

9. Тимошук В. Адміністративні послуги : Посібник / В. Тимошук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.
10. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page?text=%E4%EE%E3%EE%E2%B3%F0>.
11. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1999 року № 1039-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1039-14?nreg=1039-14&find=1&text=%E1%F3%E4%B3%E2%ED%E8%F6%F2&x=0&y=0>.
12. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 року № 1286-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-14>.
13. Тимошук В. П. Адміністративні послуги : проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В. П. Тимошук // Адміністративне право і процес. – 2014. – Вип. 3 (9) Ювілейний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administrativni-posluhy-problemy-teorii-zakonodavstva-i-praktyky-v-ukrayini-tymoshchuk-v-p>.
14. Уряд схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkni.gov.ua/content/konserciya-rozvytku-elektronного-uryaduvannya-v-ukrayini-do-2020-roku>.
15. Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 256 с.
16. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги : поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. А. Фуглевич ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2015. – 23 с.

УДК 316.485.26

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК КОМПОНЕНТ ПРОТИДІЇ ПРОЯВАМ ТЕРОРИЗМУ НА ТРАНСПОРТІ

### PROVIDING VEHICLE SAFETY AS A COMPOSITION OF TERRORISM ON TRANSPORT

Сукмановська Л.М.,  
старший викладач кафедри адміністративного  
права та адміністративного процесу

*Львівський державний університет внутрішніх справ*

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 й ефективності гарантування 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.

Выяснены 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.

The role of the national transport system in securing international land transport corridors in the control of sea, air and outer space, to contain the pressure of the Eurasian Union in the Central European geopolitical space. Transport security is a planned, continuous activity of public authorities, aimed at creating and ensuring the timeliness and quality of marine, river, air, rail and road transport, transportation of solids by pipelines. This 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-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, national transport system of Ukraine, counteraction to manifestations of terrorism.

З розвитком суспільства відбувається трансформація старих і поява нових форм тероризму. Одним із неминучих наслідків розвитку цивілізації є технічний (транспортний) тероризм. Явище це відносно нове, але воно повною мірою проявилось в умовах транспортної системи України під час проведення антитерористичної операції на сході нашої держави. Проведення працівниками Служби безпеки України 9 жовтня 2017 р. операції із затримання двох громадян, які готували терористичний акт на вокзалі в

м. Маріуполі [1], свідчить про гостру актуальність даної проблеми сьогодення.

З одного боку, транспорт є високотехнологічною сферою, а з другого – являє собою цілком досягну і водночас вельми вразливу в терористичному аспекті мету. Тому в сучасному суспільстві пріоритетне значення в межах гарантування транспортної безпеки має правове регулювання суспільних відносин щодо захисту суспільства, особи і держави від терористичних загроз.

У контексті гарантування національної безпеки питання протидії тероризму розглянуто в працях І. Бінька, В. Горбуліна, О. Данильяна, О. Дзюбаня, В. Косецьова, Г. Костенка, П. Крутя, М. Панова, О. Панфілова, А. Смянцєва, В. Смолянюка та ін.

Велике значення для дослідження проблеми транспортної безпеки мають праці В. Андрєсюка, Л. Артюшина, Б. Гурне, Ж. Зітера, О. Ігнагенка, 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. Сургачєва, О. Сапронова, С. Жукова, І. Аверічева та ін.

Зміна геополітичної ситуації та позиціонування України у світовому співтоваристві і на євразійському просторі як держави, яка прагне до вступу в Європейський Союз, висуває нові вимоги до її транспортного комплексу. Транспортна система, що визначалася раніше тільки як інструмент для внутрішніх і зовнішніх вантажних і пасажирських перевезень, потребує принципово нового визначення її ролі та місця 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, передусім, із військово-політичною й економічною безпекою України. Це визначається як географічним положенням країни так і оборонною інфраструктурою, розосередженою практично по всіх її регіонах.

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

За висловом В. Бєсчастного й А. Собакаря, «транспортна безпека є складником національної безпеки і полягає в запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність з огляду на пріоритетність прав і свобод людини здійснюється шляхом створення системи раціональної 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» [2].

У теоретичному аспекті транспортна безпека розглядається як динамічна самокерована система із сукупністю цілей, принципів, напрямків, 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 та якості морських, річкових, повітряних, залізничних і автомобільних перевезень, транспортування речовин трубопровідним транспортом. Ця діяльність проявляється у виконавчо-розпорядчому за формою й організуючому впливі на керовані об'єкти господарювання та має на меті забезпечення задоволення потреб сучасного суспільства у всіх видах перевезень пасажирів і вантажів.

Результати робіт у даних 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 гарантування транспортної безпеки, форми та методи її реалізації, що формує і приводить в дію механізм виконання, є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який надає узгоджені з державними документами більш загального характеру в галузі безпеки,

транспортної політики, а саме: із Законом України «Про основи національної безпеки України»; зі Стратегією національної безпеки; з Концепцією Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 р.; із Транспортною стратегією України до 2020 р.; з міжнародними угодами України й іншими.

У наш час серед пріоритетів держави у сфері гарантування транспортної безпеки країни – боротьба з терористичними загрозами. Антитерористична боротьба передбачає, насамперед, активізацію діяльності держави щодо захисту інфраструктури та населення країни від терористичних проявів. Уже ухвалено і підготовлено до ухвалення низку документів, в яких визначаються засади державної політики в галузі захищеності об'єктів і населення України від загроз техногенного, природного характеру та терористичних проявів. Ухвалено Закон України «Про боротьбу з тероризмом», Концепцію боротьби з тероризмом.

Транспортна система України повинна стати частиною світової транспортної системи, здатної забезпечити транзит вантажів і пасажирів територією країни, стати головним мостом між Європою і країнами Азії. Ці актуальні для нашої країни завдання можуть бути вирішені тільки за гарантування транспортної безпеки, оскільки транспортна інфраструктура є найбільш вразливою з боку терористичних загроз. Це пояснюється такими специфічними особливостями транспортних галузей: велика протяжність транспортних магістралей, обслуговування великого потоку пасажирів і вантажів, серед яких і небезпечні, різні форми власності організацій, які володіють об'єктами інфраструктури тощо.

Ці особливості транспортної системи створюють складні проблеми в організації захисту об'єктів транспортної інфраструктури. Наша держава, на якій лежить цілковита відповідальність за транспортну безпеку, повинна в таких умовах створити ефективну систему захисту транспортної інфраструктури, орієнтуючись на передовий закордонний досвід і економічні можливості країни.

Проблемна ситуація полягає в тому, що всі об'єкти транспортної інфраструктури цілком захистити неможливо. Для цього потрібні були б кошти, співмірні з вартістю самої транспортної системи, що не може собі дозволити жодна, навіть найбагатша країна. Реально можливий тільки вибіркового 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 віднесені елементи техніко-технологічного забезпечення транспортно-го процесу, а саме:

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

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

- 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 її внутрішню структуру й інші елементи, а також на процеси всередині транспортної системи.

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

Адміністративно-правову характеристику поняття «транспортна безпека» варто розглядати у вузькому сенсі,

в контексті Закону України «Про боротьбу з тероризмом», тобто в основному щодо антитерористичної спрямованості, і в широкому сенсі – як сукупність усіх чинників, причин і умов, що впливають на нормальне (безпечне) функціонування транспорту, зокрема й з огляду на закони України «Про стандартизацію», «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», «Про правовий режим надзвичайного стану», Кодекс цивільного захисту України тощо.

Двоїстість тлумачення вимагає додаткового вдосконалення чинного законодавства, передусім – з метою запобігання колізіям у правозастосовній практиці в частині регулювання безпеки на транспорті спеціальними нормативними актами – технічними регламентами.

Удосконалення має здійснюватися за кількома напрямками, як-от шляхом введення в законодавство визначень, що відображають всі аспекти транспортної безпеки, зокрема і враховують небезпечні природні явища як одну з можливих загроз; розкриття на законодавчому рівні термінів «стан захищеності об'єктів», «інфраструктура», які вживаються у визначенні транспортної безпеки, узгодження зазначених понять із термінологією, яка використовується в транспортному й іншому законодавстві.

Розроблення 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 й у Кодекс України про адміністративні правопорушення в частині встановлення відповідальності за порушення вимог технічних регламентів.

Підтримуючи думки Л. Яцківського та Д. Зеркалова, доцільно зауважити, що в основу методів ефективного і безпечного управління функціонуванням транспортної безпеки покладена теорія побудови складних організаційно-технічних систем, що дозволяє отримати опис транспортної системи із заданим ступенем деталізації та вирішувати задачі прогнозування розвитку, безпеки функціонування, побудови ефективної структури, аналізу й оптимізації транспортних та інформаційних потоків, організації контролю у визначеній сфері діяльності [3].

Боротьба із проявами тероризму на транспорті як системне явище є істотним чинником у розвитку контрольної функції органів державної влади. Організаційне забезпечення протидії проявам тероризму на транспорті в системі органів державної влади має реалізовуватися покладанням додаткових контрольних повноважень на наявні структурні підрозділи органів державної влади (наприклад, покладання додаткових функцій на інженерно-технічні служби), а також шляхом створення нових спеціалізованих підрозділів (наприклад, створення нових комісій у структурі законодавчого органу).

Транспортна безпека – це соціально-правове явище, яке повинно розглядатися в єдності функціонального й інституційного підходів як сукупність механізмів попередження й ефективного реагування на загрози особистості, суспільству та державі, у результаті чого досягається стан захищеності соціальних відносин, забезпечується їхня стійкість і нормальне функціонування, гарантується незалежність від впливу негативних чинників, стимулюється економічний, політичний, культурний розвиток суспільства [4, с. 88–89]. Гарантування транспортної безпеки, зокрема й забезпечення прав і свобод громадян, гідного та гарантованого державою мінімуму умов для забезпечення діяльності транспорту й об'єктів транспортної інфраструктури належить до життєво важливих інтересів держави.

Оскільки Україна є державою, яка має складний адміністративно-територіальний устрій, то гарантування транспортної безпеки не зводиться до її забезпечення лише на

центральному рівні. Проблеми гарантування транспортної безпеки на рівні суб'єктів і об'єктів досить складні.

Як справедливо зазначає В. Ортинський, з огляду на європейську інтеграцію України та географічну віддаленість її територій від політичних і економічних центрів Європи, розвиток транспортної інфраструктури та гарантування транспортної безпеки – це більше, ніж економічна задача [5, с. 9–10].

Транспортна інфраструктура є однією з найважливіших складових частин суспільства. Тут зосереджені та функціонально переплетені величезні людські, матеріальні, технічні й інформаційні ресурси. Будь-які випадкові чи 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 все більше звертають увагу терористичні організації [6, с. 151].

Однак, не зменшуючи кількості проблем, наявних у сучасних транспортних відносинах, варто зазначити, що 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 разі, якщо у світовому співтоваристві будуть переважати транспортні правовідносини, спрямовані на гарантування такої безпеки.

Для гарантування транспортної безпеки повинні бути встановлені додаткові юридичні норми, які були б підставою для виникнення відповідних правовідносин.

Основним суб'єктом гарантування 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 гарантування транспортної безпеки, визначаються тим, що систематизація норм, які регулюють транспортну безпеку, почалася лише останнім часом. 2010 р. ухвалена Транспортна стратегія України до 2020 р. [7], яка визначила загальні засади регулювання суспільних відносин у сфері гарантування безпеки на транспорті – транспортної безпеки України.

Зараз у зазначеній галузі існує комплекс нормативних правових актів різного рівня щодо гарантування безпеки, який впливає на правове регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері. Зазначені норми мають відповідати нормам міжнародного права, базуватися на положеннях Конституції України, взаємно доповнювати й уточнювати одна одну, виключати внутрішні суперечності та неузгодженість.

Необхідно зауважити, що в Європейському Союзі транспортна безпека реалізується за такими 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. Враховуючи укладену Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, необхідно нормативно закріпити в Транспортній стратегії України на період до 2020 р. європейські принципи транспортної безпеки [7].

Система законодавства в галузі гарантування транспортної безпеки являє собою сукупність нормативних правових актів різного рівня і регулюючих різноманітні суспільні відносини. Об'єднати дані норми в єдиний нормативний акт неможливо, але вважаємо за необхідне провести систематизацію норм приватного та публічного права, що регулюють суспільні відносини в галузі транспортної безпеки.

На наш погляд, гарантування такого виду безпеки є необхідною умовою для національної безпеки України загалом. Але з юридичного погляду нормативне гарантуван-

ня транспортної безпеки вимагає подальшого розвитку і вдосконалення.

Головною метою протидії проявам тероризму на транспорті в контексті транспортної безпеки є створення умов для доступності, якості й ефективності гарантування транспортної безпеки, регулярного контролю за діяльністю відповідальних посадових осіб, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на технічні, охоронні та спеціальні заходи. Досягнення даної мети забезпечує система управління протидією проявам тероризму на рівні галузей транспорту, що являє собою інтеграцію трьох контурів управління. Перший контур управління є основним у системі й формує загальний напрям організації процесу протидії проявам тероризму на транспорті. Другий контур управління гарантує інклюзивну участь постачальника й отримувача транспортних послуг у процесі їх надання в контексті транспортної безпеки. Третій контур управління з регламентованою періодичністю дозволяє органам державної влади проводити моніторинг протидії проявам тероризму та ухвалювати управлінські рішення з усунення виявлених проблем.

На підставі наведеного доцільно зробити такі **висновки**:

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

– адміністративно-правову характеристику поняття «транспортна безпека» варто розглядати у вузькому сенсі, в основному щодо антитерористичної спрямованості, та в широкому сенсі – як сукупність чинників, 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 транспортної діяльності, детермінований соціально-економічними та політичними рішеннями. Для конкретизації загальних положень єдиної державної політичної доктрини протидії проявам тероризму доцільно розробити функціонально-технологічні доктрини, які визначають і юридично закріплюють місце, роль, організаційно-штатну структуру та 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 по організації ефективної діяльності державного апарату, спрямована на підвищення інтенсивності та масштабності застосування доступного арсеналу адміністративно-правових засобів для досягнення ефективності управління. Досягнення даної мети має кореспондувати з поліпшенням використання органами публічної влади у сфері транспорту обмежених державних ресурсів, що робить необхідним і актуальним впровадження програмно-цілевих методів державного управління та диференційованого підходу до планування державних коштів на виконання функцій і повноважень на підставі принципів ефективності, економічності та результативності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. СБУ затримала двох громадян України, які готували на замовлення ДНР низку терактів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.interfax.com.ua/news/general/454265.html>.
2. Бесчастний В., Собакарь А. 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/>.
3. Яцківський Л. Загальний курс транспорту : [навч. посібник] / Л. Яцківський, Д. Зеркалов. – Кн. 2. – К. : Арістей, 2007. – 504 с.
4. Сапронов О. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки України / О. Сапронов // Вісник Нац. акад. держ. управління. – 2009. – № 4. – С. 87–95.
5. Ортинський В. Національній безпеці України – належне наукове підґрунтя / В. Ортинський : тези міжнар. наук.-практ. конф. [Психологічні аспекти національної безпеки], Львів, 22–23 березня 2007 р. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – С. 9–10.
6. Журачко Г. Тероризм на залізничному транспорті : постановка проблеми / Г. 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).
7. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-p/print1392802431488686>.