділяється постійна пильна увага органів державної влади, розроблена та функціонує ефективна система превентивних заходів, що постійно удосконалюється. На забезпечення транспортної безпеки витрачаються значні кошти.

3. Основним взірцем, моделлю та робочим матеріалом для створення ефективної системи та дієвих механізмів забезпечення транспортної безпеки в Україні має стати досвід провідних зарубіжних країн. Необхідно також враховувати й негативний досвід інших країн, і досвід країн колишнього СРСР, насамперед Російської Федерації та країн Балтії.

4. Зарубіжний досвід має бути пристосований до конкретних соціально-економічних умов в Україні.

5. Серед інших складових ефективної системи забезпечення транспортної безпеки в Україні необхідно особливу увагу приділити фінансуванню, створенню єдиного комплексу нормативно-правових актів, участі у міжнародній системі її забезпечення, екологічним питанням, системі ліцензування, аспектам транспортної безпеки проведення в Україні у 2012 р. Чемпіонату Європи з футболу.

Поза сумнівом, необхідні подальші дослідження зарубіжного досвіду у сфері забезпечення транспортної безпеки. Насамперед, потрібно дослідити досвід розвинених зарубіжних країни, які досягли найбільш високого рівня транспортної безпеки: країн ЄС, США, Японії. Також потребує дослідження

досвід інших країн у цій сфері з приводу використання окремих досягнень та розробок.

### *Список використаних джерел*

1. Концепція Державної програми підвищення безпеки дорожнього руху [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://auto.meta.ua/autolaw/useful\\_info/concept1/?print=1](http://auto.meta.ua/autolaw/useful_info/concept1/?print=1)

2. *Мошков Г. Ю.* Вопросы обеспечения безопасности функционирования транспортного комплекса в системе национальной безопасности страны с учетом активизации международного терроризма / Г. Ю. Мошков // Право и безопасность. - 2003. - № 1-2 (6-7). Режим доступа : [http://www.dpr.ru/pravo/pravo\\_5\\_12.htm](http://www.dpr.ru/pravo/pravo_5_12.htm)

3. Проект Державної концепції підвищення безпеки дорожнього руху в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://who-is-who.com.ua/bookmaket/bezpruhu2007/5/3.html>

4. *Салеев В. Н.* Транспортная безопасность - категория экономическая / В. Н. Салеев // Транспорт. безопасность и технологии. - 2004. - № 1. - С. 106-107.

5. *Сулакшин С. С.* Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности в РФ / С. С. Сулакшин, Ю. П. Козлов [и др.] // Транспорт. безопасность и технологии. - 2006. - № 2. Режим доступа : <http://www.transafety.ru/issue/2006-2/count.htm>