

*providing litigation, complex regulatory support management processes in court, which together form the basis for implementing modern key vector reform of the judiciary in accordance with European integration paradigm, in particular will promote access to justice.*

**Key words:** court management, European integration, access to justice, reform, judicial administration.

*Стаття надійшла 31 серпня 2015 р.*

УДК 316.485.26

Л. М. Сукмановська

## ПРОТИДІЯ ПРОЯВАМ ТЕРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТІ У КОНТЕКСТІ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ

*З'ясовано поняття і сутність транспортної безпеки як однієї з основних умов функціонування національної транспортної системи України. Констатовано, що головною метою протидії проявам тероризму на транспорті в контексті транспортної безпеки є створення умов для доступності якості та ефективності забезпечення транспортної безпеки, регулярного контролю за діяльністю відповідальних посадових осіб, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на технічні, охоронні та спеціальні заходи.*

**Ключові слова:** тероризм, транспорт, транспортна безпека, транспортна інфраструктура, національна транспортна система України, протидія проявам тероризму.

**Постановка проблеми.** Із розвитком суспільства трансформуються старі і виникають нові форми тероризму. Один із неминучих наслідків розвитку цивілізації – технічний (транспортний) тероризм. Це порівняно нове явище, але повною мірою виявилось в умовах транспортної системи України під час проведення антитерористичної операції на сході нашої держави.

Транспорт, з одного боку, є високотехнологічною сферою, а з іншого, – становить досяжну і вельми вразливу в терористичному значенні мету. Тому в сучасному суспільстві пріоритетне значення в межах забезпечення транспортної безпеки має правове регулювання суспільних відносин щодо захисту суспільства, особи і держави від терористичних загроз.

**Стан дослідження.** У контексті забезпечення національної безпеки питання протидії тероризму розглянуто у наукових працях

І. Бінька, В. Горбуліна, О. Данильяна, О. Дзюбаня, В. Косевцова, Г. Костенка, П. Крутя, М. Панова, О. Панфілова, А. Смелянцева, В. Смолянюка та ін.

Важливе значення для вивчення проблеми транспортної безпеки мають дослідження В. Андресюка, Л. Артюшина, Б. Гурне, Ж. Зітера, О. Ігнатенка, В. Лісничого, О. Ложачевської, В. Опришка, І. Пахомова, В. Ковальова, В. Развадовського, В. Рижих, А. Савченка, А. Семенченка, В. Скуратівського, Д. Тимохи, А. Ткаченка, В. Юрчишина, І. Сургачева, О. Сапронова, С. Жукова, І. Аверічева та ін.

**Мета** статті – дослідити роль транспортної безпеки як одну із основних умов функціонування національної транспортної системи України.

**Виклад основних положень.** Зміна геополітичної ситуації та позиціонування України у світовому співтоваристві і на євразійському просторі як держави, яка прагне до вступу у Європейський Союз, установлює нові вимоги до її транспортного комплексу. Транспортна система, що визначалася тільки як інструмент для внутрішніх і зовнішніх вантажних і пасажирських перевезень, потребує принципово нового значення в забезпеченні цілісності та непорушності кордонів, єдиного економічного простору, конструктивного вбудовування в глобальну економіку та глобальну систему безпеки. Геополітичне і стратегічне значення національного транспортного комплексу пов'язане найперше із забезпеченням військово-політичної та економічної безпеки України. Це визначається географічним розташуванням країни, і оборонною інфраструктурою, розосередженою практично у всіх її регіонах.

У зазначеному аспекті зростає роль транспортної безпеки як однієї з основних умов функціонування національної транспортної системи України.

На думку В. Бесчастного і А. Собакаря, «транспортна безпека є складовою національної безпеки і полягає у запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність, з огляду на пріоритетність прав і свобод людини, здійснюється шляхом створення системи національної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків. Під забезпеченням транспортної безпеки слід розуміти соціальний процес діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті» [1].

У теоретичному аспекті транспортна безпека розглядається як динамічна самокерована система із сукупністю цілей, принципів,

напрямів, форм і методів, якими керується держава в організації перевізного процесу на всіх видах транспорту.

Транспортна безпека – це цілеспрямована, планомірна, безперервна діяльність органів державної влади, спрямована на створення та забезпечення своєчасності і якості морських, річкових, повітряних, залізничних та автомобільних перевезень, транспортування речовин трубопровідним транспортом. Ця діяльність проявляється у виконавчо-розпорядчому за формою і організувальному впливі на керовані господарюючі об'єкти. Її межа – забезпечити задоволення потреб сучасного суспільства у всіх видах перевезень пасажирів і вантажів.

Результати робіт у цих галузях знань сформувалися у вигляді національних законодавчих актів із питань безпеки стосовно окремих напрямів транспортної діяльності. Наприклад, Повітряний кодекс України та Технічний регламент безпеки інфраструктури залізничного транспорту України визначають окремі аспекти транспортної безпеки.

Основним державним доктринальним і управлінським документом, що визначає зміст державної політики в галузі забезпечення транспортної безпеки, форми та методи її реалізації, що формує і активізує механізм виконання, є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який у подальшому узгоджується з державними документами більш загального характеру в галузі безпеки, транспортної політики, а саме: із Законом України «Про основи національної безпеки України», Стратегією національної безпеки, Концепцією Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року; Транспортною стратегією України до 2020 р., міжнародними угодами України та ін.

Нині одним із головних пріоритетів держави у сфері забезпечення транспортної безпеки країни є боротьба зі зростаючими терористичними загрозами. Антитерористична боротьба насамперед передбачає активізацію діяльності держави щодо захисту інфраструктури та населення країни від терористичних проявів. Прийнята і підготовлена до ухвалення низка документів, у яких визначено засади державної політики в галузі захищеності об'єктів і населення України від загроз техногенного, природного характеру та терористичних проявів. Прийнято Закон України «Про боротьбу з тероризмом», Концепцію боротьби з тероризмом.

Транспортна система повинна стати частиною світової транспортної системи, здатної забезпечити транзит вантажів і пасажирів через територію країни, стати головним мостом між Європою і країнами Азії. Ці актуальні для нашої країни завдання можуть бути вирішені тільки за надійного забезпечення транспортної безпеки, оскільки

транспортна інфраструктура є найбільш вразливою з боку терористичних загроз. Це пояснюється такими специфічними особливостями транспортних галузей: значна протяжність транспортних магістралей, обслуговування обсяжного потоку пасажирів і вантажів, зокрема небезпечних, різні форми власності організацій, які володіють об'єктами інфраструктури, та ін.

Ці особливості транспортної системи створюють складні проблеми під час організації захисту об'єктів транспортної інфраструктури. Наша держава, на якій лежить повна відповідальність за забезпечення транспортної безпеки, повинна в цих умовах створити ефективну систему захисту транспортної інфраструктури, орієнтуючись на передовий зарубіжний досвід і економічні можливості країни.

Проблема полягає в тому, що всі об'єкти транспортної інфраструктури повністю захистити неможливо. Для цього потрібні були би кошти, співмірні з вартістю транспортної системи, що не може собі дозволити жодна, навіть найбагатша, країна. Реально можливий тільки вибірковий захист окремих об'єктів інфраструктури, що дозволяє мінімізувати збитки від потенційних загроз природного, техногенного та терористичного характеру.

Функціональна структура національної транспортної системи охоплює об'єкти та суб'єкти транспортної діяльності. До об'єктів транспортної діяльності входять елементи техніко-технологічного забезпечення транспортного процесу, зокрема:

- види транспорту;
- комунікації;
- інфраструктура або сфера обслуговування.

До суб'єктів, які беруть участь у транспортній діяльності, належать:

- сукупність транспортних організацій і підприємств;
- трудові ресурси;
- органи управління та контролю.

Споживачів транспортних послуг – вантажовласників і пасажирів – можна розглядати як специфічний елемент транспортної системи, що впливає на внутрішню структуру транспортної системи і її елементи, а також на процеси усередині транспортної системи.

Національну транспортну систему необхідно розглядати як ієрархічну багаторівневу систему з різною внутрішньою структурою елементів, рівнем ефективності і суперечливими цілями функціонування та розвитку, що безпосередньо впливає на організацію транспортної безпеки та протидію виявам тероризму на транспорті.

Адміністративно-правову характеристику поняття «транспортна безпека» слід розглядати: у вузькому сенсі в контексті Закону України

«Про боротьбу з тероризмом», тобто в основному щодо антитерористичної спрямованості; в широкому розумінні – як сукупність усіх факторів, причин і умов, що впливають на нормальне (безпечне) функціонування транспорту, зокрема у контексті Законів України «Про стандартизацію», «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», «Про правовий режим надзвичайного стану», Кодексу цивільного захисту України та ін.

Подвійність тлумачення вимагає додаткового вдосконалення чинного законодавства, найперше – з метою виключення колізій у правозастосовній практиці щодо регулювання безпеки на транспорті спеціальними нормативними актами – технічними регламентами.

Удосконалення має здійснюватися за кількома напрямками, зокрема: введенням у законодавство визначень, що відображають усі аспекти транспортної безпеки, зокрема враховують небезпечні природні явища як одну з можливих загроз; розкриттям на законодавчому рівні термінів «стан захищеності об'єктів» та «інфраструктура», які використовуються у визначенні транспортної безпеки; узгодженням зазначених понять із термінологією, яка вживається в транспортному та іншому законодавстві.

Розробка технічних регламентів у сфері транспортної безпеки та їх затвердження на законодавчому рівні в перспективі сформує галузь технічного законодавства як підгалузь адміністративного законодавства, що вимагає внесення змін і доповнень до низки чинних нормативно-правових актів, зокрема в Кодекс України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення вимог технічних регламентів.

Водночас, підтримуючи думки Л. Яцківського, Д. Зеркалова, доцільно зауважити, що основа методів ефективного та безпечного управління функціонуванням транспортної безпеки – це теорія формування складних організаційно-технічних систем, що дозволяє отримати опис транспортної системи із заданим ступенем деталізації та вирішувати завдання із прогнозування розвитку, безпеки функціонування, побудови ефективної структури, аналізу та оптимізації транспортних і інформаційних потоків, організацію контролю у визначеній сфері діяльності [2].

Боротьба з проявами тероризму на транспорті як системне явище – важливий чинник у розвитку контрольної функції органів державної влади. Організаційне забезпечення протидії проявам тероризму на транспорті в системі органів державної влади має реалізовуватися за допомогою покладання додаткових контрольних повноважень на наявні структурні підрозділи органів державної влади (наприклад,

покладання додаткових функцій на інженерно-технічні служби), а також створення нових спеціалізованих підрозділів (наприклад, створення нових комісій в структурі законодавчого органу).

Транспортна безпека – це соціально-правове явище, яке треба розглядати в єдності функціонального та інституційного підходів як сукупність механізмів попередження і ефективного реагування на загрози особистості, суспільству та державі, в результаті чого досягається стан захищеності соціальних відносин, забезпечується їх стійкість і нормальне функціонування, гарантується незалежність від впливу негативних факторів, стимулюється економічний, політичний, культурний розвиток суспільства [3, с. 88–89]. Забезпечення транспортної безпеки, зокрема прав і свобод громадян, гідного та гарантованого державою мінімуму умов для забезпечення діяльності транспорту та об'єктів транспортної інфраструктури, належить до життєво важливих інтересів держави.

Оскільки Україна – держава зі складним адміністративно-територіальним устроєм, то забезпечення транспортної безпеки не зводиться до її забезпечення лише на центральному рівні. Проблеми забезпечення транспортної безпеки на рівні суб'єктів і об'єктів доволі складні.

Як влучно зазначає В. Ортинський, з урахуванням європейської інтеграції України та географічної віддаленості її територій від політичних і економічних центрів Європи, розвиток транспортної інфраструктури та забезпечення транспортної безпеки – це більше, ніж економічне завдання [4, с. 9–10].

Транспортна інфраструктура є однією з найважливіших складових суспільства. Тут зосереджені і функціонально переплетені чималі людські, матеріальні, технічні та інформаційні ресурси. Будь-які випадкові або аварійні збої, а також терористичні акти в транспортних мережах призводять до людських жертв, економічних втрат, техногенних і екологічних катастроф. Саме тому на об'єкти транспортної системи останнім часом дедалі частіше звертають увагу терористичні організації [5, с. 151].

Однак, попри проблеми у сучасних транспортних відносинах, зростає кількість міжнародних маршрутів; з'являються нові види транспортних засобів, ефективність і надійність яких сприяють зміцненню міжнародної транспортної безпеки. Але це можливо тільки в тому випадку, якщо в світовому співтоваристві переважатимуть транспортні правовідносини, спрямовані на забезпечення такої безпеки.

Для забезпечення транспортної безпеки повинні бути встановлені додаткові юридичні норми, які були би підставою для виникнення

відповідних правовідносин. Основним суб'єктом забезпечення транспортної безпеки є держава, яка здійснює контроль у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Питання, що виникають під час дослідження правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення транспортної безпеки, визначаються тим, що систематизація норм, які регулюють транспортну безпеку, недавно розпочалася. 2010 р. була прийнята Транспортна стратегія України до 2020 р. [6], яка визначила загальні засади регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки на транспорті – транспортної безпеки України.

Нині в зазначеній галузі наявний комплекс нормативних правових актів різного рівня в галузі забезпечення безпеки, що впливає на правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення транспортної безпеки.

Ці норми повинні відповідати нормам міжнародного права, ґрунтуватися на положеннях Конституції України, доповнювати і уточнювати одна одну, виключати внутрішні суперечності та неузгодженість.

Необхідно зауважити, що в Європейському Союзі транспортна безпека реалізується за принципами: єдиної державної політики, децентралізації, загальнодоступності транспортних послуг, оптимального поєднання територіального та галузевого управління, державної координації ділового партнерства, забезпечення державою єдності керуючої і керованої систем.

Ураховуючи укладену Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, є необхідність нормативного закріплення в Транспортній стратегії України на період до 2020 р. європейських принципів транспортної безпеки [6].

Система законодавства в галузі забезпечення транспортної безпеки – це сукупність нормативних правових актів різного рівня і регулюючих різноманітні суспільні відносини.

Об'єднати ці норми в єдиний нормативний акт неможливо, але вважаємо за необхідне систематизувати норми приватного та публічного права, що регулюють суспільні відносини у галузі транспортної безпеки.

На наш погляд, забезпечення цього виду безпеки є необхідною умовою для забезпечення національної безпеки України загалом. Але, з юридичної точки зору, нормативне забезпечення транспортної безпеки вимагає подальшого розвитку і вдосконалення.

Головною метою протидії проявам тероризму на транспорті в контексті транспортної безпеки є створення умов для доступності якості та ефективності забезпечення транспортної безпеки, регулярно контролю за діяльністю відповідальних посадових осіб, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на технічні, охороні та спеціальні заходи.

Досягнення цієї мети забезпечує система управління протидією проявам тероризму на рівні галузей транспорту, що становить інтеграцію трьох контурів управління.

Перший контур управління є основним у системі і формує загальний напрям організації процесу протидії проявам тероризму на транспорті.

Другий контур управління гарантує інклюзивну участь постачальника та отримувача транспортних послуг у процесі її надання у контексті транспортної безпеки.

Третій контур управління, відповідно з регламентованою періодичністю, дозволяє органам державної влади проводити моніторинг протидії проявам тероризму та приймати управлінські рішення з усунення виявлених проблем.

**Висновки.** Дослідивши протидію проявам тероризму на транспорті у контексті транспортної безпеки, доцільно зробити такі висновки:

– транспортна безпека – це соціально-правове явище, яке повинно розглядатися в єдності функціонального та інституційного підходів як сукупність механізмів попередження і ефективного реагування на загрози особистості, суспільству та державі, в результаті чого досягається стан захищеності соціальних відносин, забезпечується їх стійкість і нормальне функціонування, гарантується незалежність від впливу негативних факторів, стимулюється економічний, політичний, культурний розвиток суспільства, визначається стан захищеності об'єктів транспортної інфраструктури та транспортних засобів від актів незаконного втручання;

– адміністративно-правову характеристику поняття «транспортна безпека» слід розглядати у вузькому сенсі, в основному щодо анти-терористичної спрямованості та в широкому – як сукупність факторів, причин і умов, що впливають на нормальне (безпечне) функціонування транспорту;

– протидія проявам тероризму на транспорті в контексті сучасних науково-теоретичних концепцій транспортної безпеки з урахуванням історичних традицій розуміється як основний напрям діяльності органів державної влади та публічної адміністрації суб'єктів транс-



портної діяльності, детермінований соціально-економічними та політичними рішеннями. У цілях конкретизації загальних положень єдиної державної політичної доктрини протидії проявам тероризму доцільно здійснити розробку функціонально-технологічних доктрин, що визначають і юридично закріплюють місце, роль, організаційно-штатну структуру і компетенцію державних органів у сфері антитерористичного захисту національного транспортного комплексу України;

– стратегічною метою протидії проявам тероризму на транспорті в контексті розвитку транспортної безпеки є системна і цілеспрямована робота з організації ефективної діяльності державного апарату, спрямованої на підвищення інтенсивності та масштабності застосування доступного арсеналу адміністративно-правових засобів для досягнення ефективності управління. Досягнення такої мети має кореспондувати з поліпшенням використання органами публічної влади у сфері транспорту обмежених державних ресурсів, що робить необхідним і актуальним упровадження програмно-цілевих методів державного управління та диференційованого підходу до планування державних коштів на виконання функцій і повноважень на підставі принципів ефективності, економічності та результативності.

---

1. Бесчастний В. Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації / В. Бесчастний, А. Собакарь // Віче. – 2010. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1866/>.

2. Яцківський Л. Ю. Загальний курс транспорту: навч. посібник. – Кн. 2 / Л. Ю. Яцківський, Д. В. Зеркалов. – К.: Арістей, 2007. – 504 с.

3. Сапронов О. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки України / О. Сапронов // Вісник Нац. акад. держ. управління. – 2009. – № 4. – С. 87–95.

4. Ортинський В. Л. Національній безпеці України – належне наукове підґрунтя / В. Л. Ортинський // Психологічні аспекти національної безпеки: тези міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 22–23 берез. 2007 р.). – Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – С. 9–10.

5. Журачко Г. О. Тероризм на залізничному транспорті: постановка проблеми / Г. О. Журачко // Порівняльно-адміністративне право. – 2014. – № 1. – С. 151–154 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pap.in.ua/1\\_2014/Zhurochko.pdf](http://www.pap.in.ua/1_2014/Zhurochko.pdf)

6. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 № 2174-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-p/print1392802431488686>

**Сукмановская Л. М. Противодействие проявлениям терроризма на транспорте в контексте транспортной безопасности**

*Выяснено понятие и суть транспортной безопасности как одного из основных условий функционирования национальной транспортной системы Украины. Констатировано, что главной целью противодействия проявлениям терроризма на транспорте в контексте транспортной безопасности является создание условий для доступности качества и эффективности обеспечения транспортной безопасности, регулярного контроля за деятельностью ответственных должностных лиц, повышение эффективности расходования бюджетных средств на технические, охранные и специальные мероприятия.*

**Ключевые слова:** *терроризм, транспорт, транспортная безопасность, транспортная инфраструктура, национальная транспортная система Украины, противодействие проявлениям терроризма.*

**Sukmanovska L. M. Counteraction to manifestations of terrorism on transport in the context of transport safety**

*The article reveals the role of transport safety, as one of the main conditions for the functioning of the national transport system of Ukraine. Currently one of the main priorities of the state in the sphere of transport security of the country is to combat the growing terrorist threats.*

*The fight against terrorism requires the revitalization of the state to protect infrastructure and population from terrorist acts.*

*Administrative and legal characteristic of the concept of transport security should be considered in a narrow sense, mainly on counter-terrorism in a broad sense – as a combination of factors, causes and conditions that affect the safe operation of transport.*

*Counteraction to manifestations of terrorism on transport in the context of contemporary scientific and theoretical concepts of transport security taking into account historical traditions is understood as the basic direction of activity of public authorities and public administrations of the subjects of transport, deterministic socio-economic and political decisions.*

*The strategic goal of countering manifestations of terrorism on transport in the context of the development of transport security is a systematic and purposeful work on effective organization of the state apparatus aimed at increasing the intensity and scale of use of the available population of the administrative-legal means to achieve management efficiency.*

*However, we consider it necessary to have a compilation of the rules of private and public law regulating social relations in the field of transport security.*

**Key words:** *terrorism, transport, transport safety, transport infrastructure, the national transport system of Ukraine, counteraction to manifestations of terrorism.*

*Стаття надійшла 19 серпня 2015 р.*