

В. Г. Ковальов, кандидат наук
з державного управління,
доцент кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів України

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

У роботі проведено аналіз системи забезпечення транспортної безпеки держави як складника системи гарантування національної безпеки. Визначено зовнішню мету діяльності досліджуваної системи. Визначено рівні системи, квалітет їхньої відповідальності та компетенцій у загальній системі. Проведено розмежування сфер відповідальності та взаємодії елементів системи.

Ключові слова: система забезпечення транспортної безпеки, механізми державного управління, функції органів публічного управління, транспортна безпека.

V. G. Kovalyov. Transport security system: theoretical interpretation

The system of ensuring transport security of the state as an integral part of the system of ensuring national security is analysed in the work. The external goal of the system of transport security of the state is determined. The system of ensuring transport security of the state is considered as a single national system consisting of a body of state authorities that regulate and control issues of transport security, public associations, which, on the one hand, are customers and consumers of transport security and, on the other hand, they are active transport safety objects for which clear and transparent rules of the game need to be established. One more component of the system is a set of regulatory and legal standards that ensure the implementation of regulatory mechanisms and the reproduction of transport security. The levels of the system, qualification of their responsibility and competencies in the general system are determined. A distinction between the areas of responsibility and the interaction of system elements is made. The directions of further research are outlined while distinguishing the system of transport security of the state. It is determined that characterizing the internal state of transport security, it is necessary to add threats of sociogenic character (acts of terrorism), to threats of technogenic and natural character, and increase of level of transport safety has political, economic and social character.

Key words: transport security system, mechanisms of public administration, functions of bodies of public administration, transport security.

Постановка проблеми. Транспортна безпека – важлива складова частина національної безпеки, що відображає стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у транспортному комплексі. Неприпустимо вважати, що головною метою системи гарантування транспортної безпеки є захист від актів незаконного втручання в роботу транспорту (антитерористична безпека) або попередження небезпек, пов'язаних з експлуатацією транспортних засобів (безпека руху), адже реалізація такого сценарію призведе до того, що держава зі своїм апаратом управління буде змушена реагувати на окремі загрози, не матиме можливості вирішувати проблему стратегічно та захищати від реальних загроз. До того ж поза увагою залишиться широке коло проблем, пов'язаних із діями посадових осіб, відповідальних за технічний стан об'єктів інфраструктури, рівень професійної підготовки персоналу, транспортне забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, виклики, пов'язані із транзитним статусом України тощо.

Сьогодні в суспільстві відсутнє адекватне розуміння важливості формування системи досягнення транспортної безпеки, не здійснюється аналіз її складників, механізмів державного

управління в цій сфері, а вирішення проблем, пов'язаних із мінімізацією ризиків, попередженням загроз та виявленням викликів у транспортній сфері, відбувається в інерційному режимі. Під час характеристики внутрішньодержавного стану транспортної безпеки актуально до загроз соціогенного характеру (терактів) додавати загрози техногенного та природного характеру, а підвищення рівня транспортної безпеки має політичний, економічний і соціальний характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню транспортної безпеки присвячено досить обмежене коло науково-теоретичних розроблень. Проблемам національної безпеки присвячені роботи В. Горбуліна, О. Белова, Е. Лисицина, М. Безрукова, А. Возженникова, А. Качинського, Г. Ситніка й ін. Що ж стосується транспорту, докладно висвітлюється регулювання діяльності окремих видів транспорту або транспортної діяльності, морське право, залізничне право, повітряне право, договори переміщення вантажів та пасажирів, транспортне експедирування, гарантування безпеки дорожнього руху, розвитку транспортної інфраструктури та міжнародних транспортних коридорів (В. Маковський, О. Сіваков, І. Спірні, В. Єгізаров, А. Мілашевіч, К. Плужніков, А. Новикова, В. Новиков, Н. Громов, В. Персіанов та ін.). Сутність державного регулювання розглядається в роботах В. Авер'янова, Ю. Битяка, А. Комзюка, Д. Лук'янца, Ю. Старикова й ін.

Мета статті – визначення сутності процесів формування підсистеми транспортної безпеки в системі національної безпеки держави, розроблення науково-теоретичних, методологічних і методичних основ дослідження системи гарантування транспортної безпеки, а також апарату досліджень, який дозволяє зробити аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку, науково-обґрунтований вибір пріоритетних напрямів та етапів модернізації, тобто визначення комплексу механізмів державного управління, що будуть ефективно працювати на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. До системи гарантування транспортної безпеки як до однієї з підсистем системи гарантування національної безпеки держави можемо застосовувати аналіз за якісними ознаками з позицій багаторівневості, різноманітності і поліфункціональності її інституціональних проявів. Будемо розглядати її як цілісну, стійку, оформлену в правовому відношенні (з тенденцією до правової регламентації та нормативного закріплення) соціальну систему з певною внутрішньою структурою формальних і неформальних зв'язків, відносин, настанов і цілей. Зовнішньою метою діяльності системи є забезпечення можливості задоволення певного комплексу соціально-економічних потреб та національних інтересів держави, суспільства та соціальних груп у царині безпечного доступу до переміщень, процесу перевезень. Протидія несанкціонованому використанню транспортних засобів і інфраструктури (мається на увазі як використання міжнародних транспортних коридорів транснаціональними злочинними об'єднаннями для контрабанди наркотичних засобів, зброї, незаконного переміщення людей, відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, так і використання транспортних засобів із терористичною метою, корупційні схеми під час проведення тендерів на виконання робіт у транспортній галузі із залученням бюджетних коштів тощо – В. К.), створення необхідних передумов економічного і соціального розвитку місцевої громади, регіону та держави є передумовою досягнення основної мети, пов'язаної з реалізацією завдань і функцій держави у сфері національної безпеки. Система транспортної безпеки держави розглядається нами як єдина загальнодержавна система, що складається із сукупності органів державної влади, які регулюють та контролюють питання транспортної безпеки, громадських об'єднань, які, з одного боку, є замовниками та споживачами транспортної безпеки, з іншого – активними об'єктами транспортної безпеки, для яких потрібно встановлювати зрозумілі та прозорі правила гри. Іншою складовою частиною системи, на нашу думку, є сукупність нормативно-правових стандартів, які забезпечують реалізацію механізмів регулювання та досягнення транспортної безпеки.

Комплексний характер системи гарантування транспортної безпеки зумовлює необхідність застосування інтегративного міждисциплінарного методологічного підходу до її аналізу. Застосування інституціональної, системної, структурно-функціональної, процесно-функціональної й організаційно-синергетичної методологічних парадигм, низки загальнонаукових і спеціальних методів, що зумовленні їхньою найбільшою евристичною цінністю в межах державно-управлінських досліджень і водночас розширюють можливості пізнання специфіки формування та функціонування досліджуваної системи.

Розуміння системи гарантування транспортної безпеки як підсистеми гарантування національної безпеки держави потребує виявлення й локалізації її основних структурних компонентів. Найбільш дієвим засобом для цього, на нашу думку, буде використання системного підходу. Наявність системоутворювальних чинників дозволяє визначити систему гарантування транспортної безпеки як соціальну систему. Загальними для всіх систем є:

- наявність спільної мети для сукупності всіх елементів;
- підпорядкування цілей кожного елемента спільній меті системи;
- усвідомлення кожним елементом власних завдань і розуміння загальної мети;
- виконання кожним елементом його функцій, які впливають із поставленого завдання;
- установлення відносин субординації і координації між елементами системи;
- наявність зворотного зв'язку між керівною і керованою підсистемами.

Якщо виходити з положень системного підходу, то варто звернутися до робіт О. Оболенського, який зазначає, що «під системою необхідно розуміти такий комплекс компонентів, взаємодія та взаємовідношення яких набувають характеру взаємосприяння компонентів на досягнення визначеного корисного результату. Як корисний результат розглядають цілі, яких необхідно досягти завдяки діяльності системи і які визначаються системою більш високого порядку» [1, с. 9].

Суперсистемою в такому разі вважається система гарантування національної безпеки держави на макрорівні, або державне управління у сфері транспортної безпеки.

Як соціальна досліджувана система являє собою стійкий структурно впорядкований, детермінований своїми складниками і зв'язками, цілісний соціальний інститут, складну організовану єдність, яка виконує такі функції:

- можливості доступу кожного до безпечних перевезень;
- відтворення, розбудови та модернізації транспортної системи України, її приєднання до загальноєвропейських транзитних шляхів (мається на увазі як процес розбудови транспортних коридорів, визначених пріоритетними для загальноєвропейського товарообігу, так і імплементація міжнародного досвіду і законотворчих актів для створення єдиного правового поля, єдиного транспортного документа тощо – *В. К.*);
- створення умов для розвитку та гармонізаційного становлення ринку транспортних послуг (створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку перевізника, державне гарантування участі національних перевізників у переміщенні стратегічних вантажів або в обслуговуванні зовнішньоекономічної діяльності, боротьба проти дискримінаційних умов участі в міжнародних перевезеннях тощо – *В. К.*);
- гарантування соціальної мобільності населення, особливо доступу до освіти та вільного обрання виду трудової діяльності, задоволення в переміщенні людей з особливими потребами;
- підпорядкованість транспортної системи цілям обороноздатності країни (програми мобілізації, можливості доступу до транспортної системи під час екстрених та надзвичайних ситуацій тощо – *В. К.*);
- запровадження новітніх технологій, що забезпечують випереджаючий розвиток транспортної галузі, інтеграцію різних видів транспорту для досягнення поставленої мети (треба враховувати та розвивати ті елементи транспортної системи, які або дають найбільший еко-

номічний ефект, або відповідають нагальним потребам суспільства та стратегічним напрямкам розвитку – *В. К.*);

- наукове розроблення нових стандартів у галузі безпеки як пасивних, що мають на меті мінімізацію негативних наслідків від нецільового використання транспорту, так і активних, які спрямовані проти незаконного втручання в діяльність транспорту (терористична діяльність, діяльність окремих неформальних об'єднань, що орієнтовані на досягнення короткотермінового економічного ефекту, ставлять під загрозу безпеку всієї системи або її окремої ланки – *В. К.*);

- зменшення негативного впливу транспорту як об'єкта підвищеного ризику на людину та навколишнє середовище;

- проведення широкої роз'яснювальної роботи щодо переваг використання безпечного транспорту, популяризація ідей інноваційної організації транспортного простору тощо.

Ієрархічна структура системи гарантування транспортної безпеки визначається департаменталізацією, відносинами керівництва й підпорядкування, системою соціальних позицій, ролей соціальних груп та індивідів, що входять до неї. У ній чітко виокремлюються керівна й керована підсистеми, відносини між якими визначаються дією механізмів і засобів регулювання та контролю, водночас розгалужена система опосередкованого впливу, необхідності накопичення та концентрації ресурсів, зворотних зв'язків, істотно впливає на кінцевий результат і підлягає прогнозуванню та врахуванню в процесі визначення механізмів впливу та коригування під час управлінської діяльності. Основою цих засобів та механізмів є інституціональні норми й правила, що забезпечують стійкість і передбачуваність взаємодії складників системи в процесі її функціонування.

Виокремлюють такі рівні системи гарантування транспортної безпеки (табл. 1).

Найпростіший спосіб виділення системи – перелічення елементів і зв'язків, що їй належать. Коли ми говоримо про систему гарантування транспортної безпеки, то наявні труднощі з віднесенням тих чи інших елементів до неї як до системи.

Як труднощі на регіональному рівні можна виділити розмаїтість елементів, що так чи інакше пов'язані з діяльністю державних органів, які мають резульовати процеси управління безпекою в транспортній сфері. Дуже часто виокремлюють елементи, що є об'єктами діяльності в транспортній сфері. Найприроднішим є виокремлення системи гараантування транспортної безпеки за адміністративно-правовими та територіально-організаційними ознаками.

Проте деякі особливості не дозволяють застосовувати такий підхід. Насамперед це проблема розвитку системи гарантування транспортної безпеки. Під час її вирішення варто пам'ятати про динаміку співвідношення досліджуваної системи й інших суб'єктів, що беруть участь у структуризації транспортного простору, експлуатації й організації транспортних комунікацій, створенні єдиного правового поля. Перелічення в такому разі неможливе не тільки через величезну кількість елементів, але й через неможливість передбачення апріорі, до спеціального дослідження, які елементи варто зберегти, в яких зробити зміни тощо. У цих умовах єдиним методом є процесно-функціональне виокремлення.

Пропонуємо систему гарантування транспортної безпеки розглядати як елементи, які відповідають за:

- стратегічні пріоритети розвитку безпеку, мобільність, доступність, випереджаючий економічний розвиток, захист навколишнього середовища, гарантування національної безпеки, safety & security тощо;

- протидію викликам:

- глобалізація й інтеграція потребують гармонізації стандартів, нормативного закріплення боротьби з монополіями та створення конкурентного середовища для міжнародних перевезень;

Система гарантування транспортної безпеки

Національний рівень	– розроблення положень, концепцій, стратегій і програм загального розвитку й безпеки; – нормативно-правове регулювання; – адміністративне забезпечення, координація та коригування; – державне бюджетування, розподіл ресурсів і сфер відповідальності; – технологічне забезпечення (впровадження стандартів безпеки, відпрацювання сценаріїв виявлення, запобігання та ліквідації наслідків загроз, небезпек, викликів тощо); – забезпечення мобілізаційних можливостей і відповідних умов використання стратегічної та спеціалізованої інфраструктури; – підготовка кадрів (затвердження програм підготовки, визначення необхідної кількості фахівців та їхнього освітньо-кваліфікаційного рівня, створення системи підвищення кваліфікації та збільшення якості відповідальності); – інформаційне забезпечення, роз'яснення необхідності застосування принципів, відображених у національних стратегіях і концепціях; – інноваційний моніторинг, впровадження системи аналізу ризиків, наукове розроблення питань, пов'язаних із транспортною безпекою (аналіз досвіду інших країн, імплементація норм міжнародного права, вивчення питання доцільності участі у формальних і неформальних об'єднаннях тощо); – унеможливлення несанкціонованого втручання в роботу транспорту; – контроль. Потрібно пам'ятати, що необхідно чітко, у межах чинного законодавства, визначити відповідальність та компетенції різних органів державного управління; провести розмежування між регулюванням та наглядом із контролем, а також між наглядом і контролем та системою накладання санкцій.
Галузевий рівень	– забезпечення виконання національних положень, концепцій, стратегій і програм розвитку й безпеки; – участь у розробленні та надання експертного висновку під час підготовки проєктів національних положень, концепцій, стратегій і програм розвитку й безпеки; – впровадження безпечних умов експлуатації транспортних систем; – взаємодія з органами влади, адміністрацією інших компонентів транспортної системи для реалізації випереджаючого розвитку транспорту; – підготовка кадрів, моніторинг загального рівня кваліфікації, розроблення системи підвищення кваліфікації тощо.
Регіональний рівень	– участь у загальнодержавних програмах (як виконавець, замовник, експерт тощо), що базуються на національних концепціях, стратегіях і програмах розвитку й безпеки; – розроблення та реалізація регіональних програм розвитку системи гарантування транспортної безпеки; – координація зусиль різних галузей транспорту та транспортних підприємств різної форми власності у створенні єдиного транспортно-комунікаційного простору; – підтримання та відтворення транспортної інфраструктури.
Місцевий рівень	– забезпечення мобільності населення, вільного доступу до безпечних перевезень; – участь у загальнодержавних програмах (виконавець, замовник, експерт тощо), що базуються на національних стратегіях і концепціях розвитку й безпеки, у частині, що стосується місцевих громад; – розроблення та реалізація місцевих програм розвитку системи гарантування транспортної безпеки; – координація зусиль різних галузей транспорту і транспортних підприємств різної форми власності у створенні єдиного транспортно-комунікаційного простору для задоволення потреб місцевих громад; – підтримання та відтворення транспортної інфраструктури; – залучення громадськості до обговорення методів і механізмів реалізації власної політики транспортної безпеки.

– урбанізація населення сприяє ставленню до міського транспорту, як до суспільного блага, держава враховує та приймає вибір громади, але він має свою ціну, з'являються «транспортно занедбані» регіони, які також потрібно розвивати;

– екологічний колапс, невідновлювані джерела енергії тощо – комплексна проблема розвитку;

– розвитку економіки потрібен вже не просто процес переміщення з місця на місце, а кероване прогнозоване переміщення, точно в строк, як одна з особливостей технологічного процесу, бажано, щоб формальності – митні, податкові, невідповідності транспорту – врегулювалися в процесі переміщень;

– розвиток і відтворення транспортної мережі, що враховує право прийдешніх поколінь на екологічне благополуччя;

– невідповідність інтересів окремої людини і суспільства, держави і регіону тощо;

– формальні й неформальні об'єднання протидіють інноваційним технологіям, спрямованим на технологізацію процесу переміщення, його обслуговування, та спробам зробити їх більш прозорими;

– суспільно необхідна функція захисту держави від екологічних, соціальних, економічних і технічних злочинів у сфері транспорту;

– забезпечення ефективності транспортних мереж держави шляхом створення сприятливих умов для швидкого пропуску через державні кордони і всередині країни транспортних засобів.

Варто враховувати характер суперечностей у системі гарантування транспортної безпеки як соціальної системи. Ідеться про такі суперечності:

– зумовлені сформованим в її структурі поділом за рівнями чи за підрозділами департаменталізації;

– між особистим і безособовим, індивідуальним, груповим і загальним у структурі зв'язків і чинних норм;

– спричинені структурою зовнішніх і внутрішніх соціальних цілей.

Особливе місце посідає суперечність між постачальником послуг і кінцевим їх споживачем. Відповідно до наявної парадигми економічних відносин (ефективність використання капіталу), відбуваються два процеси, що протидіють один одному:

– споживач послуг докладає зусиль до мінімізації витрат, дуже часто через це погіршується безпека;

– постачальник зацікавлений у збільшенні обсягу та вартості послуг, які мають бути спожиті.

Завдання органів державної влади зменшувати або усувати ці суперечності, для цього використовується весь потенціал органів управління. Механізми такого регулювання різноманітні, від прямого контролю за ціноутворенням із визначенням рівня рентабельності тощо до використання механізмів партнерства держави і приватного капіталу у великих і державоутворюючих проектах, важливе місце відводиться ліцензуванню допуску до надприбуткових сегментів ринку або таких, що мають сталий і прогнозований прибуток, мало залежать від кон'юнктури ринку, сезонних коливань тощо. Залишається важким для врегулювання дотаціювання послуг, які є критичними для споживачів і переходять із категорії комерційних операцій до категорії «суспільне благо». Саме в урегулюванні таких питань особливо чітко проявляється соціальна функція держави.

Будь-яке виокремлення системи як перший етап дослідження неповне й неточне. Тому система транспортної безпеки має уточнюватися в процесі подальших досліджень, насамперед на етапі її опису та створення її моделі. Такий методологічний принцип приводить до

операційної процедури виокремлення, за С. Біром і У. Ешбі, коли за допомогою орієнтованого аналізу елементів з'ясовуються функціональні зв'язки між ними, а також уточнюється елементний склад за функціями системи [2].

Динамічність меж системи гарантування транспортної безпеки залежить від об'єктивних змін, що відбуваються у сфері транспорту, від зміни наших знань і уявлень про неї. Звідси впливає найважливіша методологічна вимога динамічності меж системи транспортної безпеки під час системних досліджень, насамперед розвитку транспортної безпеки держави.

Наступним етапом системного дослідження є опис виокремленої системи. Опис системи повинен бути:

- цілеспрямованим (мета дослідження багато в чому визначає способи і форму опису);
- багаторівневим;
- таким, що відображає транспортну безпеку в її цілісності;
- структурованим, що відображає внутрішню композицію з деталізацією, достатньою для цілей дослідження;
- уніфікованим, з дотриманням принципу інформаційної єдності в ієрархії понять і параметрів опису.

Складні штучні системи, що створюються і розвиваються людьми, – це насамперед функціональні системи. Інакше кажучи, вони створені для виконання в соціально-економічній системі комплексу об'єктивно необхідних функцій, зумовлених їхнім призначенням. Цільова функція виражає залежність усіх параметрів системи від стану середовища та параметрів процесів, які відбуваються в самій системі. Для виявлення функціональної сутності системи необхідно описати її функції, критерії ефективності функціонування, процеси функціонування й їхні параметри на кожному рівні ієрархії як для сформованих, так і для прогнозованих умов, а також альтернатив розвитку транспортної безпеки. Наявність у системі ієрархії потребує, щоб опис функціонування більш високого рівня залежав від агрегування характеристик нижчого рівня. Отже, опис системи гарантування транспортної безпеки передбачає наявність багатьох критеріїв. Зокрема, це сукупність характеристик цілей, засобів їх досягнення і критеріїв ефективності.

Проблема встановлення об'єктивних закономірностей розвитку складних систем, що саморозвиваються, є насамперед проблемою методологічною. Це передбачає:

- аналіз відповідності цілей розвитку системи гарантування транспортної безпеки й інтересів та потреб соціальних груп, що долучені до транспортної політики, склад і соціальна структура яких безупинно розширюються й ускладнюються;
- визначення напрямів і завдань удосконалення організаційних та інституціональних основ взаємодії з учасниками транспортних процесів, державними й недержавними структурами, а також із міжнародними інститутами, що формують правові відносини й норми в цій сфері;
- виявлення можливостей активного залучення всіх рівнів посадових осіб органів державної влади, які є суб'єктами управління системою гарантування транспортної безпеки держави, до вирішення завдань розвитку і створення умов для реалізації їхнього творчого та професійного потенціалу в цьому процесі.

Особливістю системи гарантування транспортної безпеки, як уже зазначалося, є надзвичайно тісний зв'язок з усіма соціально-економічними процесами, що відбуваються в країні, і зі змінами комунікаційних, зокрема транспортних, мереж у світі. Цим пояснюються труднощі техніко-економічного підходу до аналізу процесів розвитку, що панує сьогодні в питаннях їх прогнозування. Однак досліджувана система соціально мотивована. Отже, «ланкою законодавства» є соціально-економічні, політичні й інші конфлікти, які, зрозуміло, накладають

обмеження на відповідні характеристики й показники системи гарантування транспортної безпеки.

Отже, для вивчення процесів розвитку згаданої вище системи необхідно застосовувати методологію дослідження великомасштабних соціально-економічних процесів. Розробляти цю методологію треба в межах системного підходу, оскільки розвиток транспортної безпеки зумовлює всю зовнішньоекономічну діяльність та істотно впливає на систему гарантування національної безпеки держави загалом. Він принципово не зводиться до розвитку окремих частин, а до динаміки зміни показників їхньої роботи і поготів.

Сьогодні з такою метою широко застосовуються експертні методи, методи статистичного аналізу, імітаційного моделювання і, нарешті, найбільш традиційні методи історичного аналізу та діалектичного матеріалізму. Зазначимо, що для великих систем не можна використовувати методи прямого експериментування. Це пов'язано з унікальністю і необоротністю розвитку таких систем.

Об'єктивна необхідність системного підходу до дослідження процесів розвитку визначає потребу в цілісному розгляді системи транспортної безпеки. Зазначені методи не можуть дати необхідних результатів або за повнотою (статистичні й імітаційні методи обмежені наявною інформацією), або за точністю (історичний метод дає лише вербальне уявлення, експертний – дуже суперечливі результати).

Тому останнім часом деякі науковці розробляють ієрархічні ітераційні процедури досліджень, позбавлені зазначених недоліків. Найбільш відміною рисою, що дозволяє говорити про необхідність використання передусім згаданих методів, є їхня послідовна системність, велика типізованість і гнучкість.

Отже, методологія системного, структурно-функціонального аналізу інститутів публічного управління в нашому дослідженні системи гарантування транспортної безпеки відкриває нові шляхи для оптимізації процесу інституціоналізації системи гарантування національної безпеки держави, дозволяє знайти можливості для застосування ефективних управлінських впливів на процес її функціонування, стабілізувати взаємодію цього державного інституту з іншими інститутами.

Інтерпретація системи гарантування транспортної безпеки як інституту публічного управління зумовлює необхідність застосування до її аналізу інституціонального підходу. Інституціональний підхід в управлінні виявляє асоційовані суб'єкти управління, дає підстави для розгляду проблеми відповідальності соціального інституту управління перед громадянами.

Кожен інститут, який належить до певної соціальної структури, організовується для виконання тих чи інших суспільно значущих (наприклад, виживання, матеріальний добробут, соціальна стабільність) цілей і функцій. Зазвичай фундаментом, чи базисною системою соціального інституту є сукупність закріплених і легітимізованих санкцій, конституціоналізований порядок виконання тих чи інших дій, поведінкових актів.

Дослідження систем управління на основі моделей раціонального вибору й економічного розуміння інституціональних обмежень становить безсумнівний інтерес. Концепція раціонального вибору дозволяє конструювати ідеально-типові конструкції, а вивчення інституціональних обмежень – досліджувати вплив неформальних установлень на формальні, що власне й пояснює відхилення від ідеально-типових конструкцій.

Інституціональний погляд на систему транспортної безпеки істотно узагальнює її концептуальне розуміння, переборює стереотип традиційного «діяльнісного» бачення. Аналіз системи гарантування транспортної безпеки як інституту публічного управління дає додаткові можливості в осмисленні соціальних основ транспортної безпеки держави, виявленні її місця в структурі влади і публічного управління.

Сучасне соціальне пізнання формує картину світу суспільства, яка повинна «містити також і суб'єкта пізнання, причому робити це на колективному й індивідуальному рівнях через онтологізацію змістоутворювальних інформаційно-діалогових комунікативно-пізнавальних процесів» [3, с. 70]. Тільки така картина соціальної дійсності адекватна їй, коли в неї включений суб'єкт суспільної діяльності, причому «засобом такого «включення» повинна стати синергетика» [3, с. 70]. Саме з позицій синергетики варто розглядати сучасне складне суспільство, елементом якого є держава з таким її інститутом, як система гарантування транспортної безпеки, завдання якої полягає в захисті національних інтересів, збереженні динамічного потенціалу економічних комплексів, підтримці й стимулюванні життєдіяльності соціальних груп і верств у процесі взаємодії України зі Світовим співтовариством, гарантуванні безпеки взаємодії людини із транспортними системами. Суспільство як система є невизначеною складністю, переплетенням гетерогенних зв'язків і взаємодій, воно диференціюється всередині на безліч усіляких утворень, системних рівнів – від родин до держав і співдружностей загалом. «Як для суспільних структур, так і для процесів, інститутів і механізмів повністю застосовна, – пише В. Коллонтай, – методологія аналізу, коли окремі ланки громадського життя розглядаються як елементи в ієрархії систем, зі своїми мега-, макро-, мезо-, мікро- і т. ін. системами. Кожна ланка суспільної системи має власну внутрішню логіку розвитку, але водночас їхній розвиток значною мірою залежить від навколишнього середовища (природного й суспільного), від взаємодії з іншими компонентами системи» [4, с. 137]. Такий підхід дозволяє виявити місце й роль системи гарантування транспортної безпеки в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем.

З позиції кібернетичної теорії систем такого типу суспільство належить до однієї з найвисокоорганізованіших ієрархічних систем, його можна уявити у вигляді моделі [5; 6], основними вузлами якої є:

- 1) організатор – система, що управляє суспільством (якщо вона перебуває всередині організованої системи систем (суспільства), то її кваліфікують як самокероване суспільство);
- 2) рецептор – орган, що сприймає інформацію ззовні системи;
- 3) ефектор – орган, що виробляє відповідні реакції для впливу на навколишнє середовище;
- 4) корелятор – система, що слугує для перероблення й збереження інформації з метою задоволення потреби системи (у сукупності все це становить інформаційний потік системи);
- 5) акумулятор – орган, що дозволяє використати енергію оточення;
- 6) джерело енергії (у цьому разі систему називають самостійною).

Зрозуміло, що між всіма цими основними вузлами є прямі й зворотні зв'язки, що дозволяють функціонувати системі як єдиному цілому. Дана модель описує системи, що характеризуються самосвідомістю, мисленням і нетривіальним поведінням – люди, соціальні організації й сама суспільна система систем.

Процеси глобалізації в сучасному світі висувають нові вимоги до публічного управління системою гарантування транспортної безпеки. Саме цим зумовлена необхідність доповнення системної парадигми синергетичним та процесно-функціональним підходами, які надають системному підходу нової якості – темпоральності.

Ураховуючи комплексний характер методології дослідження, у процесі її реалізації варто передбачити застосування різних методів, які можуть бути умовно поділені на такі основні групи:

- порівняльні (порівняльно-історичний, ретроспективний, діалектичний, конкретного аналізу, періодизації, хронологізації тощо);
- емпіричні (спостереження, експертного оцінювання, статистичний та контент-аналіз, експеримент, моделювання);

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Вивчення системи гарантування транспортної безпеки України як складної соціально-управлінської конструкції необхідне для подальшого розвитку теорії національної безпеки та науки державного управління.

1. Оболенський О. Державне управління та державна служба: сучасні напрями розвитку. О., 2003. 320 с.
2. Бир С. Кибернетика и управление производством / Пер. с англ. – М.: Физматгиз, 1965. – 275 с.
3. Аршинов В., Свирский Я. Философия самоорганизации. Новые горизонты. Общественные науки и современность. 1993. № 3. С. 70–76.
4. Коллонтай В. На стыке естественных и общественных наук: вклад И. Пригожина. Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 4. С. 137–143.
5. Боулдинг К. Общая теория систем – скелет науки. Исследования по общей теории систем. М.: Наука, 1969. С. 106–124.
6. Волкова В., Денисов А. Основы теории систем и системного анализа. СПб.: Образование и культура, 1997. 510 с.



Ключові слова: міграція, міграційна політика, державне управління, державне регулювання міграційних процесів, законодавча база з питань міграції.