

**Ковальов В.Г.,**  
к. держ. упр., доцент кафедри державної  
служби та митної справи  
Академія митної служби України  
м. Дніпропетровськ

## **ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК ОДИН З ЕЛЕМЕНТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Визначенні загальні принципи розробки Державної цільової програми зі створення системи забезпечення транспортної безпеки.*

*Определены общие принципы разработки Государственной целевой программы по созданию системы обеспечения транспортной безопасности.*

*Definition of the general principles of development State program to establish a system to ensure transport safety.*

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Цільові програми готуються відповідно до основних принципів розроблення державних цільових програм, зазначених у Законі України «Про державні цільові програми» [1], Наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Про затвердження тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм» [2], Наказі Міністерства економіки України «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» [3], Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [4], Наказі Міністерства економіки України «Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи» [5].

Проблема у загальному вигляді полягає в тому, що відсутній науковий підхід до основ розробки, функціонування і виконання Державних цільових програм для вирішення найбільш актуальних і гострих проблем розвитку системи забезпечення транспортної безпеки. Це не дає можливості якнайповніше використовувати ресурси для ведення якісної політики, ефективного використання бюджетних коштів. Зазвичай, такі програми розробляються для окремих елементів системи забезпечення транспортної безпеки, або окремих питань транспортного забезпечення функціонування державних інститутів, без врахування комплексності транспортного простору, потреб місцевих громад тощо.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Значний внесок у розробку теоретичних і практичних проблем створення державних цільових програм внесли закордонні та вітчизняні науковці, такі як: В. Беседін, В. Будавей, Л. Дідківська, В. Керецман, В. Кінг, Д. Клиланд, М. Кульчицький,

О. Макарова, В. Мамонова, Б. Райзберг, Д. Стеченко та ін. Проте робіт пов'язаних з розвитком системи забезпечення транспортної безпеки дуже мало, а розглядаються її окремі аспекти пов'язані з нормативним регулюванням, розвитку транзитного потенціалу, тощо.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання).* Метою статті є визначення загальних принципів створення системи забезпечення транспортної безпеки та виокремлення завдання, що потребують вирішення в межах створення державної програми розвитку системи забезпечення транспортної безпеки.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Метою програми є підвищення рівня транспортної безпеки України. Цілеспрямоване й послідовне забезпечення транспортної безпеки має ґрунтуватися на чіткому уявленні про особливості та перспективи розвитку українського суспільства з урахуванням як тенденцій еволюції світового співтовариства, так і національних інтересів, геополітичних, економічних та соціальних особливостей. Забезпечення транспортної безпеки полягає в об'єднанні зусиль суб'єктів розвитку транспортної галузі, ефективній взаємодії державних органів, міждержавних об'єднань, громадських об'єднань та організацій задля формування та реалізації цілеспрямованих спільних дій усіх зацікавлених сторін у форматі соціального діалогу. Таким чином, забезпечення транспортної безпеки являє собою стратегічну діяльність із цільовизначення, формування, підтримки сприятливих умов для відтворення єдиної транспортної системи держави, створення загального комунікативного простору держави, реалізації її транзитного потенціалу, інтеграції до світової та європейської транспортної системи, гарантування реалізації потреб громадян і держави в переміщенні, безпечній експлуатації транспортних засобів та інфраструктури, задоволені соціальних та економічних потреб в переміщенні. У такий спосіб вона забезпечує розширення інституційних та організаційних можливостей держави у вирішенні проблем транспортного забезпечення та формування комунікаційного простору держави.

Правовим підґрунтям Програми є Конституція України, транспортне, адміністративне право, інші нормативно-правові документи, відповідно до яких держава створює умови для повнішої реалізації громадянами права на безпечні і комфортні умови перевезення, здійснює реалізацію програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, що відповідають за безпеку перевезень, впровадження ліцензійних умов діяльності та правил допуску до ринків перевезень.

За цих умов актуалізується вирішення таких проблем, як створення загальнодержавної системи забезпечення транспортної безпеки та її складових, що відповідають за – національний рівень, галузевий рівень, регіональний рівень та місцевий рівень, орієнтованих на пріоритети розвитку відповідних рівнів відповідно до компетенції; розроблення та впровадження системи моніторингу за параметрами (індексом) людського розвитку ООН, у тому числі транспортної складової; зміцнення системи захисту професійних інтересів та прав працівників шляхом залучення профспілок, асоціацій роботодавців, трудових колективів до розробки та реалізації заходів транспортної безпеки (транспортне обслуговування та забезпечення соціальних потреб); детінізація ринку маршрутних перевезень, подолання зловживань під час проведення тендерів та розподілу маршрутів, створення власного торгівельного флоту (підняття престижу українського прапора), доступ різних операторів до перевезень залізничним транспортом, розвиток національної мережі повітряного транспорту, створення сучасної інфраструктури з обслуговування транзитних перевезень (інтермодальні перевезення та вантажні митні комплекси).

Крім внутрішніх системних проблем, необхідно зважати на істотні впливи глобальних факторів, таких як інформаційно-комп'ютерна революція та економічна інтеграція (світова глобалізація). Перша призводить до кардинальної зміни структури транспортної роботи порівняно з етапом індустріального суспільства – спостерігається істотне скорочення чисельності осіб, зайнятих безпосередньо в процесі фізичного контакту з товарами та пасажирями (перевезення), й одночасне збільшення чисельності кадрів у сферах обслуговування, управління, освіти, включаючи підвищення кваліфікації. Особливу групу складають фахівці з комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, аналізу та обробки інформації. Відбувається якісна зміна змісту й характеру праці в напрямі зростання частки інтелектуально-творчої складової.

За умов глобалізації постає проблема спільної експлуатації транспортної інфраструктури України та безперешкодний доступ до інфраструктури інших країн, врахування прогресивного досвіду в управлінні транспортною галуззю, особливо лідерів світової економіки. Докладання зусиль у напрямі поглиблення європейської інтеграції спонукає будувати систему забезпечення транспортної безпеки відповідно до європейських стандартів. Така спрямованість буде реалізовувати національні інтереси України лише тоді, коли супроводжуватиметься дбайливим ставленням держави до власних розробок і проєктів, широким застосуванням програмно-цільового та функціонального підходів до їх підтримки, розвитку, використання та збереження. Нині проблеми, пов'язані із забезпеченням дедалі більшої відкритості Української держави, нерозробленість засобів заохочення до інвестування в транспортну галузь призводить до деякої транспортної периферійності України, відмови участі у привабливих транспортних проєктах тощо.

У контексті соціального партнерства у сфері забезпечення транспортної безпеки виділяються такі суб'єкти, як органи державної влади, включаючи центральні, галузеві та регіональні органи; органи місцевого самоврядування; професійні спілки; роботодавці; міждержавні об'єднання та громадські організації. Суть соціального діалогу та партнерства щодо забезпечення транспортної безпеки полягає в постійних конструктивних консультаціях сторін, узгодженні позицій та спільному вирішенні такої важливої проблеми, як створення єдиного транспортного простору на шляху реалізації пріоритетних національних інтересів та, з цією метою, подальшого розвитку транспортного, включаючи транзитний, потенціалу держави. Обмін інформацією, відслідковування дії регуляторних актів, представлення позицій є основним та обов'язковим елементом даного процесу.

Актуальними на сьогодні є питання приєднання до міжнародних транспортних об'єднань та конвенцій, створення умов, включаючи правове забезпечення, технічне сприяння та технологічне обслуговування міжнародних транспортних коридорів, створення в портах потужних вантажних митних комплексів (логістичних центрів); створення та впровадження механізмів взаємодії установ системи вищої та професійної освіти і роботодавців з метою залучення додаткових матеріальних, фінансових, інтелектуальних ресурсів, особлива увага приділяється грантам на дослідження від європейських та світових фондів. Забезпечення транспортної безпеки передбачає розробку та впровадження механізмів державно-приватного партнерства, зокрема шляхом формування інноваційно-активних територій і кластерів, створення центрів трансферту технологій на базі установ академічної науки, державного стимулювання капіталізації інтелектуального потенціалу науково-освітніх установ, а також промислових підприємств; запровадження фінансових та організаційно-економічних інструментів (концесія, оренда, лізинг, контракти на управління, аутсорсінг тощо) в транспортній інфраструктурі.

Розроблення програми забезпечення транспортної безпеки має базуватись на загальних принципах:

- дотримання права людини на вільний вибір професії, місця проживання та виду трудової діяльності, забезпечення можливості користуватись соціальними благами осіб з особливими потребами;
- універсальності стандартів транспортної безпеки для всіх її суб'єктів;
- запровадження активного соціального діалогу й партнерства для всіх зацікавлених осіб, що виробляють, споживають, забезпечують, або управляють транспортною роботою;
- узгодженості цілей та пріоритетів забезпечення транспортної безпеки в усіх ланках системи народного господарства;
- спільної відповідальності всіх суб'єктів системи забезпечення транспортної безпеки за розвиток транспортного, включаючи транзитний, потенціалу країни;

– невід’ємності громадського контролю у прийнятті та реалізації рішень у сфері забезпечення транспортної безпеки.

Реалізація Програми забезпечення транспортної безпеки передбачає:

– постійну координаційну діяльність в інтегрованому полі державної політики, передусім у секторах транспортної політики, інвестиційної політики, митної політики, промислової політики, політики на ринках праці, освіти й науки, охорони здоров’я, культури;

– створення правової бази розбудови єдиної транспортної системи та системи забезпечення транспортної безпеки, соціального діалогу й партнерства у сфері забезпечення транспортної безпеки;

– формування організаційних механізмів взаємодії суб’єктів системи забезпечення транспортної безпеки та відповідної організаційної інфраструктури;

– ресурсне забезпечення реалізації забезпечення транспортної безпеки.

Основним завданням на нашу думку виступає підвищення рівня безпеки транспортної системи країни як засіб забезпечення сталого розвитку та конкурентоздатної економіки

Проблеми які обумовлюють формулювання завдання

Забезпечення транспортної безпеки має враховувати проблеми, обумовлені транспортною неоднорідністю країни, специфічними особливостями галузей транспорту: залізничного, автомобільного, повітряного, водного: річкового та морського, а також надвелику заполітизованість процесів державного регулювання трубопровідного транспорту та особливі технологічні умови роботи ліній електропередач.

Транспортний комплекс продовжує перебувати в стані, коли різні галузі не доповнюють одне одного, а ведуть постійну конкурентну війну, девіз якої – кожен сам за себе. Держава втручається в цю боротьбу дуже рідко і виступає не в ролі арбітра, а лобіює інтереси тієї чи іншої галузі.

Особливо відсутність співпраці помітна в транспортному обслуговуванні пасажирів. Органи місцевого самоврядування намагаються не втручатись в ситуацію, що склалась, і виходить, що громадяни, які прибули в місто досить пізно, але в великій кількості, залишені напризволяще та дають можливість заробити таксистам. Система транспортного руху в містах давно працює за законами саморегуляції, без належного науково-методичного обґрунтування регулювання транспортних потоків. Роль органів місцевого самоуправління зводиться до періодичної заборони руху по місту вантажівок та проведення тендерів на розподіл транспортних маршрутів. Питанням безпеки перевезень, безпеки інфраструктури, кваліфікаційній відповідності перевізників увага приділяється тільки після резонансних випадків, що мали фатальний характер. Відсутня робота з пропаганди правил поведження з транспортом в дитячих навчальних закладах, висвітлення в ЗМІ (щоденно в Україні гине в ДТП понад 10 осіб).

Відсутні державні програми з комплексного вивчення стану системи транспортної безпеки держави. Підготовка фахівців для галузі не відповідає потребам ринку. Молоді спеціалісти або вимушені працювати не за фахом, або проходити додаткове навчання на робочому місці, або їм взагалі немає місця на ринку праці в Україні. Програми проходження практик не відповідають потребам часу і в багатьох випадках залишаються формальністю.

Транспортна інфраструктура перетворилась з комунікацій, що поєднують країну в прибутковий та загадковий бізнес, в якому залучення бюджетних коштів, з неможливістю їх відслідкувати призводить до корупційних схем, що ускладнює державний контроль в цій сфері. В той же час незадовільний стан транспортних комунікацій стає причиною до 30% дорожньо-транспортних пригод.

Мета підвищення рівня безпеки транспортної системи країни – реалізація потреб громадянина суспільства і держави в прогнозованому безпечному та комфортному переміщенні, як вантажів, так і пасажирів; випереджаючий розвиток транспортної інфраструктури, що відповідає найсучаснішим вимогам; створення системи, де держава гарантує базові умови транспортного забезпечення, надання подальших послуг відбувається за рахунок користувачів, але під контролем органів державної влади, до компетенції яких належить забезпечення транспортної безпеки держави.

Підвищення рівня безпеки транспортної системи країни передбачає реалізацію наступних завдань:

- розробка нових стандартів щодо безпеки інфраструктури відповідно до сучасних вимог, з врахуванням світового досвіду;
- вдосконалення системи контролю за виконанням приписів, що регулюють безпеку (правила руху, як дорожнього так і за видами транспорту, вимоги до безпечної експлуатації транспортних засобів, вимоги до конструкції транспортних засобів тощо);
- розроблення стимулюючих механізмів фінансування витрат на підготовку та перепідготовку кадрів на підприємствах усіх форм власності;
- створення передумов для подолання транспортної неоднорідності території України;
- розроблення стимулюючих механізмів фінансування витрат на підвищення безпеки транспортної інфраструктури;
- модернізація рухомого складу транспортної галузі, розробка і впровадження програм, спрямованих на омолодження транспортних засобів, включаючи ті, що використовуються в технологічному циклі підприємств;
- синхронізація графіків руху та врахування сезонності під час складання графіків руху, різних видів транспорту;
- резервування частки експортних вантажів для перевезення вітчизняним торгівельним флотом;

- розробка заходів для збільшення зручності українського прапора на ринку морських перевізників;
- просування на ринки світу українських виробників транспортних засобів, створення режиму найбільшого сприяння для інвестицій в підприємства, орієнтовані на наукоємних технологіях.

#### Необхідні кроки

Підвищення рівня безпеки транспортної системи країни передбачає такі заходи:

- розробка та впровадження системи державного гарантування розвитку транспортної галузі;
- впровадження плану (стратегії) розвитку транспортної системи;
- на підставі стратегії розвитку транспортної системи розробка та впровадження стратегії розвитку за видами транспорту;
- запровадження механізму сприяння виробникам транспортних засобів, їх підтримка як державними замовленнями, так і розробка заходів підтримки через надання податкових та митних преференцій;
- розробка системи моніторингу стану аварійності транспортних комунікацій, незалежного та об'єктивного розслідування надзвичайних подій, розробка рекомендацій щодо їх попередження, проведення досліджень стану транспортної інфраструктури та мінімізації ризиків, пов'язаних з її використанням;
- визначення окремих умов для транспортування небезпечних вантажів;
- розроблення комплексу заходів для мінімізації використання транспортних засобів з метою скоєння кримінальних злочинів та адміністративних правопорушень;
- перегляд умов проведення реєстрації транспортних засобів в судовому реєстрі України;
- проведення додаткового розслідування законності зміни власників судами Українського торговельного флоту;
- розробка заходів з метою недопущення накладання арешту на транспортні засоби як застави по позовам до державних органів України.

#### Етапи реалізації

1 етап: до кінця 2012 р.

- Розробити стратегію розвитку транспортної системи держави;
- Проаналізувати відповідність нормативно-правових актів з питань транспортної політики сучасному стану та потребам розвитку транспортної галузі;
- Розробити нормативно-правові механізми впливу держави на відповідність діяльності керівного складу підприємств всіх форм власності вимогам безпечної експлуатації елементів транспортної системи;
- Розробити програми стимулювання національних виробників транспортних засобів.

2 етап: 2012 – 2013 рр.

– На базі прийнятої стратегії розвитку транспортної системи держави, розробити стратегії розвитку за видами транспорту та галузями діяльності, задля концентрації ресурсів та виконання найбільш перспективних проектів;

– Проаналізувати зміни в роботі виробників транспортних засобів, провести корегування нормативних актів з метою недопущення зловживань;

– Запровадити механізми стимулювання фінансування витрат, спрямованих на покращення стану транспортної інфраструктури та заходи, пов'язані із забезпеченням безпечних умов перевезень.

3 етап: 2013 – 2015 рр.

– Забезпечення державно-приватного партнерства у питаннях будівництва транспортної інфраструктури, модернізації рухомого складу, підтримання задовільного стану безпеки під час виконання транспортної роботи;

– Створити систему планової роботи єдиної транспортної системи та автоматичного управління в умовах надзвичайних ситуацій;

– Створити систему мотивації роботодавців до співпраці з навчальними закладами.

Індикатори успіху

– зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод, а також кількості загиблих та поранених в них;

– створення нових робочих місць та працевлаштування випускників транспортних закладів освіти;

– підвищення стандартів транспортного забезпечення населення України, потреб промисловості та зовнішньоекономічної діяльності;

– розвиток українського торговельного флоту, збільшення суден під прапором України;

– зростання ВВП.

*Висновки.* Розробка та реалізація програми створення системи забезпечення транспортної безпеки дозволить суттєво покращити ситуацію з аварійністю на транспортних магістралях України. Частково реалізувати програми створення нових робочих місць та першого робочого місця для випускників. Підвищення транспортного забезпечення населення України, потреб промисловості та зовнішньоекономічної діяльності сприятиме збільшенню інвестиційної привабливості України та становлення її як транзитної держави. Збільшення привабливості Українського торговельного прапору дозволить відтворити замкнутий цикл з проектування суден, їх будівництва, експлуатації та ремонту, разом з тим вирішивши питання працевлаштування українських моряків.

*Використані джерела інформації:*

1. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Електронна система «Нормативні акти України».



2. Про затвердження тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 08.05.2003 р. № 114 // Електронна система «Нормативні акти України».
3. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 // Електронна система «Нормативні акти України».
4. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.11.2007 р. № 106 // Електронна система «Нормативні акти України».
5. Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економіки України від 04.12.2009 №1367 // Електронна система «Нормативні акти України».

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.*